

Maciej Serowaniec

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Mechanizm wczesnego ostrzegania po wejściu w życie traktatu z Lizbony w świetle praktyki parlamentarnej Sejmu i Senatu RP*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2013.022>

1. Wprowadzenie

Idea ustanowienia zinstytucjonalizowanej procedury opiniowania zgodności unijnych aktów prawnych z zasadą pomocniczości po raz pierwszy pojawiła się w raporcie końcowym I grupy roboczej Konwentu Europejskiego nt. zasady subsydiarności¹. Dokonywana przez parlamenty narodowe w ramach mechanizmu wczesnego ostrzegania (*Early Warning System*²) kontrola *ex ante* ma charakter *stricte* polityczny. Wiąże się ona bowiem z możliwością formułowania uzasadnionych opinii (*reasoned opinions*), w których parlamenty narodowe mogą wyrazić negatywną ocenę wobec projektu aktu prawodawczego. Przy czym dla swojej skuteczności mechanizm wczesnego ostrzegania wymaga podjęcia przez parlamenty narodowe lub ich poszczególne izby kolektywnego działania, tak aby liczba

* Druk publikacji został sfinansowany przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu w ramach grantu nr 392-P.

¹ Zob. Raport końcowy przewodniczącego grupy roboczej I – „zasada subsydiarności” dla Konwentu Europejskiego (CONV 286/02).

² Por. szerzej P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Londyn 2012.

przesłanych uzasadnionych opinii stanowiła określoną większość kwalifikowaną, która wskazana została w przepisach prawa traktatowego. W literaturze podkreśla się ponadto, że system wczesnego ostrzegania został ustanowiony jako mechanizm *ad hoc*, którego zasadniczym celem było umożliwienie parlamentom narodowym większego zaangażowania w proces monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości oraz stworzenie bezpośrednich więzi proceduralnych pomiędzy parlamentami a instytucjami unijnymi³. Tym bardziej należy podkreślić innowacyjny charakter tej propozycji, bowiem dzięki niej po raz pierwszy w historii procesu integracji europejskiej przewidziano aktywny udział parlamentów narodowych w unijnym procesie legislacyjnym. Ostatecznie mechanizm wczesnego ostrzegania, przewidziany początkowo w Traktacie konstytucyjnym⁴, uzyskał szansę na wdrożenie dopiero wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony⁵ i przyczynił się do wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych w unijnym procesie decyzyjnym.

2. Mechanizm wczesnego ostrzegania – teoria i praktyka w świetle regulacji traktatowej

W literaturze podkreśla się, że traktat z Lizbony, dokonując nieznacznej modyfikacji treści zasady pomocniczości⁶, przyznał parlamen-

³ Por. idem, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2008, Vol. 15, s. 77–83.

⁴ Zob. Dz.U. UE 2004/C310/47, 16 grudnia 2004 r.

⁵ Zob. Dz.U. UE 2010/C 83/01, 30 marca 2010 r.

⁶ W świetle art. 5 ust. 3 TUE zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Na mocy traktatu z Lizbony w treści zasady pomocniczości po raz pierwszy dodano, że ocenie, czy zakładany cel może zostać zrealizowany podlega również możliwość osiągnięcia go na poziomie regionalnym i lokalnym.

tom narodowym rolę strażników zasady pomocniczości. Przyznanie parlamentom narodowym tak ważnej roli w unijnym procesie decyzyjnym wynika z postanowień art. 5 ust. 3 TUE, w którym podkreślono, że parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem tej zasady zarówno zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności⁷, jak i postanowieniami 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 z art. 69 TfUE, kontrolą objęte zostały również propozycje i inicjatywy legislacyjne w zakresie współpracy władz sądowniczych w sprawach karnych i współpracy policyjnej (art. 82–89 TfUE). Wskazane normy prawa traktatowego mają jednak wyłącznie charakter blankietowy i odsyłają do szczegółowych regulacji zawartych w Protokole nr 2⁸.

Zgodnie z postanowieniami Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności mechanizm wczesnego ostrzegania obejmować może dwa rodzaje postępowań, określanych w literaturze mianem procedury „żółtej” i „pomarańczowej kartki”. Dokonując pewnej generalizacji, można stwierdzić, że przewidziane w ramach mechanizmu wczesnego ostrzegania procedury wiążą się z dokonaniem przeglądu aktu ustawodawczego i mogą prowadzić do zmiany odpowiedniego wniosku ustawodawczego lub do jego wycofania. W przypadku obu procedur każdy parlament narodowy może w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego w języku urzędowym Unii przesłać bezpośrednio przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uza-

⁷ 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 (dostęp: 10 sierpnia 2012 r.).

⁸ Por. F. Tronchetti, *National parliaments as guardians of subsidiarity: A feasible task or an utopist chimera?*, „Journal of US-China Public Administration” 2010, Vol. 7, No. 9 (59), s. 18–20.

sadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że poddawany ocenie projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości⁹. Jeżeli projekt aktu ustawodawczego pochodzi od grupy państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego opinia parlamentów narodowych przekazywana jest inicjatorom projektu za pośrednictwem przewodniczącego Rady (art. 6 Protokołu nr 2). Podmioty, od których pochodzi projekt aktu ustawodawczego, zobowiązane są do uwzględnienia uzasadnionych opinii wydanych przez parlament narodowy lub jego izbę (art. 7 ust. 1). Przed upływem ośmiotygodniowego terminu Rada nie włącza do swojego wstępnego porządku obrad punktu dotyczącego przyjęcia aktu prawodawczego lub stanowiska w pierwszym czytaniu w ramach zwykłej procedury prawodawczej (art. 3 ust. 3 Regulaminu Rady). Także właściwa przedmiotowo komisja Parlamentu Europejskiego nie przystępuje do ostatecznego głosowania przed upływem terminu ośmiu tygodni (art. 38a ust. 4 Regulaminu Parlamentu Europejskiego). Wspólnym mianownikiem obu procedur jest także ich kwalifikowany charakter. W związku z tym zdecydowano, że każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami rozdzielanymi w zależności od krajowego systemu parlamentarnego. W przypadku parlamentów jednoizbowych dysponują one dwoma głosami. Natomiast w przypadku parlamentów bikameralnych – każda z izb parlamentu dysponuje jednym głosem i może tym samym przedstawić swoją odrębną opinię (art. 7 ust. 1 Protokołu nr 2)¹⁰.

Kwestią budzącą w doktrynie wiele kontrowersji pozostaje nadal zakres przedmiotowy stosowania mechanizmu wczesnego ostrzegania. Jak wynika z postanowień art. 3 Protokołu nr 2, procedurą badania zgodności z zasadą pomocniczości objęte są projekty aktów

⁹ Zgodnie z art. 6 Protokołu nr 2 w przypadkach państw federalistycznych, w których istnieją parlamenty regionalne dysponujące kompetencjami ustawodawczymi parlamenty narodowe powinny skonsultować się z nimi przed wydaniem opinii.

¹⁰ Por. B. Pałowski, *Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2008, z. 2, s. 49–52.

ustawodawczych¹¹. Zdaniem Cezarego Mika, z łącznej interpretacji dołączonych do traktatu z Lizbony Protokołów (w szczególności art. 2 ust. 1 i art. 3 Protokołu nr 1) *prima facie* wynika, że skoro parlamentom narodowym przekazywane są wyłącznie projekty kierowane do PE 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 spod kontroli wyjęte byłyby zatem 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 TfUE¹². Z kolei, jak podkreśla Jerzy Jaskiernia, pojęcie aktu ustawodawczego zostało zdefiniowane w art. 289 ust. 3 TfUE jako akt przyjmowany w procedurze ustawodawczej. Uwzględniając postanowienia art. 289 ust. 1 i 2 TfUE, można powiedzieć, że są to akty przyjmowane zarówno w zwykłej, jak i 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 wykonawczych¹³.

¹¹ Zgodnie z art. 3 Protokołu nr 2 do celów niniejszego Protokołu, przez „projekty aktów ustawodawczych” rozumie się wnioski Komisji, inicjatywy grupy państw członkowskich, inicjatywy Parlamentu Europejskiego, wnioski Trybunału Sprawiedliwości, zalecenia Europejskiego Banku Centralnego i wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego mające na celu przyjęcie aktu ustawodawczego.

¹² C. Mik, *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 2, s. 34.

¹³ Por. J. Jaskiernia, *Rola parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej po traktacie z Lizbony i konieczne zmiany w prawie parlamentarnym*, referat wygłoszony na IV Prawniczym Kolokwium polsko-włoskim

Szczegółowy przebieg procedury „żółtej kartki” określony został w art. 7 ust. 2 Protokołu nr 2. Jak już wspomniano, procedura ta ma charakter kwalifikowany. Zatem aby uzasadnione opinie parlamentów narodowych o niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości były skuteczne, konieczne jest, by stanowiły one przynajmniej głosów przyznanych parlamentom narodowym (18 głosów), natomiast w przypadku projektu aktu ustawodawczego dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przedłożonego na podstawie art. 76 TfUE próg ten wynosi co najmniej $\frac{1}{4}$ głosów (14 głosów). Negatywna ocena projektu nie jest jednak w stanie uniemożliwić uchwalenia aktu, skutkuje ona bowiem jedynie wstrzymaniem procedury prawodawczej oraz powoduje konieczność jego ponownej analizy¹⁴. Po ponownej analizie inicjator projektu może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. Decyzja w tej sprawie powinna zostać uzasadniona, gdyż jak wynika z art. 38a ust. 5 Regulaminu PE, dopóki inicjator projektu nie oświadczy, jak zamierza ustosunkować się do opinii, Parlament wstrzymuje się z decyzją¹⁵.

Traktat z Lizbony wzmocnił pozycję parlamentów narodowych w mechanizmie wczesnego ostrzegania, ustanawiając nową procedurę tzw. pomarańczowej kartki. Zgodnie z art. 7 ust. 3 Protokołu nr 2 „pomarańczową kartkę” można zastosować wyłącznie wobec projektu aktu prawodawczego, który miał być uchwalony z inicjatywy Komisji w zwykłej procedurze prawodawczej. Koniecznym warunkiem zastosowania tej procedury jest ponadto wymóg, by uzasadnione opinie o niezgodności badanego projektu z zasadą pomocniczości stanowiły co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym w procedurze przestrzega-

organizowanym przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego WPiA UMK w Toruniu, 19–20 września 2012 r., s. 10–12 (maszynopis). Por. także M. Słok-Wódkowska, *Zakres przedmiotowy kompetencji parlamentów narodowych do badania zasady pomocniczości w świetle traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2004, z. 4, s. 141–152.

¹⁴ Por. 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, No. 36, s. 98–108.

¹⁵ Por. G.A. Bermann, *National parliaments and subsidiarity: An outsider's view*, „European Constitutional Law Review” 2008, No. 4, s. 453–459.

nia tej zasady¹⁶. W przypadku procedury „pomarańczowej kartki” parlamenty narodowe, formułując negatywne opinie na temat analizowanego projektu, obligują unijnego projektodawcę do ponownej weryfikacji projektu. Po dokonaniu ponownej analizy Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. W przypadku jeśli Komisja zamierza podtrzymać projekt, musi sformułować własną uzasadnioną opinię określającą powody, dla których uważa, że projekt aktu prawodawczego jest zgodny z zasadą pomocniczości. Taką opinię wraz z negatywnymi ocenami parlamentów narodowych Komisja powinna przekazać prawodawcy Unii w celu rozważenia w ramach procedury prawodawczej. Przed zakończeniem pierwszego czytania PE i Rada rozważają zgodność projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości, biorąc pod uwagę powody wskazywane przez większość parlamentów narodowych, jak również uzasadnioną opinię Komisji. Jeżeli Rada, większością głosów wynoszącą 55% jej członków, lub Parlament Europejski, większością oddanych głosów, stwierdzą, że projekt narusza zasadę pomocniczości, podejmują decyzję o zakończeniu procedury i tym samym o odrzuceniu projektu¹⁷.

Rudymentarne zasady współpracy Komisji Europejskiej z parlamentami narodowymi w zakresie stosowania mechanizmu wczesnego ostrzegania sformułowane zostały przez Komisję Europejską w dołączonych do listu José Manuela Barroso i Margot Wallstrom z 1 grudnia 2009 r. do przewodniczących parlamentów narodowych¹⁸

¹⁶ Zdaniem C. Mika *de facto* jest to większość bezwzględna, gdyż przeciwko uchwaleniu aktu musi zostać oddanych 28 z 54 głosów przyznanych parlamentom narodowym. Tylko wówczas będzie to większość głosów przyznanych wszystkim parlamentom narodowym, por. C. Mik, dz.cyt., s. 39.

¹⁷ Por. P. Kiiver, *The Treaty of Lisbon, the national parliaments and the principle of subsidiarity*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2008, No. 15, s. 77 i n. Por. także Z. Cieślík, B. Pawłowski, *Zmiana roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (według Traktatu reformującego Unię Europejską, przyjętego w Lizbonie, w dniach 17–18 października 2007 r.). Możliwości badania zasady pomocniczości w polskim parlamencie*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2007, z. 4, s. 32–34.

¹⁸ List opublikowany został na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npa/docs/letter_pl.pdf (dostęp: 18 stycznia 2013 r.).

praktycznych ustaleniach dotyczących stosowania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości na podstawie Protokołu nr 2 traktatu lizbońskiego. Zgodnie z tymi ustaleniami do wszystkich wniosków legislacyjnych objętych mechanizmem kontroli zasady pomocniczości¹⁹ załączone będzie pismo Komisji Europejskiej tworzące przekazaniu aktów (*lettre de saisine*), w którym wyznaczony zostanie ośmiotygodniowy termin przeznaczony na kontrolę²⁰, który liczony jest od momentu przesłania *lettre de saisine* wysyłanego jednocześnie z ostatnią wersją językową projektu²¹. Komisja zwróciła się do parlamentów narodowych, aby te w miarę możliwości w swoich opiniach ściśle oddzielały kwestie zasady pomocniczości od uwag dotyczących meritum wniosku oraz aby oceny dotyczące zgodności wniosków z zasadą pomocniczości były formułowane w sposób niepozostawiający żadnych wątpliwości. Komisja zadeklarowała jednocześnie, że weźmie pod uwagę wszystkie uzasadnione opinie zawierające zastrzeżenia co do zgodności wniosku legislacyjnego

¹⁹ Zgodnie z praktycznymi ustaleniami mechanizmem kontroli przestrzegania zasady pomocniczości objęte są zatem wszystkie wnioski legislacyjne w obszarze kompetencji dzielonych. Natomiast wnioski legislacyjne w trakcie rozpatrywania oraz zmienione wnioski nie są objęte tym mechanizmem kontroli.

²⁰ Zgodnie z praktycznymi ustaleniami pod koniec każdego tygodnia Komisja Europejska będzie wysłać do każdego parlamentu narodowego listę podsumowującą wszystkie dokumenty wysyłane w ciągu tego tygodnia, kopia tych listów przekazana zostanie w celach informacyjnych do PE, Rady oraz IPEX. Jeżeli parlament narodowy stwierdzi, że nie otrzymał wszystkich dokumentów zawartych w liście podsumowującej, niezwłocznie informuje o tym fakcie Komisję, która przesyła ponownie odnośne dokumenty. Jeżeli żaden z parlamentów narodowych nie zareaguje w ciągu trzech dni roboczych, Komisja uznaje, że dokumenty zawarte w liście tygodniowej zostały należycie przekazane. Tygodniowa lista dokumentów zastępuje indywidualne potwierdzenia odbioru dokumentów wysyłanych przez Komisję.

²¹ W przypadku jeśli nieotrzymanie dokumentu przez parlament narodowy ma wpływ na dochowanie ośmiotygodniowego terminu Komisja ustala *ad hoc* nowy termin, biorąc pod uwagę zwłokę w otrzymaniu dokumentu i odpowiednio powiadomi zainteresowany parlament narodowy. W tym przypadku pozostałe parlamenty narodowe obowiązują jednak termin początkowy. Dodatkowo, aby uwzględnić letnią przerwę w funkcjonowaniu parlamentów narodowych, Komisja uznała, że miesiąc sierpień nie będzie brany pod uwagę podczas ustalania biegu ośmiotygodniowego terminu. W tym celu w *lettre de saisine* systematycznie podawane będą szczegółowe odniesienia.

z zasadą pomocniczości, nawet jeśli uzasadnione opinie podają różne podstawy niezgodności z zasadą pomocniczości i odnoszą się do różnych postanowień danego wniosku. Komisja przeanalizuje każdą negatywną opinię nadesłaną przed upływem terminu ośmiu tygodni oraz sprawdzi, czy osiągnięty został określony w traktacie próg. Natomiast po upływie tego terminu przedstawi ona polityczną ocenę dokumentów, w przypadku których osiągnięty został próg, oraz potwierdzi uruchomienie mechanizmu kontroli zasady pomocniczości²². Jeśli po upływie ośmiu tygodni progi te nie zostaną osiągnięte lub jeśli opinie zostaną nadesłane po upływie tego terminu, Komisja udzieli odpowiedzi danym parlamentom w trybie dialogu politycznego²³. W przypadku wszczęcia procedury „żółtej” lub „pomarańczowej kartki” Kolegium podejmie decyzję o utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu danego wniosku legislacyjnego w formie komunikatu Komisji, który następnie zostanie przesłany do wszystkich parlamentów narodowych, PE, Rady oraz IPEX. W przypadku procedury „pomarańczowej kartki” do wspomnianego komunikatu załączone będą uzasadnione opinie otrzymane od parlamentów narodowych dotyczące konkretnego wniosku.

Przyznanie parlamentom narodowym roli „strażnika zasady pomocniczości” spowodowało konieczność wprowadzenia w prawie krajowym przepisów implementujących traktatowe regulacje w zakresie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Kwestie wyboru wewnętrznej procedury przyjmowania uzasadnionych opinii oraz formy tych opinii pozostawiono w ramach uznania poszczególnych państw członkowskich. W praktyce powoduje to dużą różnorodność i szczegółowość formułowanych opinii, a także podmiotów zaangażowanych w proces ich przyjmowania²⁴. We Francji

²² Informacja o uruchomieniu mechanizmu wczesnego ostrzegania przekazywana jest także parlamentom narodowym, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz IPEX.

²³ Opinie parlamentów krajowych dotyczące wniosków podlegających mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości publikowane są na stronie internetowej Komisji Europejskiej po upływie ośmiotygodniowego terminu.

²⁴ Por. P. Kiiver, *The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations*, „ERA Forum” 2011, Vol. 12, No. 4, s. 535–547. Por. także Sprawozdanie Komisji

uprawnienia parlamentu w zakresie monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości zagwarantowane zostały na gruncie konstytucyjnym przez wprowadzenie art. 88–6²⁵, dotyczącego kontroli zgodności projektów aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości. Na gruncie ustawowym partycypacja parlamentów narodowych w mechanizmach wczesnego ostrzegania zagwarantowana została w przypadku niemieckiego Bundestagu i Bundesratu, hiszpańskich Kortez Generalnych, irlandzkiego Oireachtasu, niderlandzkiej Izby Pierwszej i Drugiej oraz brytyjskiej Izby Gmin i Izby Lordów²⁶. Aby sprostać nowej roli w unijnej procedurze decyzyjnej, parlamenty narodowe dokonały implementacji postanowień traktatu z Lizbony w zakresie monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości także do swoich regulaminów. Ciekawy przypadek na tle pozostałych parlamentów państw członkowskich stanowi włoski Senat, w któ-

w sprawie pomocniczości i proporcjonalności (19. Sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa za 2011 r.) COM (2012)373 wersja końcowa, s. 5.

²⁵ Artykuł 88–6 został wprowadzony przez art. 2 ustawy konstytucyjnej nr 2008–103 z 4 lutego 2008 r. Zgodnie z jego brzmieniem Zgromadzenie Narodowe lub Senat może wyrazić umotywowaną opinię w sprawie zgodności projektu europejskiego aktu prawnego z zasadą subsydiarności. Przewodniczący izby przesyła tę opinię Przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. O tym fakcie powiadamia rząd, por. W. Skrzydło, *Konstytucja Francji*, w: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 292–293.

²⁶ W Hiszpanii po wejściu w życie traktatu z Lizbony została uchwalona ustawa nr 24/2009 w celu uregulowania nowych uprawnień Kortez Generalnych. W Irlandii w październiku 2009 r. przyjęto ustawę o Unii Europejskiej w celu nadania mocy prawnej zwiększonym uprawnieniom izb Oireachtasu. To samo podejście zostało przyjęte również przez Zjednoczone Królestwo, gdzie traktat z Lizbony został włączony przez parlament do prawa krajowego ustawą o zmianie ustawy o Unii Europejskiej z 2008 r., która uzyskała sankcję królewską 19 czerwca 2008 r. W Niemczech, w czerwcu 2009 r. Bundestag i Bundesrat w wyniku orzeczenia niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu z Lizbony dokonał zmiany ustawy o współpracy między rządem federalnym a Bundestagiem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej i uchwalił ustawę o wykonywaniu przez Bundestag i przez Bundesrat ich obowiązku w zakresie integracji w sprawach dotyczących Unii Europejskiej (ustawa o obowiązku integracji). Szczegółowa reforma została także przeprowadzona w parlamencie niderlandzkim, gdzie ustawa zatwierdzająca traktat z Lizbony przewidywała prawo stosowania w Radzie zastrzeżenia parlamentarnego w odniesieniu do nowych projektów unijnych aktów ustawodawczych.

rym obecny mechanizm kontroli pomocniczości i proporcjonalności został określony nie w regulaminie, lecz w liście przewodniczącego izby podpisanym w dniu wejścia w życie traktatu z Lizbony. Zgodnie z treścią tego listu, mechanizm kontroli pomocniczości powinien funkcjonować zgodnie z procedurą wykorzystywaną do opracowania wytycznych dla rządu. Jedynie cypryjska Izba Reprezentantów nie ustanowiła odrębnej procedury dotyczącej kontroli zasady pomocniczości, angażując w proces kontroli Komisję Parlamentarną ds. Zagranicznych i Europejskich²⁷.

Dokonując pewnej generalizacji, można skonstatować, że decyzje w sprawie stwierdzenia niezgodności unijnego projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości przyjmowane są przez parlamenty narodowe działające *in pleno*. Wyjątek na tym tle stanowi łotewska Saeima, która wprowadziła procedurę monitorowania zasady pomocniczości, w której komisja ds. europejskich „ponosi wyłączną odpowiedzialność za ocenę zgodności nowego prawodawstwa UE z zasadami pomocniczości i proporcjonalności”²⁸. Wprowadzone w pozostałych parlamentach wewnętrzne procedury stosowania mechanizmu wczesnego ostrzegania różnicuje zasadniczo krąg podmiotów dysponujących inicjatywą uchwałodawczą w zakresie stwierdzenia niezgodności unijnego projektu z zasadą pomocniczości. W zdecydowanej większości parlamentów narodowych, m.in. w brytyjskiej Izbie Lordów i Izbie Gmin, węgierskim Zgromadzeniu Narodowym oraz włoskiej Izbie Deputowanych, wiodącą rolę w procedurze badania zgodności projektów ustawodawczych UE z zasadą pomocniczości odgrywają wyspecjalizowane komisje ds.

²⁷ Por. Szesnasty raport półroczny: Zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej, przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na XLVI Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej w Warszawie, 2–4 października 2011 r., s. 26–52, http://libr.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_16.pdf (dostęp: 13 sierpnia 2012 r.).

²⁸ Por. Trzynasty raport półroczny: Zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na XLIII Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej w Madrycie, 31 maja–1 czerwca 2010 r., s. 20–24, http://libr.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_13.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2012 r.).

europejskich. W mniejszości pozostają parlamenty, m.in. czeska Izba Poselska oraz polski Senat, które obok komisji ds. europejskich, pełniące rolę *quasi*-koordynatora, przewidują aktywny udział komisji branżowych w tej procedurze.

W dotychczasowej praktyce stosowania mechanizmu wczesnego ostrzegania spośród 40 izb parlamentów narodowych jedynie estoński Riigikogu, grecka Izba Deputowanych, węgierskie Zgromadzenie Narodowe oraz słoweńskie Zgromadzenie Narodowe nie wydały jeszcze uzasadnionej opinii. Z kolei do najbardziej aktywnych parlamentów zaliczyć należy szwedzki Riksdag, francuski Senat, niderlandzką Pierwszą i Drugą Izbę, luksemburską Izbę Deputowanych, włoski Senat Republiki, duński Folketing oraz polski Sejm i Senat²⁹.

Od momentu wprowadzenia w życie mechanizmu wczesnego ostrzegania możemy zaobserwować systematyczny wzrost liczby uzasadnionych opinii przekazywanych przez parlamenty narodowe organom unijnym. W 2010 r. Komisja otrzymała od parlamentów narodowych 34 uzasadnione opinie, w 2011 r. parlamenty narodowe przekazały 64 uzasadnione opinie, a w 2012 r. już 112 uzasadnionych opinii. Należy także dostrzec, że większość uzasadnionych opinii koncentrowała się na wnioskach ustawodawczych z dziedziny opodatkowania, rolnictwa, rynku wewnętrznego oraz sprawiedliwości, a więc kwestiach szczególnie newralgicznych z punktu widzenia partykularnych interesów poszczególnych państw członkowskich. Wnioski, które spowodowały napływ największej liczby uzasadnionych opinii, dotyczyły wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (dziewięć uzasadnionych opinii³⁰), dyrektywy w sprawie pracowników sezonowych (dziewięć uzasad-

²⁹ Opracowano na podstawie sprawozdań: *Directorate General for the Presidency Directorate for Relations with National Parliaments – Legislative Dialogue Unit 2012* oraz *Directorate General for the Presidency Directorate for Relations with National Parliaments – Legislative Dialogue Unit 2011*, zamieszczonych na stronie internetowej IPEX: http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/widgets/download.do_widgetId=LU_WID&fileId=082dbcc53b70d1c2013c396149945b59 (dostęp: 30 stycznia 2013 r.)

³⁰ W sprawie wniosku dotyczącego wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, (COM [2011] 121) uzasadnione opinie zostały przedstawione przez brytyjską Izbę Gmin, bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, szwedzki Riksdag, holenderską Tweede Kamer, polski Sejm, maltańską Izbę

nionych opinii³¹) oraz tymczasowego przywrócenia w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (sześć opinii³²). Pozostałe wnioski ustawodawcze doczekały się co najwyżej pięciu uzasadnionych opinii. Analiza dotychczasowych opinii stwierdzających naruszenie zasady pomocniczości prowadzi do wniosku, że reguły stosowania tej zasady i przyjmowane kryteria oceny jej zgodności nie są jeszcze jednolicie stosowane we wszystkich parlamentach. Najczęstsze trudności związane z badaniem zgodności projektów unijnych aktów prawodawczych z zasadą pomocniczości wynikają z braku wystarczającego uzasadnienia przez Komisję projektu pod kątem jego zgodności z zasadą pomocniczości, a także z trudności w ustaleniu kompetencji przysługujących Unii oraz braku jednolitej definicji aktów prawodawczych UE. Problematyczne jest także dotrzymanie ośmiotygodniowego terminu przyznanego parlamentom na kontrolę unijnych projektów³³.

Bez wątpienia doniosłe znaczenie dla praktyki stosowania mechanizmu wczesnego ostrzegania miało uruchomienie przez parlamenty narodowe, po raz pierwszy od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbonu, procedury „żółtej kartki” wobec projektu rozporządzenia w sprawie wykonania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (tzw. rozporządzenie Monti II). W aspekcie politycznym pierwszy przypadek wykorzystania mechanizmu „żółtej kartki” zdaje się rozwiewać, formułowane w doktrynie, wątpliwości co do zdolności

Reprezentantów, irlandzki Dail Eireann, rumuńską Izbę Deputowanych oraz słoweńską Radę Narodową.

³¹ Uzasadnione opinie dotyczące dyrektywy w sprawie pracowników sezonowych (COM [2010] 379) zostały przedłożone przez obie izby parlamentu austriackiego, brytyjskiego, czeskiego, niderlandzkiego oraz polski Senat.

³² W sprawie wniosku dotyczącego tymczasowego przywrócenia w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (COM [2011] 560) uzasadnione opinie przedstawione zostały przez francuskie Zgromadzenie Narodowe, obie izby parlamentu niderlandzkiego, portugalskie Zgromadzenie Republiki, szwedzki Riksdag, rumuński Senat oraz słoweńską Radę narodową.

³³ Por. A. Grzelak, J. Łacny, *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, z. 4, s. 41–42.

parlamentów narodowych do uruchomienia mechanizmu wczesnego ostrzegania³⁴. Ponadto decyzja Komisji Europejskiej o wycofaniu projektu rozporządzenia Monti II oraz jej wstępne uzasadnienie potwierdza potencjał procedury kontroli zasady pomocniczości jako narzędzia wywierania politycznego nacisku na Komisję³⁵. W aspekcie materialnym przesłane przez parlamenty narodowe uzasadnione opinie nadal potwierdzają wcześniej identyfikowane problemy związane z wykorzystaniem mechanizmu wczesnego ostrzegania, które dotyczą problemów z określeniem zakresu zasady pomocniczości i jej odseparowaniem od zasady proporcjonalności i legalności. Do projektu rozporządzania parlamenty przedłożyły w sumie 12 uzasadnionych opinii, z czego siedem pochodziło od parlamentów jednoizbowych dysponujących dwoma głosami (duński Folketing, fińska Eduskunta, luksemburska Izba Deputowanych, łotewska Saeima, maltańska Izba Reprezentantów, portugalskie Zgromadzenie Republiki oraz szwedzki Riksdag), spośród parlamentów bikameralnych swoje zastrzeżenia zgłosiły belgijska Izba Reprezentantów, francuski Senat, niderlandzka Izba Reprezentantów, polski Sejm oraz brytyjska Izba Gmin. Łącznie więc parlamenty zgromadziły 19 głosów z 54 przyznanych im na mocy Protokołu nr 2.

3. Mechanizm wczesnego ostrzegania w świetle praktyki parlamentarnej Sejmu i Senatu RP

W toku prac legislacyjnych nad nową ustawą w sprawie współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej zdecydowano, że ze względu na ograniczenia wynikające z zasady autonomii parlamentu, wyrażonej w art. 112 Konstytucji RP, przepisy implementujące postanowienia Traktatu dotyczące mechanizmu wczesnego

³⁴ Por. T. Raunio, *National legislatures in the EU Constitutional Treaty*, w: *National Parliaments within the Enlarged European Union. From „victims” of integration to competitive actors?*, red. J. O'Brennan, T. Raunio, s. 86–88.

³⁵ Por. szerzej D. Adamiec, *Pierwszy wypadek zastosowania mechanizmu żółtej kartki – opinie parlamentów dotyczące rozporządzania Monti II*, „Zeszyty Prawnicze” 2012, z. 3(35), s. 23–40.

ostrzegania znajdują się w regulaminach obu izb, a nie w ustawie kooperacyjnej. W Senacie odpowiednich zmian w regulaminie dokonano na podstawie uchwały z 9 kwietnia 2010 r.³⁶, a więc jeszcze przed zakończeniem prac nad nową ustawą kooperacyjną, włączając do regulaminu jedynie dwa lakoniczne przepisy (art. 75 ust. 1 i 2 Regulaminu Senatu, dalej: RSt) dotyczące mechanizmu wczesnego ostrzegania. Z kolei w Sejmie uchwałę w sprawie zmiany regulaminu podjęto 25 lutego 2011 r.³⁷ Z kolei nowelizacja Regulaminu Sejmu (dalej: RS) polegała na wprowadzeniu do rozdziału 13a, poświęconego Komisji do Spraw Unii Europejskiej, nowego art. 148 cc, w którym kompleksowo określony został przebieg procedury uchwałodawczej w przypadku stwierdzenia naruszenia przez akt prawodawczy UE zasady pomocniczości.

Właściwą procedurę badania zgodności unijnych projektów z zasadą pomocniczości, ze względu na olbrzymią ich inflację, poprzedza procedura ich selekcji. Po wejściu w życie nowej ustawy kooperacyjnej zmianie uległ dotychczasowy system selekcionowania dokumentów. Obecnie na etapie prac przygotowawczych Prezydium sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej (dalej: SUE) oraz senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej (dalej: KSUE), po zapoznaniu się ze wstępnymi opiniami o projektach aktów prawnych UE przygotowanymi odpowiednio przez Biuro Analiz Sejmowych oraz Dział Spraw Unii Europejskiej, przygotowuje klasyfikację projektów aktów prawnych. Prezydium proponuje umieszczenie analizowanego projektu na liście A, obejmującej dokumenty, wobec których Prezydium występuje z wnioskiem o niezgłaszanie uwag przez SUE, bądź na liście B, na której umieszczone są dokumenty, wobec których Prezydium występuje z wnioskiem o debatę na posiedzeniu Komisji. Procedura badania zgodności projektu unijnego aktu prawodawczego inicjowana jest wyłącznie w odniesieniu do tych projektów, które zostały zakwalifikowane do dyskusji na posiedze-

³⁶ Zob. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 kwietnia 2010 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. Nr 25, poz. 225).

³⁷ Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z dnia 8 marca 2011 r., poz. 186).

niu Komisji³⁸. Dodatkowo w Senacie na wniosek przewodniczącego KSUE Marszałek Senatu może skierować dokumenty przedkładane w sprawach wynikających z członkostwa Polski w UE do właściwej komisji branżowej³⁹.

W przypadku Sejmu inicjatywa uchwałodawcza w zakresie przedstawienia projektu uchwały w sprawie uznania projektu aktu prawodawczego UE za niezgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 TUE, przysługuje Komisji do Spraw UE lub grupie co najmniej 15 posłów⁴⁰ (art. 148 cc ust. 1 RS). W przypadku gdy SUE, rozpatrując projekt unijnego aktu ustawodawczego, uzna, że narusza on zasadę pomocniczości, przyjmuje w tej sprawie uzasadnioną opinię. Przyjęcie komisyjnego projektu uchwały w sprawie niezgodności projektu z zasadą pomocniczości następuje większością głosów w obecności co najmniej członków Komisji na kolejnym jej posiedzeniu. Zgodnie z art. 34 ust. 1 RS projekt uchwały wnioskodawca składa w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Wnosząc projekt, wnioskodawca wskazuje swego

³⁸ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej nałożyła na Radę Ministrów obowiązek przekazywania Sejmowi i Senatowi projektów stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektów aktów ustawodawczych UE (art. 7 ust. 1 ustawy kooperacyjnej) oraz projektów aktów UE przyjmowanych na podstawie art. 352 ust. 1 TfUE (art. 7 ust. 2 ustawy), nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania tych projektów. Do przedłożonego projektu stanowiska Rada Ministrów dołącza uzasadnienie obejmujące m.in. informację w sprawie zgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości (art. 7 ust. 3 ustawy), która w praktyce parlamentarnej stanowi materiał pomocniczy dla organów Sejmu i Senatu

³⁹ Por. Procedura rozpatrywania dokumentów UE przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Procedura rozpatrywania dokumentów UE przez Komisję Spraw Unii Europejskiej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, http://www.parl2011.pl/prezydencja.nsf/lexi/pl_komisje?Open (dostęp: 3 lutego 2013 r.).

⁴⁰ W pierwotnej treści projektu zmian w Regulaminie Sejmu poselskim projektem uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP. Zmiany te, ogólnie rzecz biorąc, polegają na umożliwieniu 15 posłom wnoszenia pod obrady Sejmu uchwał w niektórych dziedzinach dotyczących spraw Unii Europejskich, czyli w praktyce klubom poselskim. W pierwotnym tekście do takich działań była upoważniona jedynie Komisja do Spraw Unii Europejskiej. W tej chwili jest to rozszerzone na cały Sejm, czyli na grupy inicjatywne.

przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. Na podstawie art. 148 cc ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 4e RS do projektu uchwały w sprawie naruszenia zasady pomocniczości wnioskodawca zobowiązany jest ponadto dołączyć uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których Sejm uznaje, że projekt aktu ustawodawczego Unii Europejskiej narusza zasadę pomocniczości⁴¹.

Projekt uchwały zawierającej uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności unijnego aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości rozpatrywany jest w zwykłym trybie uchwałodawczym obejmującym dwa czytania. Aby wzmocnić koordynacyjną rolę Komisji do Spraw Unii Europejskiej, tak by mogła ona objąć zakresem swojej kognicji całość prac związanych z monitorowaniem przestrzegania zasady pomocniczości, zdecydowano, że zarówno komisyjne, jak i poselskie projekty uchwały w sprawie uznania projektu unijnego aktu prawodawczego za niezgodny z zasadą pomocniczości Marszałek Sejmu, na podstawie art. 148cc ust. 3 RS, kieruje w ramach pierwszego czytania do Komisji do Spraw UE. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania, które tradycyjnie obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę w sprawie ogólnych zasad projektu, przygotowuje sprawozdanie, w którym wnioskuje o przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z poprawkami w formie tekstu jednolitego lub też odrzucenie projektu. Drugie czytanie projektu uchwały odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu i obejmuje przedstawienie sprawozdania komisji o projekcie, po którym przeprowadza się debatę oraz głosowanie. Istotne odstępstwo od zwykłego trybu uchwałodawczego w przypadku uchwał zawierających uzasadnioną opinię stanowi zakaz zgłaszania poprawek do projektów uchwał podczas drugiego czytania. Do przyjęcia uchwały zawierającej uzasadnioną opinię, analogicznie jak w przypadku pozostałych uchwał, wymagana jest zwykła większość w obecno-

⁴¹ W dotychczasowej praktyce Komisja do Spraw UE jest praktycznie monopolistą w inicjowaniu uchwał, tylko w jednym przypadku procedura zainicjowana została przez grupę posłów.

ści co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁴². W przypadku przyjęcia przez Sejm stosownej uchwały Marszałek zobowiązany jest do przesłania uzasadnionej opinii właściwemu organowi Unii Europejskiej. Uchwała wraz z załącznikiem publikowana jest ponadto w Monitorze Polskim.

Z kolei w senackiej procedurze badania zgodności projektów unijnych aktów prawodawczych z zasadą pomocniczości, zgodnie z art. 75 d RSt, inicjatywa uchwałodawcza w zakresie przedstawienia projektu uchwały w sprawie uznania projektu aktu prawodawczego UE za niezgodny z zasadą pomocniczości przysługuje komisji senackiej. Zarówno wykładnia językowa analizowanego przepisu, jak i dotychczasowa praktyka parlamentarna dowodzą, że inicjatywa uchwałodawcza w tym zakresie przysługuje każdej komisji senackiej. W przypadku gdy komisja uchwali zwykłą większością głosów w obecności co najmniej jej członków (art. 62 ust. 1) opinię, w której uzna, iż rozpatrywany projekt aktu ustawodawczego Unii Europejskiej jest niezgodny z zasadą pomocniczości, zgodnie z art. 75 d ust. 1 RSt, składa do Marszałka Senatu wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej wraz z projektem opinii Senatu o niezgodności projektu z zasadą pomocniczości.

Projekt uchwały zawierającej uzasadnioną opinię w sprawie naruszenia przez projekt unijnego aktu ustawodawczego rozpatrywany jest w zwykłym trybie uchwałodawczym, obejmującym trzy czytania. Wzorem rozwiązań sejmowych, także w przypadku RSt, wzmocniona została koordynacyjna rola Komisji Spraw Unii Europejskiej w tej procedurze uchwałodawczej. Zgodnie bowiem z 75d ust. 2

⁴² W dotychczasowej praktyce parlamentarnej zdarzyła się również sytuacja, w której przedstawiony przez grupę posłów projekt uchwały zawierającej uzasadnioną opinię został przez Sejm odrzucony. Sytuacja ta dotyczyła przedstawionego przez grupę 24 posłów PiS projektu uchwały o niezgodności z zasadą pomocniczości Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające program działań dla cel i podatków w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (FISCUS) i uchylające decyzje nr 1482/2007/WE i nr 624/2007/WE [COM [2011] 706]. Po rozpatrzeniu w pierwszym czytaniu Komisja do Spraw UE wystąpiła z wnioskiem o odrzucenie projektu uchwały. Na piątym posiedzeniu Sejmu 13 stycznia 2013 r. Izba w głosowaniu nr 33 zdecydowała o odrzuceniu projektu przy następującym rozkładzie głosów: 283 za, 142 przeciw, 3 wstrzymało się.

Marszałek Senatu w ramach pierwszego czytania kieruje projekt uchwały zawierającej uzasadnioną opinię na wspólne posiedzenie właściwej merytorycznie komisji branżowej oraz Komisji do Spraw UE. Komisje po rozpatrzeniu projektu w pierwszym czytaniu, które obejmuje przedstawienie projektu uchwały przez przedstawiciela wnioskodawcy, przeprowadzenie dyskusji oraz zgłaszanie wniosków (art. 80 ust. 1a RSt), przygotowują wspólne sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu bądź też odrzuceniu projektu (art. 81 ust. 1 RSt). Drugie czytanie projektu uchwały odbywa się na posiedzeniu plenarnym Senatu i obejmuje przedstawienie Izbie sprawozdania komisji o projekcie uchwały, przeprowadzenie dyskusji oraz zgłaszanie wniosków. Do czasu zakończenia drugiego czytania wnioskodawca może wycofać złożony przez siebie projekt uchwały (art. 78 ust. 2 RSt). Jeżeli w trakcie dyskusji nie zostanie złożony wniosek przeciwny do wniosku przedstawionego przez komisje w sprawozdaniu, Senat przystępuje niezwłocznie do trzeciego czytania, które obejmuje głosowanie. Do przyjęcia uchwały zawierającej uzasadnioną opinię wymagana jest zwykła większość w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W przypadku przyjęcia przez Senat uchwały zawierającej uzasadnioną opinię, Marszałek Senatu, jako organ Izby prowadzący sprawy z zakresu stosunków Senatu z instytucjami oraz innymi organami Unii Europejskiej (art. 8 ust. 1 pkt 3 RSt), przesyła stosowną uchwałę wraz z dołączoną do niej uzasadnioną opinią właściwym organom unijnym.

Od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony polski Sejm przyjął 11 uzasadnionych opinii, natomiast Senat przyjął 10 uzasadnionych opinii. Sejm i Senat należą zatem do najaktywniejszych podmiotów uczestniczących w mechanizmie wczesnego ostrzegania. Obie izby polskiego parlamentu podzieliły wątpliwości dotyczące zgodności z zasadą pomocniczości w przypadku pięciu projektów unijnych aktów prawodawczych: 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), projektu 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 (COM [2010] 539), projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych (COM [2010] 738), projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (tzw. rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku; COM [2010] 799) oraz projektu rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach majątkowych konsekwencji zarejestrowanych związków partnerskich (COM [2011] 127). Sejm przyjął ponadto uzasadnione opinie w sprawie naruszenia zasady pomocniczości w przypadku wniosków legislacyjnych dotyczących projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych (COM [2010] 728), projektu dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (COM [2011] 121), projektu rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (COM [2012] 130), projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenia dyrektywy 2001/20/WE (COM [2012] 369), projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych na potrzeby ich wykorzystania na internetowym polu eksploatacji na rynku wewnętrznym (COM [2012] 372) oraz projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie i odnośnych środków (COM [2012] 614).

Z kolei Senat zgłosił swoje zastrzeżenia dotyczące zgodności z zasadą pomocniczości wobec projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) (COM [2010] 61), projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej (COM [2010] 379), projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... z dnia [...] r. zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej i uchylającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 165/94 i (WE) nr 78/2008 (COM [2010] 745), 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).

W dotychczasowej praktyce Senatu prym wiedzie Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która wniosła pięć projektów uzasadnionych opinii⁴³, w przypadku jednego projektu zastrzeżenia zgłoszone przez tę Komisję podzieliła także KSUE⁴⁴, która zgłaszała do tej pory zastrzeżenia do czterech projektów unijnych aktów prawnych⁴⁵, natomiast jeden projekt uzasadnionej opinii został wspólnie wnie-

⁴³ Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniosła projekty uzasadnionych opinii wobec wniosków legislacyjnych COM (2010) 537, COM (2010) 745, COM (2010) 738 oraz COM (2010) 539.

⁴⁴ Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi wspólnie z Komisją Spraw UE wniosła projekty uzasadnionych opinii wobec wniosku legislacyjnego COM (2010) 799.

⁴⁵ Komisja Spraw Unii Europejskiej wniosła projekty uchwał zawierających uzasadnioną opinię wobec następujących wniosków legislacyjnych: COM (2010) 61, COM (2010) 379, COM (2012) 048 oraz COM (2012) 049.

siony przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisję Ustawodawczą⁴⁶.

Analizując treść 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 pomocniczości⁴⁷.

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

⁴⁶ Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wraz z Komisją Ustawodawczą wniosły projekt uzasadnionej opinii dotyczący wniosku COM (2011) 127.

⁴⁷ Por. K. Wójtowicz, *Rola parlamentów narodowych w świetle postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, w: *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 190–195.

wniosków 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 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 członkowskie.

Jako ważką 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) podkreślono, że zakres uprawnień przekazanych

Komisji do wydawania aktów delegowanych wymaga restryktywnej interpretacji, bowiem 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 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (tzw. rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku; COM [2010] 799)⁴⁸. 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, co jest przesłanką 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

⁴⁸ 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 (tzw. rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku; COM [2010] 799).

projekcie rozporządzenia, gdyż w jego treści nie zostało należycie 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 sprawia, iż 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 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”.

W uzasadnionych opiniach Sejm RP jako przesłankę naruszenia przez unijny akt prawodawczy 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. Stwierdzenie, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, jest uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam, gdzie to możliwe także – ilościowych⁴⁹. Dokonując oceny zgodności z zasadą pomocniczości przywołanego już wcześniej tzw. rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, Sejm podkreślił, że uzasadnienie zgodności projektu aktu ustawodawczego

⁴⁹ Por. szerzej J. Łacny, A. Grzelak, op.cit., s. 29–31.

z zasadą pomocniczości pełni kluczową rolę w toku kontroli przez parlamenty narodowe przestrzegania tej zasady, gdyż umożliwia im poznanie i ocenę argumentów przesądzających 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 pomocniczości⁵⁰.

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 toku dotychczasowej praktyki w przypadku 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 bezpośrednich⁵¹ oraz materialnego prawa rodzinnego⁵².

⁵⁰ 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) 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).

⁵¹ 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.

⁵² Uchwała Sejmu RP z dnia 27 maja 2011 r. w sprawie uznania projektu rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania

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 powodują wprowadzenie związków partnerskich regulowanych prawem państwa rejestracji w państwach nieprzewidujących 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 zatem 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 sprawie wprowadzenia w życie art. 290 TfUE⁵³. Zatem,

i wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach majątkowych konsekwencji zarejestrowanych związków partnerskich (COM [2011] 127) za niezgodny z zasadą pomocniczości.

⁵³ 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 19 marca 2011 r.).

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 ogólny 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 jednolicie stosowane⁵⁴.

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 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 konieczne⁵⁵.

⁵⁴ Por. szerzej Odpowiedź Komisji Europejskiej na uzasadnioną opinię przyjętą przez Sejm RP odnośnie 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> (dostęp: 23 maja 2013 r.).

⁵⁵ Por. szerzej Odpowiedź Komisji Europejskiej na uzasadnioną opinię przyjętą przez Sejm RP odnośnie 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> (dostęp: 23 maja 2013 r.).

4. Podsumowanie

Traktat z Lizbony, przez 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 rolę⁵⁶. 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 informacji 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 na konferencji podczas szczytu 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.

⁵⁶ Por. Z. Czachór, *Parlament państwa członkowskiego UE a badanie zgodności projektów aktów prawa wspólnotowego z zasadą subsydiarności*, „Studia Europejskie” 2006, z. 1, s. 48.

SUMMARY

Early Warning System after the entry into force of the Lisbon Treaty under the parliamentary practice of Polish Sejm and Senat

This article is the first attempt, after the entry into force of the Treaty of Lisbon, to summarize current practice of Early Warning System in Polish Sejm and Senat. Firstly the article presents the issues of early-warning mechanism for the principle of subsidiarity under the provisions of protocol no 2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. The article presents the issues common to many national parliaments, as well as experience in the observance of this principle by the other national parliaments, too. The article discusses both substantive and procedural difficulties of parliamentary practice, which occur most frequently. The Author concludes, that if national parliaments would benefit from the competence to control the observance of subsidiarity principle, granted to them under the Lisbon Treaty, they need to strengthen international parliamentary cooperation, focused primarily on the exchange of information.

Keywords: early warning mechanism, reasoned opinions, yellow card procedure, orange card procedure, the principle of subsidiarity, the Sejm, the Senat.