

Anna Pudło

Przestrzeganie zasady pomocniczości w polskim parlamencie

Roczniki Administracji i Prawa 13, 27-37

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

PRZESTRZEGANIE ZASADY POMOCNICZOŚCI W POLSKIM PARLAMENCIE

1. WPROWADZENIE

Zasada pomocniczości jest jedną z głównych zasad prawa UE. Została ona wprowadzona na podstawie Traktatu z Maastricht¹. Wówczas jej definicja oznaczała, że Wspólnota, w dziedzinach nienależących do jej wyłącznej kompetencji, podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. Obowiązek jej przestrzegania spoczywa zatem na wszystkich instytucjach unijnych. W tym kontekście 25 października 1993 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja zawarły Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie procedur urzeczywistniania zasady pomocniczości, które uregulowało proceduralne aspekty współpracy.

Następnie do Traktatu z Amsterdamu został dołączony Protokół [nr 30] w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, który zawierał precyzyjne kryteria stosowania obu tych zasad. Stworzono wówczas formalną podstawę do rozpatrywania zasad pomocniczości i proporcjonalności przez parlamenty narodowe, pozostawiając im 6 tygodni na badanie projektu aktu prawnego lub projektu środka przyjmowanego w ramach Tytułu VI TUE dotyczącego współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (6 tygodni musiało upłynąć pomiędzy przekazaniem projektu do PE i Rady we wszystkich językach a wpisaniem go do porządku obrad Rady, art. 3 Protokołu nr 9 dołączonego do TUE, TWE i TEWEA na mocy Traktatu z Amsterdamu).

Problematyka dotycząca badania przestrzegania zasady pomocniczości była również przedmiotem obrad I grupy roboczej podczas prac Konwentu Europejskiego². Raport końcowy tej grupy z 23 września 2002 r.³ przewidywał m.in. utworzenie mechanizmu wczesnego ostrzeżenia⁴. Także postanowienia Protokołu nr 2 dołączonego do Traktatu Konstytucyjnego szeroko regulowały tę kwestię.

* dr; Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie. Artykuł został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS5/04619.

¹ K. Korhonen, *Guardians of subsidiarity; national parliaments strive to control EU decision-making*, FIIA Briefing Paper 84, May 2011.

² Konwent Europejski rozpoczął pracę w dniu 28 lutego 2002 r., a zakończył 10 lipca 2003 r. 18 lipca 2003 r. Przewodniczącemu Rady Europejskiej został przedstawiony projekt „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”.

³ Zob. *The European Convention, Conclusions of the Working Group I on the Principle of Subsidiarity*, Brussels, 23.09.2002, CONV 286/02

⁴ Szerzej: A. Pudło, *Rola drugich izb parlamentów państw członkowskich w sprawach Unii Europejskiej w świetle regulacji krajowych i unijnych*, Warszawa 2011, s. 66 i nast.

Ostatnie regulacje w tym obszarze to postanowienia Traktatu z Lizbony⁵, który w procedury poszanowania zasady pomocniczości włączył Komitet Regionów. Komitet Regionów uzyskał m.in. uprawnienia skargowe służące ochronie jego prerogatyw w procesie stanowienia prawa (art. 8 akapit 2 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). Niewątpliwie największą innowacją Traktatu z Lizbony w odniesieniu do zasady pomocniczości jest jednak bezpośrednie zaangażowanie parlamentów narodowych w procedurę kontrolowania poszanowania tej zasady. Parlamente narodowe stały się niejako strażnikami zasady pomocniczości. W tym miejscu warto odnieść się do sformułowanych w doktrynie opinii dotyczących udziału parlamentu narodowego w mechanizmie badania zasady pomocniczości, które nie są jednoznaczne. P. de Wilde postrzega badanie zasady pomocniczości jako wykonywanie funkcji konstytucyjnej, która nie powinna być sprawowana przez parlament narodowy, ale przez Trybunał Sprawiedliwości lub krajowe sądy konstytucyjne. Natomiast L. Cooper uważa, że badanie pomocniczości należy rozpatrywać z politycznego punktu widzenia, tj. skuteczności sprawowania władzy. Z kolei w opinii P. de Wilde udział parlamentów w mechanizmie wczesnego ostrzegania powoduje powstanie niejasnej sytuacji co do roli i zadań poszczególnych instytucji UE oraz ich odpowiedzialności. W jego opinii głównym zadaniem parlamentów narodowych jest kontrola rządów krajowych⁶, a nie instytucji UE.

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki mechanizmu badania zasady pomocniczości przez Sejm i Senat. W analizie uwzględniono kwestię zarówno unijnych, jak i krajowych podstaw prawnych przedmiotowego mechanizmu. Uwaga została zwrócona również na problemy jego funkcjonowania w praktyce.

2. PODSTAWA PRAWNA MECHANIZMU BADANIA PRZESTRZEGANIA ZASADY POMOCNICZOŚCI

W Traktacie z Lizbony do problematyki przestrzegania zasady pomocniczości odnoszą się następujące regulacje:

- art. 5 TUE zawiera definicję zasady pomocniczości: *Unia podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, 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*] oraz wskazanie roli parlamentów narodowych. Postanowienia tego artykułu mają charakter materialny;

- art. 12 lit. b TUE stanowi, że parlamente narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii, czuwając nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole nr 2. Jak zauważa C. Mik, postanowienia omawianego artykułu zobowiązują parlamente do czuwania nad poszanowaniem zasady pomocniczości. Postanowienia artykułu mają charakter blankietowy i odsyłają do konkretnych regulacji określonych w Protokole nr 2;

- art. 69 TfUE zawiera wskazanie, że parlamente narodowe zapewniają zgodność z zasadą pomocniczości projektów ustawodawczych przedkładanych w ramach współpracy politycznej i sądowej w sprawach karnych, zgodnie z Protokołem nr 2;

⁵ Zob. P. de Wilde, *Designing Politicization. How control mechanisms in national parliaments affect parliamentary debates in EU policy-formulation*, „ARENA Working Paper” 2009, No. 13.

- Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, który definiuje i wprowadza mechanizm monitorowania przez parlamenty państw członkowskich zasady pomocniczości. Tym samym postanowienia Protokołu włączają parlamenty narodowe w proces prawodawczy UE⁷.

Należy przy tym odnotować, że choć Protokół nr 2 reguluje stosowanie obydwu zasad, to jednak nowe uprawnienia parlamentów narodowych płyną wyłącznie z mechanizmu kontrolnego dotyczącego zasady pomocniczości⁸. Warto wskazać również to, że – jak wynika już z art. 2 ust. 1 i art. 3 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej – funkcja parlamentów nie obejmuje całości zakresu działania zasady pomocniczości, lecz jest ograniczona do weryfikacji aktów prawodawczych. Przy czym pojęcie aktu prawodawczego nie jest jednoznaczne⁹. Oznacza to w praktyce, że spod kontroli są wyjęte wszelkie inne akty niż prawodawcze wydawane w zasadniczym zakresie integracji (część III TFUE).

3. PROCEDURA BADANIA PRZESTRZEGANIA ZASADY POMOCNICZOŚCI NA PODSTAWIE PROTOKOŁU NR 2¹⁰

Mechanizm badania przestrzegania zasady pomocniczości jest określany jako procedura *lex specialis* w stosunku do ogólnej weryfikacji projektów aktów prawodawczych UE. Procedura badania przestrzegania zasady pomocniczości wynika z art. 4–8 Protokołu nr 2 i obejmuje dwa etapy: *ex ante* i *ex post*. Jej specyfika polega z jednej strony na możliwości oceny projektu aktu prawodawczego przez parlament narodowy bezpośrednio na szczeblu unijnym – kontrola *ex ante* (w formie uzasadnionych opinii, art. 3 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej), a z drugiej strony na możliwości obrony swoich prerogatyw w tej materii przed Trybunałem Sprawiedliwości – kontrola *ex post* (art. 8 Protokołu nr 2)¹¹.

Niewątpliwie podstawowe znaczenie ma kontrola o charakterze *ex ante*, która „teoretycznie” obejmuje ocenę wszystkich projektów aktów ustawodawczych. Natomiast kontrola *ex post* ma charakter wybiórczy i zależy od aktywności skarżącego. Zarazem kontrola *ex ante* ma zasadniczo charakter kolektywny i polityczny. Skutek legislacyjny takiej kontroli ma względny charakter i pojawia się dopiero wówczas, gdy zebrana będzie odpowiednia liczba negatywnych opinii parlamentarnych. W określonych okolicznościach kontrola ta może doprowadzić do zablokowania uchwalenia aktu. Natomiast kontrola *ex post* może doprowadzić do delegalizacji aktu w przypadku indywidualnej skargi¹².

⁷ Zob. J. Barcz, *Umocnienie roli parlamentów narodowych na mocy Traktatu z Lizbony. Wyzwanie dla Sejmu i Senatu*, Warszawa 2008.

⁸ Ibidem, s. 45.

⁹ Zob. C. Mik, *Opinia prawna na temat pojmowania aktów ustawodawczych i znaczenia tego pojęcia dla pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2010, nr 2, s. 96-103.

¹⁰ Zob. A. von Bogdandy, J. Bast, *The Federal Order of Competences*, [w:] *Principles of European Constitutional Law*, red. A. von Bogdandy and J. Bast, Oxford 2009, s. 300 i nast. s. 301.

¹¹ Zob. C. Mik, *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, nr 2, 51.

¹² Ibidem, s. 81.

3.1. ETAPY MECHANIZMU MONITOROWANIA PRZESTRZEGANIA ZASADY POMOCNICZOŚCI Z PROTOKOŁU NR 2 (ART. 4–8 PROTOKOŁU)

W pierwszym etapie następuje przekazanie przez Komisję Europejską projektów aktów prawodawczych UE parlamentom narodowym „równocześnie z ich przekazaniem prawodawcy Unii”. Obowiązek taki ciąży również na Parlamencie Europejskim, Radzie UE, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskim Banku Centralnym, Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz grupie państw członkowskich, o ile występują one z inicjatywą legislacyjną. Etap ten obejmuje również sporządzanie uzasadnień projektów aktów prawodawczych pod kątem ich zgodności z zasadą pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z art. 5 Protokołu uzasadnienie powinno składać się z następujących elementów: oceny skutków finansowych, oceny skutków regulacji wprowadzonych przez państwa członkowskie w przypadku dyrektywy, wskaźników jakościowych oraz ilościowych (tam, gdzie jest to konieczne), wskaźników minimalizowania obciążeń finansowych lub administracyjnych, które są nakładane przez Unię Europejską, rządy państw, władze regionalne lub lokalne podmioty gospodarcze oraz obywateli. W drugim etapie parlamenty narodowe mogą sporządzić „uzasadnioną opinię” w przypadku, gdy w ich ocenie projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Zgodnie z art. 6 Protokołu każdy parlament ma osiem tygodni na wyrażenie opinii w stosunku do projektu aktu ustawodawczego. Czas ośmiu tygodni jest liczony od momentu przekazania projektu aktu parlamentom w języku urzędowym przez właściwą instytucję. Uzasadniona opinia jest kierowana do Przewodniczącego Komisji Europejskiej, Rady UE lub Parlamentu Europejskiego. Postanowienia art. 6 Protokołu wymieniają wyraźnie drugą izbę parlamentu, która jest uprawniona do formułowania i przedkładania opinii dotyczącej zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości. W trzecim etapie Parlament Europejski, Komisja Europejska, Rada UE oraz, jeżeli projekt aktu ustawodawczego pochodzi od nich, grupa Państw Członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny lub Europejski Bank Inwestycyjny mają obowiązek uwzględnić uzasadnione opinie wydane przez parlamenty lub izbę.

Zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 1 akapit drugi Protokołu, każdy parlament dysponuje dwoma głosami rozdzielonymi w zależności od krajowego systemu parlamentarnego. Jeżeli parlament jest dwuizbowy, wówczas każda z izb ma do dyspozycji jeden głos.

Art. 7 Protokołu opisuje dwie procedury, określane jako „żółte” i „pomarańczowe kartki”. Procedura „żółtej kartki” została przewidziana w art. 7 ust. 2 Protokołu. Zgodnie z jego postanowieniami, jeżeli liczba uzasadnionych opinii stanowi co najmniej jedną trzecią liczby głosów przyznanych parlamentom (a jedną czwartą w odniesieniu do projektów PWBis), to projekt aktu prawodawczego zostaje poddany ponownej analizie, w następstwie której może być podtrzymany, zmieniony lub wycofany.

Procedura „pomarańczowej kartki” (nie było jej w postanowieniach Traktatu konstytucyjnego) została przewidziana w art. 7 ust. 3 Protokołu i dotyczy sytuacji, kiedy w ramach zwykłej procedury prawodawczej „uzasadnione opinie” stanowią co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom. Wówczas to Komisja Europejska po ponownej analizie może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. W przypadku, kiedy Komisja Europejska podtrzyma projekt, musi przedstawić „uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że wniosek ten jest zgodny z zasadą pomocniczości”. Uzasad-

niona opinia Komisji Europejskiej oraz opinie parlamentów są przekazywane do Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE, które uwzględniają je w toku zwykłej procedury prawodawczej (art. 7 ust. 3 akapit drugi). Na tym etapie są podejmowane następujące działania:

- przed zakończeniem pierwszego czytania prawodawca Unii (Parlament Europejski i Rada UE) rozważa zgodność wniosku dot. aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości (art. 7 ust. 3 lit. a), mając na uwadze opinie przedstawione przez większość parlamentów oraz opinię Komisji Europejskiej;
- jeżeli Rada UE (większością 55% swoich członków) lub Parlament Europejski (większością głosów) stwierdzą niezgodność projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości, projekt nie będzie dalej rozpatrywany (art. 7 ust. 3 lit. b).

Na podstawie postanowień tego artykułu parlamenty lub ich izby już na etapie pierwszego czytania projektu aktu prawnego UE są w stanie zablokować dalsze prace nad nim, jeśli większość ich opinii będzie stwierdzała niezgodność projektu z zasadą pomocniczości. W końcu – zgodnie z art. 8 Protokołu – istnieje możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE, który „jest właściwy do orzekania w zakresie skarg w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy zasady pomocniczości”. Podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest co prawda państwo członkowskie, zgodnie z zasadami określonymi w art. 263 TFUE, jednakże Protokół wyraźnie upoważnia parlamenty do zainicjowania takiej skargi w dziedzinach dotyczących przestrzegania zasady pomocniczości. Państwo członkowskie jest wówczas zobowiązane do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości ze stosowną skargą. Istotne jest przy tym, że każda z izb parlamentu państwa członkowskiego zachowuje w tej mierze autonomiczność.

4. BADANIE PRZESTRZEGANIA ZASADY POMOCNICZOŚCI PRZEZ SEJM I SENAT PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY

Już w okresie po podpisaniu (ostatecznie odrzuconego) Traktatu konstytucyjnego, który przewidywał mechanizm monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości, obie izby polskiego parlamentu były zaangażowane w kontrolę tej zasady w dwojaki sposób. Po pierwsze, poprzez udział w badaniu projektów pilotażowych w ramach COSAC (w latach 2005–2009)¹³, po drugie, od września 2006 r. izby regularnie badały projekty aktów prawnych UE pod kątem ich zgodności z zasadą pomocniczości¹⁴.

4.1. UDZIAŁ SEJMU I SENATU W PROJEKTACH PILOTAŻOWYCH W LATACH 2005–2009

Udział Sejmu i Senatu w pilotażowych projektach badania zasady pomocniczości w projektach aktów prawnych UE przeprowadzonych przez COSAC w latach 2005–2009 miał charakter nieformalny. Ze względu na brak stosownych postanowień w tym obszarze w ustawie kooperacyjnej z 2004 r. obie izby parlamentu wypracowały wewnętrzne procedury udziału w tym mechanizmie w drodze praktyki. Organami zaangażowanymi w procedurę monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości były wówczas komisje wyspecjalizowane w spra-

¹³ Zob. stronę internetową COSAC.

¹⁴ Szerzej: A. Pudło, *Rola drugich izb...*, s. 87.

wach UE (w Sejmie i w Senacie) oraz komisje branżowe (tylko w Senacie)¹⁵. Natomiast obie izby *in pleno* nie były zaangażowane w te projekty.

Wypracowana wówczas przez obie izby parlamentu procedura badania zasady pomocniczości uwzględniała za każdym razem wytyczne Sekretariatu COSAC zawarte w *aide-mémoire*. Procedura ta obejmowała dwa etapy:

- po pierwsze, właściwe komisje wyspecjalizowane w sprawach UE omawiały procedury realizacji projektu pilotażowego przedstawionego w *aide-mémoire*, który został uzgodniony na forum COSAC. Następnie komisje te decydowały o zwołaniu wspólnego posiedzenia z komisjami branżowymi (poza komisją w Sejmie, gdzie komisje branżowe nie były włączone w tę procedurę) właściwymi ze względu na przedmiot rozpatrywanego projektu UE; o wyborze posła/senatora sprawozdawcy projektu aktu prawnego UE oraz o nawiązaniu współpracy z ekspertami w celu wykonania ekspertyzy o zgodności z zasadą pomocniczości i proporcjonalności;
- po drugie, odbywało się posiedzenie komisji wyspecjalizowanej w sprawach UE (w przypadku senackiej komisji było to posiedzenie wspólne z właściwą komisją branżową), podczas którego dokonywano oceny projektu aktu prawnego UE z zasadą pomocniczości. W trakcie posiedzenia wysłuchiwano opinii przedstawiciela rządu, posła/senatora sprawozdawcy oraz posłów/senatorów komisji. W podsumowaniu posiedzenia podejmowano decyzję o zgodności lub naruszeniu badanego projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości i proporcjonalności.

Dodatkowymi elementami, które miały zastosowanie w tej procedurze, było przygotowanie ekspertyzy dotyczącej badanego projektu aktu prawnego UE przez zewnętrznych ekspertów oraz przekazanie przez rząd odpowiednich informacji w danym obszarze¹⁶.

4.2. UDZIAŁ SEJMU I SENATU W BADANIU PROJEKTÓW AKTÓW PRAWNYCH UE POD KĄTEM ICH ZGODNOŚCI Z ZASADĄ POMOCNICZOŚCI

Bezpośrednie przekazywanie dokumentów UE przez Komisję Europejską do parlamentów (od 2006 r.)¹⁷ zainicjowało nową formę współpracy polegającą na monitorowaniu przestrzegania zasady pomocniczości w projektach aktów prawnych UE przez możliwość przedstawiania przez parlamenty państw członkowskich swoich opinii do tych dokumentów. W ten rodzaj współpracy z Komisją Europejską były zaangażowane komisje wyspecjalizowane w sprawach UE w obu izbach parlamentu. Komisje te decydowały również o treści opinii dotyczącej projektu aktu prawnego UE wysyłanej Komisji Europejskiej¹⁸. Zanim obie komisje wydały opinię dotyczącą dokumentu UE przesłanego przez Komisję Europejską, zapoznawały się ze stanowiskiem rządu w danej sprawie¹⁹. W porównaniu z innymi parlamentami²⁰ komisje w obu izbach polskiego parlamentu nie były aktywne w tym obszarze działania. Przykładowo w okresie od września 2006 r. do grudnia 2008 r.²¹ senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej przesłała do Komisji Europejskiej jedną opinię dotyczącą projektu aktu prawnego, ta zaś udzieliła jej odpowiedzi na podniesioną w opinii kwestię.

¹⁵ Zob. Załącznik do piątego raportu półrocznego, s. 89.

¹⁶ Zob. *Annex to the 6th biannual report of COSAC: National Parliaments replies to the questionnaire*, s. 102.

¹⁷ Tzw. inicjatywa Barroso.

¹⁸ Zob. Załącznik do szóstego raportu półrocznego COSAC, s. 283.

¹⁹ Zob. *Siódmy raport półroczny COSAC*, s. 18.

²⁰ Por. Brytyjska Izba Lordów czy niemiecki Bundestag i Bundesrat.

²¹ Zob. *Report from the Commission Annual Report 2008 on relations between the European Commission and national parliaments*, Brussels, 7.7.2009, COM(2009) 343 final, s. 9.

5. BADANIE PRZESTRZEGANIA ZASADY POMOCNICZOŚCI W POLSKIM PARLAMENCIE PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY

Traktat z Lizbony (Protokół nr 2) wprowadził formalny mechanizm monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości przez parlamenty państw członkowskich²². Zauważyć należy, że Senat uzyskał w tym mechanizmie samodzielność w stosunku do Sejmu. Polega to na tym, że po pierwsze – Senat dysponuje jednym głosem w ocenie zgodności projektu aktu prawnego UE z zasadą pomocniczości, a po drugie – Senat może zainicjować złożenie skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie naruszenia przez unijny akt ustawodawczy zasady pomocniczości²³.

5.1. KRAJOWA PODSTAWA PRAWNA BADANIA ZASADY POMOCNICZOŚCI

Podobnie jak w innych państwach członkowskich²⁴ również w Polsce mechanizm badania przestrzegania zasady pomocniczości został formalnie uregulowany. Obecnie postanowienia ustawy kooperacyjnej z 2010 r.²⁵ oraz regulaminy parlamentarne odnoszą się do udziału obu izb w badaniu zasady pomocniczości. Ustawa implementuje postanowienia Traktatu z Lizbony, a omawianej procedury dotyczy jej rozdz. 2 „Współpraca w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej”. Natomiast regulaminy parlamentarne doprecyzowują ten udział.

5.2. ETAPY BADANIA ZASADY POMOCNICZOŚCI EX ANTE W SEJMIE

Wpłynięcie projektu aktu prawnego UE w języku polskim do Sejmu stanowi początek procedury badania przestrzegania zasady pomocniczości. Potem następuje etap przygotowawczy, czyli posiedzenie Prezydium Komisji do Spraw Unii Europejskiej. W tym etapie odbywa się podział dokumentów UE, po wstępnej analizie Biura Analiz Sejmowych, na dwie grupy (zazwyczaj raz w tygodniu):

- na listę dokumentów UE, wobec których Prezydium występuje z wnioskiem o niezgłaszanie uwag przez KSUE oraz
- na listę dokumentów UE, wobec których Prezydium występuje z wnioskiem o debatę na posiedzeniu KSUE. Do każdego dokumentu z tej grupy jest wyznaczany poseł sprawozdawca.

Istotne jest to, że przestrzeganie pomocniczości jest badane tylko w odniesieniu do tych projektów, które zostały zakwalifikowane do dyskusji na posiedzeniu komisji.

Do każdego z projektów podlegających badaniu pomocniczości są dołączane:

- projekt stanowiska RP przekazywany przez Radę Ministrów z urzędu (w ustawowym terminie do 14 dni po otrzymaniu projektu UE) na mocy ustawy kooperacyjnej wraz z uzasadnie-

²² M. de L'Ecotais, *Principe de subsidiarité et annexes aux traités européens*, [w:] *Aux marges du traité. Déclarations, protocoles et annexes aux traités européens*, red. S. Barbou des Places, Bruxelles 2011, s. 197.

²³ Szerzej: A. Pudło, *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, tom IX, wyd. 3, Warszawa 2012.

²⁴ Po wejściu Traktatu z Lizbony problematyka badania zasady pomocniczości została uwzględniona w postanowieniach konstytucji (Francja, Niemcy oraz Austria), ustaw (Irlandia, Estonia, Włochy, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Słowenia oraz Szwecja) i regulaminów parlamentarnych (m.in. we Francji, Belgii, Bułgarii, Słowenii, Estonii, Portugalii, Czechach, Litwie i Słowacji).

²⁵ A. Pudło, *Umocnienie statusu Senatu RP na podstawie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6.

niem zawierającym ocenę skutków regulacji, informacją o rodzaju unijnej procedury stanowienia prawa i trybie głosowania w Radzie oraz informacją o zgodności projektu z zasadą pomocniczości;

- opinia Biura Analiz Sejmowych odnosząca się do kwestii merytorycznych i prawnych, w tym do zgodności projektu z zasadą pomocniczości. W dalszej kolejności ma miejsce postępowanie na forum KSUE, które zazwyczaj obejmuje trzy czytania. Komisja, dysponując informacją rządu i analizą Biura Analiz Sejmowych, a niekiedy także zewnętrznymi ekspertami, podejmuje decyzję. Jeżeli komisja uzna, że projekt aktu ustawodawczego jest niezgodny z zasadą pomocniczości, przyjmuje w tej sprawie opinię.

Artykuł 148 cc regulaminu Sejmu stanowi, że Komisja do Spraw Unii Europejskiej lub grupa co najmniej 15 posłów mogą wnieść projekt uchwały w sprawie uznania projektu aktu prawodawczego o Unii Europejskiej za niezgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. KSUE przyjmuje projekt uchwały Sejmu w sprawie niezgodności projektu z zasadą pomocniczości (*inicjatywa uchwałodawcza*). Komisja podejmuje uchwały większością głosów w obecności co najmniej 1/3 członków komisji.

Następnie uchwała zawierająca uzasadnioną opinię w sprawie pomocniczości, podobnie jak wszystkie inne uchwały Sejmu, jest przyjmowana w dwóch czytaniach. Pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu KSUE, która przyjmuje sprawozdanie w sprawie projektu uchwały Sejmu, drugie czytanie (kiedy to nie można już zgłaszać poprawek) – na posiedzeniu plenarnym Sejmu, który podejmuje uchwałę. Do przyjęcia uchwały zawierającej uzasadnioną opinię, podobnie jak w przypadku innych uchwał, jest wymagana zwykła większość w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W przypadku przyjęcia powyższej uchwały Marszałek Sejmu przekazuje uzasadnioną opinię właściwej instytucji/instytucjom Unii.

Uzasadniona opinia zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt aktu ustawodawczego Unii Europejskiej nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, stanowi załącznik do uchwały Sejmu (forma prawna uzasadnionej opinii). Uchwała Sejmu wraz z załącznikiem jest publikowana w Monitorze Polskim.

5.3. ETAPY BADANIA ZASADY POMOCNICZOŚCI *EX ANTE* W SENACIE

Regulamin Senatu w Dziale VIIIA pt. „Postępowanie w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” zawiera rozdział drugi zatytułowany „Przestrzeżenie zasady pomocniczości”, który obejmuje dwa artykuły: art. 75 d i art. 75 e.

Art. 75 d regulaminu Senatu dotyczy udziału Senatu w mechanizmie monitorowania zasady pomocniczości. W sytuacji kiedy komisja branżowa Senatu uchwali opinię o niezgodności rozpatrywanego projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości, składa do marszałka Senatu wnioski w sprawie podjęcia inicjatywy uchwałodawczej wraz z projektem opinii Senatu o niezgodności projektu z zasadą pomocniczości. Następnie marszałek Senatu kieruje projekt opinii Senatu do „właściwych” komisji, w tym do Komisji Spraw Unii Europejskiej. Uzasadniona opinia jest podejmowana na podstawie uchwały Senatu.

5.4. PRAKTYKA NADANIA PRZESTRZEGANIA ZASADY POMOCNICZOŚCI *EX ANTE* W SEJMIE I W SENACIE

Dotychczasowa praktyka badania przestrzegania zasady pomocniczości pokazuje, że aktywną izbą w tym mechanizmie jest Senat, który zaliczany jest do grupy najaktywniejszych

izb parlamentarnych w UE²⁶. Potwierdza to tezę sformułowaną w doktrynie, że drugie izby poprzez udział w przedmiotowym mechanizmie rekompensują swoją słabą pozycję w systemie prawa krajowego²⁷. Z uzasadnionych opinii przedstawionych dotychczas przez Sejm i Senat wynika, że obie izby wskazywały na nieprecyzyjność w odpowiedziach Komisji w odniesieniu do wysyłanych przez nie uzasadnionych opinii oraz na problem zachowania ośmiodziesięciodniowego terminu przewidzianego na analizę projektów aktów prawnych UE.

Dotychczas tylko raz doszło do uruchomienia mechanizmu wczesnego ostrzeżenia w odniesieniu do projektu rozporządzenia (COM(2012) 130) w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (tzw. rozporządzenie Monti II). Sejm uczestniczył w tym badaniu. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej przyjęła opinię w sprawie naruszenia zasady pomocniczości przez projekt aktu w dniu 27 kwietnia 2012 r. Ostateczna uzasadniona opinia w odniesieniu do projektu rozporządzenia została przyjęta przez całą izbę na podstawie uchwały (11 maja 2012 r.²⁸), natomiast Senat nie przedstawił uzasadnionej opinii do projektu rozporządzenia Monti II. Senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej przesłała opinię o niezgodności projektu rozporządzenia do Komisji Europejskiej w ramach dialogu politycznego²⁹.

5.5. BADANIE ZASADY POMOCNICZOŚCI *EX POST*

Artykuł 17 ustawy kooperacyjnej z 2010 r. odnosi się do kwestii współpracy w zakresie wnoszenia przez Sejm i Senat skarg do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy zasady pomocniczości. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, odpowiednio Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu przesyłają uchwały swoich izb w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi dotyczącej naruszenia przez akt ustawodawczy zasady pomocniczości wraz ze skargą. Prezes Rady Ministrów niezwłocznie wnosi skargę do Trybunału Sprawiedliwości.

Zarówno Sejm, jak i Senat mogą zdecydować o cofnięciu skargi (art. 17 ust. 3 ustawy kooperacyjnej).

Postanowienia doprecyzowujące procedurę zainicjowania wniesienia skargi do TSUE znajdują się w regulaminach parlamentarnych obu izb (art. 148cd i art. 148ce Regulaminu Sejmu oraz art. 75 e Regulaminu Senatu).

Zgodnie z art. 148cd Regulaminu Sejmu Komisja do Spraw Unii Europejskiej lub grupa co najmniej 15 posłów mogą wnieść projekt uchwały 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. W postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości w powyższym zakresie Sejm jest reprezentowany przez pełnomocnika wyznaczonego przez Marszałka Sejmu. Te same podmioty, które wnoszą projekt uchwały w sprawie wniesienia skargi, wnoszą projekt uchwały odnoszący się do jej cofnięcia.

²⁶ Zob. *Szesnasty Raport Półroczny COSAC*, s. 36.

²⁷ Zob. W. Wessels, O. Rozenberg, M. van den Berge, C. Heffler, V. Kreiling, L. Ventura, *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*, Directorate - General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, PE 474.392, Study 2013.

²⁸ www.Sejm.gov.pl

²⁹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/plsen.do> (data weryfikacji: 12 sierpnia 2013 r.).

Na podstawie art. 75 e Regulaminu Senatu projekt uchwały Senatu w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości, wraz ze skargą, może wnieść komisja. Następnie Marszałek Senatu kieruje projekt takiej uchwały do właściwych komisji, w tym do Komisji Spraw Unii Europejskiej.

6. REFLEKSJE

Jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony obie izby parlamentu uczestniczyły w badaniu przestrzegania zasady pomocniczości w projektach aktów prawnych UE. Udział ten przyczynił się do tego, że obie izby parlamentu miały możliwość wcześniejszego zapoznania się z projektami aktów prawnych UE oraz okazję pośredniego wpływania na proces prawodawczy UE przez formułowanie opinii. O ile wcześniejsze procedury miały charakter nieformalny, o tyle na mocy Traktatu z Lizbony (Protokół nr 2) wprowadzono formalny mechanizm monitorowania przez parlamenty państw członkowskich przestrzegania zasady pomocniczości. W tym mechanizmie najczęściej zyskują drugie izby parlamentów, ponieważ mają samodzielność w podejmowaniu stosowanych decyzji. Odnosi się to również do polskiego Senatu. Z jednej bowiem strony Senat dysponuje – podobnie jak Sejm – jednym głosem w ocenie zgodności projektu unijnego aktu prawnego z zasadą pomocniczości, z drugiej – ma zagwarantowaną samodzielność w inicjowaniu skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie zbadania legalności unijnego aktu prawnego, który wszedł w życie, ale w ocenie Senatu narusza zasadę pomocniczości.

Polskie regulacje prawne odnoszące się do przestrzegania zasady pomocniczości (ustawa kooperacyjna oraz regulaminy parlamentarne) realizują postanowienia prawa UE w tym obszarze.

Ogólnie pozytywnie należy ocenić praktykę udziału obu izb w badaniu przestrzegania zasady pomocniczości. Obie izby są zaliczane do aktywnej grupy izb, które badają zasadę pomocniczości. Zarówno Sejm, jak i Senat wypracowały wewnętrzne procedury postępowania z projektami aktów prawnych UE pod kątem ich zgodności z zasadą pomocniczości. Potrafią też skutecznie wykorzystać dostępne instrumenty i narzędzia wymiany informacji w sprawach UE z innymi parlamentami/izbami w kontroli zasady pomocniczości.

BIBLIOGRAFIA

- Annex to the 8th biannual report of COSAC: National Parliaments replies to the questionnaire.
Barcz J., *Umocnienie roli parlamentów narodowych na mocy Traktatu z Lizbony. Wyzwanie dla Sejmu i Senatu*, Warszawa 2008.
Bogdandy A., Bast J., *The Federal Order of Competences*, [w:] *Principles of European Constitutional Law*, red. Armin von Bogdandy And Jürgen Bast, Oxford 2009.
Korhonen K., *Guardians of subsidiarity; national parliaments strive to control EU decision-making*, FIIA Briefing Paper 84, May 2011.
L'Écotais M. de, *Principe de subsidiarité et annexes aux traités européens*, [w:] *Aux marges du traité. Déclarations, protocoles et annexes aux traités européens*, red. S. Barbou des Places, Bruxelles 2011.

- Mik C., *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, nr 2, 51.
- Mik C., *Opinia prawna na temat pojmowania aktów ustawodawczych i znaczenia tego pojęcia dla pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2010, nr 2.
- Pudło A., *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, tom IX, wyd. 3, Warszawa 2012.
- Pudło A., *Rola drugich izb parlamentów państw członkowskich w sprawach Unii Europejskiej w świetle regulacji krajowych i unijnych*, Warszawa 2011.
- Pudło A., *Umocnienie statusu Senatu RP na podstawie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6.
- Report from the Commission Annual Report 2008 on relations between the European Commission and national parliaments*, Brussels, 7.7.2009, COM(2009) 343 final.
- Siódmy raport półroczny COSAC.*
- Szesnasty Raport Półroczny COSAC.*
- The European Convention, Conclusions of the Working Group I on the Principle of Subsidiarity*, Brussels, 23.09.2002, CONV 286/02.
- Wessels W., O. Rozenberg, M. van den Berge, C. Heffler, V. Kreiling, L. Ventura, *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*, Directorate - General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, PE 474.392, Study 2013.
- Wilde P. de, *Designing Politicization. How control mechanisms in national parliaments affect parliamentary debates in EU policy-formulation*, „ARENA Working Paper” 2009, No. 13.
- Załącznik do szóstego raportu półrocznego COSAC.*
- Załącznik do piątego raportu półrocznego.*

Streszczenie: Niewątpliwie największą innowacją Traktatu z Lizbony w odniesieniu do zasady pomocniczości jest bezpośrednie zaangażowanie parlamentów narodowych w procedurę kontrolowania poszanowania tej zasady. Artykuł przedstawia problematykę mechanizmu badania zasady pomocniczości przez Sejm i Senat. W analizie uwzględniono kwestię zarówno unijnych, jak i krajowych podstaw prawnych przedmiotowego mechanizmu. Uwaga została zwrócona również na problemy jego funkcjonowania w praktyce.

Słowa kluczowe: parlament narodowy, zasada pomocniczości, Traktat z Lizbony

THE TEST PROCEDURE OF THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE IN THE POLISH PARLIAMENT

Summary: Undoubtedly, the biggest innovation of the Lisbon Treaty in relation to the principle of subsidiarity is the direct involvement of national parliaments in the process of controlling this principle. The article presents the issues of subsidiarity mechanism study by the Sejm and the Senate. The analysis has been incorporated into both EU and national legal basis for this mechanism. Attention was also paid to the problems of its operation in practice.

Keywords: national parliament, the principle of subsidiarity, the Treaty of Lisbon