

ZOFIA ROGUSKA

**ZWIĄZANIE ORGANÓW ADMINISTRACJI AKTAMI
PRAWA MIĘKKIEGO UE.
ANALIZA PORÓWNAWCZA NA TLE ROZWIĄZAŃ
NIEMIECKICH ZE SZCZEGÓLNYM
UWZGLĘDNIENIEM POLITYKI KLIMATYCZNEJ UE**

AUTOREFERAT ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

PROMOTOR:
DR HAB. MARCIN DYL, PROF. UW

WARSZAWA 2024

1. Wybór tematu pracy

Problematyka dynamicznego reagowania administracji na bieżące wydarzenia odnoszące się do złożonych kwestii technicznych jest jednym z klasycznych obszarów zainteresowania przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Jednak w odniesieniu do aktów prawa miękkiego przyjmowanych na poziomie Unii Europejskiej (UE) kwestia nie jest zbyt szeroko analizowana w krajowym piśmiennictwie, zwykle ograniczając się do deskryptywnego przedstawienia wzrostu wykorzystania takich instrumentów na poziomie unijnym¹. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być nie tyle niedostateczne zainteresowania nauki prawa administracyjnego działalnością regulacyjną unijnej egzekutywy jako takiej², co raczej wzajemne ząbienie się obszarów badawczych krajowego prawa administracyjnego i prawa europejskiego, które sprawia, że pewne zagadnienia graniczne zyskują uwagę obu gałęzi prawa, inne zaś – żadnej z nich. Tak też dzieje się z unijnym *soft law* wydawanym m.in. przez Komisję Europejską (KE), które z perspektywy doktryny prawa europejskiego zwykle dotyczy szczegółowych kwestii technicznych, zaś z perspektywy krajowej doktryny prawa administracyjnego postrzegane jest w kategoriach właściwych analogicznym aktom wydawanym na gruncie krajowym – a zatem jako akty pozbawione mocy prawnie wiążącej. Jednak to właśnie praktyczne, a nie prawne skutki aktów prawa miękkiego UE powinny w opinii Autorki stanowić punkt wyjścia dla refleksji polskiej doktryny prawa administracyjnego nad działalnością regulacyjną unijnej egzekutywy.

Analiza znaczenia unijnego *soft law* z perspektywy codziennej pracy organów administracji staje się katalizatorem wielu problemów badawczych, spośród których dotychczas jedynie część została zauważona przez przedstawicieli krajowej doktryny, znacząca większość zaś pozostawała poza zakresem jej zainteresowania. Jak wskazują J. Jagielski i P. Gołaszewski, aktualnie w dyskusji nad prawem administracyjnym obserwujemy powrót do debaty nad znaną z przeszłości grupą wyzwań i pytań, które odnoszą się do kondycji tej gałęzi prawa. Przyczyną takiego stanu rzeczy stały się zmienione (oraz podlegające kolejnym przeobrażeniom) realia polityczne, społeczne i gospodarcze. W konsekwencji, refleksja nad kondycją prawa administracyjnego uwzględniać powinna nie tylko aspekt porządku normatywnego, lecz także kontekst naukowy³.

¹ P. Staszczuk, *Zalecenia, opinie, akty nienazwane, soft law*, [w:] *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Warszawa 2020, § 140-145.

² Zob. m.in. P. J. Suwaj, *Europejskie prawo administracyjne - interakcje z administracyjnym prawem krajów członkowskich UE*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, J. Niczyporuk (red.), Paryż 2011.

³ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2018, s. 28.

Z perspektywy nauk prawnych analiza zjawiska *soft law* wymaga ciągłej refleksji nad jego relacjami względem prawa twardego. Choć pozornie odróżnienie obu tych kategorii aktów wydaje się być dość proste, w praktyce różnice te są o wiele bardziej złożone. W przypadku aktów wydawanych przez UE prawo twarde można łatwo zidentyfikować przez wskazanie szeregu cech: zawsze ma podstawę prawną w traktatach⁴, przysługuje mu moc prawnie wiążąca i co do zasady może być ono egzekwowane na drodze sądowej. Z drugiej strony, granica pojęcia miękkiego prawa UE jest zdecydowanie mniej wyraźna – koncepcyjnie niezwykle problematyczne jest bowiem rozróżnienie między miękkim prawem a brakiem prawa⁵.

Praktyka stosowania prawa miękkiego umożliwia jednak wskazanie pewnych jego cech, które mogą posłużyć do skonstruowania definicji tego zjawiska uniwersalnej dla wszystkich poziomów porządku prawnego – międzynarodowego, europejskiego i krajowego. Pierwszą z nich jest regulacyjny charakter, który przejawia się w formułowaniu oczekiwań wobec zachowania adresata takiego aktu. Kolejny istotny aspekt odnosi się do pochodzenia tych regulacji, które w kontekście prawa międzynarodowego wywodzą się od podmiotów prawa międzynarodowego – a zatem nie podmiotów prywatnych, lecz podmiotów władzy. Trzecim istotnym przymiotem prawa miękkiego jest fakt, że w przeciwieństwie do prawa „twardego” nie posiada ono mocy prawnie wiążącej – nie oznacza to jednak, że pozbawione jest ono charakteru wiążącego. Wyodrębnienie to pozwoliło na sformułowanie w doktrynie prawa niemieckiego definicji, zgodnie z którą prawem miękkim są regulacje behawioralne stworzone przez suwerenny podmiot lub przez jednostki, którym państwo powierzyło wykonywanie swojej władzy, niemające mocy prawnie wiążącej lub których moc prawnie wiążąca odnosi się wyłącznie do sfery stosunków wewnętrznych twórcy regulacji, zaś wpływ na zachowanie jednostek wywierają na drodze pozaprawnej⁶. Powyższa definicja stanowi punkt wyjścia dla prowadzonych w niniejszej pracy rozważań.

Tymczasem z perspektywy polskiej doktryny prawa administracyjnego problem wykorzystania prawa miękkiego UE nie doczekał się dotychczas żadnego kompleksowego opracowania. Zaskakujący jest fakt, że podczas gdy kluczowe dla stosowania unijnego *soft law* orzeczenie w sprawie *Grimaldi*⁷ już od niemal 50 lat nakłada na sądy państw członkowskich obowiązek uwzględniania w swojej działalności zaleceń, dotychczas nie podjęto na gruncie

⁴ W obecnym stanie prawnym są to: Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 2012, s. 1 (dalej: TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 2012, s. 47 (dalej: TFUE).

⁵ A. Hofmann, *Types of EU Soft Law and Their National Impact*, [w:] *EU Soft Law in the Member States - Theoretical Findings and Empirical Evidence*, M. Eliantonio, E. Korkea-aho, O. Stefan (red.), Oxford 2021, s. 39.

⁶ M. Knauff, *Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem*, Tübingen 2010, s. 228.

⁷ Wyrok ETS z 13.12.1989, C-322/88 (*Salvatore Grimaldi przeciwko Fonds des maladies professionnelles*), ECLI:EU:C:1989:646.

krajowym refleksji na ten temat⁸. Otwarcie debaty prawnej na miękkie instrumenty regulacyjne nie powinno natomiast przebiegać bezrefleksyjnie. Fundamentalnym zadaniem nauk prawnych staje się określenie relacji między prawem a miękkimi instrumentami regulacyjnymi. Kwestia ta jest tym bardziej istotna, że w szczególny sposób wpływa na budowę zaufania obywateli do działalności krajowych organów administracji⁹ oraz procesu integracji europejskiej.

Niniejsza rozprawa nie zmierzała do przedstawienia wyczerpującej analizy wszystkich przypadków wykorzystywania *soft law* w obszarach należących do kompetencji UE. Mając świadomość skali zjawiska, w pracy skoncentrowano się na działaniach regulacyjnych z obszaru przeciwdziałania zmianom klimatu – ze szczególnym uwzględnieniem rozporządzenia ws. zarządzania unią energetyczną (tzw. rozporządzenie *Governance*)¹⁰. Dodatkowym argumentem na rzecz takiego zawężenia była występująca w tym zakresie tematycznym ścisła zależność między międzynarodowymi, unijnymi a krajowymi rozwiązaniami prawnymi.

2. Cel pracy i hipoteza badawcza

Celem badawczym rozprawy było określenie miejsca i roli prawa miękkiego UE w krajowym katalogu źródeł prawa. Poruszony w niej problem badawczy stanowiła kwestia stopnia, w jakim wzrost przyjmowania na poziomie unijnym instrumentów prawa miękkiego wpływa na praktykę funkcjonowania krajowych organów administracji publicznej. Rozprawa oparta została na tezie, że akty prawa miękkiego UE w niedostatecznym stopniu wpływają na praktykę funkcjonowania polskich organów administracji publicznej. Rozwinięcie tej tezy stanowią trzy główne hipotezy badawcze, którym towarzyszą sprzężone hipotezy pomocnicze.

Pierwsza główna hipoteza badawcza zakłada, że korzystanie z aktów prawa miękkiego stanowi utrwaloną praktykę regulacyjną unijnej egzekutywy, która uzupełnia katalog unijnych aktów prawa powszechnie obowiązującego, jakie umożliwiają operacjonalizację aktów prawa pochodnego UE. Powiązana hipoteza pomocnicza zakłada, że rozwiązania regulacyjne o zbliżonym charakterze występują w porządkach prawnych innych państw członkowskich UE.

⁸ Wśród nielicznych opracowań wpańkowo podejmujących te wątki wskazać można: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009.

⁹ M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, SE 2004, Nr 1; Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, J. Niczyporuk (red.), Lublin 2010; A. Gill, *O potrzebie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w świetle „Right to good administration” oraz Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. III, P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik (red.), Poznań 2006.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11.12.2018 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (UE) 2015/652 oraz uchycenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, publ. Dz. Urz. UE L 328 z 2018, s. 1.

Druga główna hipoteza badawcza zakłada, że niektóre obszary poddane kompetencji unijnego prawodawcy, na przykład przeciwdziałanie zmianom klimatu, ze względu na swoją wieloaspektowość mają szczególnie silną ekspozycję na ryzyko przyjmowania aktów prawa miękkiego UE. Powiązana hipoteza pomocnicza zakłada, że w przypadku rozwiązań z zakresu unijnej polityki klimatycznej wzrost wykorzystania miękkich instrumentów regulacyjnych wynika zarówno z rozwiązań międzynarodowych, jak i inicjatywy samych państw członkowskich.

Trzecia główna hipoteza badawcza zakłada, że sposób praktycznego zastosowania aktów unijnego *soft law* przez krajowe organy administracji zależy od sposobu, w jaki w porządku prawnym danego państwa traktowana jest działalność regulacyjna krajowej egzekutywy, co może prowadzić do związania krajowych organów administracji aktami prawa miękkiego UE. Powiązana hipoteza pomocnicza zakłada, że multicytryczność systemu prawnego może implikować multicytryczność systemu źródeł prawa.

3. Metody badań

Analiza prawa miękkiego UE jako zjawiska regulacyjnego z pogranicza nauk prawnych i politycznych wymagała posłużenia się pluralizmem metodologicznym. Charakter centralny ma metoda teoretycznoprawna pozwalająca na badanie analizowanego zjawiska regulacyjnego w zakresie teorii prawa *in genere*, teorii prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego, a także socjologii prawa. Wykorzystano także metodę formalno-dogmatyczną, przy pomocy której analizowano obowiązujące normy prawa pozytywnego na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym. Charakter rozprawy wymagał także skorzystania z metody *case study* w przypadku analizy praktycznych problemów z orzecznictwa sądów krajowych i unijnych.

Istotne miejsce miała metoda porównawcza wykorzystana do analizy stanowisk polskiej i niemieckiej doktryny prawa publicznego. Argumentem dla porównywania tych rozwiązań było powszechnie uznawane pokrewieństwo systemów prawa publicznego obu państw¹¹. W szerokim zakresie posługiwano się metodą historyczną, dzięki której możliwe było zbadanie ewolucji rozwiązań regulacyjnych UE w obszarze ochrony klimatu oraz uwarunkowań prawnych i politycznych, które ukształtowały katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce.

Posiłkowo wykorzystywano analizę opisowo-analityczną i pojęciową, dzięki której możliwe było przedstawienie politycznych uwarunkowań procesu kształtowania rozwiązań prawnych i regulacyjnych na poziomie europejskim. Powyższym towarzyszyły również metody typowe dla socjologii, tj. metoda obserwacyjna oraz wywiady z pracownikami krajowych organów

¹¹ Zob. m.in. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne. Wprowadzenie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. I, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2015, nb. 8.

administracji publicznej. Dzięki ich zastosowaniu możliwe było ustalenie wpływu aktów *soft law* UE z obszaru polityki klimatycznej na praktykę krajowej administracji publicznej.

4. Struktura rozprawy

Struktura rozprawy odzwierciedla przedstawione powyżej hipotezy badawcze. Rozważania podzielono na trzy rozdziały pozwalające na sformułowanie wniosków częściowych. Zostały one poprzedzone wstępem (rozdział I) oraz zwieńczone wnioskami końcowymi (rozdział V).

W rozdziale II przedstawiono zjawisko regulacyjne, jakim jest stosowanie prawa miękkiego na poziomie międzynarodowym, unijnym oraz krajowym. Rozważania osadzono w kontekście szerokiej działalności regulacyjnej egzekutywy UE, a także kompetencji normodawczych władzy wykonawczej w Polsce i Niemczech. Wnioski częściowe tego rozdziału odnoszą się do różnic między działalnością regulacyjną egzekutywy na poziomie europejskim, a działaniami na poziomie krajowym w obu analizowanych państwach.

Rozdział III poświęcono instrumentom regulacyjnym wykorzystywanym w obszarze prawa ochrony klimatu z uwzględnieniem perspektywy międzynarodowej, jej wpływu na rozwiązania przyjmowane przez UE, a także ich przełożenia na poziom krajowy. Istotnym elementem rozważań prowadzonych w tej części rozprawy była analiza rozwiązań prawnych przyjętych przez UE w celu realizacji celów unijnej polityki klimatycznej. Wnioski częściowe tego rozdziału skupiają się na tendencjach regulacyjnych zidentyfikowanych w tej grupie aktów normatywnych.

Rozważania w rozdziale IV, mającym charakter polemiczny z klasycznym spojrzeniem na akty prawa miękkiego UE, odnoszą się do reakcji, jaką w praktyce i teorii prawa wywołuje wzrost wykorzystywania unijnego *soft law*. Rozważania w pierwszej części rozdziału koncentrują się na w praktyce funkcjonowania aktów prawa miękkiego UE w działalności krajowych organów administracji w Polsce i Niemczech, a także w orzecznictwie europejskim, ze szczególnym uwzględnieniem praktycznych problemów wynikłych na tle stosowania kluczowych aktów prawa UE w obszarze ochrony klimatu. W dalszej części rozdziału analizie poddano relewantne z perspektywy stosowania prawa miękkiego UE wypowiedzi przedstawicieli polskiej i niemieckiej doktryny prawa administracyjnego. Wnioski częściowe tego rozdziału zawierają postulaty *de lege lata* oraz *de lege ferenda* zmierzające do zwiększenia pewności prawnej jednostek, wobec których akty prawa miękkiego UE mogą wywierać pewne skutki.

5. Główne wnioski

Przeprowadzona w pracy analiza pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków¹².

¹² Poniższe wnioski zostały przedstawione w podziale na główne hipotezy badawcze odpowiadające poszczególnym rozdziałom rozprawy. Równocześnie, ze względu na ograniczenia objętości autoreferatu, niektóre wątki poboczne zostały przedstawione w formie skróconej.

5.1 Wnioski sformułowane na tle pierwszej hipotezy badawczej

Znaczenie prawa miękkiego w relacjach między UE a jej państwami członkowskimi

1. Czynniki społeczno-gospodarcze w istotny sposób wpływają na strukturę źródeł prawa. Tak w relacjach między państwem a obywatelem, jak i między UE a jej państwami członkowskimi wyraźna jest tendencja, aby w sytuacji ograniczonego zaufania do regulatora zwiększać liczbę aktów prawnych przyjmowanych przez ograniczone grono podmiotów w toku wysoce sformalizowanych procedur. Wyklucza to powierzenie szerokich kompetencji prawotwórczych egzekutywie mającej bezpośredni związek z praktyką stosowania prawa, która z natury rzeczy nie należy do domeny parlamentu. Tendencja ta obserwowana jest również w polskim porządku prawnym, w którym – poza rozporządzeniami wykonawczymi o wyraźnym umocowaniu ustawowym – kompetencję organów administracji do przyjmowania aktów normatywnych ograniczono do wewnętrznej strefy ich działalności.
2. W obszarze integracji europejskiej powyższy brak zaufania miewa charakter wzajemny. Z jednej strony, niechęć ta może dotyczyć stosunku państwa do działań podejmowanych na poziomie UE i może przyjmować formę opóźnień w krajowej implementacji dyrektyw. Z drugiej, przejawem analogicznego problemu jest wzrost wykorzystywania przez unijnego prawodawcę rozporządzeń zamiast dyrektyw, co stanowi wyraz przekonania, że oddanie pola działania krajowemu legislatorowi nie będzie celowe.
3. Tak określona dynamika relacji między UE a jej państwami członkowskimi wobec aktów prawa miękkiego wymaga osadzenia w kontekście zasady subsydiarności (art. 5 ust. 4 TUE). Odnosi się ona zarówno do zakresu, jak i formy działania europejskiego prawodawcy. Przez część doktryny europejskiego prawa administracyjnego jest to uznawane za zachętę do sięgnięcia po akty prawa miękkiego — o ile pozwalają osiągnąć zamierzone cele przy minimalnym poziomie ingerencji. Równocześnie protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, do którego odwołuje się art. 5 ust. 4 TUE, dotyczy wyłącznie aktów prawodawczych – stąd w żaden sposób nie ogranicza wydawania *soft law* przez KE. Wśród norm prawa pierwotnego UE próżno szukać wymagań proceduralnych, jakim podlega wykorzystywanie aktów prawa miękkiego na poziomie europejskim.

Aktywność regulacyjna egzekutywy w multicyntycznym systemie prawnym

4. Równocześnie w multicyntycznym systemie prawnym aktywność regulacyjna egzekutywy istotnie wzrasta. Prawidłowość ta obserwowana jest zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. W konsekwencji wykorzystywanie aktów *soft law* nie należy do rzadkości – z perspektywy prawnika nie jest to „regulacyjna fanaberia”, lecz fakt, na który polska doktryna prawa administracyjnego nie może pozostać obojętna. Wbrew pozorom, wykorzystywanie

nietypowych instrumentów regulacyjnych nie stanowi w naukach prawnych nowego zjawiska. W prawie międzynarodowym publicznym akty *soft law* wykorzystywane są z powodzeniem od ponad pół wieku do regulowania kwestii, w których osiągnięcie politycznego kompromisu na poziomie międzynarodowym nie byłoby możliwe w krótkim terminie.

5. Polska doktryna prawa publicznego do działalności regulacyjnej egzekutywy (ang. *executive rulemaking*), polegającej na przyjmowaniu władczych, zewnętrznych aktów o charakterze generalnym, podchodzi bardzo zachowawczo. Z kolei doktryna niemiecka koncentruje się przede wszystkim na kryterium efektywności, przedkładając sprawność administrowania ponad restrykcyjną interpretację kryteriów legalności działania administracji publicznej. Koncepcja *Verwaltungsvorschriften*, od XIX w. funkcjonująca w niemieckiej nauce prawa administracyjnego, potwierdza istotne znaczenie praktyczne, jakie wykorzystywanie generalnych aktów egzekutywy ma dla funkcjonowania administracji publicznej. Wskazuje także na zasadność pogłębionej refleksji nad miejscem tego rodzaju instrumentów regulacyjnych w polskim porządku prawnym.
6. Tendencja do zwiększenia ciężaru regulacyjnego spoczywającego na egzekutywie widoczna jest też na poziomie europejskim, gdzie istnieje rozbudowane instrumentarium aktów unijnej władzy wykonawczej operacjonalizujących stosowanie prawa wtórnego. W tym celu wykorzystywane są zarówno akty prawa twardego nazywane aktami nieprawodawczymi (przyjmowane w formie rozporządzeń i dyrektyw wykonawczych oraz rozporządzeń i dyrektyw delegowanych), jak i akty prawa miękkiego. Akty nieprawodawcze są aktami o mocy powszechnie obowiązującej, podczas gdy ich odpowiedniki zaliczane do *soft law* są jej pozbawione. Akty obu kategorii przyjmowane są w procedurach eksperckich, które nie są wolne od zarzutów niskiej formalizacji. Jednak zarówno w przypadku aktów nieprawodawczych, jak i prawa miękkiego nie ulega wątpliwości ich bliskość względem głównych ośrodków decyzyjnych oraz związana z tym wysoka wartość merytoryczna z perspektywy podmiotu administrowanego – niezależnie od formalnoprawnego statusu aktu.

5.2 Wnioski sformułowane na tle drugiej hipotezy badawczej

Nietypowe instrumenty regulacyjne unijnego prawa ochrony środowiska i klimatu

7. Prawo ochrony środowiska oraz stanowiące jego wycinek prawo ochrony klimatu poddane są stale wzrastającej presji regulacyjnej. Wynika ona z nieustannej ewolucji czynników zagrażających prawnie chronionym wartościom, na które prawodawca nie może pozostać obojętny. Postęp techniczny wymusza dalszą specjalizację rzeczywistości prawnej, która w precyzyjny sposób musi odpowiedzieć na dynamicznie zachodzące zmiany. W zdecydowanej większości przypadków oznacza to konieczność zastosowania elastycznych

instrumentów regulacyjnych. Równocześnie w obszarze ochrony klimatu, poza zapewnieniem specjalistycznej wiedzy, na elastyczność wykorzystywanych instrumentów regulacyjnych w istotnym stopniu wpływa także immanentny związek między polityką klimatyczną a krajową strukturą źródeł wytwarzania energii (tzw. miksem energetycznymi) – jednym z fundamentów bezpieczeństwa energetycznego państwa. Kolejnym aspektem przyczyniającym się do uelastyczenia przyjmowanych rozwiązań jest konieczność osiągnięcia konsensu między wszystkimi państwami świata, co w naturalny sposób zmniejsza precyzję norm prawnych. Rykoszetowym skutkiem tak daleko posuniętego braku precyzji międzynarodowego prawa ochrony klimatu staje się radykalny wzrost tzw. litygacji klimatycznej. Mianem tym określa się pozwy wytaczane na tle działań podmiotów prywatnych i rządów, które szkodzą realizacji globalnych celów klimatycznych.

8. Katalog nietypowych instrumentów regulacyjnych wykorzystywanych w prawie ochrony środowiska UE jest bardzo zróżnicowany. Obejmują one rozwiązania zapewniające szeroki dostęp do informacji w sprawach zarządzania ochroną środowiska, środki zapewniające pomiar postępu dotychczasowych działań, instrumenty instytucjonalnej oceny skutków regulacji przez wąskie grupy eksperckie, jak również rozwiązania gwarantujące pozyskiwanie i gromadzenie informacji o zagrożeniach dla środowiska i ludzi, które wynikają z rozmaitych rodzajów działalności gospodarczej. W obszarze ochrony klimatu powyższe środki uzupełniane są o instrumenty zapewniające przepływ wyspecjalizowanej wiedzy eksperckiej, koordynację planowanych działań oraz wymianę doświadczeń krajowych organów administracji publicznej w ramach długoterminowego charakteru polityki klimatycznej UE.
9. Na marginesie należy zaznaczyć, że stosowane w UE podejście niejednokrotnie zakłada, że decyzje wymagające wiedzy specjalistycznej podejmowane są przez urzędników UE realizujących cele polityczne – przede wszystkim zatrudnionych w KE. Zakłada się tym samym, że urzędnicy podlegający umocowanym politycznie komisarzom są w stanie samodzielnie dokonać trafnych rozstrzygnięć w wysoce specjalistycznych kwestiach technicznych. Wydaje się, że nie należy uciekać od wymogu, aby rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu ochrony środowiska czyniły zadość wymogom przejrzystości procesu decyzyjnego, konsultacji społecznych czy możliwości zaskarżenia zapadłych rozstrzygnięć. Wymóg ten odnosi się zarówno do pracy gremiów eksperckich, jak i formułowania ostatecznych rozstrzygnięć przez urzędników podległych decydującym politycznym.

Wielopoziomowość i multicentryczność prawa ochrony klimatu

10. Działania z zakresu ochrony klimatu, które ze swojej istoty mają charakter globalny, stanowią bardzo dobry przykład swoistego „laboratorium regulacyjnego”, które pozwala dostrzec

sposób, w jaki złożoność okoliczności faktycznych oraz interesów politycznych i gospodarczych przekłada się na instrumenty regulacyjne wykorzystywane w ramach wielopoziomowego i multicentrycznego systemu prawnego. W relacjach między Sekretariatem UNFCCC (wyspecjalizowaną agendą klimatyczną ONZ), UE i jej państwami członkowskimi kwestie ochrony klimatu stanowią modelową egzemplifikację ogromnej skali politycznego zniuansowania procesu tworzenia rozwiązań prawnych dotyczących kwestii kluczowych dla ochrony suwerenności poszczególnych państw oraz ich gospodarek, takich jak np. kwestia samodzielnego kształtowania koszyka energetycznego.

11. Na poziomie unijnym egzemplifikację tego zjawiska stanowią rozwiązania prawne regulujące zarządzanie tzw. unią energetyczną w horyzoncie osiągnięcia celów polityki klimatyczno-energetycznej UE do 2030 r. Przykład rozporządzenia *Governance* pokazuje, że w obszarach newralgicznych politycznie akty prawa miękkiego UE wprowadzane są do europejskiego porządku prawnego nie tylko z woli unijnych instytucji, lecz również z inicjatywy samych państw członkowskich. W negocjacjach rozwiązań prawnych dot. unijnej polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. grupa państw wprost domagała się odejścia od dotychczasowych rozwiązań opartych na prawnie wiążących celach rozwoju energetyki odnawialnej. Konsekwencją powyższego było stworzenie na poziomie unijnym złożonego systemu koordynacji krajowych wysiłków klimatycznych, którego jednym z kluczowych elementów stały się zalecenia kierowane przez KE do państw członkowskich. Pokazuje to, że unijne *soft law* nie musi stanowić instrumentu narzucania woli politycznej, a może być również rozwiązaniem prawnym pożądanym przez suwerenne podmioty, które pozwala na realizację zasady pomocniczości w odniesieniu do formy działania.
12. Równocześnie jednak w przypadku rozporządzenia *Governance* decyzja o przyznaniu KE kompetencji do wydawania zaleceń kierowanych do państw członkowskich była podejmowana w okolicznościach mogących wskazywać na brak pełnego rozeznania konsekwencji takiego posunięcia po stronie rządów krajowych. Należy bowiem zaznaczyć, że w porządkach prawnych państw członkowskich akty krajowego *soft law* mają zróżnicowany status prawny. W konsekwencji, w kulturze prawnej niektórych państw (w tym m.in. Niemiec, Francji czy Szwecji) zalecenia takie mogą spotkać się z odmiennym odbiorem na poziomie krajowych organów administracji publicznej, które w praktyce są głównymi adresatami tych aktów. Przykład sporu prawnego możliwego w sytuacji, gdy poziom krajowy gwarantuje

wyższy od unijnego standard sądowej kontroli aktów *soft law*, stanowił wyrok TSUE w sprawie C-911/19 zainicjowanej pytaniem prejudycjalnym francuskiej *Conseil d'État*¹³.

5.3 Wnioski sformułowane na tle trzeciej hipotezy badawczej

Znaczenie aktów prawa miękkiego UE dla praktyki organów administracji publicznej

13. W realiach dalece postępującej europeizacji prawa administracyjnego, obserwowanej zarówno na poziomie stanowienia, jak i stosowania prawa, konieczne jest uznanie skutków, jakie dla systemu prawa ma jego multicentryczny charakter. Jego konsekwencją jest bowiem nie tylko to, że w procesie stosowania prawa krajowe organy wykonawcze i sądowe uwzględniać muszą normy prawne pochodzące z innych ośrodków decyzyjnych. Równie istotne staje się uznanie, że instrumenty regulacyjne powstające na poziomie europejskim kształtowane są przez tradycje konstytucyjne wszystkich państw członkowskich – w całej ich złożoności. Wynika z tego, że nie mogą być one odczytywane wyłącznie przez soczewkę stanowiska krajowej doktryny prawa administracyjnego. Innymi słowy, opowiadając się za tym, aby na poziomie europejskim legislacja przewidywała wykorzystanie aktów prawa miękkiego (tj. aktów regulacyjnych egzekutywy), nie można wychodzić z założenia, że ich „wartość regulacyjna” jest taka sama, jaką miałyby tak samo nazwane krajowe akty prawa miękkiego przyjęte w obszarze wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego.
14. Fakt, że w polskim systemie prawnym nietypowe akty regulacyjne egzekutywy nie są rozpoznawane jako akty prawa powszechnie obowiązującego nie oznacza, że unijny akt należący do tej samej kategorii jest prawnie irrelevantny w ramach europejskiego porządku prawnego. Na gruncie prawa europejskiego nie ulega bowiem wątpliwości, że w toku europejskiej integracji powstał „nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek tylko w wąskich dziedzinach, swoje prawa suwerenne”¹⁴. Choć w działalności unijnych sądów dostrzeżone zostały wyzwania związane z wzrostem wykorzystania *soft law*, jak na razie nie doprowadziło to do przyjęcia adekwatnych środków ochrony prawnej. Obecnie postulaty takie formułowane są przede wszystkim w opiniach rzeczników generalnych – zwłaszcza Michała Bobeka. Uwzględniając istotne znaczenie orzecznictwa dla postępu integracji europejskiej nie jest jednak wykluczone, że w niedalekiej przyszłości TSUE przypisze aktom prawa miękkiego zupełnie inną wartość regulacyjną niż ma to miejsce w polskim katalogu źródeł prawa.

¹³ Wyrok TSUE z 15 lipca 2021, C-911/19 (*Fédération bancaire française, FBF, przeciwko Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, ACPR*), ECLI:EU:C:2021:599.

¹⁴ Wyrok ETS z 05.02.1963, 26/62 (*Van Gend & Loos przeciwko Nederlandse Administratie der Belastingen*), ECLI:EU:C:1963:1.

15. Powyższe ma także konsekwencje dla udziału polskiej administracji w europejskim procesie legislacyjnym. Zaangażowane w niego krajowe organy administracji powinny rozumieć konsekwencje regulacyjne swoich stanowisk negocjacyjnych wyrażających zgodę na wykorzystanie na poziomie europejskim aktów *soft law*. W takich sytuacjach nie należy ograniczać się wyłącznie do postrzegania ich w kategoriach właściwych instrumentom krajowego porządku prawnego. Co więcej, ze względu na to, że w niektórych państwach członkowskich akty takie podlegają kognicji sądów powszechnych, w sytuacji, gdy akt prawa miękkiego UE zostanie zbagatelizowany należy liczyć się z możliwością politycznych konsekwencji w relacjach z takimi państwami, zaś w perspektywie długoterminowej – z możliwymi sporami prawnymi na tle stanów faktycznych o elemencie transgranicznym.
16. Analiza działalności polskich organów administracji oraz sądownictwa administracyjnego wskazuje na to, że prawo miękkie UE w przeważającej większości spraw traktowane jest jako dokument o nieznanym zastosowaniu prawnym, wykorzystywany „ornamentacyjnie” dla poszerzenia argumentacji potwierdzającej z góry obraną tezę. W klasycznym ujęciu akty te uznawane są przez polskie sądy administracyjne za dokumenty urzędowe, którego analiza jest możliwa jedynie wtedy, gdy zostanie on zgłoszony w ramach wniosku dowodowego. Równocześnie ze względu na wysoce techniczny charakter poruszanych w nich kwestii, dopuszcza się możliwość przywoływania aktów unijnego *soft law* w oryginalnej wersji językowej, tj. w języku angielskim, bez konieczności tłumaczenia na język polski. Powyższe oznacza, że o ile akt prawa miękkiego UE nie zostanie przywołany przez stronę postępowania, polskie sądy administracyjne nie podejmują polemiki z ich treścią. W praktyce rozstrzygnięcia sądowe zapadłe na tle wykorzystywania aktów unijnego *soft law* zdarzają się niezwykle sporadycznie. Nie oznacza to, że akty prawa miękkiego UE są kadrom polskiej administracji całkowicie obce. Przykładowo, w obszarze międzynarodowego prawa ochrony klimatu, ze względu na liczne powiązania z systemem ONZ, widoczne jest oswojenie z miękkimi formami regulacji. Jest to jednak wyraz kompetencji osób aktywnych w tym obszarze, nie zaś ogólnej tendencji. Nie ma również bezpośredniego przełożenia na zdecentralizowane wykorzystywanie aktów *soft law* UE przez polskie organy administracji.
17. Powyższe znalazło także swoje odzwierciedlenie w sposobie, w jaki polskie i niemieckie organy administracji publicznej podeszły do zaleceń, jakie KE skierowała do nich na gruncie rozporządzenia *Governance*. Abstrahując od politycznych uwarunkowań stojących za *meritum* problemów objętych zaleceniami KE, na tle prowadzonych w rozprawie rozważań kluczowy jest sposób, w jaki akty te zostały potraktowane. Podczas gdy organ polskiej administracji do treści zaleceń odniósł się w sposób ogólnikowy i zdawkowy, a w jego stanowisku wielokrotnie

podkreślano brak mocy prawnie wiążącej unijnego *soft law*, niemiecki odpowiednik przyjął podejście zgoła odwrotne. W odmiennościach tych pobrzmiwa nie tylko o wiele dłuższy staż niemieckiej administracji w procesie integracji europejskiej. Zdaje się, że doświadczenie federalizmu i związana z nim różnorodność stosowania prawa przełożyły się na to, że organy niemieckiej administracji publicznej z większą otwartością podchodzą do instrumentów regulacyjnych, których celem jest ustandaryzowanie ich działalności wewnątrz UE. Podejście polskiej administracji publicznej wyraźnie koncentrowało się zaś na perspektywie czysto legalistycznej – w czym zdają się rezonować negatywne doświadczenia działalności regulacyjnej egzekutywy w czasach poprzedniego ustroju.

Znaczenie praktyki organów administracji państw członkowskich wobec aktów prawa miękkiego UE dla procesu integracji europejskiej

18. Z perspektywy prawnej proces integracji europejskiej nie ogranicza się do przyjmowania aktów prawa UE oraz rozstrzygania sporów powstałych na tle ich stosowania. Równie istotna jest rola, jaką w tym procesie odgrywa egzekutywa. Sposób traktowania aktów prawa miękkiego UE przez wszystkie organy państwa członkowskiego (także władzy wykonawczej) staje się jednym z czynników wpływających na jego odbiór w europejskiej przestrzeni prawnej. Tymczasem wśród pracowników unijnych instytucji wizerunek polskiej administracji kreowany jest w oparciu o dwa rodzaje doświadczeń. Po pierwsze, są to publiczne wypowiedzi polityków. Po drugie, nie mniej istotną rolę odgrywa poziom ekspercki. Niejednokrotnie to właśnie działania urzędników danego państwa stają się dla przedstawicieli unijnych instytucji jedynym źródłem wiedzy na temat złożoności i wrażliwości krajowego stanowiska.
19. Celem zwiększonego zainteresowania krajowej doktryny prawa administracyjnego aktami prawa miękkiego UE nie jest zatem wizerunek polskiej administracji jako „spolegliwej”, lecz „współpracującej”, w duchu zasady lojalnej współpracy wynikającej z art. 4 ust. 3 TUE. Organy administracji publicznej aktywne w obszarach poddanych intensywnej europeizacji muszą być świadome znaczenia i wielowymiarowego charakteru swojej roli w multicentrycznym systemie prawnym. Choć są one organami administracji krajowej, muszą rozumieć także ponadnarodowy wymiar swojej działalności oraz jej szersze konsekwencje – nawet jeśli nie mają one wprost charakteru prawnego.

Wnioski płynące z porównania stanowisk doktryny prawa polskiego i niemieckiego

20. Ze względów historycznych oraz w opozycji do socjalistycznego pojmowania kompetencji prawotwórczych, doktryna prawa publicznego w Polsce swoje rozważania na temat znaczenia aktów prawa miękkiego koncentruje na dychotomicznym podziale na akty prawa powszechnie obowiązującego oraz akty prawa wewnętrznie obowiązującego. Jako jedyny konstytucyjnie

dopuszczalny poziom doprecyzowania materii ustawy wskazuje się rozporządzenie wykonawcze. Na niedostatki takiego podejścia w kontekście europeizacji krajowego prawa administracyjnego wskazywał przede wszystkim Michał Kulesza, ale obserwacje te rezonują również w pracach Ewy Łętowskiej oraz Michała Jabłońskiego.

21. Tymczasem analiza stanowiska doktryny prawa niemieckiego wskazuje, że skuteczne doprecyzowanie materii ustawowej może przebiegać również na trzecim poziomie – regulacji wydanych przez same organy administracji, które na bieżąco administrują daną grupą zagadnień. Choć stanowisko doktryny niemieckiego prawa publicznego w zakresie określenia miejsca przepisów administracyjnych (niem. *Verwaltungsvorschriften*) w krajowym katalogu źródeł prawa nie jest jednolite, to jednak w orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że w pewnych przypadkach mogą one wywoływać prawnie wiążące skutki zewnętrzne. W takich przypadkach niemieckie organy administracji oraz sądy administracyjne powołują się na konieczność poszanowania realizacji zasady równego traktowania obywateli przez organy administracji, a także zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań obywatela, które kształtowane są przez brzmienie przepisu administracyjnego.
22. Powyższe przekłada się na gotowość dogmatyki i praktyki niemieckiego prawa publicznego do szerszego włączenia *soft law* UE do działalności krajowych organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych. Dokumenty te w procesie stosowania prawa traktowane są jako źródło szczególnej wiedzy eksperckiej i w szerokim zakresie podlegają cytowaniu w niemieckim orzecznictwie. Sądy przyznają im dużą wartość, choć równocześnie nie czują się związane ich treścią. Otwartość ta pozwoliła na wypracowanie w niemieckiej doktrynie prawa publicznego nowych koncepcji integracji nietypowych aktów regulacyjnych egzekutywy (zarówno unijnej, jak i krajowej) do krajowego systemu źródeł prawa. Autorami najbardziej rozwiniętych koncepcji są Matthias Knauff oraz Dominik Arndt.
23. Mając na uwadze odmienną specyfikę uwarunkowań konstytucyjnych w Polsce i Niemczech, nie ulega wątpliwości, że praktyka stosowania aktów prawa miękkiego jest w UE faktem, który jednakowo dotyka obu państw. W obliczu powyższego, kierunki rozwoju niemieckiej dogmatyki prawa mogą stanowić istotny wkład do debaty naukowej prowadzonej w Polsce. Wśród wątków podnoszonych na gruncie niemieckiego prawa administracyjnego wskazać można podporządkowanie aktów *soft law* aktom „twardego” prawa powszechnie obowiązującego, wieloaspektowość analizy, jakiej poddawane być powinny miękkie instrumenty regulacyjne, a także gotowość do przyznania im pewnych zewnętrznych (tj. wiążących również poza stosunkiem organizacyjnej podległości) skutków prawnych.

Próba określenia miejsca aktów prawa miękkiego UE w polskim katalogu źródeł prawa: postulat należytej staranności

24. W aktualnym stanie nauki prawa w Polsce akty prawa miękkiego nie są traktowane jako zawierające normy prawne, a jedynie pozaprawne standardy postępowania. Nie pozwala to mówić o związaniu organu administracji treścią unijnego *soft law*. Równocześnie na gruncie orzeczenia *Grimaldi* nie można jednak również uznać, że możliwa jest arbitralna odmowa zastosowania takiego aktu. W opinii Autorki akty unijnego prawa miękkiego traktowane być powinny jako elementy stanu faktycznego, które podlegają analizie w toku rozpoznania sprawy. Posługując się – w pewnym uproszczeniu – analogią do kategorii prawa cywilnego można by uznać, że podczas gdy akty prawa twardego UE po stronie stosującego je organu administracji wywołują swoiste „zobowiązanie należytego rezultatu” rozumiane jako brak możliwości odstąpienia od brzmienia tego aktu, akty *soft law* UE wiążą się ze „zobowiązaniem należytej staranności”, tj. organ administracji musi wykazać, że w należyтым stopniu pochylił się nad jego treścią. Immanentną częścią takiego układu jest zastosowanie w odniesieniu do aktów prawa miękkiego zasady „zastosuj lub wyjaśnij” (ang. *comply or explain*) wynikającej z zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE.
25. Równocześnie w odniesieniu do aktów unijnego prawa miękkiego zasada *comply or explain* nie może być traktowana przez krajowe organy administracji jako uciążliwy wymóg, z którego można zwolnić się poprzez ogólnikowe uzasadnienie. Zasada ta powinna być raczej traktowana jako jedna z form realizacji zasady lojalnej współpracy między UE a jej państwami członkowskimi (art. 4 ust. 3 TUE). Zdaniem Autorki w odniesieniu do aktów unijnego *soft law* występuje więc nie tyle obowiązek uwzględnienia treści aktu prawa miękkiego przez organ administracji związany jego treścią, co obowiązek rozpatrzenia treści takiego aktu. W przypadku odstąpienia od treści unijnego aktu prawa miękkiego zachodzi w przekonaniu Autorki konieczność podania argumentacji relewantnej tak dla poziomu europejskiego, jak i dla poziomu krajowego, tj. odnoszącej się do *meritum* rozwiązań zaproponowanych na poziomie europejskim, które krajowy organ administracji zdecydował się uznać za niedostateczne z perspektywy ochrony wartości konstytucyjnych.

Perspektywy regulacyjne: postulaty *de lege ferenda*

26. Unijne *soft law*, choć w opinii wydających je podmiotów służy zwiększeniu równości, transparentności, pewności prawa, jego poprawności i jednolitości interpretacji, częstokroć odnosi skutek odwrotny do zamierzonego. Brak jakichkolwiek uregulowań odnoszących się do powstawania i stosowania przez unijną egzekutywę aktów prawa miękkiego stanowi zagrożenie nie tylko dla legitymizacji działania UE, lecz także jej równowagi instytucjonalnej

oraz wewnętrznego podziału kompetencji. Brak mechanizmów uprzedniej kontroli aktów prawa miękkiego skutkować może zacieraniem granic między aktami czysto interpretacyjnymi a aktami prawa twardego, do czego może prowadzić wprowadzanie do aktów interpretacyjnych nowych elementów normatywnych, nieznajdujących odzwierciedlenia w unijnym *hard law*. Zagadnienie jest tym bardziej doniosłe, że zgodnie z orzecznictwem TSUE wadliwe (tj. noszące znamiona „pozorności” i zmierzające do wywoływania skutków właściwych prawu powszechnie obowiązującemu) akty prawa miękkiego nie są uznawane za nieistniejące, lecz wymagają uchylecia na drodze sądowej.

27. Na poziomie europejskim dostrzegane są dwie przeciwstawne tendencje: wzrasta wykorzystywanie aktów prawa miękkiego przez organy unijnej egzekutywy (zwłaszcza KE oraz agencje wykonawcze), równocześnie jednak unijne orzecznictwo zdaje się pozostawać w tyle za praktyką regulacyjną. W dalszym ciągu podstawowym orzeczeniem odnoszącym się do znaczenia unijnego prawa miękkiego dla państw członkowskich pozostaje zapadły pod koniec lat 80. XX w. wyrok w sprawie *Grimaldi*. Jego tezy – choć nie sposób odmówić im słuszności w zakresie literalnej wykładni prawa pierwotnego UE – zdają się nie dorastać do wyzwań współczesności. W przywoływanym orzeczeniu Trybunał skoncentrował się na wyraźnie określonym w traktatach prawnym charakterze zaleceń jako aktów pozbawionych mocy prawnie wiążącej i wprost wyłączonych z zakresu kontroli legalności na gruncie art. 263 TFUE. Tymczasem stale rosnące wykorzystanie aktów unijnego *soft law* w praktyce obrotu prawnego zdaje się sugerować anachroniczność takiego podejścia, zwłaszcza wzięwszy pod uwagę ewolucyjny charakter europejskiego porządku prawnego.
28. Obecnie akty unijnego prawa miękkiego podlegają zróżnicowanej kontroli sądowej w zależności od trybu postępowania. W konsekwencji wyroku *Grimaldi* pełna kontrola legalności takich aktów możliwa jest jedynie w ramach odpowiedzi na pytanie prejudycjalne (art. 267 TFUE). Kontrola *soft law* UE wykluczona jest jednak w toku postępowania ws. legalności aktu prawnego UE ze względu na zawarte w art. 263 akapit 1 TFUE wyłączenie spod jego zakresu zaleceń i opinii. *De lege ferenda* niezbędne wydaje się wzmocnienie demokratycznej legitymizacji aktów prawa miękkiego UE poprzez dopuszczenie pełnej sądowej kontroli ich legalności na poziomie unijnym. W tym celu niezbędne wydaje się poszerzenie zakresu kontroli legalności unijnego *soft law* na mocy art. 263 TFUE poprzez objęcie zakresem tego przepisu również zaleceń, przy podtrzymaniu aktualnie obowiązującego wyłączenia opinii spod zakresu kontroli. Jako krótkoterminowe rozwiązanie doraźne, zbliżony rezultat byłby również możliwy poprzez aktualizację dotychczasowej linii orzeczniczej TSUE względem kontroli legalności zaleceń i innych aktów prawa miękkiego UE. Zmiana taka

polegać powinna na odzwierciedleniu zasady prymatu treści aktu nad jego formą w sposób zaproponowany przez RG M. Bobeka, tj. poprzez uwspółcześnienie kryteriów sądowej kontroli aktu określonych w wyroku ERTA z uwzględnieniem ich pierwotnego brzemienia.

Uwagi końcowe: spoglądając w trudną przeszłość i niełatwą przyszłość

29. Przeprowadzona w rozprawie analiza wykazała duże znaczenie praktyczne aktów regulacyjnych egzekutywy zarówno w działaniu europejskich instytucji, jak i organów niemieckiej administracji publicznej. Z pewnością również w praktyce polskich organów administracji wykorzystanie unijnego *soft law* będzie wzrastać. W związku z obserwowanym na poziomie UE stabilnym wzrostem wykorzystania aktów prawa miękkiego, na intensywności zyskiwać będzie potrzeba pogłębionej refleksji doktrynalnej nad konsekwencjami multicentryczności polskiego systemu prawnego dla krajowego systemu źródeł prawa. Wydaje się, że coraz bardziej paląca staje się odpowiedź na pytanie, czy możliwe jest funkcjonowanie multicentrycznego systemu prawnego bez równoczesnej multicentryczności krajowego systemu źródeł prawa.
30. W tym kontekście wartościowe wydaje się być sięgnięcie do doświadczeń innych państw UE, których porządki prawne szerzej rozpoznają *soft law*. Poza niemieckimi, na uwagę zasługują rozwiązania francuskie, belgijskie czy szwedzkie, których analiza wykraczała poza ramy niniejszej pracy. Ich analiza może stanowić przestrzeń do rozwoju krajowej doktryny prawa publicznego w kontekście coraz większej europeizacji oraz technokratyzacji przepisów. Analiza powinna uwzględniać także sposób, w jaki na podejście do prawa miękkiego UE wpływa przyjęta w danym państwie koncepcja aktu administracyjnego, a także kwestię tego, jak wykorzystanie *soft law* wpływa na realizację zasad proporcjonalności, pomocniczości, równości oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań.
31. W dobie kryzysu bezpieczeństwa w relacjach z Rosją oraz osłabienia UE przez Brexit i pandemię COVID-19, proces integracji europejskiej napotyka na szereg wyzwań politycznych i gospodarczych, na tle których problemy natury prawnej zdają się schodzić na dalszy plan. Nie oznacza to jednak, że tracą one na swojej doniosłości. Uwzględniając dotychczasową zachowawczość europejskiego orzecznictwa względem *soft law*, nie ulega wątpliwości, że zwiększenie legitymizacji działań unijnej egzekutywy wzmocniłoby demokratyczne fundamenty integracji europejskiej. Równocześnie jednak powyższe okoliczności faktyczne sprawiają, że obecnie głęboko niezasadne byłoby poddawanie unijnych traktatów jakiegokolwiek rewizji. W konsekwencji, jedyne wyobrażalne rozwiązanie problemów poruszanych w niniejszej pracy może mieć swoje źródło w działalności doktryny oraz aktualizacji dotychczasowych linii orzeczniczych.