

Jolanta Itrich-Drabarek
Wojskowa Akademia Techniczna
im. Jarosława Dąbrowskiego
Marta Balcerek-Kosiarz
Uniwersytet Warszawski



Analiza procedury kontroli zasady pomocniczości – perspektywa Polski jako kraju członkowskiego

Metodologia

Na przykładzie Polski zostanie sprawdzone, jakie trudności występowały podczas kontroli zasady pomocniczości. Autorki zakładają, że *kompetencje między UE i jej państwami członkowskimi nie są wyznaczone w codziennej praktyce poprzez negocjowanie i równoważenie krajowych uprawnień dyskrejonalnych zamiast tego jest stosowana zasada pomocniczości, która przyjmuje tylko perspektywę organów unijnych*⁶¹².

W związku z tym, że polskie komisje parlamentarne ds. europejskich nie mają obligatoryjnych kryteriów do oceny projektu aktu prawnego oraz nie zostały wyposażone w wyłączną kompetencję do przedstawiania opinii powstała przestrzeń do dowolnego kształtowania zestawu wytycznych do oceny formalnej, materialnej czy technicznej projektu. Trudności te dotyczą także agencji rządowych i innych instytucji administracji publicznej, które proszone o opinię na temat projektu aktu unijnego dotyczącego polityk sektorowych, nie posiadają, żadnych wytycznych do ich opracowania. Tak zarysowany problem powoduje, że każda ocena może być przeprowadzona według odmiennej metodologii i metodyki. Bez obiektywnych kryteriów kontrola zasady pomocniczości staje się potencjalnym narzędziem gry politycznej osłabiającym pozycję Polski na arenie europejskiej.

W artykule zastosowano metodę instytucjonalno-prawną, dzięki której zbadano podstawy prawne zasady pomocniczości w toku ewolucji struktur organizacyjnych Unii Europejskiej.

⁶¹² Constantin S.M., *Rethinking subsidiarity and the balance powers in the UE in light of the Lisbon treaty and beyond*, file:///C:/Users/CSSTiRL%208/Downloads/57-Article%20Text-479-1-10-20130311.pdf.

Metoda studium przypadku pozwoliła pokazać na przykładzie Polski, na jakie trudności zwrócono uwagę w latach 2008-2011 w kontroli zasady pomocniczości, które zdeterminowały zakres analizy projektów aktów prawnych w kolejnych latach sukcesywnie wypierając podejście polityczne na rzecz prawnego.

Autorki sformułowały następujące pytania badawcze: Jaki zakres zasady pomocniczości został przejęty z państwa federalnego do struktury organizacyjnej Unii Europejskiej? Na czym polega kontrola zasady pomocniczości *ex ante* i *ex post*? Kiedy wytyczne do kontroli zasady pomocniczości w niewystarczającym stopniu spełniają swoje funkcje? W jaki sposób zwiększyć użyteczność wytycznych do kontroli zasady pomocniczości w projektach aktów prawnych dla interesów Polski?

I. Logika państwa federalnego wyznacza zakres zasady pomocniczości w federalnej strukturze Unii Europejskiej

Idee W celu określenia problemów wynikających z kontroli zasady pomocniczości przez państwa członkowskie przyjęto następujące podejście metodologiczne – z analizy zasady pomocniczości pomiędzy organami centralnymi a regionalnymi i lokalnymi wyprowadzono zagadnienia, które powinna zawierać zasada pomocniczości realizowana w federalnej strukturze Unii Europejskiej. Zasada pomocniczości od dawna istniała w państwach z tradycjami federalizmu i regionalizmu w RFN, Belgii, Włoszech czy Hiszpanii. Korzystając z ich doświadczeń sprawdzono, czy zostały one uwzględnione na szczeblu unijnym.

Logika rozwiązań państwowych stała się podstawą zasad rządzących podziałem i wykonywaniem zadań pomiędzy państwami członkowskim a organami Unii Europejskiej. Federalizm w kontekście Unii Europejskiej jest związany z praktyką podziału władzy między instytucje unijne a organy krajów członkowskich według zasady pomocniczości. Dlatego też siła i wartość zasady pomocniczości w porządkach prawnych państw europejskich łączy się z charakterem federalnym Unii Europejskiej. Pomocniczość ma zatem na celu równoważenie sił pomiędzy poziomem wspólnotowym a narodowym. Dzięki niej zostaje zagwarantowana suwerenność państw członków, a jej ograniczenie powinno być zawężone do minimum⁶¹³.

Istota pomocniczości w federalnej strukturze Unii Europejskiej wynika z jej realizacji na poziomie państwowym. W ujęciu podmiotowym idea pomocniczości jest związana z

⁶¹³ J. Helios, W. Jedlicki, *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, „Acta Universitatis Wratislavenensis” No 2626, Prawo CCXCI, Wrocław 2004, s. 41.

federalizmem rozumianym przez Proudhona jako kompromis pomiędzy wolnością a władzą. Wyraża się w obowiązku powstrzymywania się państwa od interwencji w sprawy niższych struktur i jednostek żyjących w wolnych społecznościach, jednak w przypadku ich faktycznej niezdolności do działania, władza państwowa powinna pomóc w zaspokojeniu ich bieżących potrzeb⁶¹⁴. Z ujęcia podmiotowego pomocniczości wynika, że państwa członkowskie powinny wykonywać wszystkie sprawy samodzielnie, natomiast wtedy, gdy nie będą mogły zaspokoić potrzeb obywateli powinny być wsparte przez organy Unii Europejskiej. Zasadę pomocniczości można także rozumieć jako wykluczającą interwencję Unii w sprawach, które mogą skutecznie zostać uregulowane przez państwa członkowskie⁶¹⁵.

W ujęciu przedmiotowym istota pomocniczości na poziomie państwowym kształtuje się w zakresie podziału zadań oraz ich realizacji. Według W. Szpringera przydzielania zadań powinno mieć charakter oddolny⁶¹⁶. Polega na przekazaniu zadań do wykonania tym organom państwowym, które w oparciu o własne zasoby mogą je efektywnie zrealizować. Zgodnie z zasadą pomocniczości zadania powinny wykonywać tylko te instytucje, które są najbliższe obywateli oraz które zostały wyposażone we właściwe kompetencje do ich realizacji⁶¹⁷. Davor Petrić podkreśla, że działania społeczności powinny być podejmowane na najbardziej bezpośrednim poziomie zarządzania, w trosce o skuteczność i spójność działania, wyższą rozliczalność i przejrzystość władz publicznych oraz zwiększoną integrację obywatelską w procesie podejmowania decyzji⁶¹⁸.

Organom wyższego stopnia nie wolno zatem ingerować w sprawy organów niższego stopnia pod warunkiem, że nie są w stanie wykonać powierzonych im obowiązków. Z ujęcia przedmiotowego wynika zatem, że organy Unii Europejskiej nie powinny ingerować w

⁶¹⁴ C. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia oraz problemy współczesne*, w: *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1996, s. 41-42.

⁶¹⁵ J. Ząbkiewicz, *Egzekwowanie prawa konkurencji w UE. Kompetencje równoległe instytucji UE i państw członkowskich a zasada pomocniczości*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 405, s. 94.

⁶¹⁶ W. Szpringer, *Subsydiarność jak zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN)*, w: *Subsydiarność...*, s. 111.

⁶¹⁷ E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, w: *Subsydiarność...*, s. 148.

⁶¹⁸ Petrić D., *The Principle of Subsidiarity in the European Union: „Gobbledygook” Entrapped between justiciability and political scrutiny? The way forward*, Izvorni znanstveni rad UDK 341.645(4) EU 341.176(4) EU 339.923:061.1] (4) EU 061.1(4) EU Primiłjeno: 8. svibnja 2017, s. 288.

sprawy państw członkowskich do momentu, kiedy instytucje państwowe nie mogą samodzielnie ich zrealizować⁶¹⁹.

W ujęciu przedmiotowym istota pomocniczości na poziomie państwowym dotyczy także podziału władzy. Warto wspomnieć w tym kontekście A. de Tocqueville, który jako zwolennik federalizmu wskazał na metodę podziału zadań pomiędzy władzę centralną a władzę regionalną. W takim podziale, władzy centralnej przypadają sprawy służące interesowi ogółu, których organy władzy regionalnej nie są w stanie skutecznie wykonać⁶²⁰. Pomocniczość zatem można traktować jako zasadę, która ma na celu wyodrębnienie zakresu spraw ze wskazaniem, jakie podmioty, powinny zająć się ich wykonaniem w państwie. Pomocniczość przedstawia przebieg pionowego podziału władzy, w wyniku którego identyfikuje się odpowiednie organy w strukturze przestrzennej wyposażone w uprawnienia publicznoprawne i prywatnoprawne, które umożliwiają wykonanie zadania w sposób najefektywniejszy dla obywateli. Dzięki zasadzie pomocniczości wspólnota zamieszkująca dany obszar ma możliwość zaangażowania się w określone działania. Z ujęcia przedmiotowego zasady pomocniczości wynika wyzwanie dla krajów członkowskich, jakim jest tworzenie oddolnych struktur przestrzennych, które mają na celu pomóc obywatelom w zaspokajaniu ich potrzeb. Z kolei dla organów Unii Europejskiej wynika konieczność przeprowadzenia podziału zadań na krajowe i unijne wraz ze wskazaniem na poziomie unijnym organów, które będą za nie odpowiedzialne.

Dalsze ustalenia dla zasady pomocniczości w systemie Unii Europejskiej wynikają z prawidłowości, które występują na szczeblu regionalnym i lokalnym. Reinhard Hendler wskazuje, że zasadę pomocniczości realizuje się przez podmiot, który w poziomym lub pionowym podziale władzy dysponuje kompetencjami do wykonania zadania, których jednostka terytorialna nie byłaby w stanie wykonać⁶²¹. Zasada ta określa tylko ramy i kierunek postępowania na wypadek wyczerpania możliwości realizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Nasuwa się w związku z tym pytanie o to, kiedy wiadomo, że organ władzy regionalnej lub lokalnej osiągnął już granicę swoich zdolności w zakresie wykonywania zadań? W ramach tej zasady nie jest również wskazane kto i kiedy miałby

⁶¹⁹ Z. Czachór, *Parlament państwa członkowskiego Unii Europejskiej a badanie zgodności projektów aktów prawa wspólnotowego z zasadą subsydiarności*, „Studia Europejskie” 2006, nr 1, s. 42.

⁶²⁰ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 36.

⁶²¹ W. Kluth, *Funktionale Selbstverwaltung*, Tübingen 1997, s. 228.

rozstrzygnąć o przekazaniu zadania do innego podmiotu. Podobne dylematy występują w federalnej strukturze Unii Europejskiej. Państwa członkowskie powinny określić, kiedy organy unijne mają prawo do pomocy w sprawach krajowych. Wiąże się z tym wiele wątpliwości jak określenie, czy z zasady pomocniczości wynika zawsze inicjatywa organów krajowych do zwrócenia się o pomoc do organów unijnych, czy też organy unijne mają pewną swobodę w zakresie oceny sytuacji w kraju członkowskim i podjęcia decyzji o udzieleniu wsparcia bez wyraźnego sygnału ze strony kraju. Wyzwaniem jest także określenie momentu interwencji organów unijnych w politykę krajową oraz wskazanie kryteriów na podstawie których pomoc powinna być podjęta. Ważnym elementem jest także określenie, do którego momentu należy pomóc państwu – czy w zakresie realizacji zadania publicznego, czy może stworzenia przez instytucje unijne ram do jego wykonania w oparciu o zasoby krajowe. Kluczowym elementem będzie także wskazanie, jakie akty prawne, stanowione przez organy Unii Europejskiej, powinny podlegać kontroli zasady pomocniczości przez kraje członkowskie.

Na poziomie państwowym zasada pomocniczości wymaga stworzenia systemu kontroli efektywności podziału kompetencji pomiędzy organy władzy centralnej a regionalnej czy lokalnej. Jednym z kryteriów w kontroli jest samowystarczalność finansowa obejmująca zdolność do wykonywania zadań publicznych⁶²². Wiąże się z nią problem granic samodzielności w wyborze sposobu realizacji powierzonych kompetencji oraz współdziałania z innymi podmiotami, które na zasadzie subsydiarności komplementarnie uczestniczą w ich wykonaniu. Drugim kryterium jest wybór formy organizacyjno-prawnej do realizacji zadania publicznego obejmującej jednostki w poziomym układzie władzy, czyli np. tylko gminy lub w pionowym układzie władzy jednostki ponadlokalne czy regionalne. Ogólny sens i cel zasady pomocniczości polega zatem na przyznaniu pewnej niezależności władzom niższej instancji wobec władz wyższego szczebla, w szczególności władzom lokalnym wobec władz centralnych czy też krajowych. Chodzi tu zatem o dzielenie się kompetencjami między różnymi szczeblami władzy, co jest zasadą wywodzącą się z państw o strukturze federalnej.

Z realizacji zasady pomocniczości na szczeblu państwowym wynikają następujące elementy do określenia na poziomie struktur Unii Europejskiej:

⁶²² P. Kowalik, *Zasada subsydiarności a przypisanie wydatków i podatków w federacji*, „Nauki Społeczne” 2012, nr 1(5), s. 107.

- podział zadań, które mają być wykonane zgodnie z zasadą pomocniczości przez organy Unii Europejskiej;

- sfery pomocy państwom członkowskim;

- sprawy, które mają być regulowane jednakowo (w całości lub w części) dla wszystkich państw członkowskich zgodnie z wizją Unii Europejskiej;

- granice ingerencji w porządek prawny krajów członkowskich;

- system kontroli podziału kompetencji pomiędzy władze kraju członkowskiego a władze unijne w przypadku zastosowania zasady pomocniczości;

- kryteria zastosowania zasady pomocniczości wobec krajów członkowskich;

- czy zasada pomocniczości obejmuje sposób realizacji zadania czy osiągnięcie zamierzonych efektów;

- czy zasada pomocniczości obejmuje pomoc finansową w zakresie wykonywania krajowych zadań czy też zadań unijnych przez kraje członkowskie;

- czy zasada pomocniczości w strukturze federalnej Unii Europejskiej w pierwszej kolejności nakazuje realizować wykonywanie określonych spraw w oparciu o zasoby krajowe, a dopiero po ich wykorzystaniu dopuszcza możliwość zwrócenia się o wsparcie do organów unijnych;

- czy w ramach zasady pomocniczości mieści się zmiana formy organizacyjno-prawnej, w jakiej będzie wykonywane zadanie publiczne w państwie członkowskim, niezbędna do wdrożenia prawa unijnego.

Z powyższych rozważaniach zaprezentowano elementy zasady pomocniczości z perspektywy ustroju państwa federalnego. W celu sprawdzenia, w jaki sposób logika państwa federalnego wyznacza zakres zasady pomocniczości na poziomie unijnym należy odnieść się do zmian w federalnej strukturze organizacyjnej Unii Europejskiej.

Analizując regulacje traktowe oraz orzecznictwo Trybunału Europejskiego można

obserwować stopniowe rozszerzanie zasady pomocniczości na korzyść organów Unii Europejskiej przy jednoczesnym zawężaniu spraw regulowanych przez kraje członkowskie⁶²³.

Podstawą rozszerzenia kompetencji stał się art. 235 Traktatu Rzymskiego (obecnie art. 308), który pozwala na wydawanie aktów prawnych bez wyraźnego i szczegółowego upoważnienia. Według tego przepisu „jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje właściwe działania”⁶²⁴. Z tego względu zasada „pomocniczości” stała się podstawą do określenia zakresu właściwości organów Wspólnot. Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. nadał pomocniczości rangę zasady prawnej (art. 3B). Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości tylko wtedy, gdy proponowane cele nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie wspólnotowym.

Warto również przetoczyć wytyczne ustalone przez Radę Europejską, ustalone do weryfikacji ogólnych kryteriów traktatowych zasady pomocniczości:

1) kryterium zasięgu geograficznego, które polega na tym, że zagadnienie, które ma zostać uregulowane musi mieć aspekty transnarodowe – czyli państwa członkowskie nie mogą uregulować danej kwestii w sposób zadowalający;

2) kryterium szkodliwości, które zakłada, że działanie jedynie na poziomie krajowym lub zaniechanie działania przez Wspólnotę byłoby sprzeczne z wymogami traktatowymi albo w inny sposób szkodziłoby nadmiernie interesom państw członkowskich;

⁶²³ A. Wierzchowska, *Zasady jednolitych ram instytucjonalnych, lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej i subsydiarności w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, w: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, K. A. Wojtaszczyk red. Warszawa 2005, s. 40.

⁶²⁴ Tekst w brzmieniu i według numeracji przyjętej w Traktacie z Amsterdamu zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej, traktaty stanowiące Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z dnia 2 października 1997 r., Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/31.

3) kryterium wartości dodanej dotyczy uzyskania przez Radę zapewnienia, że działania prowadzone na poziomie wspólnotowym przyniosłyby oczywiste korzyści z uwagi na swe rozmiary lub skutki w porównaniu z działaniem na poziomie państw członkowskich⁶²⁵.

Pomocniczość została wprowadzona również do protokołu dodatkowego do Traktatu Amsterdamskiego, podpisanego 2 października 1997 r. Zamieszczenie zasady pomocniczości w protokole dodatkowym do Traktatu nadało jej rangę normy traktowej (normy prawa pierwotnego), z którymi wszystkie normy prawa stanowionego przez instytucje muszą być zgodne, co podlega kontroli przez Trybunał Sprawiedliwości⁶²⁶.

Komitet Regionów rozróżnił materialne i proceduralne implikacje zasady pomocniczości. Pomocniczość jako kryterium proceduralne oznacza, że trzeba rozważyć czy działalność Unii Europejskiej jest niezbędna, i jeśli tak, to dlaczego. Z kolei kryterium materialne oznacza zasadę bliskości, czyli zbadanie czy decyzje były podejmowane najbliżej obywateli. Komitet dostrzegł, że traktat z Amsterdamu rozwija i precyzuje działanie zasady pomocniczości. Zasada pomocniczości ma według Komitetu charakter regulacyjny i innowacyjny. W tym pierwszym kontekście istotną rolę pełnią regiony, nie tylko w zakresie tworzenia prawa unijnego, ale także jego transpozycji do prawa krajowego. W drugim kontekście zasada pomocniczości legitymizuje działania Unii, ale nakazuje zostawienie przestrzeni do działań legislacyjnych na poziomie krajowym⁶²⁷.

Pomocniczość stała się zasadą prawa wspólnotowego, a nawet prawa Unii Europejskiej w jej drugim i trzecim filarze (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa; współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych). W tym charakterze została umocniona na podstawie traktatów z Amsterdamu i Nicei.

Traktat z Lizbony nadał państwom członkowskim prawo kontroli politycznej i prawnej pomocniczości. Dzięki temu została ona powiązana z prawem podmiotowym nie tylko państw członkowskich, ale także ich rządów, parlamentów, regionów czy też Komitetu Regionów⁶²⁸.

⁶²⁵ C. Mik, *Raport i wytyczne do celów kontroli poszanowania zasady pomocniczości*, w: *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, BAS, Warszawa 2015, s. 15.

⁶²⁶ S. Dudzik, *Zasada subsydiarności na tle obecnych przemian w Unii Europejskiej*, PPE 1999, nr 2, s. 20-36; A. Dobek, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony*, w: „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, Wrocław 2009, s. 179.

⁶²⁷ Opinia Komitetu Regionów z dnia 16 listopada 2005 r. w sprawie wytycznych dotyczących stosowania i kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. UE C 115 z 16 maja 2006 r., s. 35.

⁶²⁸ A. Kurczuk, *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu Lizbońskiego*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach” 2010, nr 84, s. 131.

Zasada pomocniczości została uregulowana w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Protokole (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności⁶²⁹. Jej celem jest normowanie wykonywania kompetencji Unii Europejskiej. W dziedzinach, które nie należą do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej, zasada pomocniczości wspiera zdolność podejmowania decyzji i działań na szczeblu państw członkowskich oraz stanowi uzasadnienie prawne interwencji Unii, jeśli cele danego działania nie mogą zostać osiągnięte w wystarczającym stopniu przez państwa członkowskie i jeśli „ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania” możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Celem wprowadzenia zasady do traktatów europejskich było zatem wykonywanie kompetencji na szczeblu jak najbliższym obywatelowi zgodnie z zasadą bliskości określoną w art. 10 ust. 3 TUE⁶³⁰. Na podstawie zasady pomocniczości jest badana legalność aktów prawnych.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony nastąpiło dokładniejsze wyznaczenie granic kompetencji Unii. W tytule I część pierwsza Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dzieli się bowiem kompetencje Unii na trzy kategorie (kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone i kompetencje wspierające) oraz określa dziedziny należące do każdej z trzech kategorii kompetencji. Zasada pomocniczości ma zastosowanie do dziedzin należących do kompetencji niewyłącznych, dzielonych przez Unię i państwa członkowskie.

Na mocy art. 5 ust. 2 TUE trzy warunki muszą zostać spełnione, aby interwencję instytucji Unii można było uznać za zgodną z zasadą pomocniczości: a) nie może chodzić o dziedzinę z zakresu kompetencji wyłącznych Unii; b) cele proponowanego działania nie mogą zostać osiągnięte w wystarczający sposób przez państwa członkowskie (zarówno na poziomie centralnym, regionalnym czy lokalnym); c) ze względu na rozmiary lub skutki danego działania możliwe jest jego lepsze przeprowadzenie na szczeblu Unii Europejskiej (wartość dodana).

W Protokole z Lizbony w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności wskazano, że projekty aktów prawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Każdy projekt aktu prawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenia umożliwiające ocenę zgodności z tymi zasadami. Takie

⁶²⁹ Traktat o Unii Europejskiej, Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. UE 115 z dnia 9 maja 2008 r., P. 0206 – 0209.

⁶³⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/7/zasada-pomocniczosci> dostęp z dnia 27.02.2020 r.

stwierdzenie powinno zawierać dane ułatwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz w przypadku dyrektywy jej skutki dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie. Określenie, że cel Unii może być lepiej osiągnięty na poziomie unijnym (wartość dodana) wymaga do uzasadnienia użycia wskaźników ilościowych i jakościowych. W projektach aktów prawnych należy zatem wziąć pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na rządy krajowe, władze regionalne i lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz także to, że obciążenia powinny być proporcjonalne do zamierzonego celu.

II. Procedury kontroli zasady pomocniczość

Wprowadzenie kontroli oceny zasady pomocniczości przez państwa członkowskie wynikało z obawy przed centralizacją władzy przez instytucje europejskie i stanowiło kompromis pomiędzy dążeniem do Europy federalnej a luźną współpracą krajów członkowskich. W celu przeciwdziałania opozycji ze strony rządów i parlamentów państw członkowskich w zakresie „homogenizacji” prawa wspólnotowego rozszerzono środki kontroli parlamentarnej⁶³¹.

Zasada pomocniczości miała także zapobiec praktyce zbyt częstego stosowania klauzuli elastyczności (kompetencji dorozumianych). Klauzula ta zawarta w dawnym art. 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), a obecnym art. 352 TFUE umożliwia Unii urzeczywistnienie celów traktatu także wtedy, gdy nie zawiera on norm kompetencyjnych, upoważniających instytucje Unii do działania, lub też, gdy zawarte w nim normy kompetencyjne są niewystarczające⁶³².

Procedura badania przestrzegania zasady pomocniczości wynika z art. 4–8 Protokołu nr 2 i obejmuje dwa etapy: *ex ante* i *ex post*. Jej specyfika polega z jednej strony na możliwości oceny projektu aktu prawodawczego przez parlament narodowy bezpośrednio na szczeblu unijnym – kontrola *ex ante* (w formie uzasadnionych opinii, art. 3 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej), a z drugiej strony na możliwości obrony

⁶³¹ K. Tomaszewski, *Zasada subsydiarności w Unii Europejskiej*, „Przeгляд Zachodni” 2003, nr 2, s. 69.

⁶³² A. Grzelak, J. Łacny, *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2011, nr 4, s. 13.

swoich prerogatyw w tej materii przed Trybunałem Sprawiedliwości – kontrola *ex post* (art. 8 Protokołu nr 2)⁶³³.

Zgodnie z Protokołem nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności parlamenty narodowe pełnią kluczową rolę w zakresie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Traktat z Lizbony wzmocnił rolę Komitetu Regionów i stworzył parlamentom regionalnym, posiadającym uprawnienia ustawodawcze, możliwość uczestnictwa w mechanizmie „wczesnego ostrzegania” (*ex ante*).

Procedura „wczesnego ostrzegania” została zawarta w Protokole nr 2 i polega na tym, że każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego ma osiem tygodni, licząc od dnia przekazania projektu aktu ustawodawczego, na skierowanie do przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnionej opinii zawierającej powody, dla których uznaje, że dany projekt narusza zasadę pomocniczości⁶³⁴. Gdy uzasadnione opinie zostaną wyrażone co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym (po jednym głosie na każdą izbę w parlamentach dwuizbowych i po dwa głosy na parlamenty jednoizbowe), projekt wymaga ponownej analizy („żółta kartka”). Instytucja, od której pochodzi projekt aktu ustawodawczego, może postanowić, że utrzyma, zmieni lub wycofa projekt aktu, uzasadniając tę decyzję. Próg ten jest obniżony do jednej czwartej głosów w przypadku projektów aktów odnoszących się do współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Gdy w ramach zwykłej procedury ustawodawczej co najmniej zwykłą większością głosów przyznanych parlamentom państw członkowskich zostanie zakwestionowana zgodność wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości, a Komisja postanowi nie wycofywać swojego wniosku, sprawę kieruje się do prawodawcy (Parlamentu Europejskiego i Rady), który wypowiada się w pierwszym czytaniu. Jeśli prawodawca uzna, że wniosek ustawodawczy nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, może odrzucić go większością głosów wynoszącą 55 % członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim („pomarańczowa kartka”).

⁶³³ C. Mik, *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, nr 2, 51; A. Pudło, *Przestrzeganie zasady pomocniczości w polskim parlamencie*, „Rocznik Administracji i Prawa” Rok XIII, s. 29; M. Serowaniec, *Mechanizm wczesnego ostrzegania po wejściu w życie traktatu z Lizbony w świetle praktyki Sejmu i Senatu RP*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, Tom XIII, s. 171.

⁶³⁴ R. Grzeszczak, *Subsydiarna demokracja. Rola parlamentów narodowych w Traktacie z Lizbony*, Report Fundacji Konrada Adenauera, Poczdam 2007, s. 11.

Dotychczas procedurę „żółtej kartki” uruchomiono trzykrotnie, natomiast nigdy nie skorzystano z procedury „pomarańczowej kartki”. W maju 2012 r. pierwszą „żółtą kartkę” przyznano w odniesieniu do wniosku w sprawie rozporządzenia Komisji dotyczącego wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (rozporządzenie „Monti II”)⁶³⁵. 12 parlamentów narodowych / izb parlamentów spośród 40 stwierdziło wówczas, że treść wniosku nie jest zgodna z zasadą pomocniczości⁶³⁶. Komisja ostatecznie wycofała swój wniosek, podkreślając, że nie stwierdzono naruszenia zasady pomocniczości⁶³⁷. W październiku 2013 r. kolejną „żółtą kartkę” pokazało 14 izb parlamentów narodowych z 11 państw członkowskich w związku z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Po zbadaniu uzasadnionych opinii przekazanych przez parlamenty narodowe Komisja postanowiła nie wycofywać wniosku⁶³⁸, stwierdzając, że jest on zgodny z zasadą pomocniczości. Z kolei trzecią „żółtą kartkę” pokazało 14 izb z 11 państw członkowskich w maju 2016 r., sprzeciwiając się wnioskowi w sprawie zmiany dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług⁶³⁹. W tym przypadku Komisja podała obszernie powody niewycofania wniosku, stwierdzając, że nie narusza on zasady pomocniczości, gdyż kwestia pracowników delegowanych ma z definicji charakter transgraniczny⁶⁴⁰.

Przestrzeganie zasady pomocniczości może zostać poddane kontroli po przyjęciu aktu ustawodawczego przez zaskarżenie go do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co również przewiduje protokół. Jednak zastosowanie tej zasady daje instytucjom Unii szeroki margines uznania. W wyrokach w sprawach C-84/94 i C-233/94 Trybunał stwierdził, że przestrzeganie zasady pomocniczości to jedna z okoliczności podlegających obowiązkowi

⁶³⁵ C.-A. Caro, *Więcej subsydiarności w Europie*, Warszawa 2014, s. 5.

⁶³⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, (COM (2012)0130).

⁶³⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, (COM (2013) 0534).

⁶³⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Parlamentów Narodowych w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w zakresie zasady pomocniczości zgodnie z protokołem nr 2, (COM (2013) 0851).

⁶³⁹ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, (COM (2016) 0128).

⁶⁴⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Parlamentów Narodowych w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników, w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2, (COM (2016) 0505).

uzasadnienia zgodnie z art. 296 TFUE⁶⁴¹. Wymóg ten uznaje się za spełniony, jeśli przestrzeganie zasady wynika ogólnie z treści motywów i zostało uwzględnione przy analizie aktu. W późniejszym wyroku (sprawa C-547/14, *Philipp Morris*, pkt 218) Trybunał potwierdził, że powinien zbadać, czy „prawodawca Unii mógł na podstawie szczegółowych informacji stwierdzić, że cel zamierzonego działania mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii”⁶⁴². Jeżeli chodzi o gwarancje proceduralne, a w szczególności obowiązek uzasadniania w odniesieniu do zasady pomocniczości, Trybunał przypomniał, że poszanowanie tego obowiązku „należy ocenić z uwzględnieniem nie tylko brzmienia zaskarżonego aktu, ale także kontekstu, w jakim został on przyjęty, oraz okoliczności sprawy” (pkt 225).

Państwa członkowskie mogą występować do Trybunału o unieważnienie aktu ustawodawczego ze względu na naruszenie zasady pomocniczości w imieniu własnego parlamentu narodowego lub jego izby, zgodnie z krajowym systemem prawnym. Możliwość zaskarzania aktów ustawodawczych przysługuje też Komitetowi Regionów w przypadku, gdy TFUE przewiduje zasięgnięcie opinii tej instytucji.

Wnioski

1. Z przedstawionej analizy wynika, że zasada pomocniczości jest ściśle związana z przemianami w strukturze organizacyjnej Unii Europejskiej. Z perspektywy unijnej istota federalizmu wyznacza zakres jej stosowania. Natomiast w ujęciu krajowym powinna odpowiadać zmianom społecznym, ekonomicznym i politycznym występujących w państwach członkowskich. Zgodnie z zasadą federalizmu oddolne działania państw członkowskich Unii Europejskiej pokazują, czy zasada jest dobrze wykonywana czy też stała się narzędziem gry politycznej polegającym na przeniesieniu spraw krajowych na poziom międzynarodowy oraz z drugiej strony czy problemy unijne stały się problemami krajowymi.

⁶⁴¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 1996 r. C-84/94 w sprawie Dyrektywy 93/104/WE – Skarga o stwierdzenie nieważności; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0084>; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie podstawy prawnej. Sprawa C-233/94; <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0233>; https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.2.2.pdf (dostęp z dnia 16.10.2023).

⁶⁴² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie Philip Morris Brands SARL i in. Przeciwko Secretary of State for Health. Sprawa C-547/14; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0547>

2. W przypadku kontroli stosowania zasady pomocniczości w Unii Europejskiej należy sprawdzić, kiedy następuje wykorzystanie wszystkich możliwości krajowych, które stają się obligatoryjnym warunkiem przekazania sprawy do organów Unii Europejskiej. Drugi system kontroli obejmuje natomiast ocenę rozstrzygnięć krajowych ze względu na to, czy są one niewystarczające lub sprzeczne z wizją europejską. Zasada pomocniczości oznacza zatem, że działalność organów Unii Europejskiej ma charakter wspierający i tylko w koniecznych warunkach korygujący funkcjonowanie wspólnego rynku.

3. Wskazanie adresatów zasady pomocniczości nie powinno wynikać z założenia, że państwa członkowskie w różny sposób mogą podchodzić do realizacji celów wspólnotowych. Ważnym elementem oceny zasady pomocniczości jest zatem wyznaczenie jej adresatów na podstawie następujących kryteriów: realizacji celów wspólnotowych, zbyt wysokich kosztów wykonania zadań przewyższających możliwości państwa członkowskiego, braku jednolitości prawa krajowego w przeważającej liczbie państw członkowskich lub nie ponoszenie odpowiedzialności przez państwa członkowskie za skutki braku odpowiednich regulacji prawnych w porządku krajowym, które wpływałyby na jakość stosowania prawa w innych państwach członkowskich.

Streszczenie:

Punktem wyjścia do oceny procedury kontroli zasady pomocniczości w projektach aktów prawnych przygotowanych przez organy Unii Europejskiej uczyniono analizę relacji pomiędzy częściami składowymi a ośrodkiem centralnym w federalnej strukturze państwa, które następnie odniesiono do szczebla unijnego w celu sprawdzenia, czy uwzględniono w federalnej strukturze organizacyjnej Unii Europejskiej elementy zasady pomocniczości wynikające z perspektywy ustroju państwa federalnego. Autorki zakładają, że kontrola zasady pomocniczości, przeprowadzana przez polski parlament, sprowadzała się do tej pory do weryfikacji kryteriów stosowanych przez Komisję Europejską w uzasadnieniu projektu, natomiast w niewystraszającym stopniu podkreślano jego skutki dla interesu kraju.

Słowa kluczowe:

Kontrola zasady pomocniczości, pomocniczość, subsydiarność,
federalizm, Unia Europejska, Polska

Keywords:

Control of subsidiarity principle, subsidiarity, federalism, European Union, Poland

Bibliografia:

1. Albert Bąkowski T., 2007, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa.
2. Caro C.-A., *Więcej subsydiarności w Europie*, Warszawa 2014.
3. Constantin S.M., *Rethinking subsidiarity and the balance powers in the UE in light of the Lisbon treaty and beyond*, file:///C:/Users/CSSTiRL%208/Downloads/57-Article%20Text-479-1-10-20130311.pdf.
4. Czachór Z., *Parlament państwa członkowskiego Unii Europejskiej a badanie zgodności projektów aktów prawa wspólnotowego z zasadą subsydiarności*, „Studia Europejskie” 2006, nr 1.
5. Dobek A., *Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony*, w: „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, Wrocław 2009.
6. Dudzik S., *Zasada subsydiarności na tle obecnych przemian w Unii Europejskiej*, PPE 1999, nr 2.
7. Grzelak A., Łacny J., *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 4.
8. Grzeszczak R., *Subsydiarna demokracja. Rola parlamentów narodowych w Traktacie z Lizbony*, Report Fundacji Konrada Adenauera, Poczdam 2007.
9. Helios J., Jedlicki W., *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, „Acta Universitatis Wratislavis” No 2626, Prawo CCXCI, Wrocław 2004.
10. Kowalik P., *Zasada subsydiarności a przypisanie wydatków i podatków w federacji*, „Nauki Społeczne” 2012, nr 1(5), s. 107.
11. Kluth W., *Funktionale Selbstverwaltung*, Tübingen 1997.
12. Kurczuk A., *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu Lizbońskiego*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach” 2010, nr 84.
13. Millon-Delsol C., *Zasada subsydiarności – założenia, historia oraz problemy współczesne*, w: *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1996.
14. Mik C., *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, nr 2.
15. Mik C., *Raport i wytyczne do celów kontroli poszanowania zasady pomocniczości*, w: *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, BAS, Warszawa 2015.
16. Popławska E., *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996.
17. Petrić D., *The Principle of Subsidiarity in the European Union: „Gobbledygook” Entrapped between justiciability and political scrutiny? The way forward*, Izvorni znanstveni rad UDK 341.645(4)EU 341.176(4)EU 339.923:061.1](4)EU 061.1(4)EU Primljeno: 8. svibnja 2017.
18. Pudło A., *Przestrzeganie zasady pomocniczości w polskim parlamencie*, „Rocznik Administracji i Prawa” Rok XIII.

19. Serowaniec M., *Mechanizm wczesnego ostrzegania po wejściu w życie traktatu z Lizbony w świetle praktyki Sejmu i Senatu RP*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, Tom XIII.
20. Szpringer W., *Subsydiarność jak zasada ustrojowa w państwie federalnym – członu Unii Europejskiej (na przykładzie RFN)*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996.
21. Tomaszewski K., Zasada subsydiarności w Unii Europejskiej, „Przegląd Zachodni” 2003, nr 2.
22. Wierzchowska A., *Zasady jednolitych ram instytucjonalnych, lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej i subsydiarności w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, w: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wojtaszczyk K. A., red. Warszawa 2005.
23. Ząbkiewicz J., *Egzekwowanie prawa konkurencji w UE. Kompetencje równoległe instytucji UE i państw członkowskich a zasada pomocniczości*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 405.
24. Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/31.
25. Traktat o Unii Europejskiej, Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. UE 115 z dnia 9 maja 2008 r., P. 0206 – 0209.
26. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 1996 r. C-84/94 w sprawie Dyrektywy 93/104/WE – Skarga o stwierdzenie nieważności; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0084>
27. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie podstawy prawej. Sprawa C-233/94; <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0233>
28. Wyrok Trybunały Sprawiedliwości z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie Philip Morris Brands SARL i in. Przeciwko Secretary of State for Health. Sprawa C-547/14; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0547>
29. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, (COM (2012)0130).

-
30. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, (COM_(2013) 0534).
 31. Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, (COM (2016) 0128).
 32. Opinia Komitetu Regionów z dnia 16 listopada 2005 r. w sprawie wytycznych dotyczących stosowania i kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. UE C 115 z 16 maja 2006 r.
 33. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Parlamentów Narodowych w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w zakresie zasady pomocniczości zgodnie z protokołem nr 2, (COM (2013) 0851).
 34. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Parlamentów Narodowych w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników, w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2, (COM (2016) 0505).
 35. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.2.2.pdf (dostęp z dnia 16.10.2023).