



Zbigniew Witkowski
Maciej Serowaniec

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

PRZESŁANKI NARUSZENIA ZASADY POMOCNICZOŚCI PRZEZ AKTY USTAWODAWCZE UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE UZASADNIONYCH OPINII PRZYJĘTYCH PRZEZ SEJM I SENAT RP

Traktat z Lizbony dokonał nieznacznej modyfikacji treści zasady pomocniczości¹. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 TUE w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia ta podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie. Ustalenie to dotyczy zarówno poziomu centralnego, jak i regionalnego oraz lokalnego, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Tym samym w treści zasady pomocniczości po raz pierwszy *expressis verbis* stwierdzono, że ocenie podlega to, czy zakładany cel może zostać zrealizowany na poziomie regionalnym i lokalnym. Należy jednak wspomnieć, iż kwestią budzącą w doktrynie wiele kontrowersji pozostaje nadal zakres przedmiotowy procedury badania zgodności aktów ustawodawczych UE. Jak wynika z postanowień art. 3 Protokołu nr 2 procedurą tą objęte są projekty aktów ustawodawczych². Zdaniem C. Mika, z łącznej interpretacji protokołów, dołączonych

¹ W polskiej literaturze przedmiotu obok określenia „pomocniczość” stosowany jest także termin „subsidiarność”. Za przyjęciem tożsamości znaczeniowej obu określeń przemawia fakt użycia terminu „pomocniczość” zarówno w preambule Konstytucji RP z 1997 r., jak również w oficjalnie przyjętych tłumaczeniach traktatów; por. Z. Cieślak, *Informacje na temat kontroli działań podejmowanych przez UE pod względem zgodności z zasadą subsydiarności*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2004, nr 3, s. 33. Spotyka się również opinię, według której „pomocniczość” i „subsidiarność” nie są synonimami; por. D. Milczarek, *Wprowadzenie*, [w:] *Subsidiarność. Monografie i studia*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 25, w literaturze funkcjonuje postulat stosowania odmiennych terminów w zależności od pola zastosowania zasady, na forum krajowym, między- lub ponadnarodowym, por. E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 190.

² Zgodnie z art. 3 Protokołu nr 2 do celów niniejszego Protokołu, przez „projekty aktów ustawodawczych” rozumie się wnioski Komisji, inicjatywy grupy państw członkowskich, inicjatywy Parlamen-

do Traktatu z Lizbony (w szczególności z art. 2 ust. 1 i art. 3 Protokołu nr 1) *prima facie* wynika, że skoro parlamentom narodowym przekazywane są wyłącznie projekty kierowane do Parlamentu Europejskiego i Rady, a zatem przyjmowane w zwykłym trybie prawodawczym, to *lege artis* kontroli w zakresie przestrzegania zasady pomocniczości podlegają też tylko takie projekty. W świetle wykładni językowej wyjęte byłyby zatem spod kontroli wszystkie akty przyjęte poza zwykłą procedurą prawodawczą wydawane w zasadniczym zakresie integracji (część III TfUE) oraz akty delegowane i wykonawcze określone w art. 290 i 291 TfUE³. Z kolei jak podkreśla J. Jaskiernia, pod pojęciem aktu ustawodawczego w świetle art. 289 ust. 3 TfUE należy rozumieć akt przyjmowany w procedurze ustawodawczej. Uwzględniając postanowienia art. 289 ust 1 i 2 TfUE, są to więc zarówno akty przyjmowane w zwykłej, jak i w specjalnej procedurze ustawodawczej. Zdaniem J. Jaskierni w podobny sposób zdefiniowane zostało pojęcie aktu ustawodawczego w art. 3 Protokołu nr 2, który stanowi, że przez projekty aktów ustawodawczych należy rozumieć wnioski i inicjatywy instytucji unijnych lub grupy państw członkowskich mających na celu przyjęcie aktu ustawodawczego. Tym samym badaniu przestrzegania zasady pomocniczości podlegają wszystkie akty ustawodawcze zarówno przyjmowane w zwykłej, jak i w specjalnej procedurze prawodawczej. Protokół nr 2 wyłącza natomiast taką możliwość w odniesieniu do innych aktów prawnych, w tym aktów delegowanych i wykonawczych⁴.

Od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony parlamenty narodowe sprawują też kontrolę zgodności z zasadą pomocniczości projektów aktów ustawodawczych Unii Europejskiej przyjmowanych przez jej instytucje, pełniąc tym samym rolę strażników zasady pomocniczości⁵. Ten znaczący przejaw aktywności parlamentów narodowych w unijnym procesie decyzyjnym wynika z postanowień art. 5 ust. 3 TUE, w którym przewidziano, że parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem tej zasady zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności⁶, jak też z posta-

tu Europejskiego, wnioski Trybunału Sprawiedliwości, zalecenia Europejskiego Banku Centralnego i wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego mające na celu przyjęcie aktu ustawodawczego.

³ Tak C. Mik, *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, t. LXXII, z. 2, s. 34.

⁴ Por. J. Jaskiernia, *Rola parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej po Traktacie z Lizbony i konieczne zmiany w prawie parlamentarnym*, referat (w druku) wygłoszony na IV Prawniczym Kolo-kwium polsko-włoskim organizowanym przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego WPIA UMK w Toru-niu, 19–20 września 2012 r., s. 10–12 (MPS); por. także M. Słok-Wódkowska, *Zakres przedmiotowy kompetencji parlamentów narodowych do badania zasady pomocniczości w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 141–152.

⁵ Por. szerzej P. Kivver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, London 2012.

⁶ Por. Dziesiąty raport półroczny: Zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej, przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na XL Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej w Paryżu, 3–4 listopada 2008 r., s. 19–27, http://libr.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_10.pdf; odczyt 10.08.2012.

nowień art. 12 lit. b TUE, w którym zasygnalizowano, że parlamenty narodowe przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania UE, czuwając nad poszanowaniem tej zasady zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Jak wynika ponadto z art. 69 TfUE procedurą badania zgodności z zasadą pomocniczości objęte zostały również propozycje i inicjatywy legislacyjne w zakresie współpracy władzy sądowniczej w sprawach karnych i współpracy policyjnej (art. 82–89 TfUE). Wskazane wyżej normy prawa traktatowego mają jednak wyłącznie charakter blankietowy i odsyłają do szczegółowych regulacji zawartych w Protokole nr 2⁷.

Parlamenty narodowe sprawują kontrolę zgodności projektów aktów ustawodawczych Unii z zasadą pomocniczości, korzystając z traktatowych procedur upoważniających je do formułowania uzasadnionych opinii stwierdzających naruszenie zasady pomocniczości, a także w formie dialogu politycznego z Komisją Europejską. Wprawdzie celem zasadniczym niniejszej analizy będzie wskazanie głównych zarzutów podnoszonych przez polski Sejm i Senat w uzasadnionych opiniach stwierdzających naruszenie zasady pomocniczości, jednak trudno już w tym miejscu oprzeć się jeszcze jednej ważnej konstatacji stanowiącej swoiste pokłosie przyjęcia Traktatu z Lizbony.

Oto Traktat z Lizbony sprawił, że ulega powolnemu, ale systematycznemu zwiększeniu rola parlamentów narodowych w procesie kształtowania decyzji na poziomie Unii Europejskiej. Zjawisko to postępuje niezależnie od tego, czy w danym państwie członkowskim mamy do czynienia z jednoizbowym, czy z dwuizbowym parlamentem. Sytuacja ta dotyczy oczywiście także polskiego parlamentu, czyli Sejmu i Senatu. I co ciekawe, nie ma znaczenia, jaki model dwuizbowości przyjmuje dane państwo. Nawet w Polsce, w której model dwuizbowości zakłada nierównorzędną izb rozumianą jako przewagę Sejmu nad Senatem (tzw. dwuizbowość asymetryczna), i raczej odmawia się Senatowi w świetle Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. prawa do wykonywania funkcji kontrolnej, w świetle ustaleń prawa unijnego po Traktacie z Lizbony, czy rozwiązań traktatowych i zreformowanego procesu decyzyjnego Unii, Senat musi być traktowany jako organ faktycznie równy Sejmowi, nawet jeśli przyjmiemy, że chodzi tu jedynie o wykonywanie nie kontroli w ogóle, a wyłącznie parlamentarnej kontroli w sferze tworzenia prawa Unii Europejskiej⁸. W konsekwencji, jak zauważa w literaturze w pełni zasadnie M. Stębel, „Prowadzi to do sytuacji, w której izba wyższa, mimo ograniczonego wpływu na wykonywanie najczęściej wyróżnianych funkcji parlamentu: ustawodawczej, kontrolnej i kreacyjnej, zyskuje znaczący, aby nie powiedzieć równy udział w realizacji zadań związa-

⁷ Por. szerzej P. Kiiver, *The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe*, „European Law Review” 2011, nr 36, s. 98–108.

⁸ Por. M. Stębel, *Rola polskiego parlamentu po transformacji ustrojowej*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszewi*, red. M. Zubik, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2012, s. 153 i 158.

nych z postępującym procesem integracji europejskiej⁹. To zaś staje się już nie tylko pretekstem, ale całkiem poważnym argumentem na rzecz podjęcia starań o przekształcenie obecnego modelu naszej polskiej, ułomnej dotychczas, dwuizbowości.

Ewidentnie widać na tym tylko przykładzie, jak progres w rozwoju instytucjonalnym i proceduralnym UE wymusza wręcz konieczność redefiniowania ustalonych i wydawałoby się nienaruszalnych terminów, procedur czy wręcz instytucji prawnych¹⁰. TL sprawił, że parlamenty narodowe, otrzymując coraz to większą dawkę informacji dotyczących procesów decyzyjnych w Unii, w tym procesu prawodawczego, muszą mieć możliwość uczynienia czegoś użytecznego z tą wiedzą. To z kolei wymusza włączenie parlamentów narodowych do mechanizmu kontroli stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, a formą stosowania tego mechanizmu ma właśnie być prawo wspomnianych parlamentów narodowych do przedkładania uzasadnionych opinii. Za ich pośrednictwem parlamenty narodowe w ciągu 8 tygodni od daty przekazania projektu aktu prawotwórczego mogą przedstawiać swoje zastrzeżenia, co do niezgodności tych projektów z zasadą pomocniczości (art. 6 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności)¹¹.

W pełni należy podzielić pogląd w myśl którego „pozyskiwanie informacji, ich ocena w odniesieniu do przyjętych kryteriów i wyrażenie stanowiska w formie opinii odzwierciedlają klasyczny schemat procesu kontrolnego, a tym samym determinują relacje między uczestniczącymi w tym procesie podmiotami właśnie w kategorii kontroli”¹². Partycypacja w tym procesie obu izb naszego parlamentu jest uzasadniona, tak z uwagi na przedstawicielski ich charakter, jak i z powodu konieczności zapewnienia odpowiedniej legitymizacji decyzji zapadających w toku kształtowania prawa UE¹³. Wypada jednak zauważyć, że tego typu rozstrzygnięcia (funkcja strażnika zasady pomocniczości wykonywana przez izby parlamentu jako element tzw. „funkcji europejskiej”) winny znaleźć stosowne konstytucyjne zakotwiczenie normatywne. Dopiero takie rozwiązanie stworzy podstawy dla efektywnej modyfikacji usytuowania ustrojowego Senatu RP¹⁴.

⁹ Tamże.

¹⁰ Mówi o tym m.in. TK RP w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn..K 24/04, OTK ZU 2005 nr 1A, poz.3, pkt 6 uzasadnienia. Wspomina o tym orzeczeniu także M. Stębelki, *Rola polskiego...*, s. 157.

¹¹ Por. R. Balicki, *Parlament narodowy w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej (po wejściu w życie postanowień Traktatu z Lizbony)*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009, s. 339 i n.

¹² M. Stębelki, *Rola polskiego...*, s. 158.

¹³ Por. tamże, s. 158.

¹⁴ Podjęte w tym zakresie próby przygotowania i uchwalenia stosownej noweli konstytucyjnej nie zakończyły się pomyślnie. Wprawdzie projekt nowelizacji konstytucji został przygotowany, a nawet został wniesiony do Sejmu przez Prezydenta RP dnia 12 listopada 2010 r. (druk nr 3598), to nie został on do końca VI kadencji Sejmu rozpatrzony i uchwalony. Por. też *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka*

Obecnie bez takiej regulacji na poziomie konstytucji, Senat nie dysponując *de iure* funkcją kontrolną wobec rządu, pełni *de facto* zadania kontrolne, gdy idzie o realizację jego aktywności prawotwórczej na forum unijnym¹⁵. Podstawą prawną działań Senatu jest tutaj ustawa z dnia 8 października 2010 r. (Dz.U. Nr 213, poz. 1395) o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Przechodząc z kolei do analizy treści poszczególnych uzasadnionych opinii, należy wskazać, że podnoszone przez obie izby polskiego parlamentu zarzuty dotyczą zarówno zagadnień o charakterze materialnym, związanych z występującymi trudnościami w odróżnieniu potencjalnego naruszenia zasady legalności od naruszenia zasady pomocniczości oraz nowym systemem aktów delegowanych i wykonawczych Komisji, jak też zagadnień o charakterze *stricte* proceduralnym, wynikających z niedostatecznego uzasadniania projektów unijnych aktów ustawodawczych w zakresie ich zgodności z zasadą pomocniczości¹⁶. Poniższa analiza stanowi również próbę swoistej rekonstrukcji definicji zasady pomocniczości w oparciu o treść uzasadnionych opinii stwierdzających naruszenie przez unijny akt ustawodawczy zasady pomocniczości, przyjętych przez Sejm i Senat RP po wejściu w życie Traktatu z Lizbony.

Jednym z podstawowych zarzutów podnoszonych w uzasadnionych opiniach stwierdzających niezgodność z zasadą pomocniczości projektów unijnych aktów ustawodawczych był brak wystarczających przesłanek merytorycznych pozwalających stwierdzić, że Unia Europejska jest faktycznie lepiej predestynowana do uregulowania danego zagadnienia niż państwa członkowskie. Zastrzeżenia te podniesione zostały m.in. w uchwale Sejmu RP z dnia 25 listopada 2010 r. zawierającej uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) COM(2010) 537 oraz uchwale Sejmu RP z dnia 11 maja 2012 r. w sprawie uznania projektu rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, [COM(2012)130] za niezgodny z zasadą pomocniczości. W ocenie Sejmu, w tych konkretnych przypadkach nie istniały przesłanki, które pozwalałyby stwierdzić, że cele analizowanych wnio-

Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010. Por. też M. Stębeliński, *Rola polskiego...*, s. 158 oraz K. Wojtyczek, *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 28.

¹⁵ Tak w pełni zasadnie M. Stębeliński, *Rola polskiego...*, s.158 oraz por. J. Szymanek, *Udział drugiej izby parlamentu w europejskich procesach integracyjnych*, „Przegląd Europejski” 2004, nr 2, s. 95 i n. oraz tenże, *Bikameralizm w procesie zmian (perspektywa polska i europejska)*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. nauk. R.M. Czarny i K. Spryszak, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 110 i n.

¹⁶ Por. K. Wójtowicz, *Rola parlamentów narodowych w świetle postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Moldawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Wyd. Elipsa, Warszawa 2012, s. 190–195.

sków legislacyjnych nie mogłyby zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, czy też ze względu na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie unijnym. Zdaniem Sejmu, w przypadku ocenianych projektów nie zostały tym samym spełnione kryteria zgodności projektów aktów prawnych z zasadą pomocniczości. Również Senat podnosił analogiczne zarzuty jako przesłanki naruszenia zasady pomocniczości w swoich uzasadnionych opiniach. W uchwale Senatu RP z dnia 29 marca 2012 r. o niezgodności z zasadą pomocniczości projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE w odniesieniu do informacji kierowanych do ogółu społeczeństwa dotyczących produktów leczniczych wydawanych na receptę lekarską [COM(2012)048], zdaniem polskiego Senatu, przy realizacji celu polegającego na likwidacji barier w swobodnym handlu lekami między państwami członkowskimi, Komisja Europejska nie wykazała, dlaczego brak jednolitego systemu informowania społeczeństwa może stanowić barierę w handlu pomiędzy państwami członkowskimi. Tym samym, w ocenie Senatu, Komisja Europejska nie wyjaśniła przekonująco, w jaki sposób projektowane akty przyczynią się do osiągnięcia zakładanych celów. Nie wykazała również, że dotychczasowe regulacje nie zapewniały ich realizacji w wystarczającym stopniu, ani że dane cele nie mogą zostać osiągnięte samodzielnie przez państwa członkowskie¹⁷.

Jako znaczącą przyczynę naruszenia przez projekt aktu ustawodawczego UE zasady pomocniczości, polski Sejm i Senat wskazują ponadto zbyt szeroki zakres przepisów kompetencyjnych upoważniających Komisję Europejską do przyjmowania aktów delegowanych oraz wydawania aktów wykonawczych zawartych w poddawanych ocenie wnioskach legislacyjnych. Zdaniem Sejmu, w wielu przypadkach przepisy analizowanych projektów przyznawały bowiem *de facto* Komisji Europejskiej nowe uprawnienia legislacyjne w dziedzinach dotąd zarezerwowanych dla państw członkowskich. W uchwale Sejmu RP z dnia 4 marca 2011 r. zawierającej uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych, [COM(2010)738]¹⁸ podkreślono, że zakres uprawnień przekazanych Komisji do wydawania aktów delegowanych wymaga restryktywnej interpretacji, bowiem

¹⁷ Zob. Opinia o niezgodności z zasadą pomocniczości: projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE w odniesieniu do informacji kierowanych do ogółu społeczeństwa dotyczących produktów leczniczych wydawanych na receptę lekarską COM(2012)048 oraz projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do informacji kierowanych do ogółu społeczeństwa dotyczących produktów leczniczych stosowanych u ludzi wydawanych na receptę lekarską [COM(2012)049], <http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatuchwały/49/plik/048.pdf>; odczyt: 14.05.2013 r.

¹⁸ Zob. Uchwała Sejmu RP z dnia 4 marca 2011 r. zawierającej uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych, [COM(2010)738], (M.P. 2011, poz. 146).

uprawnienia te powinny być określone w sposób jasny, precyzyjny i szczegółowy, przy ustaleniu granic, których przyjmowane akty delegowane nie mogą przekraczać.

Z kolei realizacja przez Komisję uprawnień wykonawczych podlega kontroli sprawowanej przez państwa członkowskie na podstawie przepisów przyjętych uprzednio przez Parlament Europejski i Radę. Sejm uznał zatem za niedopuszczalne, by na podstawie rozporządzenia Komisja była upoważniona do wydawania aktów wykonawczych w sytuacji, gdy tryb ich kontroli przez państwa członkowskie pozostaje nieokreślony, jak miało to chociażby miejsce w przypadku projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („tzw. rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”), [COM(2010)799]¹⁹. Ponadto Sejm zwracał także wielokrotnie uwagę na brak wskazania kryteriów decydujących o tym, czy dana dziedzina będzie regulowana w drodze aktów delegowanych, czy też aktów wykonawczych jako przesłanka naruszenia zasady pomocniczości.

Na zbyt szeroki zakres przepisów upoważniających Komisję Europejską do przyjmowania aktów delegowanych oraz wydawania aktów wykonawczych w swoich uzasadnionych opiniach wielokrotnie zwracał uwagę także Senat RP. Dokonując oceny projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) [COM(2010)537], Senat zwrócił uwagę, że przepisy analizowanego projektu przyznawały Komisji Europejskiej zbyt daleko idące kompetencje do przyjmowania aktów delegowanych oraz wydawania aktów wykonawczych. Senat negatywnie odniósł się do przekazania kompetencji w analizowanym projekcie rozporządzenia, gdyż w jego treści nie zostało należyście doprecyzowane, na jaki okres przekazane są Komisji Europejskiej szersze uprawnienia legislacyjne oraz nie zostało wyjaśnione, jaki klucz zastosowano, dzieląc przedmiot rozporządzenia na obszary objęte uprawnieniami Komisji do przyjmowania aktów prawnych o charakterze aktów delegowanych i wykonawczych. W ocenie Senatu pominięcie w projekcie rozporządzenia wszystkich tych informacji sprawiło, że nie jest w pełni spełniony wymóg przewidziany w art. 290 TfUE, w którym podkreślono, iż „akty ustawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień”. Ponadto, niektóre z przekazanych uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych dotyczyły, zdaniem Senatu, istotnych kwestii z punktu widzenia funkcjonowania

¹⁹ Zob. Uchwała Sejmu RP z dnia 4 marca 2011 r. zawierająca uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) [COM (2010) 799], (M.P. 2011, poz. 219).

systemów bezpośredniego wsparcia, co jest sprzeczne z art. 290 TfUE, w którym stwierdzono, że „przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego”²⁰.

W uzasadnionych opiniach Sejm RP jako przesłankę naruszenia przez unijny akt ustawodawczy zasady pomocniczości podnosił również zarzuty dotyczące nienależytego wypełnienia przez Komisję obowiązku uzasadnienia zgodności projektów unijnych aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 2 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, każdy projekt aktu ustawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz, w przypadku dyrektywy, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, są uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe, także ilościowych²¹. Dokonując oceny zgodności z zasadą pomocniczości przywołanego już wcześniej tzw. rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, Sejm podkreślił, że uzasadnienie zgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości pełni kluczową rolę w toku kontroli przez parlamenty narodowe przestrzegania tej zasady, gdyż umożliwia im poznanie i ocenę argumentów przesadzających za przyjęciem w projektowanym akcie określonych rozwiązań. Brak szczegółowego uzasadnienia projektu w zakresie jego zgodności z zasadą pomocniczości uniemożliwia Sejmowi, jako izbie parlamentu narodowego sprawującego w tym obszarze kontrolę, ocenę argumentacji Komisji przemawiającej za uznaniem zgodności danego projektu z tą zasadą. Uchybiając wymogowi szczegółowego uzasadnienia zgodności projektu z zasadą pomocniczości Komisja Europejska, w ocenie polskiego Sejmu, narusza zasadę pomocniczości²².

²⁰ Zob. Opinia o niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) [COM(2010)537]; <http://ww2.senat.pl/k7/dok/uch/066/1032uch.pdf>; odczyt: 15.05.2013 r.

²¹ Por. szerzej A. Grzelak, J. Łacny, *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 4(32), s. 29–31.

²² Zob. Uchwała Sejmu RP z dnia 4 marca 2011 r. zawierająca uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”), [COM (2010) 799], (M.P. 2011, poz. 219); zob. także Uchwała Sejmu RP z dnia 25 listopada 2010 r. zawierająca uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) [COM(2010)537], (M.P. 2010, poz. 1076).

Zdaniem polskiego Sejmu, jednym z zasadniczych problemów pojawiających się w toku przeprowadzanej oceny zgodności z zasadą pomocniczości projektów aktów ustawodawczych UE, jest dokonanie rozróżnienia między naruszeniem przez unijny projekt ustawodawczy zasady legalności a jego niezgodnością z zasadą pomocniczości.

W szczególności problem ten dotyczy braku podstawy prawnej do wydania aktu prawnego przez organy UE. W dotychczasowej praktyce w odniesieniu do dwóch projektów unijnych aktów ustawodawczych Sejm uznał, że przedstawione projekty naruszały zasadę pomocniczości ze względu na brak kompetencji Unii Europejskiej do przyjmowania aktów prawnych dotyczących podatków bezpośrednich²³ oraz materialnego prawa rodzinnego²⁴. W obu wskazanych przypadkach Sejm stanął na stanowisku, że Unia Europejska nie ma kompetencji do przyjmowania przepisów dotyczących podatków bezpośrednich oraz przepisów dotyczących materialnego prawa rodzinnego, w szczególności przepisów, które skutkują wprowadzeniem związków partnerskich regulowanych prawem państwa rejestracji w państwach, w których ich prawo nie przewidywało takiej instytucji prawnej. W ocenie Sejmu Komisja Europejska, przyjmując oba projekty, wykroczyła poza kompetencje przyznane UE i podjęła działania w dziedzinie należącej do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Ponadto, dokonując oceny zgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi [COM(2012)369], jako przesłankę niezgodności projektu unijnego aktu prawnego z zasadą pomocniczości Sejm wskazał wadliwość podstawy prawnej. Zdaniem Sejmu, wadliwość podstawy prawnej rodzi pytanie o kompetencje Unii do przyjmowania środków skutkujących harmonizacją przepisów państw członkowskich w dziedzinie będącej przedmiotem owej regulacji.

Komisja Europejska, dostrzegając wagę problemów podnoszonych w uzasadnionych opiniach Sejmu i Senatu, kierowała do obu izb polskiego parlamentu pisemne odpowiedzi, które były reakcją na konkretne zastrzeżenia pojawiające się w uzasadnionych opiniach. W swoich odpowiedziach Komisja Europejska przedstawiała zarówno uwagi ogólne na temat kontekstu politycznego wniosku oraz jego zgodności z zasadą pomocniczości, jak i szczegółowe uwagi dotyczące się konkretnych zarzutów podnoszonych w opinii. W kwestii kryteriów zastosowanych do zaklasyfikowania aktów Komisji do kategorii aktów delegowanych albo wykonawczych, Komisja podkreśliła, że kryteria te zostały określone w art. 290 i 291 TfUE, a także wspomniane w komunikacie Komisji [COM(2009)673] w spra-

²³ Zob. Uchwała Sejmu RP z dnia 13 maja 2011 r. w sprawie uznania projektu dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, [COM(2011)121] za niezgodny z zasadą pomocniczości, (M.P. 2011, poz. 491).

²⁴ Zob. Uchwała Sejmu RP z dnia 27 maja 2011 r. w sprawie uznania projektu rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach majątkowych w konsekwencji zarejestrowanych związków partnerskich, [COM(2011)127] za niezgodny z zasadą pomocniczości, (M.P. 2011, poz. 522).

wie wprowadzenia w życie art. 290 TfUE²⁵. Zatem zdaniem Komisji, powtarzanie tych kryteriów w każdym wniosku dostosowującym obowiązujące rozporządzenia do traktatu lizbońskiego nie jest konieczne. Komisja zasygnalizowała także, że akty delegowane przewidziano dla wszystkich „aktów quasi-legislacyjnych”, czyli takich, które regulują inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego, mają zasięg generalny oraz zmieniają lub uzupełniają akt ustawodawczy. Natomiast akty wykonawcze przewidziano dla wszystkich aktów o charakterze „wykonawczym”, czyli takich, których wprowadzenie w życie należy do państw członkowskich, i które muszą być jednocześnie stosowane²⁶.

W przypadku zastrzeżeń Sejmu dotyczących braku uzasadnienia projektów z zasadą pomocniczości, Komisja podkreśliła, że nie zawierają one nowej inicjatywy ustawodawczej, lecz jedynie zmieniają określone przepisy obowiązującego prawa, z jednej strony aby dostosować je do postanowień traktatu lizbońskiego, z drugiej zaś, by wprowadzić pewne poprawki merytoryczne wynikające z przedstawionych przez państwa członkowskie wniosków upraszczających. W tych przypadkach uzasadnienie dotyczące zgodności z zasadą pomocniczości jest więc identyczne, jak w przypadku aktu pierwotnego, w związku z czym Komisja uznała, że jego powtarzanie w omawianych wnioskach nie jest konieczne²⁷.

Traktat z Lizbony, poprzez doprecyzowanie proceduralnych aspektów stosowania i przestrzegania zasady pomocniczości ma, w większym niż dotąd stopniu, angażować parlamenty narodowe w unijne procedury decyzyjne, powierzając im ostrzegawczo-prewencyjną rolę²⁸. Zapewne skuteczne korzystanie przez parlamenty z mechanizmów wczesnego ostrzegania przyczyni się do wykształcenia praktyki, w której unijny prawodawca, licząc się z ryzykiem korzystania przez parlamenty z procedur kontrolnych, przed podjęciem ostatecznej decyzji będzie uwzględniał ich ewentualne uwagi dotyczące projektu. W celu zapewnienia, koniecznej do zainicjowania procedur „żółtej” i „pomarańczowej” kartki, większości kwalifikowanej niezbędna staje się również intensyfikacja współpracy międzyparlamentarnej, skoncentrowanej przede wszystkim na wymianie informa-

²⁵ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Wprowadzenie w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2009)673], (Dz. U. 2011/C 88/11 z dnia 19 marca 2011 r.).

²⁶ Por. szerzej Odpowiedź Komisji Europejskiej na uzasadnioną opinię przyjętą przez Sejm RP odnośnie do wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników (K/2011/2899), <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53108d44e0131195d55f6067f.do>; odczyt: 23.05.2013 r.

²⁷ Por. szerzej Odpowiedź Komisji Europejskiej na uzasadnioną opinię przyjętą przez Sejm RP odnośnie do wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich [EFRROW] (K/2011/3623), <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53108d44e0131194cc871065d.do>; odczyt: 23.05.2013 r.

²⁸ Por. Z. Czachór, *Parlament państwa członkowskiego UE a badanie zgodności projektów aktów prawa wspólnotowego z zasadą subsydiarności*, „Studia Europejskie” 2006, nr 1, s. 48.

cji o poddawanych kontroli projektach. Fundamentalne znaczenie ma również wypracowanie przez parlamenty wspólnej interpretacji zasady pomocniczości. Nieocenioną rolę w tym procesie odegrać mogła COSAC, jednak podjęcie przez Konferencję, na szczycie w Madrycie w 2010 r., decyzji o zaprzestaniu koordynowania pilotażowych projektów badania zgodności unijnych projektów z zasadą pomocniczości sprawiło, że parlamenty muszą wypracować nową formułę współpracy w dziedzinie przestrzegania zasady pomocniczości, opartą na platformie IPEX. Aktywność parlamentów narodowych, w tym polskiego Sejmu i Senatu, w procedurze badania zgodności unijnych projektów z zasadą pomocniczości dowodzi, że podnoszone w literaturze obawy i wątpliwości dotyczące efektywności i skuteczności mechanizmu wczesnego ostrzegania, nie do końca były uzasadnione.

Zbigniew Witkowski, Maciej Serowaniec

**CONDITIONS OF THE BREACH OF THE PRINCIPLE
OF SUBSIDIARITY BY THE LEGISLATIVE ACTS
OF THE EUROPEAN UNION IN THE LIGHT OF REASONED OPINIONS
ADOPTED BY THE SEJM AND THE SENATE**

The article is an attempt to reconstruct the definition of the principle of subsidiarity, based on the content of the reasoned opinions adopted by the Sejm and the Senat after the entry into force of the Lisbon Treaty. According to the Authors, the function of a guardian of the principle of subsidiarity, which is exercised by both chambers of the parliament as a part of the so-called „European function”, should find the appropriate constitutional regulation. Only this will provide a good basis for the effective modification of the political position of the Senate in the asymmetrical bicameralism model of the Polish parliament. Currently, without such regulation at the constitutional level the Senate *de jure* do not have the competence to control the government, but *de facto* it controls the tasks of the government when it comes to government’s legislative activities at the EU level. The Authors note that the charges raised by both chambers of the Polish parliament concern both the substantive issues related to the common difficulties in differentiating the potential breach of the principle of legality from the infringement of the principle of subsidiarity and the new system of delegated and implementing acts of the Commission, as well as the issues of a strict procedural nature resulting from the insufficient explanation of EU drafts of legislative acts in terms of their conformity with the principle of subsidiarity. In conclusion, the Authors points out to the need to develop the common interpretation of the principle of subsidiarity by national parliaments, including the Sejm and the Senat of the Republic of Poland. Clarification of the procedural aspects of the application and observance of the principle of subsidiarity may in fact allow for greater involvement of national parliaments in EU decision-making procedures.