

Agnieszka Dobek

Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony

Unia Europejska stoi przed koniecznością przeprowadzenia gruntownej reformy ustrojowej, która ma m.in. dokładnie uregulować podział kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi, zgodnie z zasadą pomocniczości, a także udział parlamentów krajowych w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W tym celu już w 2003 r. podjęto prace nad projektem Konstytucji dla Europy⁴⁹⁰ (dalej: TK). Ratyfikacja TK napotkała na poważne trudności. W dwóch państwach członkowskich: Francji i Holandii społeczeństwo w referendum nie wyraziło zgody na ratyfikację traktatu. W nowym Traktacie reformującym UE utrzymano kierunek reform ustrojowych zapoczątkowanych w Konstytucji dla Europy. Wiele z postanowień TK wykorzystano przy pracy nad nowym projektem, poddając je pewnym modyfikacjom i wyjaśnieniom. Również w zakresie zasady subsydiarności⁴⁹¹ większość z postanowień TK przeniesiono do nowego traktatu reformującego.

⁴⁹⁰ J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Publikacje UKIE 2008, s. 13, [http://www.ukie.gov.pl/hlp/files.nsf/0/A5B3756191018473C1257442003AD678/\\$file/Broszura_TzL2008.05.07.pdf](http://www.ukie.gov.pl/hlp/files.nsf/0/A5B3756191018473C1257442003AD678/$file/Broszura_TzL2008.05.07.pdf), 04.02.2008.

⁴⁹¹ W polskiej literaturze obok określenia „subsydiarność” stosowany jest także termin „pomocniczość”. Za przyjęciem tożsamości znaczeniowej obu określeń przemawia fakt użycia terminu „pomocniczość” zarówno w preambule polskiej konstytucji, jak również w oficjalnie przyjętych tłumaczeniach traktatów (zob. Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999, A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, Samorząd Terytorialny, 2001, nr 1–2, s. 20, Z. Cieślak, *Zagadnienia prawa europejskiego. Informacje na temat kontroli działań podejmowanych przez UE pod względem zgodności z zasadą subsydiarności*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz, nr 3, 2004, s. 33). Spotyka się również opinię, według której „pomocniczość” i „subsydiarność” nie są synonimami (zob. D. Mileczarek, *Wprowadzenie*, [w:] D. Mileczarek (red.), *Subsydiarność. Monografie i studia*, Warszawa 1996, s. 25), bądź postulat stosowania odmiennych terminów w zależności od pola zastosowania zasady – na forum krajowym czy między- lub ponadnarodowym (por. E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 190).

Traktat reformujący podpisano w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.⁴⁹² Zmienia on Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej i Traktat o Unii Europejskiej, jak również protokoły załączone do tych traktatów (niezależnie od tego do listy protokołów dodanych jest szereg nowych protokołów). TWE otrzymuje nową nazwę: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony miał wejść w życie 1 stycznia 2009 r. pod warunkiem, że do tego czasu złożone zostaną wszystkie dokumenty ratyfikacyjne, w przeciwnym razie wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca, następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego (art. 6 ust. 2 TL).

Zasada pomocniczości

Jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej, regulujących podział kompetencji pomiędzy Wspólnotą Europejską a państwa członkowskie jest zasada pomocniczości. W prawie wspólnotowym pojawiła się ona stosunkowo późno. W 1992 r. wprowadzono ją do Traktatu o Unii Europejskiej zwanego Traktatem z Maastricht (dalej: TUE)⁴⁹³ oraz na jego mocy do Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (dalej: TWE)⁴⁹⁴. Przy czym, zanim jeszcze została zamieszczona w TUE, była ona znana i stosowana w Unii Europejskiej. Wcześniej jednak, zgodnie z artykułem 130r Traktatu Rzymskiego, odnosiła się ona tylko i wyłącznie do kwestii ochrony środowiska. Po zawarciu Traktatu z Maastricht zakres zastosowania zasady subsydiarności w prawie Unii Europejskiej uległ znacznemu rozszerzeniu. W aktualnym stanie prawnym, definicję *sensu stricto* zasady subsydiarności zawiera art. 5 akapit 2 TWE. Stanowi on, że: „W dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą

⁴⁹² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE z 2007 r., C 306/01), <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PL:HTML>.

⁴⁹³ Unia Europejska - wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE z 2006 r. C 321 E/1), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:PL:pdf>.

⁴⁹⁴ Tamże.

być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty”.

Z art. 5 akapit 2 TWE wynika, że przedmiotem regulacji zasady pomocniczości w prawie wspólnotowym jest przypisanie właściwości do wykonania określonych działań o charakterze prawnym jednemu ze szczebli decyzyjnych: Wspólnocie Europejskiej bądź państwom członkowskim⁴⁹⁵. W literaturze zauważa się, że właściwie w prawie Unii Europejskiej przedmiotem regulacji nie jest podział kompetencji, lecz ich przyporządkowanie, a nawet wykonywanie kompetencji⁴⁹⁶. Za takim poglądem przemawia to, że zasada ta nie jest podstawą definitywnego, określonego aktami prawa europejskiego zarówno pierwotnego, jak i wtórnego przyporządkowania kompetencji Wspólnocie i państwom członkom Unii Europejskiej⁴⁹⁷. Z drugiej strony, jak wskazuje E. Popławska, za określeniem przedmiotu zasady subsydiarności jako podziału kompetencji między Wspólnotę a państwa członkowskie przemawia praktyka polegająca na tym, że przekazane Wspólnocie na podstawie art. 5 TWE kompetencje stają się w ostateczności jej domeną. Praktykę tę potwierdził Europejski Trybunał Sprawiedliwości, przyczyniając się swym orzecnictwem do sformułowania zasady „zajętego pola”, w której myśl uprawnienia państw członkowskich, przekazane Wspólnocie na podstawie Traktatów, nie mogą być już cofnięte⁴⁹⁸.

W definicji zasady subsydiarności wyznaczono jednocześnie dwa ograniczenia jej stosowania. Pierwsze polega na wyłączeniu spod działania zasady subsydiarności tej sfery kompetencji, która należy do wyłącznych uprawnień Wspólnoty. Oznacza to, że zasada subsydiarności ogranicza się do obszaru kompetencji wspólnych, gdzie Wspólnota konkuruje z państwami członkowskimi. Wynika to z podziału na

⁴⁹⁵ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 53.

⁴⁹⁶ Ch. Calliess, *Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip als rechtliches Regulativ der Globalisierung von Staat und Gesellschaft – dargestellt am Beispiel von EU und WTO*, *Rechtstheorie Beiheft*, 20, s. 393; P. Mathijsen, *Subsidiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych*, [w:] *Subsidiarność. Monografie i studia...*, s. 86.

⁴⁹⁷ E. Popławska, *Zasada subsydiarności...*, s. 53.

⁴⁹⁸ Tamże, s. 54.

wyłączne uprawnienia organów wspólnotowych i uprawnienia konkurencyjne organów i państw członkowskich. W przypadku stwierdzenia wyłączności kompetencji Wspólnot w danym obszarze regulacji, zgodnie z art. 5 akapitem 2 TWE, nie będzie miała zastosowania zasada subsydiarności, jako metoda rozstrzygania sporu kompetencyjnego⁴⁹⁹. Należy jednak zauważyć, że w obowiązujących przepisach prawnych nie wyznaczono katalogu wyłącznych i łącznych uprawnień Wspólnoty. W tej materii za obowiązujące uznaje się stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, wskazujące na to, że do uprawnień wyłącznych Wspólnoty należą wszystkie te dziedziny, które państwa członkowskie jej przekazały, jak również te, w których podjęcie przez nią działań wynika z potrzeby realizacji wspólnych celów państw członkowskich. Na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości sformułowano wspomnianą już zasadę „zajętego pola”, zgodnie z którą w momencie gdy Wspólnota podejmie działalność legislacyjną w danym obszarze w celu realizacji zadań przewidzianych w Traktacie, ustaje kompetencja państw członkowskich do regulowania jej na szczeblu krajowym. Przy czym państwa członkowskie mogą nadal w tym obszarze stosować odpowiednie środki o charakterze wykonawczym, o ile decyzje na szczeblu wspólnotowym to przewidują⁵⁰⁰.

Drugie ograniczenie zastosowania zasady subsydiarności wprowadza tzw. *test of efficiency or effectiveness*. Określa on warunki, jakie musi wypełnić Wspólnota, by podjąć planowane działanie. Pierwszy z nich to brak możliwości realizacji celu w sposób wystarczający na poziomie krajowym. Drugi to możliwość realizacji celu na poziomie wspólnotowym, uzasadniony skalą lub skutkami proponowanych działań⁵⁰¹.

Artykuł 5 akapit 2 TWE wprowadzie zawiera wspólnotową definicję zasady subsydiarności, jednakże przy jego analizie należy uwzględnić zawarte w pozostałych dwóch akapitach tego artykułu zasady: przyznanych kompetencji (akapit 1) i proporcjonalności (akapit 3). Zamieszczenie tych trzech instytucji prawnych w jednej jednostce

⁴⁹⁹ A. Szpor, *Państwo...*, s. 8–9; S.U. Pieper, *Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht sowie in der politisch-rechtlichen Praxis der Union*, *Rechtstheorie Beiheft*, 20, s. 452.

⁵⁰⁰ E. Popławska, *Zasada subsydiarności...*, s. 49–50.

⁵⁰¹ A. Szpor, *Państwo...*, s. 8–9.

redakcyjnej tekstu prawnego upoważnia do uznania twierdzenia, że wszystkie te zasady muszą być rozpatrywane we wzajemnym uwarunkowaniu. Dopiero łączna analiza trzech zasad pozwala w pełni ukazać treść i rolę pomocniczości w prawie wspólnotowym⁵⁰².

Akapit 1 art. 5 TWE statuuje zasadę przyznanych kompetencji, wyznaczając granicę stosowania pomocniczości w sprawach regulowanych tym traktatem. W myśl tego przepisu: „Wspólnota działa w ramach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem i celów w nim wyznaczonych”. Oznacza to, że Wspólnota może podejmować działanie jedynie wówczas, gdy normy prawne przypisują jej określoną kompetencję i służą one realizacji jednego lub kilku celów Wspólnoty. Jednocześnie przyjęto domniemanie kompetencji na rzecz państw członkowskich. Wspólnota nie może uzasadniać konieczności podjęcia działania, powołując się na zasadę subsydiarności, jeżeli zamierzone czynności naruszać będą zasadę zawartą w akapicie 1 tego artykułu. Tym samym wyznaczono zakres obowiązywania zasady subsydiarności *sensu stricto* w tym sensie, że spod jej stosowania wyłączono te kompetencje, które instytucje Wspólnoty wykonują niepodzielnie zgodnie z postanowieniami Traktatu⁵⁰³.

Zasada przyznanych kompetencji nie jest jednoznaczna z zasadą subsydiarności, ale jest z nią ściśle związana. Zasada przyznania określa zakres kompetencji, przypadających poszczególnym szczeblom decyzyjnym, z kolei zasada subsydiarności w jej wąskim rozumieniu ma zastosowanie do wykonywania kompetencji i jest kryterium oceny poszczególnych, konkretnych sytuacji⁵⁰⁴.

W ścisłym związku z zasadą subsydiarności pozostaje również zasada proporcjonalności. Ta zasada wskazuje na sposób działania Wspólnoty oraz zakres i charakter jej działania. Zgodnie z art. 5 akapitem 3 TWE: „żadne działanie Wspólnoty nie wykroczy poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym Traktacie”. Wspólnota może zatem wybrać tylko ten ze sposobów oddziaływania,

⁵⁰² Z. Zgud, *Zasada...*, s. 46–47.

⁵⁰³ M. Sendrowicz, *Subsydiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej*, [w:] *Subsydiarność. Monografie i studia...*, s. 74.

⁵⁰⁴ E. Popławska, *Zasada subsydiarności...*, s. 50; E. Przybylska-Marciniuk, *Zasada subsydiarności w projekcie Traktatu konstytucyjnego*, [w:] J. Barcz (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, t. 2, Warszawa 2004, s. 81.

który w najmniejszy sposób będzie ingerował w krajowe procedury, pozostawiając państwom, ich obywatelom i podmiotom gospodarczym maksymalną swobodę. W przeciwieństwie do zasady subsydiarności, zasada proporcjonalności ma szerszy wymiar i znajduje zastosowanie również do sfery wyłącznych kompetencji Wspólnoty. „Limituje ona zakres »inwazyjności« oddziaływania Wspólnoty wówczas, gdy jest ona – czy to zgodnie ze swą kompetencją wyłączną, czy z zasadą subsydiarności – władna do podjęcia działania. Granicą podjętych środków jest ich niezbędność dla osiągnięcia celów wyznaczonych w Traktacie”⁵⁰⁵.

Regulacje odnoszące się do zasady subsydiarności zawiera również preambuła Traktatu o Unii Europejskiej: „Sygnatariusze (...) zdecydowani kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości (...) postanowili ustanowić Unię Europejską”. Do tej zasady odwołują się także postanowienia wspólne tego Traktatu, określone w artykule 1: „(...) Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwe najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli (...)”; oraz artykule 2: „(...) Unia osiąga swe cele zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu, określonymi w nim warunkami i harmonogramem, z poszanowaniem zasady pomocniczości, określonej w artykule 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (...)”.

Reguły stosowania zasady pomocniczości zostały określone w odrębnym akcie prawnym⁵⁰⁶. W preambule protokołu wskazano, że celem jego podpisania było określenie (w bardziej precyzyjny sposób) warunków stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności tak, aby: „wskazane zostały w sposób bardziej precyzyjny kryteria ich stosowania, a także zapewnione ściśle ich przestrzeganie i jednolity sposób wprowadzania w życie przez wszystkie instytucje”. Oznacza to, że nie dotyczy on istoty tych zasad i nie odnosi się do ich treści. Pełni raczej funkcję służebną wobec nich – ma zapewnić odpowiednie narzędzie proceduralne, którego użycie będzie skutecznie wspierać wymóg ich

⁵⁰⁵ E. Popławska, *Zasada subsydiarności...*, s. 50–51.

⁵⁰⁶ Protokół w przedmiocie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności stanowiący załącznik do TWE wprowadzony przez Traktat z Amsterdamu.

przestrzegania w praktyce Unii Europejskiej⁵⁰⁷.

Zasada pomocniczości w Traktacie lizbońskim.

Rozwiązania zaproponowane w Traktacie z Lizbony, wprowadzają kilka nowych elementów w zakresie definicji i stosowania zasady subsydiarności.

1. Nowością, w odniesieniu do zasady pomocniczości, jest uwzględnienie jej regionalnego i lokalnego wymiaru. W artykule 5 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji przyjętej w Traktacie z Lizbony (dalej: TUE w TL) jest mowa o osiągnięciu danych celów, nie tylko przez państwa członkowskie, ale także – co zostało wskazane wprost – na poziomach regionalnym i lokalnym. Przepisy artykułu 5 ustęp 3 zostały doprecyzowane w Protokole w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności (dalej: Prot. TL), w którym zobowiązano Komisję do konsultowania „wymiaru regionalnego i lokalnego” przygotowywanego aktu prawnego (art. 2 Prot. TL) oraz zwrócono uwagę na celowość konsultowania przez parlamenty narodowe przygotowywanej uzasadnionej opinii z „parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje prawodawcze” (art. 6 Prot. TL)⁵⁰⁸. Dla efektywności tych postanowień istotne znaczenia mają gwarancje procesowe, stąd w protokole podkreślono (art. 8 akapit pierwszy Prot. TL), że zasada pomocniczości stanowi podstawę przy badaniu legalności aktów prawnych Unii stosownie do art. 230 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) oraz – co stanowi regulację nową – przyznaje Komitetowi Regionów prawo wnoszenia skargi „w odniesieniu do aktów prawodawczych, do których przyjęcia TFUE wymaga jego konsultacji” (a więc dotyczące spraw regionalnych i lokalnych)⁵⁰⁹.

2. W Traktacie lizbońskim utrzymano zasadę, że pomocniczość odgrywa rolę jedynie w odniesieniu do spraw, które nie należą do kompetencji wyłącznych Unii. Utrzymano również dotychczasowy podział kompetencji, jakimi dysponuje Unia, na dziedziny kompetencji

⁵⁰⁷ S. Dudzik, *Zasada pomocniczości w przyszłej konstytucji europejskiej*, Państwo i Prawo, 2004, nr 3, s. 31.

⁵⁰⁸ J. Barcz, *Traktat konstytucyjny – umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej*, Publikacje Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 2008, s. 4, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/umocnienie.pdf>, 04.02.2008.

⁵⁰⁹ Tamże.

wyłącznych, dzielonych oraz działań wspierających, koordynujących i uzupełniających. Kompetencje te zostały jednak wyraźnie sprecyzowane. Ponadto, postanowiono, na wzór Traktatu Konstytucyjnego, aby przenieść część dziedzin z reżimu jednomyślnego podejmowania decyzji do procedury prawodawczej, w której Rada decyduje większością kwalifikowaną⁵¹⁰.

W przeciwieństwie do dotychczasowych regulacji, w traktacie lizbońskim kompetencje wyłączne Wspólnoty zostały określone precyzyjnie (wyczerpująco). Do kompetencji wyłącznych, a więc takich, co do których zasada pomocniczości nie znajduje zastosowania, zaliczono: ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, sprawy polityki pieniężnej (w odniesieniu do państw członkowskich, które przyjęły euro), wspólnej polityki handlowej, unii celnej oraz zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach polityki rybołówstwa (art. 3 ustęp 1 TFUE). Unii przyznano również wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, „jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie prawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres” (art. 3 ustęp 2 TFUE).

Kompetencje dzielone pomiędzy Unię i państwa członkowskie to te, w których Unia może działać, ale działać mogą także same państwa członkowskie. W TL, w odniesieniu do kompetencji dzielonych, wyjaśniono, że państwa członkowskie „wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji”, oraz że w przypadku gdy Unia postanowi zaprzestać wykonywanie swoich kompetencji, państwa członkowskie ponownie w odpowiednim zakresie kompetencje te wykonają (art. 2 ust. 2 TFUE). W traktatach wskazano, że kompetencje dzielone mają zastosowanie do następujących dziedzin: a) rynek wewnętrzny; b) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie; c) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; d) rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych; e) środowisko naturalne; f) ochrona konsumentów; g) transport; h) sieci transeuropejskie; i) energia; j) przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; k) wspólne

⁵¹⁰ J. Barcz, *Poznaj...*, s. 22–23.

problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie (art. 4 ustęp 2 TFUE).

Trzecia kategoria kompetencji obejmuje działania koordynacyjne, uzupełniające i wspierające. Te pierwsze – działania koordynacyjne, wiążą się z udzieleniem wytycznych i pewnym nadzorem. Stosuje się je do polityk gospodarczych (zwłaszcza budżetowych) państw członkowskich, prowadzonych w ramach Unii Gospodarczej i Pieniężnej. Do państw, których walutą jest euro, mogą być stosowane zasady szczególne (art. 5 TFUE). W ramach działań koordynacyjnych, Unia została upoważniona do podejmowania inicjatyw w sferze zapewnienia koordynacji polityk zatrudnienia (art. 5 ustęp 2 TFUE)⁵¹¹ i polityk społecznych (art. 5 ustęp 3 TFUE). W odniesieniu do działań wspierająco-koordynująco-uzupełniających, Unii przyznano kompetencję do ich prowadzenia w zakresie: przemysłu, ochrony i poprawy zdrowia ludzi, edukacji, kształcenia zawodowego, młodzieży i sportu, kultury, ochrony ludności, współpracy administracyjnej (art. 6 TFUE). W traktacie stanowi się, że Unia, podejmując działania koordynacyjne, uzupełniające czy wspierające, nie może zastępować kompetencji państw członkowskich w tych dziedzinach (art. 2 ustęp 5 TFUE).

Odrębne przepisy w TL poświęcono wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. W tych dziedzinach wprowadzono wyraźne zastrzeżenie, że podlegają one szczególnym zasadom i procedurom. Oznacza to, że decyzje w tym zakresie podejmowane są zasadniczo jednomyślnie, chyba że Traktaty przewidują co innego. W zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie jest również możliwe przyjmowanie „aktów prawodawczych”. Wysoki Przedstawiciel, Parlament i Komisja Europejska mogą działać jedynie w ramach „określonych” traktatami, a sądy unijne mają bardzo ograniczoną kompetencję (art. 24 TUE w TL). Dalsze zastrzeżenia (deklaracje 13 i 14) dotyczą zagwarantowania państwom członkowskim swobody „w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych, w tym na członkostwo Państwa Członkowskiego w Radzie Bezpieczeństwa ONZ”⁵¹².

⁵¹¹ J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003, s. 29.

⁵¹² Tamże, s. 23.

Z kolei, w dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, podkreślono, że Unia szanuje funkcje państw członkowskich m. in. mające na celu „utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa narodowego”. Zastrzeżono również, że „W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego” (art. 4 ustęp 2 TUE w TL)⁵¹³.

Zaproponowany w traktacie lizbońskim podział kompetencji porządkuje materie i zmierza do sprecyzowania charakteru poszczególnych kompetencji. Nowością są definicje rodzajów kompetencji oraz katalogu dziedzin powiązanych z poszczególnymi rodzajami kompetencji.

3. W Traktacie z Lizbony, na wzór propozycji zawartej w Konstytucji dla Europy, zdecydowano się na modyfikację klauzuli elastyczności (art. 352 TFUE), w ten sposób, że zobowiązano Komisję do zwrócenia uwagi parlamentom krajowym państw członkowskich na wnioski, których podstawę stanowiąc będzie modyfikowany artykuł. Wprowadzenie tego przepisu ma zapewnić odpowiednią legitymację demokratyczną dla tych działań instytucji unijnych, dla których nie istnieją w traktach szczegółowe normy kompetencyjne, a które są konieczne dla realizacji celów określonych w Traktatach. Ponadto uzależniono skorzystanie z klauzuli elastyczności od zgody Parlamentu Europejskiego (wcześniej art. 308 TWE przewidywał jedynie wymóg konsultacji z Parlamentem Europejskim).

4. Obok projektu zmian w TUE i TWE zaproponowano wprowadzenie zmian w Protokole w przedmiocie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Projekt protokołu, w przeciwieństwie do dotychczasowego, bardzo dokładnie określa etapy unijnej procedury prawodawczej. I tak, w pierwszym etapie przewiduje się przeprowadzanie przez Komisję konsultacji. Konsultacje te powinny się odbywać jeszcze przed formalnym zgłoszeniem danego projektu legislacyjnego oraz objąć, gdy jest to uzasadnione, także poziom regionalny i lokalny (art. 2 Prot. TL). Pominięcie konsultacji jest dopuszczalne wyjątkowo i wymaga uzasadnienia przez Komisję. W drugim etapie Komisja zobowiązana jest sporządzić uzasadnienie przedkładanego projektu z punktu widzenia zasad: pomocniczości i proporcjonalności (art. 5 Prot. TL). Uzasadnienie powinno zawierać w szczególności określenie skutków finansowych

⁵¹³ Tamże, s. 24.

projektu, a w przypadku ustawy ramowej także ocenę jego skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie. Traktatowa przesłanka, według której określony cel Unii może zostać lepiej osiągnięty właśnie na poziomie Unii, wymaga uzasadnienia za pomocą kryteriów jakościowych, a także tam, gdzie jest to możliwe, za pomocą wskaźników ilościowych. Następnie projekt ma być przesłany przez Komisję do parlamentów krajowych państw członkowskich, równoległe z przesłaniem projektu ustawodawcy unijnemu. Parlamente krajowe mają również otrzymywać przyjęte uchwały legislacyjne Parlamentu Europejskiego oraz stanowiska Rady Ministrów (art. 4 Prot. TL).

W ciągu ośmiu tygodni (wg projektu Konstytucji dla UE sześć tygodni) od daty przekazania projektu aktu prawnego parlamente krajowe mogą przyjąć „uzasadnioną opinię” stwierdzającą brak zgodności projektu z zasadą pomocniczości (art. 6 Prot. TL). W zależności od liczby głosów parlamentów krajowych, wskazujących na sprzeczność projektu z zasadą pomocniczości (każdy parlament krajowy ma – w ramach omawianej procedury – dwa głosy, które rozkładają się w przypadku parlamentów dwuizbowych na obie izby lub też dzielone są „w zależności od narodowego systemu parlamentarnego”), możliwe są dwie procedury:

1) jeżeli liczba „uzasadnionych opinii” stanowi co najmniej jedną trzecią liczby głosów przyznanych parlamentom (a jedną czwartą w odniesieniu do projektów dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), to projekt poddany zostaje jedynie „ponownej analizie”, a następnie może być podtrzymany, zmieniony lub wycofany (niezbędne jest uzasadnienie stosownej decyzji);

2) jeżeli natomiast liczba „uzasadnionych opinii” o sprzeczności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom krajowych, a projekt objęty jest zwykłą procedurą prawodawczą, to Komisja może w tym przypadku również postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu (art. 7 ustęp 3, zdanie 1 Prot. TL), ale jeśli podtrzyma projekt musi przedstawić „uzasadnioną opinię” (art. 7 ustęp 3, zdanie 2 Prot. TL); otwarta jest także droga do dalszej, istotnej procedury⁵¹⁴:

– uzasadniona opinia Komisji wraz z uzasadnionymi opiniami parlamentów krajowych jest przekazywana Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które mają je uwzględnić w toku zwykłej procedury

⁵¹⁴ J. Barcz, *Poznaj...*, s. 28.

prawodawczej (art. 7 ustęp 3, pkt a Prot. TL);

– dalszą konsekwencją wszczęcia takiej procedury jest to, że jeżeli przed zakończeniem pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury prawodawczej (przypominającej obecną procedurę współdecydowania na mocy art. 251 TWE) większością głosów w Radzie (wynoszącą 55 % liczby jej członków) lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim stwierdzono by, że projekt aktu prawnego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, projekt taki nie byłby dalej rozpatrywany (art. 7 ustęp 3 pkt b Prot. TL)⁵¹⁵.

Nowością w projekcie Protokołu, zmierzającą do zabezpieczenia stosowania zasady subsydiarności, jest poszerzenie legitymacji skargowej w sprawach dotyczących naruszenia zasady subsydiarności. Możliwość złożenia skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości uzyskały parlamenty krajowe, które złożyły swą uzasadnioną opinię w ramach procedury wczesnego ostrzegania (art. 8 zdanie 1 Prot. TL). W ograniczoną legitymację do wnoszenia takich skarg został także wyposażony Komitet Regionów (art. 8 zdanie 2 Prot. TL), o ile w swojej wcześniejszej opinii w sprawie przedłożonego mu projektu aktu wyraził on swoje zastrzeżenia co do jego zgodności z zasadą pomocniczości.

5. Istotną zmianą, zaproponowaną wcześniej w Konstytucji dla Europy, a uwzględnioną w Traktacie z Lizbony, jest zwiększenie roli parlamentów narodowych. Parlamente narodowe zostają inkorporowane do systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, a ich rola ma mieć charakter kontrolny i monitorujący, zwłaszcza w zakresie realizacji zasady subsydiarności, a także *quasi*-ustawodawczy⁵¹⁶.

Do parlamentów narodowych odnosi się szereg postanowień TL oraz dwa protokoły dołączone do Traktatu: pierwszy w sprawie roli parlamentów krajowych w UE (dalej: pTL) oraz drugi w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności.

Na mocy Traktatu z Lizbony, parlamenty krajowe uzyskały kompetencję m.in.:

– kontroli stosowania tzw. procedur kładek. Procedura ta polega na możliwości zmiany przez Radę Europejską podejmowania decyzji z jednomyślności na większość kwalifikowaną oraz przejścia ze specjalnej

⁵¹⁵ Tamże.

⁵¹⁶ Z. Czachór, *Parlament państwa członkowskiego UE a badanie zgodności projektów aktów prawa wspólnotowego z zasadą subsydiarności*, Studia Europejskie, 2006, nr 1, s. 48.

procedury prawodawczej na zwykłą procedurę prawodawczą. W TL postanowiono, że o zamiśle podjęcia przez Radę Europejską tego rodzaju decyzji muszą być informowane parlamenty narodowe (art. 48 ust. 2 TUE w TL). Jeżeli w ciągu sześciu miesięcy od daty przekazania informacji nawet jeden parlament krajowy wyrazi sprzeciw wobec takiego zamiaru, decyzja nie może być podjęta (art. 48 ust. 7 TUE w TL);

– kontroli stosowania procedury kładki w odniesieniu do prawa rodzinnego (art. art. 81 ust. 3, akapit ostatni TFUE). W przypadku, gdyby Rada miała zdecydować o rezygnacji ze specjalnej procedury prawodawczej w określonej dziedzinie prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne, na rzecz zwykłej procedury prawodawczej, o zamierzonej decyzji muszą być powiadomione parlamenty narodowe; sprzeciw nawet jednego z nich (w ciągu sześciu miesięcy od powiadomienia) sprawia, że decyzja Rady nie może być podjęta⁵¹⁷;

– kontroli stosowania tzw. klauzuli elastyczności. Art. 352 ustęp 2 TFUE przewiduje udział parlamentów narodowych w kontroli środków podejmowanych przez Unię, które nie mają jednoznacznej podstawy w postanowieniach traktatów, ale są niezbędne do osiągnięcia jednego z celów Unii;

– monitorowania działań w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 69 TFUE parlamenty narodowe mają zapewnić zgodność wniosków i inicjatyw prawodawczych w odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej z zasadą pomocniczości. Ponadto, na mocy art. 70 TFUE parlamenty narodowe mają być informowane o ocenie wprowadzania w życie przez państwa członkowskie polityki Unii w tej dziedzinie. Muszą być też informowane o pracy Komitetu, który ma się zajmować wspieraniem i umacnianiem współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii (art. 71 TFUE). I wreszcie, parlamenty narodowe mają też uczestniczyć w ocenie działalności Europejskiego Urzędu na rzecz Wspierania Współpracy Sądowniczej (Eurojust) oraz Europejskiego Urzędu Policji (Europol);

– otrzymywania informacji o wniosku o członkostwo w Unii (art. 49 TUE w TL).

⁵¹⁷ J. Barcz, *Poznaj...*, s. 29.

W Protokole w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności parlamenty krajowe zostały włączone w proces monitorowania stosowania zasady pomocniczości. Nie otrzymały one wprawdzie możliwości korzystania z tzw. czerwonej kartki (tj. możliwości zablokowania przyjęcia aktu prawnego) – mogą jednak wyrażać swoje wątpliwości co do zgodności projektu aktu prawnego z tą zasadą (tzw. żółta kartka)⁵¹⁸.

W Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej rozszerzono i zmieniono mechanizm informowania parlamentów narodowych (tytuł I pTL). Obecnie parlamentom narodowym przekazywane są bezpośrednio dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty), natomiast projekty aktów prawnych – za pośrednictwem rządów. Według nowych przepisów projekty aktów prawodawczych Unii mają być bezpośrednio (art. 2 pTL) przekazywane do parlamentów narodowych. Ponadto rozszerzono katalog dokumentów podlegających konsultacjom (ma on obejmować również roczny program prac legislacyjnych, wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, które są przedkładane przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (art. 1 pTL); zobowiązano również Trybunał Obrachunkowy do przesyłania swoich rocznych sprawozdań parlamentom narodowym (art. 7 pTL). W art. 3 pTL potwierdzono system monitorowania przestrzegania zasady subsydiarności przy formułowaniu projektów aktów prawnych, odsyłając jednocześnie do Protokołu w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności.

W tytule II pTL rozszerzono mechanizmy współpracy międzyparlamentarnej. Wskazano, że Parlament Europejski i parlamenty narodowe wspólnie określają, jak „skutecznie” i „systematycznie” rozwijać współpracę parlamentarną w Unii Europejskiej (art. 9 pTL). Wyraźnie też określano kompetencje Konferencji Komisji Wyszczególnionych w Sprawach Wspólnotowych (COSAC). Zgodnie z art. 10 pTL może ona przedkładać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji projekty aktów prawnych w sprawach, które „uzna za właściwe” (obecnie obowiązują ograniczenia obejmujące taką kompetencją COSAC jedynie projekty aktów prawnych dotyczące Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, mogące mieć bezpośredni wpływ na

⁵¹⁸ Tamże, s. 27.

prawa i wolności jednostek lub na prawa podstawowe bądź gdy zgodzą się na to państwa członkowskie); w podobnym zakresie COSAC może zgłaszać również uwagi nawiązujące do przestrzegania zasady subsydiarności. Niezależnie od tego potwierdzono kompetencje COSAC do wspierania wymiany informacji między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim, w tym w ramach komisji wyspecjalizowanych, organizowania konferencji międzyparlamentarnych (ze szczególnym wskazaniem na zagadnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony). Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny, ponieważ Traktat Lizboński (podobnie jak Traktat konstytucyjny) nie przewiduje jakiegokolwiek włączenia parlamentów narodowych w obszar Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁵¹⁹.

6. Na koniec warto zwrócić uwagę, że jednym z podstawowych elementów subsydiarności jest samodzielność i podmiotowość jednostek oraz poszanowanie ich praw. Prawo Unii Europejskiej chroni i rozwija prawa człowieka⁵²⁰. W art. 6 ust. 1 TUE przyjęto jako podstawę istnienia i funkcjonowania Unii Europejskiej zasady wolności, demokracji i poszanowanie praw człowieka oraz podstawowych wolności. Dodatkowo w artykule 49 TUE postanowiono, że ich przestrzeganie przez państwa ubiegające się o przystąpienie do Unii Europejskiej jest warunkiem koniecznym włączenia w jej struktury⁵²¹.

Prawom jednostki w prawie wspólnotowym poświęcono również artykuł 1 Traktatu o Unii Europejskiej, w którym zalecono, aby decyzje podejmowane były jak najbliżej obywatela, oraz artykuł 17 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, dotyczący wprowadzenia obywatelstwa Unii, jako instrumentu silniejszej ochrony praw i interesów narodów europejskich⁵²². Uznano, że wprowadzenie obok obywatelstwa krajowego odrębnego obywatelstwa Unii przyczyni się nie tylko do ochrony praw i interesów narodów, ale również znacznie zwiększy dostęp do procesu decyzyjnego obywateli. Obywatelstwo europejskie umożliwi rozszerzenie praw obywateli państw członkowskich o nowe sfery aktywności politycznej i społecznej, takie jak prawo do swobodnego przemieszczania

⁵¹⁹ J. Barcz, *Traktat konstytucyjny...*, s. 4.

⁵²⁰ S.U. Pieper, *Das Subsidiaritätsprinzip...*, s. 459–461.

⁵²¹ Z. Zgud, *Zasada subsydiarności...*, s. 36.

⁵²² A. Zielińska-Głębocka, *Zasada subsydiarności a samorząd terytorialny w UE, Sprawy Międzynarodowe*, 1998, nr 4, s. 37–38.

się, czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych i do Parlamentu Europejskiego, prawo składania petycji do Parlamentu Europejskiego czy zwracania się do Ombudsmana Europejskiego⁵²³. Dodatkowo wzmacnianiu aktywności obywatelskiej i przybliżaniu procesu decyzyjnego w kierunku obywatela, służą przepisy, jakie znalazły się w preambule do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego⁵²⁴.

Traktat lizboński rozwija i umacnia prawa obywatelskie, które są jednym z elementów koniecznych do realizacji zasady pomocniczości. W art. 6 ust. 1 TUE w TL stwierdzono, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵²⁵, która wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, uzyska „taką samą moc prawną jak Traktaty”. KPP odwołuje się do zasady subsydiarności w preambule, a także w art. 51 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem postanowienia Karty „mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości”. Szeroko rozumiane organy Unii mają zatem obowiązek uwzględniania zasady pomocniczości, również i w tych dziedzinach, w których są podejmowane działania zmierzające do przestrzegania prawa podstawowych oraz ich promowania wśród obywateli Unii Europejskiej i innych jednostek⁵²⁶.

W art. 10 TUE w TL wyraźnie podkreślono, że podstawą funkcjonowania UE jest zasada demokracji przedstawicielskiej. Jednocześnie wprowadzono elementy, mające wzmocnić udział obywateli w życiu demokratycznym Unii:

– wprowadzono inicjatywę prawodawczą obywateli (art. 11 ustęp 4 TUE w TL). Zgodnie z tym nowym postanowieniem, w ramach demokracji uczestniczącej, obywatele Unii, w liczbie nie mniejszej niż milion, będący obywatelami znacznej liczby państw członkowskich, mogą z własnej inicjatywy zwrócić się do Komisji o przedłożenie odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, ich zdaniem, wykonanie przepisów traktatu lizbońskiego wymaga aktu prawnego Unii;

⁵²³ Tamże.

⁵²⁴ Tamże, s. 38.

⁵²⁵ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2007 r., C 303/01),
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:303:SOM:PL:HTML>.

⁵²⁶ S. Dudzik, *Zasad...*, s. 56.

- uznano ważność dialogu społecznego między obywatelami, stowarzyszeniami społeczeństwa obywatelskiego i instytucjami Unii (art. 11 ustęp 2 TUE w TL). W ten sposób zwiększono możliwości udziału w podejmowaniu decyzji europejskich przez organizację i stowarzyszenia społeczeństwa obywatelskiego;
- wskazano, że partie polityczne na poziomie europejskim mają przyczynić się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii (art. 10 ustęp 4 TUE w TL);
- wprowadzono jawność debat i głosowania Rady nad aktami prawa UE (art. 15 TFUE). Przejrzystość i jawność prac Rady ułatwi udział społeczeństwa obywatelskiego życiu politycznym UE, a dziennikarze będą mogli informować obywateli o debatach odbywających się w Radzie;
- w odniesieniu do spraw społecznego dialogu potwierdzono uznanie możliwości prowadzenia różnego rodzaju konsultacji, w szczególności trójstronnego szczytu społecznego między europejskimi partnerami społecznymi i Unią (artykuł 11 ustęp 3 TUE w TL).

Zaproponowane w Traktacie z Lizbony zmiany w zakresie zasady subsydiarności mają przede wszystkim charakter proceduralny. Dotyczą one zwłaszcza zakresu stosowania zasady pomocniczości, jak również zabezpieczenia jej stosowania i przestrzegania. Do najważniejszych z nich należą:

- uwzględnienie jej regionalnego i lokalnego aspektu. W praktyce oznacza to, że Komisja, przedkładając dany projekt, musi go analizować nie tylko pod względem jego wykonalności na szczeblu centralnym państw członkowskich, lecz będzie musiała przeprowadzać szerokie konsultacje uwzględniające stanowisko władz regionalnych i lokalnych. W ten sposób zasada pomocniczości będzie służyć nie tylko ochronie kompetencji państw członkowskich, ale także ochronie kompetencji prawodawczych władz regionalnych i lokalnych;
- sprecyzowanie i wyjaśnienie zakresu kompetencji powierzonych Unii oraz odgraniczenia kompetencji Unii i państw członkowskich. Wprowadzenie katalogu kompetencji wyłącznych pozwoli w miarę precyzyjnie określić pole zastosowania zasady pomocniczości w unijnym porządku prawnym i uniknąć w przyszłości sporów w tym zakresie;
- zabezpieczenia stosowania zasady pomocniczości przez wyraźne nałożenie na instytucje Unii obowiązku jej stosowania, a także przez

wprowadzenie „procedury wczesnego ostrzeżenia”, w ramach której parlamenty krajowe będą mogły zgłosić swe zastrzeżenia co do zgodności aktu normatywnego z zasadą pomocniczości jeszcze na etapie poprzedzającym uchwalenie tego aktu przez prawodawcę europejskiego.

– dalsze umacnianie praw obywatelskich, przez wprowadzenie inicjatywy prawodawczej obywateli, uznanie ważność dialogu społecznego między obywatelami, stowarzyszeniami społeczeństwa obywatelskiego i instytucjami Unii oraz wprowadzenie jawność debat i głosowania Rady nad aktami prawa UE.

Rozwiązania przyjęte w traktacie reformującym w zakresie zasady pomocniczości stanowią kontynuację zmian zaproponowanych w TK. Umożliwią one Unii zrealizowanie podstawowego założenia zasady subsydiarności, jakim jest zbliżanie władzy do obywatela. W szczególności przepisy dotyczące wzmocnienia roli parlamentów krajowych i zwiększenia udziału obywateli w procesie decyzyjnym stanowią odpowiedź Unii na zarzuty dotyczące istnienia deficytów demokratycznych w procedurach decyzyjnych. Dzięki przyjętym rozwiązaniom może umocnić się legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej, sama Unia natomiast stanie się bardziej demokratyczna, a jej procedury bardziej przejrzyste dla obywateli⁵²⁷.

⁵²⁷ K. Tomaszewski, *Zasada subsydiarności w Unii Europejskiej*, Przegląd Zachodni, 2003, nr 2, s. 79–80.