

Tomasz MUSIALIK¹

STOSOWANIE ZASADY POMOCNICZOŚCI NA GRUNCIE TRAKTATU Z LIZBONY

Artykuł prezentuje problemy związane z zagadnieniem stosowania jednej z najważniejszych zasad zjednoczonej Europy – zasady pomocniczości (subsydiarności) przez państwa członkowskie Unii Europejskiej na podstawie Traktatu z Lizbony oraz dwóch protokołów dodatkowych dołączonych do Traktatu. W omawianej tematyce autor zwraca uwagę na tło historyczne uregulowania omawianej zasady (przede wszystkim stanowiska co do podejmowania decyzji jak najbliżej mieszkańców wskazane w Traktacie z Maastricht i Traktacie Amsterdamskim). Teoretyczne aspekty jej obecnego zastosowania odnoszą się głównie do szeroko pojętego informowania i monitorowania ścieżki procedury legislacyjnej poprzez podmioty wysuwające projekty aktów prawnych w Unii Europejskiej. Wreszcie wymiar praktyczny przedstawionej zasady dotyczy dotychczasowych doświadczeń odnośnie wskazania zastrzeżeń w zakresie zasady pomocniczości a także aktywności parlamentów narodowych. Cele i założenia unijnych dokumentów zostały wsparte informacjami w zakresie zastosowania procedur żółtej i pomarańczowej kartki. Pierwsza z wymienionych została bowiem wykorzystana jeden raz w przypadku rozporządzenia Monti II. Z kolei procedury pomarańczowej kartki jeszcze nie stosowano. Dzięki mechanizmowi nadzoru nad przestrzeganiem zasady wdrożonemu w protokole dodatkowym do Traktatu z Lizbony, parlamenty narodowe zyskują mocny argument w pracach legislacyjnych w Unii Europejskiej. Konkluzje i wnioski pozwalają wskazać na przyszłe możliwości płynące z wykorzystania instrumentu nadzoru wobec omawianej zasady oraz zwiększenie zaangażowania parlamentów narodowych a tym samym na wzroście uprawnień do podejmowania decyzji na szczeblu jak najbliższym obywatelom Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: subsydiarność, Traktat z Lizbony, parlamenty narodowe, kontrola projektów aktów prawnych

1. WSTĘP

Zasada pomocniczości to jedna z podstawowych reguł funkcjonowania dzisiejszej zjednoczonej Europy. Pomocniczość – lub inaczej subsydiarność – na gruncie prawa Unii Europejskiej oznacza, że ma ona działać w interesie państw członkowskich tylko, gdy kraj nie jest w stanie sam realizować określonego działania. Zatem szczebel wyższej władzy powinien realizować jedynie te zadania, które szczebel władzy niższej lub samo społeczeństwo nie potrafią wykonać. Z języka łacińskiego *subsidiium* oznacza pomoc, rezerwę, wsparcie². W obecnym rozumieniu pojęcie to pojawiło się w społecznej nauce Kościoła katolickiego. Fakt, że w Traktacie z Lizbony jej ranga została podniesiona, tylko poprawia wizerunek Unii Europejskiej w świecie. W prawie pierwotnym Unii istnieje od Traktatu z Maastricht i nieprzerwanie staje się obiektem zainteresowania polityków, prawników, jak

¹ Mgr Tomasz Musialik, Instytut Zarządzania i Administracji, Politechnika Śląska, e-mail: Tomasz.Musialik@polsl.pl

² K. Kumaniecki, *Słownik łacińsko-polski*, PWN, Warszawa 1977, s. 479.

również wszystkich obywateli państw członkowskich. W pierwszej części rozważań zwrócono uwagę na ewoluowanie pojęcia „pomocniczość” w ramach rozwoju prawodawczego Unii oraz kwestie dotyczące jej narodowego i europejskiego wymiaru.

Wychodząc naprzeciw nowoczesnym koncepcjom rozwoju społecznego i kształtowania się większego wpływu na decyzje oraz ponoszenia za nie odpowiedzialności, Unia Europejska poszerzyła uprawnienia parlamentów narodowych dzięki mechanizmowi nadzoru nad projektami aktów ustawodawczych. Właśnie możliwość sprawdzenia zakresu przestrzegania zasady pomocniczości w procedurze stanowienia prawa będzie kolejnym omawianym jej aspektem.

2. ZASADA POMOCNICZOŚCI W ŚWIETLE REGULACJI UNIJNYCH – RYS HISTORYCZNY

Po raz pierwszy z pojęciem zasady pomocniczości wyrażonej w akcie rangi traktatowej można było się spotkać w Traktacie o Unii Europejskiej (Traktacie z Maastricht, TUE)³. Już w preambule do Traktatu ówcześni przedstawiciele krajów Piętnastki zwrócili uwagę na większe otwarcie się Europy na obywateli. Jak zauważa Anna Zielińska-Głębocka, przez cały okres tworzenia się struktur europejskich konstrukcja prawa europejskiego, sposoby, w jakie podejmowane były decyzje, i wreszcie utylitarna strona integracji oparte były na filozofii subsydiarności zarówno w europejskich społeczeństwach, jak i instytucjach oraz organach wspólnotowych⁴. Możliwości podejmowania decyzji jak najbliżej mieszkańców zjednoczonej Europy oraz tworzenia ścisłego związku pomiędzy narodami europejskimi w ramach rozwoju integracji upatrywano w wielu aspektach. Jednakże jednym z podstawowych fundamentów miała w przyszłości się stać zasada pomocniczości.

Spśród wspólnych postanowień traktatowych na uwagę zasługuje artykuł B wskazujący cele, jakie stawiała sobie Unia w procesie tworzenia prawno-instytucjonalnego. Misja nowo tworzonego podmiotu obejmowała trwały postęp gospodarczy i społeczny, ochronę praw i interesów mieszkańców państw członkowskich, rozwój wymiaru sprawiedliwości, wspólnej polityki zagranicznej, polityki bezpieczeństwa, w przyszłości również polityki obronnej oraz kultywowanie posiadanego dorobku. Wszelkie wymienione cele mogły być realizowane tylko z poszanowaniem zasady pomocniczości. Rewerencja polegała na niewykraczaniu poza elementy konieczne do osiągnięcia tych celów.

Odwołując się jednocześnie do zapisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TWE)⁵, zwrócono uwagę na zakres wykorzystania współpracy w ramach pomocniczości. Zastosowanie miało następować „w dziedzinach, które nie należą do [...] kompetencji wyłącznej Unii”. Tym samym do podejmowania działań, zgodnie z tą zasadą, dochodziłoby tylko w sytuacjach, gdy „[...] cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólno-

³ Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht), <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (dostęp: 20.07.2013).

⁴ A. Kołodziejaska, *Pojęcie subsydiarności i jej rola jako zasady prawa*, [w:] *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, red. A. Pawłowska, S. Grabowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 126.

⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:pl:pdf> (dostęp 25.07.2013).

ty”. Jednocześnie działalność Wspólnoty zgodnie z Traktatem wskazywała na ograniczenie ramowe celami w nim zawartymi.

Kolejny krok milowy w rozwoju zasady pomocniczości nastąpił w roku 1997. Traktat Amsterdamski (kolejny z traktatów rewizyjnych) wprowadzał dodatkowy protokół w zakresie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności⁶. Protokół nr 30 do TWE przewidywał między innymi ponadnarodowy poziom pomocniczości. Miała ona wskazywać sposoby wykonywania kompetencji związanych z dziedzinami, w stosunku do których Unia Europejska nie ma wyłączności. Równocześnie nie kwestionuje ona kompetencji przyznanych Wspólnocie przez Traktat⁷.

Pomocniczość uznano za przejaw dynamizacji polityki. Zatem może wpływać zarówno na rozszerzanie (w granicach posiadanych kompetencji), zawężanie, jak i zaprzestawanie wykonywania działań (gdy jest to uzasadnione). Pod względem zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności należałoby również sprawdzać wszystkie tworzone projekty przepisów w ramach Wspólnoty. W tym celu wykorzystuje się wskaźniki jakościowe oraz, gdy jest to możliwe, wskaźniki ilościowe. Wśród tych pierwszych wydaje się ewidentne wskazanie takich wskaźników jak: wskaźnik jakości życia i nauki, wskaźnik jakości usług publicznych, wskaźniki jakości edukacji szkolnej, wskaźniki zdrowotne Wspólnot czy wskaźniki jakościowe w produkcji. Jako wskaźniki *stricte* opisowe nadają przyszłym przepisom prawnym rzeczywisty obraz zaawansowania i rozwoju danej normowanej płaszczyzny. Wspierane przez wskaźniki ilościowe odzwierciedlają faktyczny stan regulowanej dziedziny. Właściwe zastosowanie i przekształcanie danych w narzędzia prawne ma zapewniać Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych⁸ chroniący przed dowolnością oraz zapewniający integrację, harmonizację oraz ciągle doskonalenie. Szczegółowe wytyczne odnoszące się do zakładanych przez instytucje i organy warunków stosowania kategorii pomocniczości dotyczą:

- 1) sprawdzenia, czy analizowane kwestie mają charakter transnarodowy, a zatem państwa członkowskie Unii Europejskiej nie decydują o nich we własnym, krajowym ustawodawstwie;
- 2) korzyści z prowadzonych działań na poziomie Wspólnoty z powodu rozmiarów lub też ewentualnych skutków w porównaniu z działalnością na poziomie państw członkowskich;
- 3) sytuacji gdy brak działań Wspólnoty lub działania na poziomie państw członkowskich okazywałyby się sprzeczne z zapisami traktatowymi (np. w zakresie regulacji konkurencji, wprowadzania ograniczeń w handlu, wzmacniania społecznej i gospodarczej spójności Unii Europejskiej) lub też w jakikolwiek inny niepożądany sposób wpływałyby na beneficjną zainteresowanych stron – państw członkowskich.

Wzmocnienie zasady pomocniczości i jednoczesne zapewnienie zakładanych wcześniej wytycznych powinno się odbywać głównie w procesie konsultacyjnym. Rozmowy stron przed procesem legislacyjnym i w jego trakcie (jednakże przed ostatecznym przyjęciem zakładanego projektu aktu prawnego) stanowią jedno z kluczowych sposobów na

⁶ Traktat z Amsterdamu, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index-old.htm#other> (dostęp 25.07.2013).

⁷ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 340–351.

⁸ Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_EKPS_2011-PL.PDF (dostęp: 27.07.2013).

znalezienie konsensusu tak ważnego z punktu widzenia wielu stron (wraz ze wzrostem liczby państw-członków instytucje unijne zwiększają stopień zaawansowania narzędzi współpracy). Dodatkowo wskazuje się również na możliwość publikowania dokumentów konsultacyjnych, składania sprawozdań instytucjom unijnym w zakresie stosowania subsydiarności, uzasadniania związków proponowanych projektów z zasadą pomocniczości, uwzględnianie działań (w tym obciążeń finansowych i administracyjnych) władz wspólnotowych, krajowych, lokalnych, podmiotów gospodarczych, obywateli państw Unii Europejskiej w stosunku do zakładanych celów. W wypadku braku podjęcia działania w ramach stosowania zasady państwa członkowskie podejmują środki w zakresie wypełnienia zobowiązań traktatowych na podstawie ogólnych zasad wypływających z aktów prawa pierwotnego. Wielokrotne próby oraz projekty starano się wprowadzić już wcześniej⁹, ostatecznie w ramach opisywanego Traktatu stworzono pierwsze uprawnienia dla parlamentów narodowych (pierwsze fundamenty dla obowiązujących dziś przepisów) w postaci badania projektów aktów prawnych.

3. ROZWOJOWY ASPEKT UNORMOWANIA ZASADY W TRAKTACIE Z LIZBONY

Zmiany wprowadzone do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej postulowano już w ramach utworzenia Konstytucji dla Europy¹⁰. W zaproponowanym kształcie przeformowano je i wprowadzono w Traktacie z Lizbony (zmieniającym TUE i TWE)¹¹. Stworzenie warunków dla stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także ustanowienie systemu kontroli tych zasad były jedną z kluczowych kwestii zmian traktatowych. Ostatecznie w podpisanym 13 grudnia 2007 roku Traktacie z Lizbony jako odpowiedzi na odrzucony Traktat konstytucyjny uznano, że granice kompetencji wyznacza zasada przyznania. Z kolei kompetencje te podlegać będą zasadom pomocniczości i proporcjonalności. Tym samym w ramach dziedzin, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej, cele będą osiągnięte na poziomie lokalnym, regionalnym i centralnym. Jeśli jednak ze względu na rozmiary lub też skutki proponowanych działań możliwe jest bardziej efektywne i wydajne ich osiągnięcie na poziomie unijnym, wówczas działania podejmuje Wspólnota. Dzięki zasadzie pomocniczości zapewnia się zgodność wniosków i inicjatyw prawodawczych.

Do Traktatu dołączono jednocześnie dwa protokoły, których cel i treść odnosi się do zastosowania zasady pomocniczości w praktyce. Pierwszy z nich – Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej – zachęca parlamenty państw członkowskich do większej aktywności w działaniach unijnych. Tym samym zwiększa się możliwość wyrażania przez nie własnego punktu widzenia w zakresie projektów aktów prawnych Unii Europejskiej oraz w innych sytuacjach mogących stanowić zainteresowanie tychże podmiotów. Przede wszystkim parlamenty narodowe mogą przysyłać przewodniczącym Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej oraz przewodniczącym Parla-

⁹ R. Arnold, J. Barcz, K. Michałowska-Gorywoda, P. Tschäpe, *Parlament Europejski oraz parlamenty Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005, s. 153–156.

¹⁰ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:pl:HTML> (dostęp: 27.07.2013).

¹¹ Traktat z Lizbony (zmieniający TUE i TWE), http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pl.htm (dostęp: 27.07.2013).

mentu Europejskiego uzasadnione opinie co do zakresu zgodności projektu aktu prawodawczego w obszarze pomocniczości.

Subsydiarność przejawia się również w ramach przekazywania tych opinii rządów państw członkowskich w sytuacjach, gdy projekt aktu pochodzi od grupy tych państw członkowskich. Podobnie w wypadku gdy taki projekt pochodzi od Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego, wówczas przewodniczący Rady Unii Europejskiej przekazuje opinię odpowiedniej instytucji lub organowi. A zatem realizowanie zasady subsydiarności w ramach szeroko pojętej procedury legislacyjnej upoważnia podmioty wysuwające projekty aktów prawnych do informowania i monitorowania ścieżki opiniodawczej proponowanych inicjatyw prawodawczych. Wśród projektów można wyróżnić dokumenty konsultacyjne Komisji Europejskiej (w tym takie jak komunikaty, zielone księgi, białe księgi), wnioski Komisji Europejskiej, inicjatywy Parlamentu Europejskiego, inicjatywy grupy państw członkowskich, wnioski Trybunału Sprawiedliwości, wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego czy zalecenia Europejskiego Banku Centralnego, jeżeli mają one na celu przyjęcie aktu prawodawczego. Podniesiono dzięki temu rolę parlamentów narodowych w procedurze legislacyjnej. Włączenie ich do grona podmiotów mających uprawnienia kontrolne zwiększa tym samym udział parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej¹².

Rozdział kompetencji pomiędzy poszczególne podmioty dotyczy wszystkich płaszczyzn i dziedzin życia społecznego. Tym samym realizacja zasady subsydiarności należy do konstrukcji prawno-politycznych, gdyż jako postulat przenoszenia podejmowania decyzji na szczeble bliższe obywatelom, mniejszym wspólnotom czy podmiotom najbardziej zainteresowanym staje się instrumentem prawnym regulującym stosunki społeczne. Legislacyjny aspekt idei pomocniczości odbywa się w tym wypadku na poziomie traktatowym. Wyraźny zapis formułujący jej stosowanie akcentuje skutek tego przekonanie, że zasada pomocniczości należy do kanonu zasad normujących prawo zarówno Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich Wspólnoty. Co więcej, zasada subsydiarności stała się również podwaliną dla innych norm wspólnotowych, w tym takich jak proporcjonalność, zasada aktywności obywateli (społeczeństwa obywatelskiego), zasada dynamizacji przypisanych uprawnień (ich transformacji w procesie zmieniających się sytuacji prawnych), czy wreszcie zasada wzmacniania (wspierania, wspomaganie) w przypadku braku odpowiedniego poziomu efektywności.

4. WDRAŻANIE SUBSYDIARNOŚCI – WYMIAR UTYLITARNY

Drugim ze wspomnianych protokołów będących integralną częścią Traktatu z Lizbony jest Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Wprowadzając regulacje normujące wdrażanie odpowiednich zapisów w zakresie subsydiarności, państwa członkowskie we wstępie do protokołu za jedną z najważniejszych kwestii uznały zapewnienie podejmowania decyzji na najbliższym możliwym obywatelom ich państw poziomie. Dzięki temu zaproponowaną koncepcję konsultowania projektów aktów prawnych rozszerzono o nowe płaszczyzny (z regionalnym i lokalnym przewidywaniem działań na czele). Konsultacja przygotowywanego aktu prawodawczego staje się jednocześnie elementem mechanizmu przestrzegania zasady pomocniczości¹³.

¹² J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *op. cit.*

¹³ Zasada pomocniczości i parlamenty narodowe w Traktacie z Lizbony, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej.

W wypadku procedury legislacyjnej aktów rangi ustawodawczej odpowiednia instytucja lub organ przekazują projekty tych aktów lub swoje zmienione projekty, stanowiska czy rezolucje parlamentom narodowym. Należą do nich Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny oraz Europejski Bank Inwestycyjny. Również grupa państw członkowskich podejmująca inicjatywę ustawodawczą musi przekazać swój projekt parlamentom narodowym. Zgodnie z artykułem 5 Protokołu projekty muszą zawierać uzasadnienie, które odnosi się do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Poza tym każdy projekt powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z tymi zasadami. W ramach tego stwierdzenia należy wyróżnić dane wskazujące ocenę skutków finansowych projektu aktu prawodawczego. Natomiast w wypadku dyrektywy muszą się pojawić również dane dotyczące skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, a w określonych przypadkach także dla regulacji regionalnych. Pod uwagę brane są wspomniane już wcześniej wskaźniki jakościowe oraz w szczególnych sytuacjach również wskaźniki ilościowe – aby cele mogły zostać lepiej osiągnięte na poziomie Unii. Nie pominięto także zapisów o uwzględnianiu obciążeń finansowych i obciążeń administracyjnych. Według Protokołu takowe obciążenia powinny być współmierne do celów, które Unia Europejska chce osiągnąć.

Przyjęcie uzasadnionej opinii, w której stwierdza się brak zgodności projektu z zasadą pomocniczości następuje w okresie nieprzekraczającym 8 tygodni. Traktat z Lizbony rozszerzył proponowaną koncepcję Traktatu konstytucyjnego (okres ten wynosił 6 tygodni). Opinia jest przesyłana w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej przez parlamenty narodowe. Każdy z nich ma dwa głosy. W wypadku parlamentów dwuizbowych po jednym głosem na każdą z izb. Podział może nastąpić również w zależności od narodowego systemu parlamentarnego. Jeżeli w danym państwie członkowskim występują parlamenty regionalne, wówczas parlament narodowy lub izby tego parlamentu mają obowiązek skonsultować się w kwestii opinii. Dotyczy to tych parlamentów regionalnych, które mają uprawnienia w zakresie stanowienia prawa na obszarze realizowania swoich kompetencji. Każdy z parlamentów narodowych wybiera wewnętrzną, własną procedurę co do przyjęcia opinii, jak również formę, w jakiej opinia jest przesyłana do Komisji Europejskiej. Toteż wyróżnić można dwadzieścia siedem różnych procedur z odmiennymi terminami, uczestnictwem podmiotów szczególnych czy zakresem formułowania stanowisk użytych w opinii. Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności projektu z zasadą pomocniczości stanowią przynajmniej 1/3 głosów przyznanych parlamentom narodowym lub 1/4 głosów co do projektów odnoszących się do zakresu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wtedy projekt zostaje poddany ponownej analizie przez Komisję Europejską lub właściwą instytucję, organ bądź grupę państw członkowskich (tzw. procedura żółtej kartki)¹⁴. Projekt taki może zostać podtrzymany, zmieniony lub wycofany z uzasadnieniem tej decyzji. Natomiast w ramach zwykłej procedury prawodawczej, gdy takie uzasadnione opinie o niezgodności wniosku dotyczącego aktu prawodawczego

http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14771&Itemid=824 (dostęp: 9.08.2013).

¹⁴ R. Balicki, *Parlament narodowy w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej (po wejściu w życie postanowień Traktatu z Lizbony)*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 341.

z zasadą subsydiarności stanowią co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym, wniosek zostaje poddany ponownej analizie. Komisja Europejska, podobnie jak w poprzednich przypadkach, może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku (tzw. procedura pomarańczowej kartki). Jeżeli wniosek zostanie podtrzymany, przedstawiana jest uzasadniona opinia Komisji Europejskiej określająca przyczyny uznania tego wniosku za zgodny z zasadą pomocniczości. Opinia Komisji Europejskiej oraz opinie parlamentów narodowych przekazywane są prawodawcom unijnym (Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie Unii Europejskiej) w celu uwzględnienia ich w trakcie procedury prawodawczej. Prawodawca przed zakończeniem pierwszego czytania analizuje zgodność wniosku legislacyjnego z zasadą pomocniczości. Bierze pod uwagę zarówno stanowisko Komisji Europejskiej przedstawione w uzasadnionej opinii, jak i wypowiedzi parlamentów narodowych w sporządzonych opiniach. Jeśli przytoczone powody wpłyną na dalsze losy wniosku, mianowicie gdy większością głosów wynoszącą 55% członków Rady Unii Europejskiej lub większością głosów w Parlamencie Europejskim zostanie stwierdzona niezgodność z zasadą subsydiarności, wówczas wniosek przepada i nie jest dalej rozpatrywany¹⁵.

Możliwość całkowitego anulowania procedury legislacyjnej to swoiste *novum* wprowadzone przez Traktat z Lizbony. Tego etapu w ramach mechanizmu kontroli zgodności projektów i wniosków z zasadą pomocniczości nie przewidywał Traktat konstytucyjny. Dzięki temu zwiększono rolę parlamentów narodowych, parlamentów regionalnych i państw członkowskich w systemie instytucji unijnych, a także sam proces decyzyjny w Unii Europejskiej nie pozostaje już w rękach samych tylko instytucji i organów unijnych¹⁶. Możliwość blokowania decyzji unijnych nie wymaga spełniania warunku większościowego wśród obywateli Unii Europejskiej. Prościej zatem odrzucić projekt stojący w sprzeczności z realizacją pomocniczości. Wszelkie uproszczenia są jednak możliwe tylko w wypadku skutecznego, funkcjonalnego i przede wszystkim efektywnego działania parlamentów narodowych. Ułatwienie „wrzucenia do kosza” propozycji przedstawianych przez instytucje unijne w postaci inicjatyw legislacyjnych powinny się okazać doskonałym narzędziem w wywieraniu wpływu na kształtowanie się polityk unijnych i przyszłych rozwiązań prawnych.

5. STOSOWANIE ZASADY W PRAKTYCE

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony parlamenty narodowe mają większe uprawnienia, silniejszą pozycję w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej oraz mogą współdecydować o kształcie przyszłych regulacji prawnych. Choć przysługują im szersze uprawnienia, to biorąc pod uwagę doświadczenia ostatnich lat, ich wpływ jest bardzo ograniczony, jeśli nie powiedzieć znikomy. Każdego roku Komisja Europejska prezentuje sprawozdanie w sprawie pomocniczości i proporcjonalności (w sprawie lepszego stosowania prawa) za poprzedni rok.

W 2010 roku otrzymano 211 opinii parlamentów krajowych. Wśród nich 34 zawierały zastrzeżenia w zakresie zasady pomocniczości. Załedwie w odniesieniu do pięciu wnio-

¹⁵ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 125–128.

¹⁶ A. Pudło, *Rola drugich izb parlamentów państw członkowskich w sprawach Unii Europejskiej w świetle regulacji krajowych i unijnych*, Wydawnictwo Akademii Leona Koźmińskiego i Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, s. 71–73.

sków Komisja Europejska otrzymała więcej niż jedną uzasadnioną opinię. Tym samym we wszystkich przypadkach nie osiągnięto progu dla procedury żółtej kartki. W 2011 roku Komisja Europejska otrzymała 64 uzasadnione opinie parlamentów narodowych, które odnosiły się do 28 różnych wniosków. Analizując wydawane opinie, do najbardziej aktywnych parlamentów należały szwedzki *Riksdag*, luksemburska izba niższa *Chambre des Députés* oraz polska izba wyższa (Senat) i niższa (Sejm). Również nie osiągnięto progu niezbędnego do uruchomienia procedury żółtej lub pomarańczowej kartki. Do najczęściej opiniowanych należały projekty w zakresie pracy pracowników sezonowych, systemów gwarantowania depozytów, dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii Europejskiej, opodatkowania osób prawnych, przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich, jednolitej wspólnej organizacji rynku czy wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

Po raz pierwszy i jak dotąd jedyną procedurę żółtej kartki uruchomiono w maju 2012 roku. W odniesieniu do wniosku w zakresie rozporządzenia Rady Unii Europejskiej w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (tzw. rozporządzenie Monti II)¹⁷. Na udaną, jednakże incydentalną sytuację wpłynęły zarówno czynniki prawne, jak i polityczne. Z jednej strony wciąż brakuje wyraźnego zakresu kryteriów zgodności z zasadą pomocniczości, z drugiej zaś pozwala to żywić nadzieję wśród parlamentów narodowych na skuteczniejsze wykorzystywanie silnego narzędzia w ramach procedury stanowienia prawa unijnego. W czerwcu 2012 roku w wyniku opinii 12 parlamentów narodowych lub izb uzyskano 19 głosów (z 54 możliwych), co stanowi niezbędną większość do uruchomienia procedury ponownej analizy projektu przez Komisję Europejską. Wszystkie opinie zostały złożone w terminie przewidzianym w Protokole nr 2, czyli 8 tygodni. Wśród uzasadnionych opinii w tej sprawie pojawiły się stanowiska narodowych parlamentów Danii, Finlandii, Luksemburga, Łotwy, Malty, Portugalii, Szwecji, a także belgijskiej Izby Reprezentantów, brytyjskiej Izby Gmin, francuskiego Senatu, holenderskiej Izby Reprezentantów oraz polskiego Sejmu.

Projekt rozporządzenia Monti II przewidywał zasadniczo ogólne przepisy i zasady na poziomie unijnym w zakresie korzystania z uprawnień w podejmowaniu zbiorowych działań, w tym działań transgranicznych, w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. W zakresie zastrzeżeń pojawiły się między innymi głosy dotyczące braku kompetencji Komisji Europejskiej do stanowienia prawa w tej dziedzinie, kwestii niewłaściwie wybranej podstawy prawnej, wadliwości skutków zasady wskazanej w rozporządzeniu czy niedostosowaniu do istniejących systemów krajowych. Na gruncie tych zarzutów Komisja Europejska uznała, że rozporządzenie Monti II nie burzy koncepcji zasady pomocniczości, jednakże w wyniku braku poparcia ze strony Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego postanowiła projekt wycofać. Można zatem uznać, że odpowiedź Komisji Europejskiej podyktowana była nie tyle stanowiskiem parlamentów narodowych, ile polityczną decyzją współlegislatorów. Niemniej jednak na

¹⁷ Projekt rozporządzenia Rady Unii Europejskiej w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (tzw. rozporządzenie Monti II), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0130:FIN:EN:PDF> (dostęp 10.08.2013).

takie rozstrzygnięcie ogromny wpływ miały wypowiedzi parlamentów narodowych i izb. Chociaż – jak twierdzi Lucy Swan (członek gabinetu komisarza do spraw międzyinstytucjonalnych i administracji Marosa Sefcovicca) – w sytuacji gdyby nie istniały polityczne ustalenia pozostałych instytucji legislacyjnych, wówczas zaproponowany wniosek nie zostałby wycofany. Tym samym przedstawione w opiniach postulaty poszczególnych parlamentów narodowych i izb oraz fakt, że stanowiły one wymaganą większość niezbędną do przeprowadzenia ponownej analizy przez Komisję Europejską, nie okazały się wystarczającym argumentem. Można zatem uznać, że projekt został wycofany nie ze względu na wspomnianą procedurę żółtej kartki (ponieważ według stanowiska Komisji Europejskiej nie doszło do złamania zasady pomocniczości), ale z powodu braku poparcia inicjatywy przez współustawodawców. Jednocześnie Komisja Europejska nie musiała uzasadniać swojej decyzji¹⁸.

Przypadek rozporządzenia Monti II może w przyszłości zmobilizować Komisję Europejską do podniesienia standardów w wypracowywaniu uzasadnień, jak również wskazać wyraźniejsze kontury stosowania zasady pomocniczości. Może jednocześnie sprawić, że parlamenty narodowe chętniej podejmą się opracowywania opinii co do projektów aktów unijnych oraz popularyzując tego typu aktywność w pracach legislacyjnych, efektywnie wykorzystają okazję do ewentualnego zastosowania procedury pomarańczowej kartki. Dzięki temu procedura wczesnego ostrzegania w ramach udziału parlamentów narodowych będzie stawiała się powszechniejsza również w tych państwach członkowskich, które dotychczas nie brały w niej tak silnie udziału¹⁹.

Wyspecjalizowane podmioty przy parlamentach narodowych (np. polska Komisja do Spraw Unii Europejskiej) również ustosunkowują się do sprawozdań przedstawianych przez Komisję Europejską. Według parlamentarzystów²⁰ sprawozdanie jako dokument konsultacyjny może stanowić punkt wyjścia dla politycznej debaty o mechanizmie kontroli przez parlamenty narodowe. Wskazują też na obecną praktykę stosowania zasady subsidiarności.

Analiza wspomnianych sprawozdań po wprowadzeniu Traktatu z Lizbony pozwala na formułowanie konkluzji i wniosków w rezolucjach Parlamentu Europejskiego w zakresie usprawnienia dalszych prac nad zapewnieniem poszanowania zasady pomocniczości. Wśród najczęściej wymienianych wskazuje się następujące:

- 1) należy tworzyć prawo w sposób prosty, przejrzysty, przystępny i zrozumiały dla obywateli w celu zadbania o poszanowanie zasad unijnych, jak również po to, by obywatele mogli łatwiej korzystać z praw, które im przysługują;
- 2) przygotowywanie projektów aktów prawnych należy opierać na zasadach pomocniczości i proporcjonalności, a także kryteriach, które określono w Protokole

¹⁸ Sprawozdanie ze spotkania przedstawicieli parlamentów narodowych na temat wycofania projektu rozporządzenia „Monti II” (nr 70/2012), <http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultopisy/296/4/1/070.pdf> (dostęp 12.08.2013).

¹⁹ D. Adamiec, *Pierwszy wypadek zastosowania mechanizmu żółtej kartki – opinie parlamentów dotyczące rozporządzenia Monti II*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” nr 3 (35)/2012, s. 23–40, [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/CD14582FB4612F05C1257ACD004D7B77/\\$File/Strony%20odZP_35-2.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/CD14582FB4612F05C1257ACD004D7B77/$File/Strony%20odZP_35-2.pdf) (dostęp 12.08.2013).

²⁰ Opinia dotycząca sprawozdania Komisji w sprawie pomocniczości i proporcjonalności (19. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa za 2011r.) (COM(2012) 375 final), www.sejm.gov.pl (dostęp 14.08.2013).

- nr 2 do Traktatu z Lizbony w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności;
- 3) należy stawiać inteligentne regulacje w centrum procesu kształtowania polityki, a zatem popierać podejście strategiczne ze wszystkimi etapami badania projektu aktu prawnego;
 - 4) ograniczenie liczby wydawanych przepisów ma poprawiać ich jakość (korzystanie w większej mierze z rozporządzeń);
 - 5) parlamenty narodowe z jeszcze większym entuzjazmem powinny włączyć się w proces tworzenia prawa Unii Europejskiej, a przede wszystkim w mechanizm kontroli zgodności projektów legislacyjnych z zasadą pomocniczości;
 - 6) parlamenty narodowe będą mogły w większym stopniu spełniać obowiązki nałożone przez Traktat z Lizbony, gdy Komisja Europejska będzie w pełni stosować się do przepisów w zakresie uzasadniania swoich decyzji w sposób jasny, przejrzysty, szczegółowy i przystępny;
 - 7) sprawdzenie, czy istnieje konieczność ustanowienia na poziomie unijnym kryteriów właściwych dla oceny zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności;
 - 8) sprawdzenie, czy wskazane w Traktacie z Lizbony terminy są wystarczające dla parlamentów narodowych na przeprowadzenie kontroli zasady pomocniczości²¹.

Jednocześnie zwrócono uwagę na zwiększanie się udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia prawa i współdecydowania o polityce unijnej. Dzięki regularnemu dialogowi, uproszczeniu dokumentów konsultacyjnych oraz większemu zaangażowaniu zainteresowanych podmiotów pozwoli to na głębszą analizę proponowanych aktów prawnych w obszarze społeczeństwa, gospodarki, środowiska naturalnego (podejście zintegrowane). Aby osiągać zakładane cele, należy poprawić sposób komunikacji, zagwarantować wiarygodność przeprowadzanych analiz, zwracać uwagę na ewentualny możliwy wpływ przepisów na małe i średnie przedsiębiorstwa oraz uelastyczyć ich stosowanie, jeśli dotyczą ich nieproporcjonalnie. Dodatkowo również wzywa się Komisję Europejską do uproszczenia działań administracyjnych w państwach członkowskich z wykorzystaniem procedur elektronicznych włącznie.

6. WNIOSKI

W istocie zasada subsydiarności polega na uprawnieniu do podejmowania decyzji na szczeblu jak najbliższym obywatelom. A zatem jednostka większa nie może wykonywać zadań, jeśli mogą one być spełnione przez jednostki mniejsze. Jeśli na szczeblu niższym nie istnieją możliwości efektywnego wykonania decyzji, wówczas prace nad projektem podejmuje Wspólnota. W obecnym kształcie zasada pomocniczości w jeszcze większym stopniu staje się kluczowym aspektem procedury legislacyjnej. Parlamenty narodowe lub izby dzięki wydłużeniu terminu na przygotowanie opinii, wprowadzeniu mechanizmu wczesnego ostrzegania oraz włączeniu w zakres definicyjny zasady subsydiarności, obok poziomu centralnego, jak również regionalnego i lokalnego, mogą częściej i szybciej

²¹ Lepsze stanowienie prawa, pomocniczość i proporcjonalność oraz inteligentne regulacje, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 września 2011 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa, pomocniczości, proporcjonalności i inteligentnych regulacji, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:051E:0087:0094:PL:PDF> (dostęp 14.08.2013).

angażować się w kwestie prawodawcze. Doświadczenia kilku lat od wejścia w życie Traktatu z Lizbony wskazują na powolne zaszczepianie w świadomości parlamentarzystów rozwiązań unijnych odnośnie do współuczestnictwa w pracach legislacyjnych. Dotychczasowa liczba uzasadnionych opinii składanych w ramach kontroli projektu lub wniosku o niezgodności z zasadą pomocniczości pokazuje, że nie wszystkie państwa członkowskie aktywnie biorą udział w tych pracach. Z pewnością nieprzejrzyste, skomplikowane i niejednoznaczne sformułowania legislatorskie wpływają na niski poziom zainteresowania działaniami kontrolnymi. W związku z tym również społeczeństwo obywatelskie w mniejszym stopniu jest gotowe wyrażać swoje stanowisko w danej sprawie o zasięgu europejskim. Stworzenie odpowiedniej strategii promującej większy udział w procedurze legislacyjnej z jednoczesnym pobudzaniem społeczeństwa do współpracy z pewnością podniosą jakość proponowanych projektów aktów prawodawczych. Parlament Europejski, wytyczając drogę do usprawnienia prac instytucji i organów unijnych, wskazał także na problem unijnych kryteriów co do zgodności projektów z zasadą pomocniczości. Gdyby bowiem istniały wyraźne ramy wskazujące przesłanki łamania reguł pomocniczości, wówczas odsetek uzasadnionych opinii państw byłby większy. Postulat wykreowania wyraźnych przesłanek czy też granic oddziaływania tej zasady nie jest jednak łatwy do skonstruowania. Każde z państw inaczej pojmuje realizację zasady, a tym samym zwraca uwagę na inne kwestie podczas opiniowania projektów, co można było zauważyć chociażby w przypadku rozporządzenia Monti II. Również same zakresy tematyczne projektów aktów prawnych należą do obszarów zainteresowania poszczególnych, indywidualnych parlamentów narodowych lub izb. Większe zwrócenie uwagi przez instytucje unijne państwom członkowskim na kompleksowość terytorialną uregulowań z pewnością wzmogłoby inicjatywę opiniotwórczą tych ostatnich. Mnogość czynników wpływających na poprawienie mechanizmu kontroli projektów aktów prawnych w ramach przestrzegania zasady pomocniczości powoduje, że instytucje unijne i parlamenty narodowe lub izby powinny współgrać w tej sferze i jednocześnie intensywniej pochylić się nad ujednoczeniem warunków dotyczących kontroli. Z pewnością pomocą dla tych rozważań są sprawozdania instytucji unijnych z prowadzonych działań, ich wytyczne na kolejne lata oraz stanowiska wyspecjalizowanych podmiotów wspierających funkcjonowanie parlamentów narodowych lub izb. Szeroki wachlarz zagadnień odnoszących się do pomocniczości, wskazywanie ich przez różnorodne podmioty (tak unijne, jak państw członkowskich) pokazuje dobitnie, że zagadnienie podejmowania decyzji najbliższej obywateli w relacji do projektów aktów prawnych powinno być jednym z podstawowych tematów poruszanych podczas spotkań zarówno wśród przedstawicieli Unii Europejskiej, jak i krajowych parlamentarzystów. Regularne konsultacje, stałe wdrażanie strategii polegającej na zaangażowaniu się w prace legislacyjne z pewnością przyniesie wymierne skutki w postaci zapewnienia poszanowania zasady pomocniczości, jak również pozwoli zarówno instytucjom unijnym, jak i parlamentom narodowym brać większą odpowiedzialność za proponowane zmiany w aktach prawnych.

LITERATURA

- [1] Adamiec D., *Pierwszy wypadek zastosowania mechanizmu żółtej kartki – opinie parlamentów dotyczące rozporządzenia Monti II*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” nr 3 (35)/2012, s. 23–40,

- [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/CD14582FB4612F05C1257ACD004D7B77/\\$File/Strony%20odZP_35-2.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/CD14582FB4612F05C1257ACD004D7B77/$File/Strony%20odZP_35-2.pdf) (dostęp 12.08.2013).
- [2] Arnold R., Barcz J., Michałowska-Gorywoda K., Tschäpe P., *Parlament Europejski oraz parlamenty Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005, s. 153–156.
- [3] Balicki R., *Parlament narodowy w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej (po wejściu w życie postanowień Traktatu z Lizbony)*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 341.
- [4] Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 340–351.
- [5] Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 125–128.
- [6] Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych,
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_EKPS_2011-PL.PDF (dostęp: 27.07.2013).
- [7] Grzeszczak R., *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 89.
- [8] Kołodziejka A., *Pojęcie subsydiarności i jej rola jako zasady prawa*, [w:] *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, red. A. Pawłowska, S. Grabowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 126.
- [9] Kumaniecki K., *Słownik łacińsko-polski*, PWN, Warszawa 1977, s. 479.
- [10] Lepsze stanowienie prawa, pomocniczość i proporcjonalność oraz inteligentne regulacje, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 września 2011 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa, pomocniczości, proporcjonalności i inteligentnych regulacji,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:051E:0087:0094:PL:PDF> (dostęp 14.08.2013).
- [11] Opinia dotycząca sprawozdania Komisji w sprawie pomocniczości i proporcjonalności (19. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa za 2011r.) (COM(2012) 375 final), www.sejm.gov.pl (dostęp 14.08.2013).
- [12] Projekt rozporządzenia Rady Unii Europejskiej w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (tzw. rozporządzenie Monti II),
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0130:FIN:EN:PDF> (dostęp 10.08.2013).
- [13] Pudło A., *Rola drugich izb parlamentów państw członkowskich w sprawach Unii Europejskiej w świetle regulacji krajowych i unijnych*, Wydawnictwo Akademii Leona Koźmińskiego i Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, s. 71–73.
- [14] Sprawozdanie ze spotkania przedstawicieli parlamentów narodowych na temat wycofania projektu rozporządzenia „Monti II” (nr 70/2012),
<http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultopisy/296/4/1/070.pdf> (dostęp 12.08.2013).
- [15] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:pl:pdf> (dostęp 25.07.2013).
- [16] Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht),

- <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (dostęp: 20.07.2013).
- [17] Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy,
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:pl:HTML>
(dostęp: 27.07.2013).
- [18] Traktat z Amsterdamu, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index-old.htm#other>
(dostęp 25.07.2013).
- [19] Traktat z Lizbony (zmieniający TUE i TWE),
http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pl.htm (dostęp: 27.07.2013).
- [20] Zasada pomocniczości i parlamenty narodowe w Traktacie z Lizbony, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej,
http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14771&Itemid=824 (dostęp: 9.08.2013).

APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY ON THE BASIS OF THE TREATY OF LISBON

The article presents problems related to the issue of application one of the most important principle in the united Europe – the principle of subsidiarity by the member state of the European Union on the basis of The Treaty of Lisbon and two additional protocols annexed to The Treaty. In this issues the author draws attention to the historical background of regulation of this principle (most of all position on the decision-making as close to the residents which was indicated in Treaty of Maastricht and Treaty of Amsterdam). Theoretical dimensions of present application of this principle mainly refer to broadly defined information and monitoring the way of legislative procedure by the persons initiate the drafts legal acts in the European Union. Finally practice dimension of this principle involves foregoing experiences regarding to conditions the principle of subsidiarity and also actives of the national parliaments. Purposes and postulates European Union documents are supported by information about application of the procedure of the yellow card and orange card. First of this was extracted only one time in the case of EU Regulation called Monti II. In turn, the procedure of orange card hasn't been applied yet. Through the mechanism of the control of compliance with the rules, which was implemented in additional protocol of the Treaty of Lisbon, national parliaments has received a strong argument in legislative work in the European Union. Conclusions and inferences give to identify future possibilities to use instrumentality of control against the principle and also enhancement of involvement national parliaments and ipso facto to increase in decision-making at the closest level of the European Union citizens.

Keywords: subsidiarity, Treaty of Lisbon, national parliaments, control of draft legislation

DOI: 10.7862/rz.2013.mmr.51

Tekst złożono w redakcji: wrzesień 2013

Przyjęto do druku: grudzień 2013