



## ZASADA POMOCNICZOŚCI

W ramach kompetencji niewyłącznych Unii zapisana w Traktacie o Unii Europejskiej zasada pomocniczości określa okoliczności, w jakich Unia ma pierwszeństwo działania w stosunku do państw członkowskich.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

### CELE

Zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności normują wykonywanie kompetencji Unii Europejskiej. W dziedzinach, które nie należą do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej, zasada pomocniczości stoi na straży zdolności podejmowania decyzji i działań na szczeblu państw członkowskich oraz stanowi uzasadnienie prawne interwencji Unii, jeśli cele danego działania nie mogą zostać osiągnięte w wystarczającym stopniu przez państwa członkowskie i jeśli „ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania” możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Celem wprowadzenia zasady do traktatów europejskich było zatem wykonywanie kompetencji na szczeblu jak najbliższym obywatelowi zgodnie z zasadą bliskości określoną ponadto w art. 10 ust. 3 TUE.

### OSIĄGNIĘCIA

#### A. Źródła i historia

Zasada pomocniczości została oficjalnie ustanowiona na mocy Traktatu z Maastricht i zapisana w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE). Jednak już Jednolity akt europejski (1987 r.) wprowadził zasadę pomocniczości w dziedzinie środowiska, choć nieprzyczozoną z nazwy. Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich orzekł wyrokiem z dnia 21 lutego 1995 r. (T-29/92), że przed wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej zasada pomocniczości nie stanowiła ogólnej zasady prawa, w stosunku do której należało badać legalność aktów wspólnotowych.

Nie zmieniając brzmienia zasady pomocniczości zapisanej w art. 5 akapit drugi Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (w zmienionej numeracji), na mocy traktatu z Amsterdamu załączono do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Przepisy dotyczące stosowania zasady, których nie włączono do traktatów, lecz które zostały uzgodnione



w ramach ogólnego podejścia do stosowania zasady pomocniczości (posiedzenie Rady Europejskiej w Edynburgu z 1992 r.), stały się prawnie wiążące i podlegają kontroli.

Traktat z Lizbony wprowadził zasadę pomocniczości do art. 5 ust. 3 TUE i uchylił odnośne postanowienie TWE, jednocześnie zachowując jego brzmienie. Dodano w nim również wyraźne odniesienie do regionalnego i lokalnego wymiaru zasady pomocniczości. Ponadto Traktat z Lizbony zastąpił Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności z 1997 r. nowym protokołem o takim samym tytule (protokół nr 2), którego główne novum dotyczy roli parlamentów narodowych w zakresie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości (zob. nota tematyczna [1.3.5](#)).

## **B. Definicja**

Ogólny sens i cel zasady pomocniczości polega na przyznaniu pewnej niezależności władzom niższej instancji wobec władz wyższego szczebla, w szczególności władzom lokalnym wobec władz centralnych. Chodzi tu zatem o dzielenie się kompetencjami między różnymi szczeblami władzy, co jest zasadą leżącą u podstaw instytucjonalnych państw o strukturze federalnej.

W kontekście Unii Europejskiej zasada pomocniczości służy jako kryterium regulujące wykonywanie kompetencji niewyłącznych Unii. Wyklucza ona interwencję Unii w sprawach, które mogą zostać skutecznie uregulowane przez państwa członkowskie na szczeblu centralnym, regionalnym lub lokalnym, oraz legitymizuje wykonywanie przez Unię uprawnień w sytuacji, gdy państwa członkowskie nie są w stanie w wystarczający sposób osiągnąć celów proponowanego działania i gdy działanie na poziomie Unii może przynieść wartość dodaną.

Na mocy art. 5 ust. 3 TUE trzy warunki muszą zostać spełnione, aby interwencję instytucji Unii można było uznać za zgodną z zasadą pomocniczości: a) nie może chodzić o dziedzinę z zakresu kompetencji wyłącznych Unii (kompetencje niewyłączne), b) cele proponowanego działania nie mogą zostać osiągnięte w wystarczający sposób przez państwa członkowskie (potrzeba), c) ze względu na rozmiary lub skutki danego działania możliwe jest jego lepsze przeprowadzenie na szczeblu Unii (wartość dodana).

## **C. Zakres**

### **1. Wyznaczenie granic kompetencji Unii**

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

### **2. Adresaci zasady pomocniczości**

Zasada pomocniczości dotyczy wszystkich instytucji Unii, przy czym w praktyce ma szczególne znaczenie w ramach procedur ustawodawczych. Traktat z Lizbony wzmocnił rolę parlamentów narodowych i Trybunału Sprawiedliwości w zakresie



kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Wprowadzając wyraźną wzmiankę o niższym niż krajowy wymiarze zasady pomocniczości, Traktat z Lizbony wzmocnił rolę Komitetu Regionów i stworzył parlamentom regionalnym posiadającym uprawnienia ustawodawcze możliwość uczestnictwa w mechanizmie „wczesnego ostrzegania” ex ante, pozostawioną do uznania parlamentów narodowych.

#### D. Kontrola przez parlamenty narodowe

Na mocy art. 5 ust. 3 akapit drugi i art. 12 lit. b) TUE parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w protokole nr 2. Procedura ta („wczesne ostrzeganie” ex ante) przewiduje, że każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego ma osiem tygodni, licząc od dnia przekazania projektu aktu ustawodawczego, na skierowanie do przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnionej opinii zawierającej powody, dla których uznaje, że dany projekt narusza zasadę pomocniczości. Gdy uzasadnione opinie zostaną wyrażone co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym (po jednym głosie na każdą izbę w parlamentach dwuizbowych i po dwa głosy na parlamenty jednoizbowe), projekt wymaga ponownej analizy („żółta kartka”). Instytucja, od której pochodzi projekt aktu ustawodawczego, może postanowić, że utrzyma, zmieni lub wycofa projekt aktu, uzasadniając tę decyzję. Próg ten jest obniżony do jednej czwartej głosów w przypadku projektów aktów odnoszących się do współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Gdy w ramach zwykłej procedury ustawodawczej co najmniej zwykłą większością głosów przyznanych parlamentom państw członkowskich zostanie zakwestionowana zgodność wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości, a Komisja postanowi nie wycofywać swojego wniosku, sprawę kieruje się do prawodawcy (Parlamentu Europejskiego i Rady), który wypowiada się w pierwszym czytaniu. Jeśli prawodawca uzna, że wniosek ustawodawczy nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, może odrzucić go większością głosów wynoszącą 55 % członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim („pomarańczowa kartka”).

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



zasady pomocniczości, gdyż kwestia pracowników delegowanych ma z definicji charakter transgraniczny.

#### **E. Kontrola sądowa**

Przestrzeganie zasady pomocniczości może zostać poddane kontroli po przyjęciu aktu ustawodawczego przez zaskarżenie go do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co również przewiduje protokół. Jednak zastosowanie tej zasady daje instytucjom Unii szeroki margines uznania. W wyrokach w sprawie C-84/94 i C-233/94 Trybunał stwierdził, że przestrzeganie zasady pomocniczości to jedna z okoliczności podlegających obowiązkowi uzasadnienia zgodnie z art. 296 TFUE. Wymóg ten uznaje się za spełniony, jeśli przestrzeganie zasady wynika ogólnie z treści motywów i zostało uwzględnione przy analizie aktu. W późniejszym wyroku ([sprawa C-547/14](#), Philipp Morris, pkt 218) Trybunał potwierdził, że powinien zbadać, czy „prawodawca Unii mógł na podstawie szczegółowych informacji stwierdzić, że cel zamierzonego działania mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii”. Jeżeli chodzi o gwarancje proceduralne, a w szczególności obowiązek uzasadniania w odniesieniu do zasady pomocniczości, Trybunał przypominał, że poszanowanie tego obowiązku „należy ocenić z uwzględnieniem nie tylko brzmienia zaskarżonego aktu, ale także kontekstu, w jakim został on przyjęty, oraz okoliczności sprawy” (pkt 225).

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

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Parlament Europejski był pomysłodawcą koncepcji pomocniczości, gdyż podczas przyjmowania projektu Traktatu o Unii Europejskiej dnia 14 lutego 1984 r. zaproponował włączenie do niego postanowienia, zgodnie z którym w przypadkach, gdy traktat przyznaje Unii kompetencje zbieżne z kompetencjami państw członkowskich, państwa członkowskie mogą podejmować działania dopóty, dopóki Unia nie przyjmie aktu normatywnego. Ponadto Parlament podkreślił w projekcie, że Unia powinna interweniować jedynie po to, by realizować zadania, które mogą być skuteczniej wykonywane wspólnie niż przez działające oddzielnie poszczególne państwa członkowskie.

Uwzględnił te propozycje w wielu rezolucjach (np. w rezolucjach z 23 listopada 1989 r., 14 grudnia 1989 r., 12 lipca 1990 r., 21 listopada 1990 r. i 18 maja 1995 r.), w których przypominał o swoim przywiązaniu do zasady pomocniczości.

#### **A. Porozumienia międzyinstytucjonalne**

Parlament Europejski przyjął szereg środków w celu wywiązania się z zadań powierzonych mu na mocy Traktatów w odniesieniu do stosowania zasady pomocniczości. Zgodnie z art. 42 jego Regulaminu „badając wniosek dotyczący aktu ustawodawczego, Parlament zwraca szczególną uwagę na to, czy wniosek jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności”. Komisja Prawna to komisja parlamentarna ponosząca odpowiedzialność przekrojową za zapewnienie



poszanowania zasady pomocniczości. W związku z tym regularnie sporządza sprawozdanie dotyczące sprawozdań rocznych Komisji Europejskiej na temat pomocniczości i proporcjonalności. Porozumienia międzyinstytucjonalne

Dnia 25 października 1993 r. Rada, Parlament i Komisja podpisały porozumienie międzyinstytucjonalne, w którym wyraźnie opowiedziały się za kontynuacją działań w tym kierunku. Zobowiązały się one tym samym do przestrzegania zasady pomocniczości. W porozumieniu za pośrednictwem procedur regulujących stosowanie zasady pomocniczości określono warunki wykonywania kompetencji przyznanych instytucjom Unii przez traktaty, tak aby cele w nich określone mogły zostać osiągnięte. Komisja zobowiązała się do uwzględniania zasady pomocniczości oraz wykazywania jej przestrzegania. To samo obowiązuje Parlament i Radę w ramach przyznanych im kompetencji.

Zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z kwietnia 2016 r. (które zastąpiło porozumienie z grudnia 2003 r. oraz międzyinstytucjonalne wspólne podejście do oceny skutków z listopada 2005 r.) Komisja musi w uzasadnieniu umotywić wprowadzenie proponowanych środków w świetle zasady pomocniczości i uwzględniać tę zasadę w swoich ocenach skutków. Ponadto w ramach porozumienia ramowego z dnia 20 listopada 2010 r. Parlament i Komisja zobowiązały się do współpracy z parlamentami narodowymi w celu ułatwienia tym ostatnim wykonywania uprawnień kontrolnych związanych z zasadą pomocniczości.

## **B. Rezolucje Parlamentu Europejskiego**

Już w [rezolucji z dnia 13 maja 1997 r.](#) Parlament Europejski wyraził opinię, że zasada pomocniczości stanowi wiążącą normę prawną, przypominając, iż wdrażanie zasady nie powinno utrudniać wykonywania wyłącznych kompetencji Unii ani prowadzić do zakwestionowania wspólnotowego dorobku prawnego. W swojej rezolucji z dnia 8 kwietnia 2003 r. Parlament dodał, że spory powinny być raczej rozstrzygane na szczeblu politycznym, odnotowując jednocześnie propozycje Konwentu w sprawie przyszłości Europy dotyczące wprowadzenia „mechanizmu wczesnego ostrzegania” w zakresie pomocniczości na użytek parlamentów narodowych. Taki system został faktycznie zapisany w Traktacie z Lizbony (zob. wyżej i nota tematyczna [1.3.5](#)).

W [rezolucji z dnia 13 września 2012 r.](#) Parlament z zadowoleniem przyjął ściślejsze zaangażowanie parlamentów narodowych w kontrolę wniosków ustawodawczych pod kątem zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz zaproponował zbadanie, w jaki sposób można usunąć wszelkie przeszkody utrudniające parlamentom narodowym udział w mechanizmie kontroli zasady pomocniczości.

W swojej najnowszej [rezolucji z dnia 18 kwietnia 2018 r.](#) Parlament odnotował gwałtowny wzrost liczby uzasadnionych opinii przekazywanych przez parlamenty narodowe, co świadczy o ich rosnącym zaangażowaniu w unijny proces decyzyjny. Parlament z zadowoleniem przyjął również zainteresowanie parlamentów narodowych odgrywanie aktywniejszej roli dzięki stosowaniu procedury „zielonej kartki”. W tym kontekście zalecił pełne wykorzystywanie istniejących narzędzi umożliwiających parlamentom krajowym udział w procesie ustawodawczym bez tworzenia nowych struktur instytucjonalnych czy administracyjnych.



Roberta Panizza  
10/2018

