Parlament Europejski
2024-2029

TEKSTY PRZYJĘTE

P10_TA(2025)0309

Stosowanie przepisów traktatowych dotyczących zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz rola parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym UE

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie stosowania postanowień traktatowych dotyczących zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz roli parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym UE (2025/2042(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności art. 5 dotyczący przyznania kompetencji, zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności, art. 10 ust. 1 dotyczący demokracji przedstawicielskiej, art. 10 ust. 2 dotyczący reprezentacji obywateli UE, art. 10 ust. 3 dotyczący prawa obywateli UE do uczestnictwa w życiu demokratycznym Unii, art. 11 dotyczący demokracji uczestniczącej oraz art. 12 dotyczący roli parlamentów narodowych,

– uwzględniając Protokół nr 1 do TUE i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej[1] oraz Protokół nr 2 do TUE i TFUE w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności[2],

– uwzględniając art. 2–6, 15 i 122 TFUE,

– uwzględniając rezolucje PE z 7 maja 2009 r. w sprawie rozwoju stosunków pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w kontekście postanowień traktatu z Lizbony[3], z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi[4], z 19 kwietnia 2018 r. w sprawie stosowania postanowień Traktatu dotyczących parlamentów

---

1 Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 203, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_1/oj.
2 Dz.U. C 115 z 9.5.2008, s. 206.
3 Dz.U. C 212 E z 5.8.2010, s. 94.
4 Dz.U. C 443 z 22.12.2017, s. 40.

narodowych[5] oraz z 17 stycznia 2024 r. w sprawie stosowania postanowień Traktatu dotyczących parlamentów narodowych[6],

– uwzględniając swoją rezolucję z 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów[7], w szczególności proponowane zmiany dotyczące zasady pomocniczości i Protokołu nr 2,

– uwzględniając sprawozdanie Maria Draghiego z 9 września 2024 r. na temat przyszłości europejskiej konkurencyjności[8] (sprawozdanie Draghiego),

– uwzględniając sprawozdania roczne Komisji w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz stosunków z parlamentami narodowymi,

– uwzględniając sprawozdanie końcowe grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i większej efektywności przy mniejszym nakładzie pracy z 10 lipca 2018 r.[9],

– uwzględniając komunikat Komisji z 23 października 2018 r. pt. „Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE” (COM(2018)0703),

– uwzględniając art. 55 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych (A10-0224/2025),

A. mając na uwadze, że zasada pomocniczości zapisana w art. 5 ust. 3 TUE gwarantuje, iż: „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”; mając na uwadze, że zasada ta gwarantuje równowagę sił w UE; mając na uwadze, że zasada proporcjonalności, o której mowa w art. 5 ust. 4

---

5 Dz.U. C 390 z 18.11.2019, s. 121.
6 Dz.U. C, C/2024/5714, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5714/oj.
7 Dz.U. C, C/2024/4216, 24.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4216/oj.
8 Draghi, M., „The future of European Competitiveness” [Przyszłość europejskiej konkurencyjności], Komisja Europejska, 9 września 2024 r., https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059.
9 https://commission.europa.eu/document/download/8530a17b-e2b8-4cd4-a68d-597767cfbad7_pl?filename=report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pl.pdf.

TUE, stanowi, iż zakres i forma działania UE nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów;

B. mając na uwadze, że stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności jest konieczne do zapewnienia legitymacji demokratycznej, wpływu regulacyjnego i skuteczności regulacyjnej UE; mając na uwadze, że konieczne jest, aby UE szanowała różnorodność państw członkowskich i unikała niepotrzebnych obciążeń regulacyjnych dla państw członkowskich i podmiotów prawnych;

C. mając na uwadze, że w art. 2–6 TFUE wyraźnie określono wyłączne, dzielone i uzupełniające kompetencje UE;

D. mając na uwadze, że aby zapewnić równowagę między rosnącymi uprawnieniami Unii Europejskiej a suwerennością państw członkowskich w traktacie z Maastricht po raz pierwszy wskazano wyraźnie zasady pomocniczości i proporcjonalności; mając na uwadze, że rolę parlamentów narodowych wzmocnił protokół nr 2 do Traktatów, dodany traktatem lizbońskim, wraz z wprowadzeniem systemu wczesnego ostrzegania;

E. mając na uwadze, że od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony w 2009 r. złożono 577 analiz zgodności z zasadą pomocniczości i uzasadnionych opinii parlamentów narodowych, 3803 odpowiedzi od parlamentów narodowych, trzy żółte kartki i zero kartek pomarańczowych;

F. mając na uwadze, że zgodnie z zasadami zapisanymi w Traktacie z Lizbony, w szczególności z Protokołem nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, cały unijny system instytucjonalny musi konsekwentnie i nieustannie dążyć do zapewnienia aktywnego zaangażowania parlamentów narodowych w europejski proces decyzyjny; mając na uwadze, że należy wzmocnić mechanizmy „żółtej kartki” i „pomarańczowej kartki” przewidziane w Traktacie z Lizbony oraz rozważyć dodatkowe zwiększenie ich skuteczności;

G. mając na uwadze, że tylko pierwsza z trzech procedur „żółtej kartki” doprowadziła do wycofania wniosku w sprawie rozporządzenia[10], druga doprowadziła do zastąpienia jednomyślnego wdrożenia wzmocnioną współpracą między 20 państwami członkowskimi[11], a trzecia procedura nie przyniosła żadnych skutków, choć 14

---

10 Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady z 21 marca 2012 r. w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (COM(2012)0130).

11 Utworzenie Prokuratury Europejskiej: procedurę „żółtej kartki” uruchomiono w 2013 r., a w 2017 r. przyjęto na podstawie art. 86 TFUE wzmocnioną współpracę.

uzasadnionych opinii zostało przedłożonych przez parlamenty w 11 państwach członkowskich[12];

H. mając na uwadze, że system wczesnego ostrzegania doprowadził do wszczęcia jedynie dwóch postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) służących ocenie prawidłowego stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności; mając na uwadze, że w obu sprawach TSUE orzekł, iż nie doszło do naruszenia zasad pomocniczości i proporcjonalności;

I. mając na uwadze, że ścisłe przestrzeganie przez Komisję i współprawodawców zasad pomocniczości i proporcjonalności może pomóc w zmniejszeniu obciążeń regulacyjnych i przyczyni się do zwiększenia efektywności procesu stanowienia prawa;

J. mając na uwadze, że zgodnie z ugruntowaną praktyką poszczególne rotacyjne prezydencje Rady Unii Europejskiej mają swój wymiar parlamentarny, w którym parlamenty narodowe uczestniczą wspólnie z Parlamentem Europejskim w licznych konferencjach międzyparlamentarnych poświęconych różnorodnym zagadnieniom;

K. mając na uwadze, że parlamenty narodowe uczestniczą w procesie legislacyjnym UE zarówno na podstawie szczegółowych postanowień protokołu nr 2 do TFUE, jak i przez sprawowanie przez nie kontroli demokratycznej nad rządami krajowymi, które reprezentują interesy państw członkowskich w Radzie;

L. mając na uwadze, że art. 122 TFUE został przewidziany do stosowania wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych i kryzysowych i nie powinien być nadużywany do obchodzenia innych procedur przewidzianych w Traktatach, zwłaszcza że wykluczałoby to udział PE, a tym samym mogło osłabiać zaufanie publiczne;

M. mając na uwadze, że kontrolę nad Komisją, jako organem wykonawczym UE, powinny sprawować zarówno Parlament Europejski, jak i parlamenty narodowe;

1. potwierdza fundamentalne znaczenie zasad pomocniczości i proporcjonalności dla ram prawnych i instytucjonalnych UE; przypomina, że zasady pomocniczości i proporcjonalności powinny być zasadniczymi elementami podejścia Komisji do lepszego stanowienia prawa, które to podejście opiera się na trzech podstawowych procesach, tj. na ewaluacji, na ocenie skutków i na konsultacji z zainteresowanymi stronami; przypomina, że zasady te

---

12 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 173 z 9.7.2018, s. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

mają zasadnicze znaczenie dla realizacji podziału władz i zagwarantowania, że działania UE są konieczne i odpowiednie;

2. podkreśla, że koncepcja zasady pomocniczości polega na zapewnieniu, iż decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, co gwarantuje zdolność państw członkowskich do podejmowania decyzji i działań, a interwencja UE jest dozwolona wtedy, gdy cele działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie UE, ze względu na rozmiary i skutki proponowanego działania, przy czym głównym celem jest maksymalizacja skuteczności i zbliżenie do obywateli;

3. przypomina, że zasady pomocniczości i proporcjonalności wymagają, aby środki przyjmowane przez instytucje UE nie wykraczały poza to, co jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia uzasadnionych celów prawodawstwa UE;

4. podkreśla, że koncepcja „aktywnej pomocniczości” opracowana przez grupę zadaniową ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „większej efektywności przy mniejszym nakładzie pracy” („grupa zadaniową”) opiera się na konstruktywnej współpracy między wszystkimi szczeblami sprawowania rządów na wszystkich etapach unijnego cyklu legislacyjnego z korzyścią dla obywateli UE;

Rola Komisji

5. wzywa Komisję do należytej staranności i rozwagi przy proponowaniu przepisów wchodzących w zakres kompetencji dzielonych; wzywa Komisję do jasnego i dokładnego definiowania podstawy prawnej działań UE, przy zapewnieniu pełnego poszanowania kompetencji państw członkowskich i odpowiedniego stosowania fundamentów prawnych; podkreśla, że cały unijny system instytucjonalny musi konsekwentnie i nieustannie dążyć do zapewnienia aktywnego zaangażowania parlamentów narodowych w europejski proces decyzyjny;

6. z zaniepokojeniem odnotowuje, że Komisja wybrała art. 122 TFUE jako podstawę prawną przeznaczenia 800 mld EUR na Plan ReArm Europe/Gotowość 2030; wzywa Komisję do ponownego rozważenia podstawy prawnej tej inicjatywy; apeluje do Komisji, aby na potrzeby przyszłych wniosków interpretowała art. 122 TFUE zgodnie z pierwotną koncepcją, jako rozwiązanie nadzwyczajne i służące zarządzaniu kryzysowemu, a także w duchu zasady pomocniczości;

7. podkreśla, że każda inicjatywa ustawodawcza Komisji wchodząca w zakres kompetencji dzielonych musi być ściśle powiązana z dogłębną oceną skutków ex ante, wykazującą w sposób ilościowy, z uzasadnieniem, potrzebę działań i wybór instrumentów; domaga się, aby Komisja wyraźnie wykazywała za pomocą analizy porównawczej między państwami członkowskimi, że harmonizacja legislacyjna na

szczeblu UE wnosi znaczną wartość dodaną i nie stanowi ukrytego rozszerzenia kompetencji; przypomina, że w komunikacie z 2018 r. Komisja ogłosiła, że zamierza włączyć tabelę oceny do wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa i wykorzystywać ją w ocenach skutków, w ewaluacjach i w uzasadnieniach towarzyszących wnioskom ustawodawczym; ubolewa, że dotychczas nie zrealizowano tego w praktyce; w związku z tym z zadowoleniem odnotowuje tabelę zgodności z zasadą pomocniczości opracowaną przez Europejski Komitet Regionów i zachęca Komisję, aby wykorzystywała ją jako podstawę ocen zgodności z zasadą pomocniczości. podkreśla potrzebę bardziej rygorystycznej kontroli stosowania art. 122 i 352 TFUE jako podstawy prawnej i wzywa do intensywniejszych wcześniejszych konsultacji z parlamentami narodowymi i regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze przed przedstawieniem wniosków ustawodawczych na szczeblu UE;

8. odnotowuje obawy wyrażone jednogłośnie przez Komisję Spraw Europejskich[13] Senatu Francji dotyczące słabości podstawy prawnej niektórych inicjatyw ustawodawczych UE, rosnącej tendencji do faworyzowania rozporządzeń w stosunku do dyrektyw oraz nadmiernego stosowania aktów wykonawczych lub delegowanych;

9. przypomina, że art. 5 protokołu nr 2 do Traktatów zobowiązuje Komisję do przedstawienia szczegółowej oceny zgodności jej aktów z zasadami pomocniczości i proporcjonalności; wzywa Komisję aby, wspólnie z Parlamentem Europejskim prowadziła bardziej systematyczną analizę pomocniczości i proporcjonalności przy opracowywaniu wniosków ustawodawczych; przypomina, że kontrole zgodności z zasadą pomocniczości mają zasadnicze znaczenie dla dobrego sprawowania władzy i nie mogą być jedynie czystą formalnością; apeluje o większą przejrzystość przy stosowaniu tych zasad, przy czym każdy wniosek ustawodawczy powinien zawierać szczegółowe uzasadnienie interwencji UE, określenie wartości dodanej działania i wykazanie proporcjonalności środków w stosunku do celów;

10. zauważa, że odpowiedzi Komisji na uzasadnione opinie powinny być starannie przemyślane, nawet gdy dana opinia nie jest poparta przez dużą liczbę parlamentów narodowych; podkreśla wagę specyfiki poszczególnych państw członkowskich, uwzględniając różnorodność tradycji prawnych i różnic regionalnych w UE; wyraża zaniepokojenie faktem, że niewiele wskazuje na to, aby w wyniku uzasadnionych opinii składanych przez parlamenty narodowe Komisja znacząco zmieniała swoje wnioski;

---

13 Le Sénat, Commission des affaires européenes, „Dérive normative de l’Union européenne – Rapport d’information n° 190 (2024–2025)”, 4 grudnia 2024 r.

11. wskazuje, że wdrażanie nowego prawodawstwa UE może wiązać się z bardzo wysokimi kosztami dla gmin, szczególnie na obszarach oddalonych lub słabo zaludnionych; uważa, że gminy należy wyposażyć w wystarczające środki finansowe na potrzeby wdrażania prawa UE, tak by umożliwić im stosowanie nowych unijnych norm legislacyjnych; wskazuje, że te środki finansowe powinny odpowiadać kosztom wdrażania ponoszonym przez gminy;

12. zwraca uwagę, że parlamenty narodowe rzadko korzystają z procedury „żółtej" lub „pomarańczowej kartki"; podkreśla, że nie wynika to z braku zainteresowania ze strony parlamentów narodowych; zauważa, że istnieje szereg możliwych wyjaśnień dotyczących ograniczonego stosowania procedury żółtej kartki, na przykład, brak przejrzystości procesu stanowienia prawa UE, brak znajomości procesu legislacyjnego UE oraz ograniczenia czasowe; uważa, że parlamenty, które nie korzystają z tego instrumentu, utrudniają osiągnięcie wymaganego progu; uznaje, że obecna procedura jest zbyt uciążliwa i wyaga udoskonalenia; przypomina w tym kontekście o swoich wcześniejszych propozycjach, by przedłużyć termin procedury „żółtej kartki" do 12 tygodni i podjąć szerszą refleksję nad możliwością udoskonalenia mechanizmu wczesnego ostrzegania, tak by stał się narzędziem umożliwiającym parlamentom narodowym kształtowanie polityki UE; przypomina w związku z tym swoją niedawną rezolucję w sprawie stosowania postanowień Traktatu dotyczących parlamentów narodowych, w której wezwał państwa członkowskie do zapewnienia parlamentom narodowym zasobów wystarczających do wypełniania konstytucyjnej roli nadzorczej oraz zalecił, aby parlamenty narodowe efektywniej korzystały z platformy IPEX do międzyparlamentarnej wymiany informacji w sprawach UE i angażowały parlamenty regionalne we wdrażanie mechanizmu wczesnego ostrzegania;

13. z zadowoleniem przyjmuje opracowanie nieformalnych procedur służących poprawie koordynacji między Komisją, Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi, takich jak dialog polityczny czy dialog ze sprawozdawcami, oraz strony internetowej zatytułowanej „Opinie parlamentów narodowych i odpowiedzi Komisji"[14]; wzywa Komisję do zbadania możliwości dalszej poprawy konsultacji z parlamentami narodowymi w kwestiach związanych z pomocniczością, na przykład poprzez ustanowienie „jednolitego centrum ds. pomocniczości" w oparciu o platformę IPEX, gdzie gromadzone i udostępniane bez ograniczeń byłyby uzasadnione opinie, a także, np., opinie Europejskiego Komitetu Regionów, odpowiedzi Komisji, rezolucje Parlamentu Europejskiego itp.; uważa, że jednolite centrum ds. pomocniczości byłby odpowiednim miejscem, w którym państwa członkowskie mogłyby zwrócić się do Komisji o zaproponowanie wsparcia lub koordynacji prawodawstwa

---

14 https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/home.

w obszarze podlegającym wyłącznej kompetencji państw członkowskich;

14. z zadowoleniem przyjmuje niedawne wysiłki Komisji na rzecz rozszerzenia i udoskonalenia tabeli zgodności z zasadą pomocniczości w ramach oceny ex ante skutków prawodawstwa UE za pomocą zestawu narzędzi służących lepszemu stanowieniu prawa; wzywa Komisję do jeszcze większego włączenia przeglądu zasady pomocniczości do głównego nurtu cyklu polityki, m.in. poprzez rozszerzenie oceny pomocniczości po negocjacjach międzyinstytucjonalnych, jeżeli wymagają tego wynikające z nich zmiany;

15. odnotowuje obawy dotyczące współpracy Komisji z parlamentami narodowymi oraz fakt, że współpraca ta ma ograniczony zakres i odbywa się na zbyt późnym etapie procesu legislacyjnego, co z kolei ogranicza parlamentom narodowym możliwość wywierania wpływu na wnioski ustawodawcze; wzywa Komisję, aby o działania zwracała się do parlamentów narodowych na wcześniejszym etapie, w szczególności podczas konsultacji;

16. uważa, że formalny i nieformalny dialog międzyparlamentarny na wcześniejszym etapie procesu stanowienia prawa ma kluczowe znaczenie dla prawidłowej transpozycji zasady pomocniczości; zauważa, że mógłby on przybrać formę comiesięcznych lub kwartalnych spotkań między posłami do Parlamentu Europejskiego a posłami do parlamentów narodowych w duchu art. 9 protokołu nr 1;

17. wzywa Komisję, aby zawsze uważnie analizowała, czy ściślejsza koordynacja z władzami krajowymi byłaby w określonych obszarach lepszym rozwiązaniem niż tworzenie nowych agencji ponadnarodowych;

18. podkreśla kluczową rolę parlamentów, które stanowią jądro demokracji, oraz potrzebę poszanowania jasnego podziału kompetencji między poszczególne szczeble europejskiej demokracji liberalnej, tj. szczebel lokalny, regionalny, krajowy i europejski, zgodnie z zasadą pomocniczości, jak określono w art. 5 TUE, z myślą o zapewnieniu demokratycznej legitymizacji i skutecznego procesu decyzyjnego oraz o zwiększeniu zaufania i współpracy na różnych szczeblach między parlamentarni;

19. wzywa Komisję, aby w większym stopniu uwzględniała opinie Europejskiego Komitetu Regionów wyrażane za pośrednictwem Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości utworzonej w celu ułatwienia wymiany informacji między organami regionalnymi i lokalnymi a UE na temat różnych wniosków ustawodawczych, które po przyjęciu będą miały bezpośredni wpływ na te organy i na dziedziny polityki leżące w ich gestii;

Rola parlamentów narodowych

20. podkreśla, że parlamenty narodowe odgrywają kluczową rolę w przestrzeganiu przez UE zasady pomocniczości oraz że proces legislacyjny umocni ważność i legitymację demokratyczną UE i jej inicjatyw ustawodawczych; podkreśla potrzebę stałej kontroli prawodawstwa UE i aktywniejszego uczestnictwa parlamentów narodowych poprzez mechanizmy przewidziane w traktatach, w tym procedury „żółtej kartki” i „pomarańczowej kartki”; zachęca parlamenty narodowe, aby zwiększały zdolność do skutecznego kontrolowania i kwestionowania działań Unii zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, prowadząc ściślejszą i bardziej terminową kontrolę nad wnioskami ustawodawczymi i dbając o to, aby inicjatywy prawodawcze UE uwzględniały równowagę i dzielenie się kompetencjami między Unią a jej państwami członkowskimi;

21. przypomina, że parlamenty narodowe sprawują demokratyczną kontrolę nad swoimi rządami krajowymi, które reprezentują interesy państw członkowskich w Radzie; podkreśla, że niektóre państwa członkowskie zapewniają aktywniejszy udział swoich parlamentów krajowych lub regionalnych w europejskim procesie legislacyjnym, na przykład poprzez korzystanie z zastrzeżeń parlamentarnych; zachęca wszystkie państwa członkowskie do wdrożenia środków zapewniających aktywniejszy udział parlamentów narodowych w kształtowaniu ich stanowisk krajowych, aby wzmocnić legitymację demokratyczną obrad Rady;

22. z zadowoleniem przyjmuje wkład z posiedzenia plenarnego LXXII Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC)[15], w którym zalecono wzmocnienie kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe poprzez wydłużenie ośmiotygodniowego terminu składania opinii do 10 tygodni oraz obniżenie progu wszczęcia procedury żółtej kartki do jednej czwartej oddanych głosów;

23. wzywa do wzmocnienia roli parlamentów narodowych w UE przez udoskonalenie mechanizmów przejrzystości, dialogu i współpracy między parlamentami narodowymi a Komisją; zaznacza, że chociaż parlamenty narodowe nie posiadają formalnych bezpośrednich uprawnień względem Komisji podobnych do uprawnień Parlamentu Europejskiego, należy wzmocnić ich wpływ polityczny, aby zapewnić więcej przejrzystości i legitymizacji działań Komisji;

24. uważa, że parlamentom narodowym należy nadać rolę bardziej pozytywną i proaktywną, na przykład poprzez stworzenie „zielonej kartki”, która funkcjonowałaby na podstawie niższych progów; ponadto w kontekście kolejnego przeglądu traktatów wzywa do przedłużenia do 12 tygodni obecnego ośmiotygodniowego terminu na

---

15 https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a8930500d90193061cc8e70006/LXXII%20COSAC%20Contribution%20EN.pdf.

złożenie przez parlamenty narodowe uzasadnionych opinii na podstawie art. 4 protokołu nr 1; przypomina, że Komisja przewidziała już pewną elastyczność terminów, dodatkowo wykluczając z ich zakresu okres od 20 grudnia do 10 stycznia;

25. ponownie podkreśla potrzebę wzmocnienia strukturalnej współpracy współprawodawców UE z prawodawcami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi; podkreśla, że w tym kontekście zasadniczą rolę odegrały Europejski Tydzień Parlamentarny i międzyparlamentarne posiedzenia komisji; uważa, że dodatkowe rozwinięcie poszerzonej inicjatywy corocznego Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego pozwoliłoby posłom do Parlamentu Europejskiego, komisarzom i ministrom urzędującej prezydencji w Radzie UE zabierać głos przed wszystkimi krajowymi i, w stosownych przypadkach, regionalnymi parlamentami w celu omówienia i wyjaśnienia programu działania UE z posłami do parlamentów narodowych;

26. proponuje dyskusję o sporządzeniu wspólnej deklaracji politycznej lub porozumienia ramowego między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim w związku z organizacją proponowanego Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego, aby zapewnić spójniejsze ramy współpracy na szczeblu politycznym, instytucjonalnym i administracyjnym; uważa, że w proponowanym Europejskim Tygodniu Parlamentarnym należy wyciągnąć wnioski z obecnych i poprzednich forów, takich jak tydzień parlamentarny zorganizowany w ramach konferencji poświęconej europejskiemu semestrowi, Międzyparlamentarna Konferencja ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej czy Konferencja w sprawie przyszłości Europy; uważa ponadto, że posiedzenia rodzin politycznych oraz spotkania krajowych i europejskich grup politycznych i spotkania między nimi w ramach współpracy międzyparlamentarnej na szczeblu UE mogłyby być źródłem wartości dodanej w postaci prawdziwie europejskiej debaty politycznej;

27. uważa, że ograniczone korzystanie z procedury żółtej kartki, a także nieskuteczność procedury pomarańczowej kartki pokazują, że nadal istnieją możliwości poprawy i że procedury te mają ograniczenia ze względu na brak wiążącego wpływu na wnioski ustawodawcze Komisji; uważa, że w tym zakresie możliwa jest lepsza koordynacja między parlamentami narodowymi; podkreśla, że lepsza współpraca między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim mogłaby doprowadzić do aktywniejszego zaangażowania w prace nad wnioskami ustawodawczymi UE, a współpraca za pośrednictwem rządów krajowych do wzmocnienia roli parlamentów narodowych w kształtowaniu prawodawstwa UE;

28. podkreśla ważną rolę społeczności regionalnych i lokalnych i wzywa Komisję do zbadania sposobów lepszego uwzględnienia ich wkładu we wnioski ustawodawcze, a także w ocenę obecnego prawodawstwa UE; uważa w związku z tym, że Komisja powinna ułatwić organizację

konsultacji publicznych na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz zwiększyć rolę agencji i udział obywateli w kształtowaniu polityki UE;

29. zachęca instytucje UE i parlamenty regionalne mające kompetencje ustawodawcze, by angażowały się aktywniej i komunikowały się między sobą bezpośrednio, a jednocześnie szanowały rolę i kompetencje parlamentów narodowych; wzywa parlamenty narodowe, by uwzględniały uzasadnione opinie parlamentów regionalnych mających kompetencje ustawodawcze w swoich uzasadnionych ostatecznych opiniach przesyłanych przewodniczącym Parlamentu, Rady i Komisji, gdy ma to wpływ na wyłączne kompetencje regionalne; potwierdza, że art. 12 TUE oraz Protokół nr 1 dają parlamentom narodowym prawo do otrzymywania informacji bezpośrednio od instytucji UE; sugeruje, aby prawo do informacji rozszerzyć również na parlamenty regionalne mające kompetencje ustawodawcze;

30. wzywa Komisję, zgodnie z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu Draghiego, do wszczęcia ogólnounijnego postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia i przeanalizowania powodów, dla których parlamenty narodowe wykonują kompetencje kontrolne w odniesieniu do pomocniczości jedynie w niewielkim stopniu; zachęca Komisję do korzystania z wiedzy fachowej i doświadczenia władz krajowych i regionalnych w zakresie transpozycji i wdrażania prawodawstwa UE;

Rola TSUE

31. podkreśla, że TSUE odgrywa kluczową rolę w stosowaniu i interpretacji zasad pomocniczości i proporcjonalności w ramach prawnych UE; podkreśla, że od czasu wprowadzenia zasady pomocniczości jako zasady ogólnej nigdy nie była ona przedmiotem intensywnej kontroli sądowej przez TSUE; odnotowuje, że w swoich opiniach rzecznicy generalni w niewielkim stopniu zwracają uwagę na argumenty dotyczące pomocniczości;

32. ostrzega, że wyraźna niechęć TSUE do egzekwowania zasady pomocniczości może powodować niechęć państw członkowskich do zwracania się do TSUE;

33. zaleca, aby Komisja w ramach konsultacji z państwami członkowskimi upewniła się, że rządy przedstawią dowody na to, że uwzględniają one stanowisko parlamentów narodowych i parlamentów regionalnych mających kompetencje ustawodawcze;

34. stwierdza, że niechęć TSUE do zdecydowanego egzekwowania zasady pomocniczości jest postrzegana jako znaczące ograniczenie działań ustawodawczych UE;

35. zwraca uwagę, że również TSUE jest związany zasadą pomocniczości przy interpretowaniu zagadnień wchodzących w zakres kompetencji

dzielonych, ponieważ akt wykładni sądowej prawodawstwa jest równoznaczny ze stanowieniem prawa;

36. zwraca uwagę na przyjmowaną przez TSUE wykładnię, zgodnie z którą nieuwzględnienie szczególnej sytuacji jednego lub większej liczby państw członkowskich przy ocenie inicjatywy ustawodawczej nie stanowi naruszenia zasady proporcjonalności[16]; podkreśla, że przy opracowywaniu prawodawstwa dla całej UE istotne są indywidualne cechy poszczególnych państw członkowskich;

37. wyraża zaniepokojenie wyrokiem TSUE, zgodnie z którym za naruszenie zasady proporcjonalności nie można uznać braku przeprowadzenia oceny skutków[17]; wzywa Komisję do przeprowadzania ocen skutków bez wyjątków i dopilnowania, aby w przypadku zmiany zakresu wniosku ustawodawczego Komisja przedstawiła nową ocenę skutków;

38. podkreśla, że poszanowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności ma kluczowe znaczenie dla zaufania obywateli do UE i jej prawodawstwa oraz że należy informować opinię publiczną o tych zasadach przy okazji informowania w sprawie pojedynczych inicjatyw ustawodawczych;

39. przypomina, ocena skutków powinna opierać się na dokładnych, obiektywnych i pełnych informacjach; w związku z tym uważa, że zasadnicze znaczenie ma zgromadzenie przez współprawodawców UE informacji od władz lokalnych i regionalnych, które są w stanie dostarczyć najbardziej dokładnych informacji na temat różnych kwestii;

40. apeluje o przeprowadzenie ankiety wśród parlamentów narodowych w celu oceny, jakie czynniki wpływają na stosowanie przez nie procedury żółtej kartki i w jaki sposób postrzegają one poszanowanie zasady pomocniczości w procesie decyzyjnym UE;

41. uważa, że należy przeprowadzić ankietę wśród krajowych organów ustawodawczych w celu zebrania informacji zwrotnych na temat stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności; proponuje w związku z tym, aby Komisja przeprowadziła taką ankietę w celu określenia, w jakich obszarach i w jakim stopniu krajowe organy ustawodawcze muszą być rzecznikami zmian;

Uwagi końcowe

---

16 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2015 r., Republika Estońska/Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, C-508/13, ECLI:EU:C:2015:403.

17 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035.

42. wzywa do jaśniejszego i spójniejszego zdefiniowania i stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, z uwzględnieniem aktywnego podejścia do zasady pomocniczości wypracowanego przez grupę zadaniową, tak aby w procesie legislacyjnym wszystkie instytucje UE stosowały wspólne rozumienie tych zasad podstawowych; proponuje rozpoczęcie dyskusji na temat utworzenia „sądu ds. pomocniczości” z myślą o przyszłym przeglądzie Traktatu;

43. domaga się eliminacji luk celem uzyskania większej przejrzystości przy przygotowywaniu wniosków ustawodawczych przez Komisję oraz współpracy z parlamentami narodowymi na wcześniejszym etapie w celu zapewnienia należytego uwzględnienia pomocniczości;

44. popiera wniosek znajdujący się w sprawozdaniu Maria Draghiego, zgodnie z którym polityka i działania ustawodawcze UE powinny koncentrować się na dziedzinach, w których UE „rzeczywiście” wnosi większą wartość dodaną w porównaniu z działaniami politycznymi na szczeblu krajowym lub niższym niż krajowy; ponadto wzywa instytucje UE do przyjęcia zasady samoograniczenia w kształtowaniu polityki poprzez bardziej staranny wybór przyszłych inicjatyw i usprawnienie obecnego prawa;

45. uważa, że obecne prawodawstwo UE powinno być regularnie oceniane pod kątem proporcjonalności i adekwatności względem współczesnych realiów; podkreśla, że sztuczna inteligencja może odegrać zasadniczą rolę w wykryciu niespójności prawnych lub nieproporcjonalnych skutków, a tym samym ułatwić przestrzeganie przepisów i zaradzić, w stosownych przypadkach, brakowi proporcjonalności;

46. sugeruje, aby wszystkie działania międzyparlamentarne prowadzone w ramach protokołu nr 1 do Traktatu z Lizbony (w tym COSAC, IPEX, ECPRD itp.) przez parlamenty narodowe i Parlament Europejski były lepiej wykorzystywane i synergicznie zintegrowane w celu lepszego stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności;

47. zwraca uwagę, że posłowie do PE, ponieważ są wybierani bezpośrednio przez obywateli europejskich, mają istotne uprawnienia do ustalania programu legislacyjnego UE; zobowiązuje się do skorzystania z prawa inicjatywy na mocy art. 225 TFUE, by zaproponować uchylenie przepisów w celu zmniejszenia obciążeń regulacyjnych, przy pełnym poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności;

48. przypomina, że poszanowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności będzie sprzyjać lepszemu stanowieniu prawa oraz zmniejszać obciążenia regulacyjne i biurokrację; nalega, aby przed przedstawieniem wniosku ustawodawczego Komisja oceniła, czy możliwe jest osiągnięcie pożądanego pozytywnego skutku na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym, a w przypadku

niepewności co do najbardziej odpowiedniego poziomu działania należy przyjąć wzruszalne domniemanie na korzyść niższych szczebli sprawowania rządów;

49. podkreśla wnioski grupy zadaniowej, zgodnie z którymi Komisja i współprawodawcy powinni wyważyć swoje prace na rzecz skuteczniejszego wdrażania, a nie inicjowania nowych przepisów lub ciągłych zmian obecnego prawodawstwa w obszarach, w których obecny zbiór przepisów jest nieaktualny lub został niedawno poddany gruntownym przeglądom;

°

° °

50. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji oraz parlamentom narodowym.