

**Magdalena Kupis<sup>1</sup>**

## **Sejm cztery lata po przyjęciu Traktatu z Lizbony – rozwiązania prawne i praktyka parlamentarna**

**Słowa kluczowe:** Sejm, polski parlament, Traktat z Lizbony, zasada pomocniczości, akt ustawodawczy UE, odpowiedzialność polityczna

**Keywords:** Sejm, Polish parliament, Treaty of Lisbon, subsidiarity, EU legislative proposal, political responsibility

### **Streszczenie**

Artykuł jest kompleksową analizą rozwiązań prawnych i praktyki parlamentarnej w Polsce, dokonaną po czterech latach od przyjęcia Traktatu z Lizbony. Specjalny nacisk położony został w nim na trzech zagadnieniach: regulacjach tzw. ustawy kooperacyjnej z 2010 r., postanowieniach regulaminu Sejmu dotyczących Komisji ds. Unii Europejskiej oraz praktycznych aspektach postępowania w Sejmie w sprawie projektów aktów ustawodawczych UE.

Punktem wyjścia powyższej analizy jest Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, wprowadzony przez Traktat z Lizbony, który nakłada na instytucje UE nakaz bezpośredniego informowania parlamentów narodowych o treści wniosków legislacyjnych UE, dla których przewidziane jest wyrażenie opinii.

W związku z tym Traktat z Lizbony powierzył polskiemu parlamentowi władzę, mającą charakter weta w stosunku do decyzji redukujących suwerenne prawa Polski jako jednego z państw członkowskich. Jednakże faktyczna rola Sejmu w funkcjonowaniu UE zależy od jego zdolności do wywierania realnego wpływu na prowadzenie polityki europejskiej przez rząd, co jest związane z możliwością zawierania porozumień politycznych na szczeblu krajowym.

Autorka sugeruje, że do sprawowania skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem przez UE zasad pomocniczości i proporcjonalności nie tylko wymagana jest większa

---

<sup>1</sup> Autorka jest doktorantką w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

aktywność samego Sejmu, ale także zapewnienie mu mechanizmów egzekwowania od członków Rady Ministrów politycznej odpowiedzialności za swoje działania na forum instytucji UE. W przeciwnym razie rozwiązania przyjęte w Traktacie z Lizbony nie wpłyną na dotychczasowy sposób uprawiania polityki europejskiej w Polsce, w którym prym wiesz rząd.

## Summary

### **Sejm after four years from the adoption of the Treaty of Lisbon**

The article attempts to give a comprehensive analysis of the legal and parliamentary practice in Poland, made after four years from the adoption of the Treaty of Lisbon. The special focus is given to three issues: regulations of the so-called cooperation law, regulations of the Rules of Procedure of the Sejm for the Committee of the European Union and the practical aspects of proceedings of the EU legislative proposals in the Sejm.

The starting point of the above analysis is protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, introduced by the Treaty of Lisbon, which impose on the EU institutions to directly inform national parliaments of the content of EU legislative proposals for which is provided to express an opinion.

Therefore, the Lisbon's Treaty confers on Polish parliament the power having the nature of a veto in relation to decision reducing sovereign rights of Poland as the one of the member states. However, the present role of the Sejm in the functioning of the EU depends on its ability to exert a real influence on the European policy conducting by the government, which is related with a possibility of concluding the political consensus on the national level.

The author suggests that for supervision of the EU's principles of subsidiarity and proportionality, not only greater activeness of Polish parliament, but also providing mechanisms for the enforcement of the members of the Council of Ministers of the political responsibility for their actions in the EU institutions, is required. Otherwise, the solutions adopted in the Treaty of Lisbon will not affect on the existing European policy way in Poland, which leads government.

**I.**

Traktat z Lizbony, podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r.<sup>2</sup>, był rezultatem intensywnych starań na rzecz ustanowienia takich rozwiązań prawnych, które pozwoliłyby parlamentom narodowym na skuteczną kontrolę działań ich rządów na poziomie unijnym. Dokument ten wprowadził do Traktatu o Unii Europejskiej nowy artykuł 12, który określa zakres udziału parlamentów narodowych w funkcjonowaniu Unii (Protokół 1) oraz zakres kontroli pomocniczości i proporcjonalności (Protokół 2). Regulacje zawarte w obu protokołach nakładają na instytucje UE obowiązek bezpośredniego informowania parlamentów narodowych o treści projektów aktów prawnych Unii, co do których przewidziane jest wyrażenie opinii, przy czym rozwinięcie kompetencji przyznanych parlamentom mocą artykułu 12 określono w dalszych przepisach Traktatu.

Zgodnie z art. 12 skonsolidowanego Traktatu o Unii Europejskiej parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii przez otrzymywanie od instytucji UE informacji i projektów aktów prawnych, czuwanie nad przestrzeganiem zasady pomocniczości, uczestniczenie w mechanizmach oceny wyników polityk UE w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz włączanie się w monitorowanie działalności Europolu i Eurojustu, uczestniczenie w procedurze zmiany traktatów, otrzymywanie wniosków akcesyjnych oraz udział w europejskiej współpracy międzyparlamentarnej<sup>3</sup>.

Przyznanie parlamentom narodowym nowych uprawnień przez prawo UE jest realizacją postulatu stworzenia konkretnych podstaw normatywnych uznających znaczenie ich aktywnego zaangażowania w działania Unii. Zwiększenie roli parlamentów polega przede wszystkim na poszerzeniu ich uprawnień w dwóch sferach działania: prawodawstwa oraz kontroli. Wpływ na tworzenie prawa unijnego jest obecnie bardziej realny ze względu na obowiązek zasięgnięcia przez rząd opinii parlamentu narodowego, która będzie stanowić podstawę stanowiska państwa członkowskiego. Jednakże nie można twierdzić, że parlamenty narodowe uzyskały dzięki Traktatowi z Lizbony jakieś uprawnienia legislacyjne – parlamentom narodowym dano jedynie

<sup>2</sup> Wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r.

<sup>3</sup> Dz.U. UE 2010/C83/01, 30 marca 2010 r.

możliwość pośredniego oddziaływania na proces stanowienia prawa w Unii. Głównym organem legislacyjnym UE pozostaje niezmiennie Rada UE składająca się z przedstawicieli rządów państw członkowskich.

Jeśli chodzi o szerszy zakres funkcji kontrolnej, to Traktat nakłada na rządy dodatkowe obowiązki informacyjne i sprawozdawcze związane z członkostwem w UE, które są realizowane wobec parlamentów narodowych, a samym parlamentom stwarza lepsze warunki do wykonywania nadzoru nad przestrzeganiem przez instytucje UE zasady pomocniczości. Traktat nie ustanawia żadnych nowych instrumentów kontrolnych, co oznacza, że kontrola rządu przez parlament narodowy w dalszym ciągu odbywa się dzięki zastosowaniu klasycznych instrumentów kontroli parlamentarnej.

Regulacje zawarte w obu protokołach wprowadziły obowiązek bezpośredniego informowania parlamentów narodowych o treści projektów aktów prawnych Unii, co do których przewidziane jest wyrażenie opinii, programów, w tym rocznego programu prac legislacyjnych, oraz wszelkich innych dokumentów dotyczących planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, które są przedkładane Parlamentowi Europejskiemu przez Komisję Europejską, oraz dokumentów konsultacyjnych KE (zielone księgi, białe księgi i komunikaty). Stanowi to prawdziwe *novum*, jeśli chodzi o relacje parlamentów narodowych z instytucjami unijnymi, ponieważ informacja nie jest już przekazywana, jak to było do grudnia 2009 r., za pośrednictwem rządów państw członkowskich, ale wprost parlamentom, oraz obejmuje porządek dzienny posiedzenia Rady UE i protokoły z takich posiedzeń, podczas których rozpatrywano projekty aktów prawnych. Zwiększono także z sześciu do ośmiu tygodni czas, jaki musi upłynąć między przekazaniem przez KE projektu aktu prawnego a umieszczeniem go w porządku dziennym Rady UE w celu przyjęcia lub zajęcia stanowiska w ramach procedury legislacyjnej.

Traktat z Lizbony znacznie poszerzył zakres przedmiotowy funkcji kontrolnej parlamentów narodowych, w której zawiera się prawo do informacji. W Protokole 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności Traktat ustanowił mechanizm monitorowania przestrzegania przez instytucje UE zasady pomocniczości przy formułowaniu projektów aktów prawnych, zwany mechanizmem wczesnego ostrzegania (kontrola *ex ante* projektów aktów prawnych). „Przyjęte regulacje umożliwiają parlamentom narodowym, po raz pierwszy w historii, wywieranie bezpośredniego wpły-

wu na kształt unijnej legislacji<sup>4</sup>. Mechanizm wczesnego ostrzegania składa się z kilku zasadniczych elementów.

Pierwszy z nich zakłada, że KE przekazuje swoje projekty aktów prawnych, sporządzone w językach urzędowych UE, parlamentom narodowym równocześnie z ich przekazaniem „prawodawcy Unii”. Obowiązek taki obejmuje również inicjatywy i rezolucje legislacyjne Parlamentu Europejskiego, inicjatywy i stanowiska Rady UE oraz inicjatywy grup państw członkowskich, wnioski Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także zalecenia Europejskiego Banku Centralnego, mające na celu przyjęcie aktu ustawodawczego, z tym, że dokumenty te mają być przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio przez Radę UE.

Projekty aktów prawnych muszą zawierać uzasadnienie co do przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności, ocenę skutków finansowych, ocenę w świetle wskaźników jakościowych i „w miarę możliwości” ilościowych oraz minimalizowanie obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli (art. 5 Protokołu). Uzasadnienie skonstruowane w tak szczegółowy sposób ma ułatwić procedowanie nad projektem parlamentom narodowym, które w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania projektu mogą przyjąć „uzasadnioną opinię” stwierdzającą brak jego zgodności z zasadą pomocniczości (art. 6 Protokołu)<sup>5</sup>.

Traktat z Lizbony wprowadził w związku z powyższym system „żółtej kartki” oraz tzw. regułę „pomarańczowej kartki”, które to formy oddziaływania na proces legislacyjny można zastosować w przypadku „uzasadnionej opinii” parlamentów wobec projektu aktu prawnego Unii. System „żółtej kartki” polega na tym, że jeżeli „uzasadniona opinia” parlamentów narodowych reprezentuje minimum jedną trzecią całkowitej liczby głosów im przypisanych (osiemnaście głosów z całkowitej liczby pięćdziesięciu czterech), to

---

<sup>4</sup> Uzasadnienie wniosku o ratyfikację Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Traktat z Lizbony), Druk nr 280, 25 lutego 2008 r.

<sup>5</sup> Każdy parlament krajowy ma dwa głosy, które rozkładają się w przypadku parlamentów dwuizbowych na obie izby lub też są dzielone w zależności od narodowego systemu parlamentarnego. Takie zrównanie w prawach obu izb parlamentów narodowych można traktować jako ingerencję traktatów w krajowe rozwiązania ustrojowe.

taki projekt musi być zrewidowany (poddany „ponownej analizie”), a następnie może być podtrzymany, zmieniony lub wycofany (art. 7 Protokołu).

Reguła „pomarańczowej kartki” zakłada z kolei, że jeżeli liczba „uzasadnionych opinii” parlamentów narodowych kwestionujących zgodność projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym (dwadzieścia osiem z pięćdziesięciu czterech), a projekt jest objęty zwykłą procedurą prawodawczą, to KE może w tym przypadku również postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. W przypadku podtrzymania projektu KE musi przedstawić „uzasadnioną opinię”, która wraz z uzasadnionymi opiniami parlamentów narodowych jest przekazywana Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Wszystkie opinie powinny być uwzględnione w toku zwykłej procedury prawodawczej, natomiast jeżeli przed zakończeniem pierwszego czytania większością głosów w Radzie (wynoszącą 55% jej członków) lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim stwierdzi się, że projekt aktu prawnego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, projekt nie jest dalej procedowany (art. 7 Protokołu).

Drugą zmianą wprowadzoną do procedury kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, przewidzianą w reformie lizbońskiej, jest możliwość wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie naruszenia przez dany akt prawny Unii tej zasady (kontrola *ex post* aktów ustawodawczych). Obejmuje ona przypadki, gdy prawodawca UE przyjmuje akt prawny, który w opinii danego parlamentu narodowego lub jego izby narusza zasadę pomocniczości. Skargi takie może również wносить Komitet Regionów, choć tylko w odniesieniu do aktów prawnych, do których przyjęcia przewidziana jest jego konsultacja.

Traktat lizboński miał ugruntować pozycję parlamentów narodowych w strukturach unijnych jako organów odpowiedzialnych za monitorowanie i udzielanie legislacyjnej odpowiedzi na zmiany zachodzące w pawie unijnym<sup>6</sup>. Dlatego już tydzień po jego podpisaniu Sejm podjął uchwałę, w której wyraził satysfakcję z podpisania w Lizbonie traktatu reformującego UE oraz wyraził przekonanie, że jego przyjęcie „przyczyni się do znacznego

<sup>6</sup> Zob. P. Tosiek, *Traktat z Lizbony w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP w sprawach europejskich*, [w:] *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony: pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, red. idem, Lublin 2012, s. 111.

wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa w Unii Europejskiej oraz do większego ich zaangażowania w debatach narodowych dotyczących spraw europejskich”<sup>7</sup>. Ostatecznie procedura ratyfikacyjna w Polsce dobiegła pomyślnie do końca z chwilą ratyfikacji Traktatu w dniu 10 października 2009 r.

Celem, który przyświecał twórcom reformy lizbońskiej, było zapobieżenie nadmiernej utracie kompetencji parlamentów narodowych na rzecz instytucji UE oraz zmniejszenie deficytu demokracji przedstawicielskiej<sup>8</sup>. W rezultacie wzmocniono rolę parlamentów narodowych w procesach decyzyjnych Unii oraz stworzono normatywne podstawy wykonywania nadzoru nad przestrzeganiem zasady pomocniczości, poszerzając przedmiotowy zakres funkcji kontrolnej.

## II.

Jak zauważa Ewa Popławska: „Nowe rozwiązania unijne zasługują na zaakcentowanie, ponieważ ani nie nakładają na parlamenty krajowe konkretnych rozwiązań, ani nie przesądzają formy, w jakich parlamenty miałyby z nich korzystać”<sup>9</sup>. Dlatego też przyznanie parlamentom nowych kompetencji lub modyfikacja dotychczasowych spowodowały konieczność ich prawnego i proceduralnego przystosowania do nowej roli, która przełożyłaby rozwiązania przyjęte w traktacie na praktykę działalności parlamentarnej poszczególnych państw członkowskich<sup>10</sup>.

Okoliczność ratyfikacji Traktatu z Lizbony nie mogła w związku z tym pozostać obojętna polskiemu ustawodawcy, który postanowił poddać całościowej modernizacji system współpracy rządu z Sejmem i Senatem w spra-

<sup>7</sup> Uchwała Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie traktatu reformującego UE podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (M.P.2007 Nr 100, poz. 1083).

<sup>8</sup> Zob. E. Górnicz, *Wzmacnianie roli parlamentów narodowych w konstrukcji europejskiej*, „Biuletyn Analiz” 2009, nr 23; *Unia Europejska na forum globalnym*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, s. 1–2.

<sup>9</sup> E. Popławska, *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 158.

<sup>10</sup> A. Fuksiewicz, *Sejm i Senat rok po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 6.

wach związanych z członkostwem w UE. Pierwszy etap procesu dostosowawczego miał obejmować zmiany ustawowe, ponieważ obowiązująca ustawa kooperacyjna z dnia 11 marca 2004 r., która regulowała tę materię, okazała się niewystarczająca. W zakres drugiego etapu prac miały z kolei wchodzić zmiany regulaminowe.

Po sześciu latach członkostwa Polski w UE – przy uwzględnieniu mocnych i słabych punktów dotychczas przyjętego modelu polityki europejskiej – uchwalono w dniu 8 października 2010 r. nową ustawę o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>11</sup>. Nowa ustawa kooperacyjna powtarzała wiele postanowień regulacji o tym samym tytule z 2004 r. Zmiany, które wprowadziła, dotyczą natomiast przede wszystkim mechanizmu opiniowania stanowisk Rady Ministrów oraz obowiązku informowania Sejmu i Senatu przez rząd o pracach legislacyjnych związanych z wykonywaniem aktów prawa UE, których termin wykonywania upłynął lub upływa w niedługim terminie. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając wniosek grupy posłów o zbadanie zgodności niektórych postanowień Traktatu z Konstytucją RP, w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 listopada 2010 r.<sup>12</sup> stwierdził nawet, że: „nowa ustawa kooperacyjna wzmacnia znacznie, w porównaniu z poprzednią ustawą, rolę Sejmu i Senatu w sprawach związanych z przedmiotem rozstrzygnięć w niniejszej sprawie. O ile ustawa z 2004 r. przyznawała obu izbom parlamentu kompetencje opiniodawcze dotyczące projektów aktów prawa unijnego i stanowisk zajmowanych przez Rzeczpospolitą na forum instytucji unijnych, o tyle ustawa z 2010 r. przyznaje władzy ustawodawczej w pewnym zakresie także kompetencje stanowiące. Pozostaje to niewątpliwie w związku ze wzmocnieniem roli parlamentów narodowych i demokracji przedstawicielskiej” (pkt 2.6. uzasadnienia).

O efektywnym korzystaniu z regulacji lizbońskiej, jak również o faktycznej sile oddziaływania Sejmu na decyzje podejmowane na szczeblu europejskim miała zdecydować jednak praktyka parlamentarna.

Parlament, zgodnie z ustawą kooperacyjną, ma prawo uzyskiwać informacje w sprawach europejskich oraz bierze udział w europejskich procesach

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 213, poz. 1395, która weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt 32/09.



decyzyjnych, wykorzystując środki o charakterze opiniodawczym. Obowiązkiem Rady Ministrów jest z kolei informowanie Sejmu (a także Senatu) o wszystkich zamierzeniach rządu przed podjęciem decyzji w instytucjach UE (kontrola *ex ante*). W porównaniu jednak z poprzednio obowiązującą ustawą w nowej ustawie kooperacyjnej zdecydowano rozszerzono ustawowe obowiązki Rady Ministrów o charakterze informacyjnym, „zobowiązując ją do przekazywania parlamentowi projektów w zasadzie wszystkich dokumentów UE, których parlament nie otrzymuje bezpośrednio”<sup>13</sup>, przy czym część z nich wymaga osobnego omówienia.

Zakres uprawnień kontrolnych Sejmu nad rządem w zakresie prawodawstwa unijnego obejmuje przede wszystkim wstępną kontrolę parlamentarną. Przepis art. 4 ustawy kooperacyjnej stanowi jednak, że Rada Ministrów przekazuje Sejmowi (i Senatowi), niezwłocznie po ich otrzymaniu, dokumenty UE podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi z wyłączeniem dokumentów przekazywanych Sejmowi i Senatowi bezpośrednio przez instytucje unijne. Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, oceny powyższych dokumentów sformułowane przez właściwe instytucje UE. Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, także plany Rady oraz oceny rocznych planów legislacyjnych KE sporządzone przez Parlament Europejski (art. 5 ustawy).

Zgodnie z art. 6 ustawy kooperacyjnej rząd przedstawia również informacje o stanowisku wraz z przedstawionym uzasadnieniem innego niż Polska państwa członkowskiego dotyczącym trzech kwestii:

- a) żądania zastosowania systemu nicejskiego podczas głosowania w Radzie w okresie od 1 października 2014 r. do 31 marca 2017 r.;
- b) żądanie zastosowania w okresie od 1 października 2014 r. do 31 marca 2017 r. oraz od 1 kwietnia 2017 r. kompromisu z Joaniny;
- c) żądanie zawieszenia zwykłej procedury ustawodawczej w zakresie:
  - przyjęcia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego środków niezbędnych do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników;
  - ustanowienia norm minimalnych niezbędnych do ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak rów-

---

<sup>13</sup> P. Tosiek, *Traktat z Lizbony...*, s. 123.

- niez współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym;
- ustanowienia norm minimalnych odnoszących się do określenia przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym lub ustanowienia norm minimalnych odnoszących się do określenia przestępstw oraz kar w dziedzinie, która stała się przedmiotem środków harmonizujących.

Natomiast wedle art. 7 ustawy kooperacyjnej Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty stanowisk w sprawie projektów aktów prawnych UE, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa UE, nie później jednak niż w terminie czternastu dni od dnia otrzymania tych projektów. Komisja ds. UE (oraz odpowiednia komisja senacka) może wyrazić opinię o projekcie takiego aktu prawnego w terminie czterdziestu dziewięciu dni od dnia przekazania Sejmowi (odpowiednio Senatowi) projektu tego aktu. Jeśli zaś termin na wyrażenie opinii określony przez KE dla państw członkowskich jest krótszy niż pięćdziesiąt sześć dni, Rada Ministrów przedstawia projekt stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w terminie odpowiadającym jednej czwartej czasu określonego przez KE. Niewyrażenie opinii we wskazanych terminach uważa się za niezgłoszenie uwag do projektu.

Ponadto na podstawie art. 8 ustawy kooperacyjnej Rada Ministrów przekazuje Sejmowi (i Senatowi), niezwłocznie po ich otrzymaniu, projekty aktów UE innych niż akty wymienione powyżej. Natomiast na żądanie Komisji ds. UE (oraz odpowiednio komisji senackiej), w terminie czternastu dni od dnia otrzymania żądania, Rada Ministrów przedstawia projekty polskich stanowisk do tych aktów. Komisja może z kolei wyrazić opinię o projekcie aktu prawnego w terminie dwudziestu jeden dni od dnia przekazania Sejmowi (Senatowi) stanowiska wobec tego aktu. Niewyrażenie opinii we wskazanych terminach uważa się za niezgłoszenie uwag do projektu. Jednakże w przypadku, gdy stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej nie uwzględnia opinii właściwej komisji, przedstawiciel Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie przedstawić komisji przyczyny rozbieżności.

Dodać należy, że art. 9 ustawy kooperacyjnej nakłada na Radę Ministrów obowiązek niezwłocznego przekazania Sejmowi (i Senatowi):

- a) projektów umów międzynarodowych, których stroną ma być UE lub EWEA;
- b) projektów decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie;
- c) projektów aktów UE niemających mocy prawnej, w szczególności propozycji wytycznych przyjmowanych w sferze unii gospodarczej i pieniężnej oraz w sferze zatrudnienia;
- d) aktów UE mających znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa UE.

Inną możliwość realizacji funkcji kontrolnej nad rządem w zakresie integracji europejskiej (bieżąca kontrola parlamentarna) przewiduje przepis art. 10 ustawy, który nakłada na Radę Ministrów obowiązek przekazywania Sejmowi na piśmie informacji o przebiegu procedur stanowienia prawa UE oraz zajmowanych w trakcie tych procedur stanowisk polskiego rządu. Komisja ds. UE wyraża swoją opinię o tych stanowiskach.

Udział Komisji ds. UE jest również konieczny przy formułowaniu stanowiska Rady Ministrów dotyczącego rozpatrywanego projektu aktu prawnego w Radzie UE. Na podstawie art. 11 ustawy kooperacyjnej obowiązkiem Rady Ministrów jest zwrócić się o opinię do omawianej Komisji na temat stanowiska, jakie rząd polski ma zamiar zająć podczas sesji Rady. Natomiast wyjątkowo Rada Ministrów może zająć stanowisko bez zasięgnięcia opinii Komisji ds. UE ze względu na organizację pracy organów UE, ale w takiej sytuacji członek rządu jest zobligowany przedstawić niezwłocznie Komisji sejmowej zajęte stanowisko oraz wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto opinii (następcza kontrola parlamentarna). Nie dotyczy to jednak spraw, w których Rada UE stanowi jednogłośnie, oraz spraw, które pociągają za sobą znaczne obciążenie finansowe dla budżetu państwa członkowskiego.

Kolejny szczególny środek kontroli parlamentarnej rządu został uregulowany w art. 12 ustawy kooperacyjnej, który stanowi, że jeżeli Komisja ds. UE wydała opinię w sprawie, o której mowa w art. 6 (projekt aktu prawnego UE), powinna ona stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów. W przypadku, gdy to stanowisko nie uwzględnia opinii, członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić przyczyny rozbieżności Komisji ds. UE.

Komisja senacka nie dysponuje wprawdzie narzędziem kontroli parlamentarnej w postaci „prawa do wysłuchania przyczyn rozbieżności”, co

wynika z konstytucyjnej zasady, że Sejm sprawuje kontrolę nad Radą Ministrów. Warto jednak zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r.<sup>14</sup> uznał za niezgodne z Konstytucją RP postanowienia ustawy kooperacyjnej z 2004 r., przyznające jedynie komisji sejmowej prawo opiniowania stanowisk rządu wobec aktów prawnych Unii i stanowisk, jakie rząd zamierza zająć wobec tych aktów w Radzie. Tym samym, ustawa kooperacyjna z 2010 r. ustanawia nakaz realizacji przez Radę Ministrów obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych zarówno wobec Sejmu, jak i Senatu, przy czym nieuwzględnienie opinii senackiej Komisji ds. UE nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji prawnych.

Zgodnie z dyspozycją art. 2 ustawy Rada Ministrów przedstawia Sejmowi (i Senatowi), nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy, informację o udziale w pracach UE, a na żądanie Sejmu, Senatu lub organu właściwego na podstawie regulaminu danej izby także informację w sprawie związanej z członkostwem Polski w UE (art. 3 ustawy). Szczegółowe dane o wykonywaniu przepisów ustawy kooperacyjnej znajdują się w sprawozdaniach Rady Ministrów pod nazwą „Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej”. Obejmują one półroczne okresy kolejnych prezydencji, zawierające informacje o liczbie i rodzajach dokumentów przekazywanych parlamentowi oraz informacje o przebiegu procedur zasięgnięcia opinii. Informacja jest kierowana przez marszałka Sejmu do Komisji ds. UE w formie druku sejmowego. Następnie Komisja przyjmuje do informacji sprawozdanie, jak przy każdym innym druku, który jest rozpatrywany w Sejmie.

Komisja dokonuje rozpatrzenia informacji, a następnie rekomenduje Sejmowi wnioski o pozytywne bądź negatywne przyjęcie informacji rządu. Postępowanie w przedmiocie przyjęcia bądź odrzucenia informacji odbywa się w dwóch czytaniach – pierwsze czytanie ma miejsce na posiedzeniu Komisji, drugie na forum całej Izby, co oznacza, że formalnie nie odbiega ono od innych postępowań w przedmiocie przyjęcia uchwały przez Sejm.

Od czasu wejścia w życie nowej ustawy kooperacyjnej Sejm czterokrotnie rozpatrzył i przyjął bez zastrzeżeń informacje w powyższym trybie, przy czym dotyczyły one okresów: styczeń–czerwiec 2011 r. (podczas prezydencji

---

<sup>14</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04.

węgierskiej), lipiec–grudzień 2011 r. (podczas polskiej prezydencji), styczeń–czerwiec 2012 r. (podczas prezydencji duńskiej) oraz lipiec–grudzień 2012 r. (podczas prezydencji cypryjskiej).

### III.

Kolejnym krokiem polskiego ustawodawcy w zakresie wprowadzenia takich rozwiązań prawnych, które urealniłyby uprawnienia parlamentu w procedurze stanowienia prawa w UE, było dokonanie stosownych zmian w regulaminie Sejmu<sup>15</sup>. Udział Sejm i Senatu w polityce europejskiej opiera się od 1992 r. na silnych komisjach ds. unijnych (wcześniej ds. europejskich): sejmowej Komisji ds. UE oraz senackiej Komisji ds. UE. Jak zauważa A. Fuksiewicz – badacz i koordynator projektów w Programie Europejskim Instytutu Spraw Publicznych – dysponują one szerszymi prerogatywami niż pozostałe komisje parlamentarne, mogą bowiem występować bezpośrednio wobec rządu, a ich opinie są wyrażane w imieniu całej izby (odpowiednio Sejmu lub Senatu)<sup>16</sup>. Zdaniem Z. Cieślaka sejmowa Komisja ds. UE jest nawet nazywana z tego powodu „małym Sejmem”<sup>17</sup>. Dlatego też przepisy implementujące postanowienia Traktatu znalazły się w rozdziale regulaminu dotyczącym statusu i funkcjonowania Komisji ds. UE<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. 2012, poz. 32); Uchwała Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. 2011, poz. 62). W Senacie przepisy regulaminowe wprowadzono jeszcze przed zakończeniem prac nad nową ustawą kooperacyjną, dodając do regulaminu Senatu dwa przepisy odnoszące się do badania zasady pomocniczości.

<sup>16</sup> A. Fuksiewicz, *Sejm i Senat rok po wejściu...*, s. 7.

<sup>17</sup> Z. Cieślak, *Udział Sejmu w stanowieniu prawa w Unii Europejskiej*, [w:] *Rola Sejmu i Senatu w Unii Europejskiej. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencji*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2007, s. 38.

<sup>18</sup> Status i funkcjonowanie Komisji do spraw UE pozostawiono w rozdziale 13a w dziale II regulaminu Sejmu, zatytułowanym „Postępowanie w Sejmie”. Natomiast w punkcie 3a załącznika do regulaminu sprecyzowano, że do właściwości tej komisji „należą sprawy związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w szczególności zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska lub Europejska Wspólnota Energii Atomowej, planów pracy Rady i rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, formułowanie zaleceń dla Rady Ministrów dotyczących stanowiska

Wyznaczony przepisem art. 148b regulaminu Sejmu zakres przedmiotowy prac Komisji ds. UE, stanowiący realizację postanowień traktatu lizbońskiego, legitymizuje Sejm do zajęcia się wyodrębnionymi zagadnieniami przez właściwy organ izby. Przepis ten jest także ilustracją ustawowo określonych obowiązków Rady Ministrów w zakresie jej współpracy z parlamentem, przy czym katalog dokumentów w nim wymienionych pokrywa się co do zakresu z katalogiem przedmiotów ustalonym w ustawie kooperacyjnej z 2010 r.

Zgodnie z art. 148c ust. 1 regulaminu Sejmu Komisja może uchwalić trzy typy opinii:

- 1) opinię o projekcie aktu prawnego UE,
- 2) opinię o stanowiskach RP zajmowanych w trakcie procedur stanowienia prawa UE,
- 3) opinię w sprawie informacji Rady Ministrów o stanowisku RP, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie.

Zmiany wprowadzone do regulaminu sejmowego oznaczają znaczące rozszerzenie uprawnień Komisji ds. UE do uzyskiwania informacji. Jak zauważa J.J. Węc: „O ile dotychczas parlamenty narodowe otrzymywały od Komisji Europejskiej w ramach mechanizmu informowania projekty aktów ustawodawczych, a także dokumenty konsultacyjne: zielone księgi, białe księgi i komunikaty (protokół amsterdamski), o tyle na mocy nowych przepisów Komisja Europejska ma obowiązek przesyłania parlamentom narodowym dodatkowych rocznych programów prac legislacyjnych, wszelkich dokumentów dotyczących planowania legislacyjnego lub strategii politycznej w momencie ich przekazania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej”<sup>19</sup>.

Zgodnie z przepisami regulaminu dokumenty unijne przekazywane są przez instytucje Unii wprost do Komisji ds. UE za pośrednictwem marszał-

---

Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie oraz rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez Radę Ministrów, a także opiniowanie kandydatur na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej”.

<sup>19</sup> J.J. Węc, *Traktat Lizboński: polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011, s. 216.

ka Sejmu, który określa równocześnie kalendarz prac w Sejmie, uwzględniający terminy właściwe dla odpowiednich spraw w odrębnych przepisach (chodzi tutaj przede wszystkim o regulacje ustawy kooperacyjnej). W sprawach związanych z procedowaniem nad projektami aktów prawnych UE przekroczenie przez Komisję ds. UE terminów ustalonych w kalendarzu prac w Sejmie zamyka jednakże postępowanie w sprawie (art. 148b ust. 3 regulaminu Sejmu).

W celu uzyskania opinii Komisji ds. UE Rada Ministrów przedkłada projekt swojego stanowiska wobec projektu aktu prawnego Unii wraz z uzasadnieniem, zawierającym przewidywaną ocenę skutków prawnych aktu prawnego dla polskiego systemu prawa, skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Polski oraz informuje Komisję ds. UE o swoim stanowisku, jakie zajęła w Radzie UE w trakcie procedur stanowienia prawa UE. W praktyce oznacza to, że Komisja ds. UE otrzymuje informację od rządu i wyraża stosowną opinię oraz dokonuje swoistej kontroli wstępnej już wypracowanego stanowiska<sup>20</sup>.

Za sprawą reformy lizbońskiej Komisja uzyskała szczególne uprawnienia w zakresie przestrzegania przez UE zasady pomocniczości, co było przejawem odejścia od niesprawdzającej się praktyki kontrolowania polityki europejskiej rządów przez parlamenty narodowe jedynie na płaszczyźnie państw członkowskich. Zgodnie z art. 148cc regulaminu Sejmu Komisja lub grupa 15 posłów mogą wnieść projekt uchwały w sprawie uznania projektu prawnego UE za niezgodny z zasadą pomocniczości, przy czym uzasadniona opinia zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że taki projekt jest zgodny z wymienioną zasadą, stanowi załącznik do uchwały Sejmu. Pierwsze czytanie projektu uchwały odbywa się na posiedzeniu Komisji ds. UE, natomiast w czasie drugiego czytania nie można zgłaszać do niego poprawek. W przypadku przyjęcia przedmiotowej uchwały marszałek Sejmu przesyła uzasadnioną opinię instytucjom unijnym.

Na mocy art. 148cd regulaminu Sejmu Komisja ds. UE oraz grupa co najmniej 15 posłów uzyskali z kolei możliwość wniesienia projektu uchwały Sejmu w sprawie skierowania skargi w sprawie naruszenia przez akt praw-

<sup>20</sup> Zob. M. Kruk, *Tryb przystępowania Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 155.

ny UE zasady pomocniczości do Trybunału Sprawiedliwości UE. Pierwsze czytanie projektu tej uchwały również odbywa się na posiedzeniu Komisji ds. UE, a w czasie drugiego czytania nie można zgłaszać do niego poprawek. Skarga taka stanowi później załącznik do uchwały Sejmu. Ponadto, co ciekawe, w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w tej sprawie Sejm reprezentowany jest przez pełnomocnika, którego wyznacza marszałek Sejmu. W przypadku zatem przyjęcia uchwały marszałek Sejmu przesyła ją prezesowi Rady Ministrów wraz ze skargą oraz dokumentem potwierdzającym udzielenie takiego pełnomocnictwa. Natomiast na podstawie art. 148ce regulaminu Sejmu Komisja lub grupa co najmniej 15 posłów mogą wnieść projekt uchwały w sprawie cofnięcia omawianej skargi w tej samej procedurze, która przewidziana została do jego uchwalenia. W przypadku przyjęcia takiej uchwały pełnomocnik reprezentujący Sejm cofa skargę.

Komisja ds. UE wyraża także w formie uchwały opinię wobec stanowiska Rady Ministrów, w której akceptuje albo odmawia akceptacji decyzji rządu, przy czym powinna to uczynić w terminie dwudziestu jeden dni od dnia przekazania Sejmowi stanowiska wobec projektu aktu prawnego UE. W przypadku braku akceptacji Komisja w opinii powinna także sformułować zalecenia pod adresem Rady Ministrów co do dalszego procedowania nad projektem. W ten sposób Komisja ma możliwość wpływu na ostateczny kształt stanowiska członka rządu i równocześnie przedstawiciela Polski przy Unii w ramach COREPER, choć oczywiście obowiązujące regulacje nie stwarzają możliwości bezpośredniego wpływu na stan i formę prac nad projektem.

Kolejne uprawnienia Komisji ds. UE dotyczą inicjatywy Rady Europejskiej w sprawie decyzji upoważniającej Radę do zmiany sposobu głosowania, o której mowa w art. 48 ust. 7 Traktatu o UE, oraz wniosków KE w sprawie środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne, o których mowa w art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Na podstawie art. 148ca i 148cb regulaminu Sejmu Komisja ds. UE może wnieść projekt uchwały o wyrażeniu sprzeciwu wobec tych decyzji, z tym że pierwsze czytanie projektu uchwały przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu, a w czasie drugiego czytania nie można do niego zgłaszać poprawek. W przypadku przyjęcia uchwały o wyrażeniu sprzeciwu wobec decyzji marszałek Sejmu również notyfikuje ten fakt instytucjom unijnym.



Komisja podejmuje swoje uchwały większością głosów, a w przypadku równości głosów – na podstawie art. 148d regulaminu Sejmu – decyduje głos przewodniczącego Komisji, jeśli nie wstrzymał się on od głosowania.

Analiza postanowień regulaminowych pozwala również odnotować wyjątek od zasady dyskontynuacji parlamentu. Zgodnie bowiem z przepisem art. 148e regulaminu w sytuacji, gdy postępowania prowadzone przez Komisję ds. UE nie zostaną zakończone przed upływem kadencji Sejmu, postępowania te mogą być prowadzone przez Komisję powołaną przez Sejm następnej kadencji.

Po ratyfikacji traktatu lizbońskiego struktura, funkcje oraz formy oddziaływania na rząd właściwe Komisji ds. UE musiały ulec oczywistym zmianom, dostosowującym ten organ sejmowy do nowej rzeczywistości parlamentarnej. Odtąd działalność Komisji, ograniczająca się do monitorowania sposobu wywiązywania się Rady Ministrów z zobowiązań integracyjnych, zaczęła także obejmować czuwanie nad umacnianiem legitymacji demokratycznej procesów integracyjnych. Cel ten natomiast jest obecnie osiągany dzięki klasycznym instrumentom kontrolnym, gwarantującym udział Sejmu w krajowych procesach decyzyjnych dotyczących UE.

#### IV.

W praktyce wszystkie projekty aktów prawnych Unii, co do których przewidziane jest wyrażenie opinii, przekazywane są z instytucji unijnej bezpośrednio Sejmowi, przy czym odbywa się to drogą elektroniczną – projekty przesyłane są wprost na skrzynkę mailową Komisji ds. UE. Następnie pracownicy Biura Analiz Sejmowych w Kancelarii Sejmu badają każdy z projektów pod kątem prawnym, merytorycznym oraz finansowym. Prawnicy z BAS-u dzielą dostarczone im projekty aktów ustawodawczych na dwie listy: listę A, która obejmuje dokumenty UE, wobec których nie zgłaszają uwag (dotyczy spraw o mniejszej wadze dla interesów Polski, w tym również projektów aktów prawnych odnoszących się do innych niż Polska państw członkowskich UE), oraz listę B, która obejmuje dokumenty UE, wobec których sugerują przeprowadzenie debaty na posiedzeniu Komisji (dotyczy spraw istotnych dla Rzeczypospolitej, wymagających zwołania i przeprowa-

dzenia posiedzenia Komisji w celu uchwalenia stosownej opinii). Do każdego dokumentu z listy B wyznacza się dwóch posłów sprawozdawców (z reguły jednego z partii rządzącej, a drugiego z opozycji), którzy przygotowują projekty opinii Komisji wobec danego projektu aktu ustawodawczego Unii oraz stanowiska rządu. Jeżeli żaden z nich nie zgłosi uwag, Komisja rozstrzyga sprawę bez dyskusji, chyba, że sprzeciw zgłosi któryś z pozostałych członków Komisji. Praktyką parlamentarną stało się również, że dokumenty z listy A rozpatrywane są przez Komisję zbiorczo i nie przeprowadza się nad nimi dyskusji.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że ustanowione w regulaminie zasady obsadzania miejsc w Komisji ds. UE<sup>21</sup>, szczególne uprawnienia oraz specyfika działania umożliwiają na tle innych stałych komisji wypracowanie zaawansowanej specjalizacji w kwestii unijnej, podnoszą merytoryczny poziom działalności całego Sejmu oraz przyspieszają proces podejmowania decyzji. „Fakt ten jest o tyle istotny, że czas przeznaczony na zapoznanie się parlamentu narodowego z projektem aktu unijnego oraz natłok spraw nie pozwalają na podjęcie debat nad przedstawionymi projektami podczas obrad pełnego składu parlamentu, a co za tym idzie – na efektywne reagowanie państwa członkowskiego na potrzeby (kierunki) legislacji [...]”<sup>22</sup>.

Listy sporządzone przez BAS otrzymują wszyscy posłowie-członkowie Komisji ds. UE, przy czym stanowią one jedynie sugestię i nie wiążą Komisji, dlatego też do Prezydium Komisji nierzadko wpływają wnioski od posłów o dokonanie zmian pomiędzy listami. O przyjęciu bądź odrzuceniu takiego wniosku ostatecznie decyduje Prezydium.

Projekt, który nie jest unijnym aktem prawnym, Komisja ds. UE na podstawie art. 3 i 8 ustawy kooperacyjnej przedkłada ministrowi spraw zagranicznych, który odpowiada za koordynację spraw związanych z UE, celem uzyskania od niego stanowiska w zakresie przestrzegania zasady pomocniczości. W przypadku aktów prawnych UE rząd jest zobowiązany z mocy ustawy do dostarczenia swojego stanowiska Komisji w terminie wynikającym z prawa UE, nie później jednak niż w ciągu czternastu dni od dnia

<sup>21</sup> Szczególne zasady obsadzania miejsc przez posłów określa art. 148a regulaminu Sejmu.

<sup>22</sup> Por. R. Grzeszczak, *Parlamente państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004, s. 125.

otrzymania tego projektu (art. 7 ustawy). Projekt stanowiska rządu wobec projektu aktu prawnego UE powinien zawierać uzasadnienie, obejmujące przewidywaną ocenę skutków prawnych aktu prawnego dla polskiego systemu prawa, skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Polski, informację o rodzaju unijnej procedury stanowienia prawa i trybie głosowania w Radzie oraz informację o zgodności projektu z zasadą pomocniczości. Rada Ministrów informuje nadto Komisję o swoim stanowisku, jakie ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie.

Komisja ds. UE w momencie uchwalania opinii dysponuje zatem informacją rządu i analizą BAS-u, a niekiedy także opiniami prawnymi, pochodzącymi od ekspertów zewnętrznych. W przypadku wydania przez siebie opinii o niezgodności projektu aktu prawnego Unii z zasadą pomocniczości na kolejnym posiedzeniu przyjmuje projekt uchwały Sejmu w sprawie niezgodności. Komisja podejmuje wszystkie swoje uchwały większością głosów w obecności co najmniej 1/3 członków Komisji.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że częstym problemem, który pojawiał się przed uchwaleniem Traktatu z Lizbony, było określenie przez Sejm i Senat zakresu zasady pomocniczości i jej oddzielenie od zasad proporcjonalności czy przyznania. Jaskrawym tego przykładem była praktyka parlamentarna związana z tzw. inicjatywą Barroso z 2006 r., na mocy której – mimo braku obowiązku traktatowego – Komisja Europejska przekazywała projekty unijnych aktów prawnych parlamentom narodowym, oczekując ich opinii. Wprawdzie opinie takie nie były w żaden sposób wiążące, pozwalały Komisji zapoznać się ze stanowiskiem parlamentów i ewentualnie wprowadzić korekty do projektów<sup>23</sup>. Sejm niestety jedynie w niewielkim zakresie uczestniczył w wykorzystaniu tego instrumentu<sup>24</sup>.

Wraz z przeprowadzeniem reformy w doktrynie pojawiły się z kolei wątpliwości co do zdolności Sejmu do uruchomienia mechanizmów kontrol-

<sup>23</sup> A. Fuksiewicz, *Sejm i Senat rok po wejściu...*, s. 12.

<sup>24</sup> Komisja Europejska otrzymała w latach 2007–2009 tylko 1 opinię Senatu i 6 opinii Sejmu, czyli w sumie 7 opinii ze 718, jakie zostały jej przekazane przez parlamenty wszystkich państw członkowskich (Komisja Europejska, *Annual Report 2008 on relations between the European Commission and the National Parliaments*, COM [2009] 343, 7 lipca 2010 r.; Komisja Europejska, *Annual Report 2009 on relations between the European Commission and the National Parliaments*, COM [2010] 291, 2 czerwca 2010 r.).

nych jako formy nacisku politycznego na Unię. Wątpliwości te jednak zostały częściowo rozwiane przy okazji monitorowania przez parlamenty narodowe zgodności rozporządzenia Monti II<sup>25</sup> z zasadą pomocniczości. Wtedy też po raz pierwszy w historii zastosowano w stosunku do projektu aktu prawnego UE mechanizm tzw. żółtej kartki.

Uruchomienie mechanizmu blokowania rozporządzenia Rady było możliwe, ponieważ odpowiednia liczba parlamentów narodowych podjęła uchwałę o nieprzestrzeganiu zasady pomocniczości. W Polsce to najpierw Komisja ds. UE przyjęła stosowną opinię w tym przedmiocie, a następnie na podstawie art. 148cc regulaminu podjęła inicjatywę uchwałodawczą, przygotowując i przedkładając Sejmowi projekt uchwały w sprawie uznania projektu aktu prawnego Unii Europejskiej za niezgodny z zasadą pomocniczości (tzw. uzasadniona opinia w sprawie pomocniczości), który został skierowany do marszałka Sejmu. Pierwsze czytanie projektu uchwały odbyło się na posiedzeniu Komisji, drugie – zgodnie z regulaminem – na sali plenarnej, gdzie ostatecznie Sejm *in pleno* na podstawie art. 6 i 7 ust. 1 i 2 protokołu nr 2 przyjął w formie uchwały tekst uzasadnionej opinii. Wszystkie uchwały Sejmu w sprawie pomocniczości marszałek Sejmu przekazuje instytucjom UE.

Zastrzeżenia co do projektu rozporządzenia Monti II wnieśli, oprócz Sejmu, również parlamenty Danii, Finlandii, Luksemburga, Łotwy, Malty, Portugalii, Szwecji, Belgii, Francji, Królestwa Niderlandów oraz Zjednoczonego Królestwa. Ostatecznie we wrześniu 2012 r. Komisja Europejska wycofała projekt aktu ustawodawczego, argumentując swoją decyzję niewystarczającym poparciem dla projektu w Radzie UE oraz w Parlamencie Europejskim. Jednakże nie bez znaczenia dla losu wniosku KE miał fakt uruchomienia przez parlamenty narodowe mechanizmu wczesnego ostrzegania. W rezultacie bowiem Komisja wycofała się ze swojego projektu.

---

<sup>25</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, COM (2012) 130. Projekt miał regulować współzależność pomiędzy wykonywaniem praw socjalnych a korzystaniem ze swobody przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w UE, jak również zapewnić przestrzeganie art. 28 Karty praw podstawowych, gwarantujących prawo do rokowań i działań zbiorowych. Parlamenty w uzasadnionych opiniach podniosły, że projekt rozporządzenia nie przyczynia się jednak do osiągnięcia założonego celu.

Jak zauważa przy tym D. Adamiec, opisując pierwszy przypadek zastosowania mechanizmu żółtej kartki, jego uruchomienie potwierdza istnienie możliwych konsekwencji stosowania procedury kontroli zasady pomocniczości na dwóch płaszczyznach:

- na płaszczyźnie prawnej aktywne korzystanie przez parlamenty z procedury kontroli zasady pomocniczości może zarówno zmobilizować KE do podniesienia jakości swoich uzasadnień, jak i przyczynić się do krystalizacji zakresu zasady pomocniczości w wyniku swobodnego dialogu między samymi parlamentami narodowymi oraz parlamentami i KE. W ten sposób mechanizm mógłby uzupełnić sądową kontrolę *ex post* zasady pomocniczości wykonywaną dotychczas w bardzo ograniczonym zakresie przez Trybunał Sprawiedliwości;
- na płaszczyźnie politycznej decyzja KE o wycofaniu projektu Monti II wydaje się potwierdzać formułowany w literaturze pogląd, że siła nowego mechanizmu tkwi w potencjalnym nacisku politycznym, jaki parlamenty mogą wywierać na instytucje UE w toku procesu legislacyjnego<sup>26</sup>.

Co więcej, zdaniem tej autorki samo uruchomienie mechanizmu żółtej kartki może mieć duże znaczenie „psychologiczne”: „uświadomi ono mianowicie parlamentom siłę tkwiącą w tej procedurze, stanowiącej również narzędzie nacisku politycznego i może podziałać mobilizująco na te parlamenty, które nadal w niewielkim stopniu korzystają z możliwości bezpośredniego dialogu z KE. Ponadto na płaszczyźnie wewnątrz-parlamentarnej udział komisji branżowych oraz posiedzeń plenarnych w procesie formułowania i przyjmowania uzasadnionych opinii potwierdza, identyfikowany w literaturze, potencjał mechanizmu wczesnego ostrzegania w zakresie zaangażowania większego grona parlamentarzystów w sprawę UE”<sup>27</sup>.

Stosownie do art. 11 ustawy kooperacyjnej regulamin Sejmu wyposażył Komisję ds. UE w uprawnienie formułowania zaleceń dla Rady Ministrów, dotyczących rozpatrywanego projektu aktu prawnego w Radzie UE, co można interpretować jako rozwinięcie i uszczegółowienie ustawowego obowiąz-

---

<sup>26</sup> D. Adamiec, *Pierwszy wypadek zastosowania mechanizmu żółtej kartki – opinie parlamentarzystów dotyczące rozporządzenia Monti II*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 3, s. 38–39.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 39.

ku konsultowania stanowiska rządu z uzyskiwaniem od komisji mandatu negocjacyjnego. Natomiast wyjątkowo Rada Ministrów może zająć stanowisko bez zasięgnięcia opinii Komisji ze względu na organizację pracy instytucji UE, ale w takiej sytuacji członek rządu jest zobligowany przedstawić niezwłocznie Komisji zajęte stanowisko oraz wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto opinii (kontrola *ex post* projektów aktów prawnych)<sup>28</sup>.

Wątpliwości mogą pojawić się w sytuacji, kiedy Komisja wprawdzie sformułuje pewne zalecenia dla Rady Ministrów, dotyczące rozpatrywanego projektu aktu prawnego w Radzie UE, jednakże rząd w ogóle nie weźmie ich potem pod uwagę, przedstawiając swoje stanowisko na forum Rady. Od uchwalenia Traktatu z Lizbony tylko raz doszło do takiej sytuacji. Rozpatrywany projekt aktu prawnego, co do którego Sejm przyjął uchwałę uznającą ten dokument za niezgodny z zasadą pomocniczości, regulował parytety w spółkach giełdowych<sup>29</sup>. Dwa dni przed zaplanowanym w dniach 20 i 21 czerwca 2013 r. posiedzeniem Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, tj. w dniu 19 czerwca 2013 r., na 165 posiedzeniu, Komisja ds. UE rozpatrzyła informację o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania powyższych projektów aktów prawnych UE na forum instytucji UE. Projekt stanowiska rządu nie uwzględniał opinii Komisji ds. UE, przy czym podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej zaznaczył jedynie, że na najbliższym posiedzeniu Rady będą przyjmowane informacje dotyczące raportu z postępu prac nad projektami, o których była okazja podyskutować podczas kilku posiedzeń Komisji.

Na 167 posiedzeniu Komisji, które odbyło się już następnego dnia, poseł-członek Komisji, Krzysztof Szczerski z PiS, apelował do przewodniczącego komisji o rozszerzenie porządku obrad w związku z „wczorajszą historią dotyczącą stanowiska rządu” o „pilny dezyderat do rządu”, o wypełnienie powinności wynikającej z art. 13 ustawy kooperacyjnej, zgodnie z którym, jeżeli Komisja ds. UE wydała opinię o projekcie aktu prawnego UE, powinna ona stanowić podstawę stanowiska Rzeczypospolitej

---

<sup>28</sup> Nie dotyczy to jednak spraw, w których Rada UE stanowi jednomyślnie, oraz spraw, które pociągają za sobą znaczne obciążenie finansowe dla budżetu państwa członkowskiego.

<sup>29</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie, i odnośnych środków, COM (2012), 614.

Polskiej. W przypadku gdy stanowisko to nie uwzględnia opinii Komisji, członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić Komisji przyczyny rozbieżności. Poseł podnosił przy tym, że w przypadku niewyjaśnienia zaistniałych rozbieżności dojdzie do deliktu prawnego i pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej pełnomocnika rządu ds. równego traktowania. Przewodniczący komisji poseł Andrzej Gałazewski z PO oświadczył mu wtedy, że sam dezyderat jest oczywiście do rozważenia, ale ponieważ „nie ma tu zapalenia płuc”, proponuje rozpatrzyć projekt dezyderatu na następnym posiedzeniu.

Sprawa ta jeszcze nie zakończyła się ostatecznie, natomiast z punktu widzenia praktyki konstytucyjnej – jako prawdziwy precedens po reformie lizbońskiej – powinna być bacznie obserwowana. Tym bardziej, że ani przepisy ustawy kooperacyjnej, ani regulamin Sejmu nie dają jednoznacznej odpowiedzi, jak ma zachować się parlament w przypadku naruszenia przez przedstawiciela rządu art. 13 ustawy kooperacyjnej. Tym niemniej, brak uwzględnienia opinii Komisji ds. UE przez rząd nie wpływa na ważność stanowiska zajętego przez przedstawiciela Polski w Radzie UE, co czyni sprawę jeszcze bardziej skomplikowaną.

Wobec braku regulacji ustawowych bądź regulaminowych Sejm – w celu wyegzekwowania odpowiedzialności politycznej ministra lub rządu – powinien zatem skorzystać z opcji, które są mu dostępne na mocy konstytucji (wniosek o wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów albo wobec całej Rady Ministrów). Należy przy tym zgodzić się ze stwierdzeniem K. Wojtyczka, że przedstawiciele w Radzie związani są konstytucją, gdyż podlegają jej jako organy władzy<sup>30</sup>. Jednakże na podstawie art. 156 konstytucji jedynie członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną, co w przypadku naruszenia przepisu ustawy kooperacyjnej oznacza, że odpowiedzialności tej nie można egzekwować od pełnomocnika rządu niebędącego członkiem Rady Ministrów, który często osobiście przedstawia stanowisko państwa członkowskiego na forum instytucji UE.

---

<sup>30</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 283.

**V.**

Prawo wspólnotowe doprowadziło do sytuacji, w której parlamenty narodowe były praktycznie wyłączone z procesów decyzyjnych na poziomie unijnym lub też nie miały wpływu na udział swoich krajów w UE. Praktyka w kreowaniu polityki europejskiej w Polsce przed 2009 r. jednoznacznie wykazała, że decydującą rolę w tej dziedzinie odgrywał rząd. Brak skutecznych mechanizmów współpracy Sejmu z Radą Ministrów, która większość spraw w kwestiach unijnych załatwiała samodzielnie, doprowadził do tego, że podejmowane w Sejmie uchwały – mimo swojego doniosłego politycznie charakteru – nie były dla członków rządu wiążące. Pasywność polskiego parlamentu, jeśli chodzi o wykorzystanie tzw. inicjatywy Barroso, świadczy natomiast o braku samoświadomości co do roli i funkcji, jaką ma on spełniać w UE<sup>31</sup>. Dlatego też zmiany, które miały przyjść po 2009 r., przyjmowano w Polsce z optymizmem i nadzieją.

Traktat lizboński z 2009 r. miał zapewnić skuteczną kontrolę parlamentów narodowych nad decyzjami ministrów w zakresie ich aktywności prawodawczej oraz zmniejszyć deficyt demokratyczny i lukę pomiędzy obywatelami a Unią. Głównym legislatorem w zakresie prawodawstwa unijnego nadal pozostaje jednak rząd, a nie parlament, który utracił bezpośredni wpływ na stanowienie prawa w UE raczej już bezpowrotnie.

W prezentowanych powyżej rozważaniach przedstawiłam konsekwencje prawne i praktyczne, które wyniknęły z faktu przeprowadzenia w Polsce reformy lizbońskiej. W związku z ratyfikacją Traktatu przez Rzeczpospolitą konieczne okazały się zmiany zarówno w strukturze Sejmu, jak i w formach wykonywania przezeń kompetencji kontrolnych wobec Rady Ministrów. Skuteczność oddziaływania parlamentów narodowych na unijne

---

<sup>31</sup> Na tę kwestię zwraca również uwagę A. Łabno, stwierdzając, że: „Sprawą o szczególnym znaczeniu dla usytuowania każdego parlamentu, a więc również Sejmu, jest współczesne określenie jego roli i funkcji w mechanizmach władzy państwa poddanego procesom globalizacji” (A. Łabno, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej a reprezentacja interesów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 104), oraz M. Kruk, która zauważa, że w odniesieniu do funkcji ustawodawczej, a więc tej klasycznej, podkreślającej realizację woli suwerena narodu, można dostrzec zetknięcie się tradycyjnej doktryny, która sytuuje zarówno Sejm, jak i ustawę w roli wyraziciela woli narodu z twardą rzeczywistością globalnej Europy, a w wielu wypadkach także świata” (M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP...*, s. 159).



procesy decyzyjne zależy bowiem – wedle Aleksandra Fuksiewicza – nie od regulacji traktatowych, ale od regulacji krajowych oraz od roli parlamentów w systemie koordynacji polityki europejskiej<sup>32</sup>. Powierzenie Sejmowi funkcji „strażnika zasady pomocniczości” wymagało zatem stworzenia konkretnych podstaw normatywnych na gruncie ustawodawstwa krajowego, które regulowałyby stopień zaangażowania tego organu w procesy decyzyjne Unii.

Poszukując właściwych sposobów realizacji idei przyświecających uchwaleniu reformy, starano się dążyć do tego, aby polski model umacniał legitymację demokratyczną procesów integracyjnych, a parlament efektywnie wykorzystywał stworzony mechanizm blokowania decyzji. Głównym celem reformy w Polsce było zatem odejście od niesprawdzającej się praktyki kontrolowania polityki europejskiej rządu przez Sejm jedynie na płaszczyźnie państwowej i stworzenie takich rozwiązań, które zwiększały aktywność parlamentu na forum instytucji unijnych.

W konsekwencji uchwalono kolejną ustawę kooperacyjną oraz znowelizowano regulamin Sejmu (i Senatu), stwarzając nowe ramy prawne dla współdziałania parlamentu i rządu za pośrednictwem Komisji ds. UE w sprawach związanych z polityką integracyjną państwa. Zaistniała sytuacja spowodowała powstanie nowego poziomu relacji pomiędzy Sejmem a Radą Ministrów w obszarze kontroli parlamentarnej, zarówno w zakresie prawa do informacji, jak i prawa do żądania wysłuchania. W dalszym jednak ciągu – na co zwraca uwagę P. Marcisz – rząd może działać na forum unijnym według swojego upodobania<sup>33</sup>. Zwykle kompetencje kontrolne parlamentu nie wystarczają, by włączyć Sejm w unijny proces prawodawczy. Kompetencje opiniodawcze nie stanowią bowiem kompetencji prawodawczych i nie są też za takie uważane przez polskie prawo<sup>34</sup>.

Dokonując szczegółowej analizy przyjętych rozwiązań, z dezaprobatą należy odnieść się do pozostawienia rządowi szerokiego marginesu swobody, jeśli chodzi o opinię Komisji ds. UE, która ma stanowić podstawę stanowiska na forum UE. Wprawdzie Komisja posiada pełną kontrolę stopnia, w jakim

<sup>32</sup> A. Fuksiewicz, *Sejm i Senat rok po wejściu...*, s. 12.

<sup>33</sup> P. Marcisz, *Demokratyczna kontrola rządów krajowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia*, red. M.M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, Warszawa 2012, s. 48.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 48.

jej opinie są brane pod uwagę w toku procedury legislacyjnej, to nieuwzględnienie zdania Komisji przez przedstawiciela rządu w Radzie wymaga obecnie jedynie złożenia wyjaśnień zaistniałych rozbieżności. Stanowisko Sejmu pozostaje w związku z powyższym niewiążące dla rządu i pozbawione jest jakiegokolwiek gwarancji zaprezentowania go na posiedzeniach instytucji UE.

W państwach, gdzie parlamenty są aktywne i mają silną pozycję wobec egzekutyw, jeszcze przed uchwaleniem Traktatu z Lizbony, nie tylko wzmożono obowiązki informacyjne w kwestiach europejskich, ale przyjęto też możliwość związania rządu instrukcjami parlamentu w konkretnej sprawie. Przykładem jest duński Folketing, który wypracowuje tzw. mandat związany dla ministra przed posiedzeniem Rady. Jak przy tym trafnie stwierdza R. Grzeszczak: „Większość parlamentów opracowuje mandaty w ważnych spotkaniach, w pozostałych daje wolną rękę (Bundestag), a parlamenty, które są uznawane za słabe w wywieraniu wpływu na proces integracyjny<sup>35</sup>, często zajmują się zajęciem stanowiskiem przez ministra *ex post*. Wówczas wpływu na decyzję już nie mają. Mogą ewentualnie pociągnąć danego ministra (rząd) do odpowiedzialności politycznej”<sup>36</sup>.

Brak regulacji zapewniającej spójność i skoordynowanie działań Sejmu i Rady Ministrów nie jest jedynym mankamentem polskiego modelu polityki w sprawach Unii, jaki pozostał mimo przeprowadzenia reformy. Przypomnieć należy w tym miejscu, że parlamenty narodowe lub każda izba parlamentu mogą przyjmując „uzasadnioną opinię”, stwierdzającą, że dany projekt aktu prawnego UE jest niezgodny z zasadą pomocniczości w krótkim terminie ośmiu tygodni od daty jego przekazania. Dodatkowe obostrzenie zostało nałożone na Komisję ds. UE za sprawą art. 148b ust. 3 regulaminu Sejmu, a mianowicie w sprawach związanych z procedowaniem nad projektami aktów prawnych UE przekroczenie przez Komisję terminów ustalonych w kalendarzu prac w Sejmie zamyka postępowanie w sprawie. Wykorzystanie możliwości, jakie daje Traktat z Lizbony, zależy zatem od szybkości, sprawności i efektywności działań Sejmu oraz współpracy z Komisją ds. UE w ramach wykonywania funkcji kontrolnej.

W konkluzji należy stwierdzić, że nowe możliwości oddziaływania Sejmu na działalność prawodawczą UE, które dał Traktat z Lizbony, nie zmie-

<sup>35</sup> Np. Włochy, Grecja, w pewnym zakresie również Polska.

<sup>36</sup> R. Grzeszczak, *Subsydiarna demokracja. Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*, „Raporty Fundacji Konrada Adenauera” 2009, nr 9, s. 6.

niły w sposób diametralny praktyki podejmowania decyzji. Proces decyzyjny jest bowiem w dalszym ciągu zdominowany przez przedstawicieli Rady Ministrów, którzy w realizacji polityki unijnej są faktycznie niczym nieskrępowani. Świadczy o tym choćby fakt naruszenia przez przedstawiciela rządu art. 13 ustawy kooperacyjnej przy okazji rozpatrywania projektu aktu prawnego regulującego parytety w spółkach giełdowych. Chociaż w tym wypadku dał o sobie jeszcze znać wciąż niedostateczny poziom polskiej kultury politycznej. W sytuacji nierespektowania przez rząd stanowiska Sejmu oraz braku skutecznych mechanizmów egzekwowania od członków Rady Ministrów odpowiedzialności politycznej za ich działania na forum instytucji unijnych kwestia nieuwzględnienia opinii Komisji ds. UE przez polskiego przedstawiciela w Radzie UE pozostaje sprawą nierozwiązaną.

Skuteczne okazuje się natomiast wzmocnienie gwarancji przestrzegania zasady pomocniczości przez instytucje Unii za pomocą prawa weta wstrzymującego. Ustanowienie mechanizmu wczesnego ostrzegania, którym już raz posłużył się polski parlament przy okazji opiniowania projektu rozporządzenia Monti II, okazało się główną wartością dodaną reformy lizbońskiej. Dzięki niemu stworzono warunki dwutorowego oddziaływania parlamentu na unijny proces decyzyjny: na płaszczyźnie prawnej oraz na płaszczyźnie politycznej. Pożądanym wobec tego wydaje się odpowiednie przygotowanie posłów wchodzących w skład Komisji ds. UE do prowadzenia rzetelnego dyskursu politycznego, co w ciągu czterech lat od uchwalenia traktatu lizbońskiego nie zostało dotąd zrealizowane.

Wreszcie należy zaznaczyć, że parlament jako przedstawiciel suwerena powinien mieć konstytucyjnie zapewnione prawo wyrażania stanowiska we wszystkich sprawach, które uzna za ważne w związku z członkostwem w UE. Pilną potrzebę kompleksowego unormowania w konstytucji RP zagadnień w dziedzinie stosunków między Polską a UE sygnalizowały już 2010 r. E. Popławska i M. Kruk. Zdaniem tej ostatniej autorki wejście w życie traktatu lizbońskiego pogłębia jeszcze bardziej braki w przepisach regulujących relacje między organami państwa w stosunkach wzajemnych i z instytucjami Unii, zwłaszcza w odniesieniu do uprawnień parlamentu krajowego i pozycji każdej z izb, choćby w zakresie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Zob. M. Kruk, *Kształtowanie konstytucyjnych zasad członkostwa państwa w Unii Europejskiej (wybrane problemy)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 41.

Wedle opinii K. Wojtyczka z kolei: „Ustrojodawca powinien unormować m.in. z odpowiednią precyzją tryb przyjmowania stanowiska Polski wyrażanego w organach Unii Europejskiej, a w szczególności wzmocnić kompetencje Sejmu w tej procedurze. Zagadnienie to stanowi materię konstytucyjną i nie powinno być przekazywane do unormowania w drodze ustaw zwykłych”<sup>38</sup>. Nowelizacja konstytucji jest zatem istotna z tej przyczyny, że przyznane Sejmowi przez Traktat formy działania nie są znane obowiązującej ustawie zasadniczej. Wprowadzenie regulacji tej materii wydaje się w związku z tym celowe ze względu na uporządkowanie podziału uprawnień organów państwowych oraz uchronienie polskiej polityki europejskiej przed sporami kompetencyjnymi.

**Tabela – Uzasadnione opinie w sprawie naruszenia zasady pomocniczości przyjęte przez Sejm (wg stanu na dzień 31.05.2013 r.)<sup>39</sup>**

	Data wpływu dokumentu UE do Sejmu	Nr posiedzeń Komisji ds. UE	Opinia o niezgodności projektu z zasadą pomocniczości	Data przyjęcia projektu uchwały Komisji przez Sejm	Data I czytania projektu uchwały	Data przyjęcia przez Sejm uchwały	Termin badania pomocniczości/ data przesłania do PE, Rady UE i KE	Data odpowiedzi KE
1	01.10.2010	202, 204, 205	Nr 71 z dnia 5.11.2010	19.11.2010	24.11.2010	25.11.2010	1.12.2010, 29.11.2010	24.05.2011
2	04.10.2010	202, 204, 205	Nr 72 z dnia 5.11.2010	19.11.2010	24.11.2010	25.11.2010	1.12.2010, 29.11.2010	04.05.2010
3	10.12.2010	221, 222	Nr 76 z dnia 21.01.2011	28.01.2011	01.02.2011	03.02.2011	7.02.2011, 4.02.2011	14.06.2011
4	13.12.2010	223, 224	Nr 78 z dnia 2.02.2011	03.02.2011	03.02.2011	04.02.2011	11.02.2011, 10.02.2011	05.07.2011
5	11.01.2011	226, 229	Nr 81 z dnia 18.02.2011	25.02.2011	03.03.2011	04.03.2011	8.03.2011, 7.03.2011	20.10.2011
6	23.03.2011	246, 247	Nr 85 z dnia 29.04.2011	11.05.2011	11.05.2011	13.05.2011	18.05.2011, 13.05.2011	04.11.2011

<sup>38</sup> K. Wojtyczek, *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przeгляд Sejmowy” 2010, nr 4, s. 28.

<sup>39</sup> Informacja dostępna na stronie: [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/badanie\\_pomocniczosci/ro\\_tabela\\_pl\\_31\\_05.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/badanie_pomocniczosci/ro_tabela_pl_31_05.pdf) (4.07.2013).

	Data wpływu dokumentu UE do Sejmu	Nr posiedzeń Komisji ds. UE	Opinia o niezgodności projektu z zasadą pomocniczości	Data przyjęcia projektu uchwały Komisji przez Sejm	Data I czytania projektu uchwały	Data przyjęcia przez Sejm uchwały	Termin badania pomocniczości/ data przesłania do PE, Rady UE i KE	Data odpowiedzi KE
7	05.04. 2011	237, 247, 250, 251	Nr 86 z dnia 11.05.2011	20.05. 2011	25.05. 2011	27.05. 2011	31.05.2011, 30.05.2011	-
8	23.03. 2012	43, 44, 47, 64	Nr 11 z dnia 27.04.2012	09.05. 2012	10.05. 2012	11.05. 2012	22.05.2012, 18.05.2012	12.09. 2012
9	18.07. 2012	67, 70, 73	Nr 21 z dnia 29.08.2012	12.09. 2012	21.09. 2012	10.10. 2012	15.10.2012, 15.10.2012	-
10	02.08. 2012	75, 81, 83	Nr 23 z dnia 26.09.2012	10.10. 2012	11.10. 2012	12.10. 2012	29.10.2012, 19.10.2012	-
11	19.11. 2012	110, 112	Nr 30 z dnia 14.12.2012	19.12. 2012	03.01. 2012	04.01. 2013	15.01.2013, 9.01.2013	-

## Legenda

1. COM (2010) 537 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich;
2. COM (2010) 539 Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników;
3. COM (2010) 728 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych;
4. COM (2010) 738 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych;
5. COM (2010) 799 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegó-

- lowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”);
6. COM (2011) 121 Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych;
  7. COM (2011) 127 Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach majątkowych konsekwencji zarejestrowanych związków partnerskich;
  8. COM (2012) 130 Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług;
  9. COM (2012) 369 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylecia dyrektywy 2001/20/WE;
  10. COM (2012) 372 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych na potrzeby ich wykorzystania na internetowym polu eksploatacji na rynku wewnętrznym;
  11. COM (2012) 614 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawienia równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie, i odnośnych środków.

## Literatura

- Adamiec D., *Pierwszy wypadek zastosowania mechanizmu żółtej kartki – opinie parlamentarów dotyczące rozporządzenia Monti II*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 3.
- Cieślak Z., *Udział Sejmu w stanowieniu prawa w Unii Europejskiej*, [w:] *Rola Sejmu i Senatu w Unii Europejskiej. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencji*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2007.
- Fuksiewicz A., *Sejm i Senat rok po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Górnicz E., *Wzmacnianie roli parlamentów narodowych w konstrukcji europejskiej*, „Biuletyn Analiz” 2009, nr 23.
- Grzeszczak R., *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.
- Grzeszczak R., *Subsydiarna demokracja. Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*, „Raporty Fundacji Konrada Adenauera” 2009, nr 9.

- Kruk M., *Kształtowanie konstytucyjnych zasad członkostwa państwa w Unii Europejskiej (wybrane problemy)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4.
- Kruk M., *Tryb przystępowania Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.
- Łabno A., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej a reprezentacja interesów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.
- Marcisz P., *Demokratyczna kontrola rządów krajowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia*, red. M.M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, Warszawa 2012.
- Popławska E., *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.
- Tosiek P., *Traktat z Lizbony w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP w sprawach europejskich*, [w:] *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony: pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, red. idem, Lublin 2012.
- Węc J.J., *Traktat Lizboński: polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007.
- Wojtyczek K., *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4.

