

Jolanta Itrich-Drabarek*,
Marta Balcerek-Kosiarz**

KONTROLA ZASADY POMOCNICZOŚCI Z PERSPEKTYWY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO NA PRZYKŁADZIE POLSKI

Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie problemu wytycznych do kontroli zasady pomocniczości w projektach aktów unijnych stosowanych przez Sejm RP oraz Senat RP oraz próba zbudowania na podstawie doświadczeń polskich modelu z perspektywy państwa członkowskiego stanowiącego przeciwwagę do głównego nurtu, który polega na przyjmowaniu podejścia organów unijnych w opinii sporządzanej przez parlament. W tak zarysowanym problemie należy zastanowić się nad podejściem metodologicznym do opracowania wytycznych do kryteriów kontroli pomocniczości na szczeblu krajowym.

Słowa kluczowe: kontrola zasady pomocniczości, pomocniczość, Unia Europejska, Polska

Wstęp

Celem artykułu jest zbadanie kwestii wytycznych do kontroli zasady pomocniczości w projektach aktów normatywnych Unii Europejskiej, które są stosowane przez polski parlament: Sejm i Senat. Jednocześnie podjęto próbę zbudowania, na podstawie polskich doświadczeń, modelu z perspektywy państwa członkowskiego, stanowiącego przeciwwagę do głównego nurtu, polegającego na przyjmowaniu podejścia organów unijnych w opinii sporządzanej przez parlament.

* Uniwersytet Warszawski, e-mail: j.itrich-draba@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0001-7509-3561.

** Uniwersytet Warszawski, e-mail: m.balcerek-kos@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-7899-6683.

Analiza kryteriów kontroli zasady pomocniczości w projektach aktów prawnych UE

W myśl zasady pomocniczości, wszelkie działania na szczeblu unijnym mogą nastąpić wyłącznie wówczas, gdy leżą w granicach kompetencji instytucji UE oraz nie mogą znaleźć skutecznego rozwiązania na poziomie krajowym. Istnieją jednak odstępstwa.

Pierwszym obejściem zasady pomocniczości było powołanie się przez Parlament Europejski na zasadę lojalnej współpracy. Kluczowym elementem jest także zakres przedmiotowy, który wykracza poza kompetencje właściwe instytucjom UE w zakresie współpracy międzynarodowej między państwami członkowskimi, wkraczając w obszar suwerennej polityki wewnętrznej państwa członkowskiego. Podejmując rezolucję w 2016 r., Parlament Europejski przeprowadził ocenę efektywności funkcjonowania państwa członkowskiego. Rezolucja wprost stwierdza, że „działania polskiego rządu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wobec Trybunału Konstytucyjnego stanowią zagrożenie dla demokracji konstytucyjnej” (pkt K Rezolucji)¹. Nawiązuje przy tym do ramowej procedury praworządności, w której udział Parlamentu Europejskiego nie został przewidziany.

Wcześniejszym przypadkiem naruszenia zasady pomocniczości była sprawa rozporządzenia ustalającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych rynków rolnych. W uchwale z dnia 4 marca 2011 r. Sejm RP wskazał, że przepisy rozporządzenia będą upoważniać Komisję do wydawania aktów w obszarach, które obecnie nie są regulowane na poziomie Unii Europejskiej (UE) lub są regulowane jedynie częściowo². W ocenie Sejmu nie istnieją zatem przesłanki, które pozwalałyby stwierdzić, że cele projektu rozporządzenia nie mogłyby zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie oraz że ze względu na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie UE. Nie są zatem spełnione kryteria zgodności z zasadą pomocniczości, które dotyczą konieczności podjęcia działań przez UE w miejsce państw członkowskich.

¹ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP)).*

² *Uchwała Sejmu RP z dnia 4 lutego 2011 r. zawierająca uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych (KOM (2010) 738 wersja ostateczna) (M.P. 2011, nr 14, poz. 146).*

Obejściem zasady pomocniczości jest także wydawanie takich aktów prawnych, które nie podlegają pod kontrolę parlamentu państwa członkowskiego pod kątem zgodności z zasadą pomocniczości. Pojęcie aktu ustawodawczego zostało zdefiniowane w art. 289 ust. 3 *Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) jako akt przyjmowany w procedurze ustawodawczej. Uwzględniając postanowienia art. 289 ust. 1 i 2 TFUE, można stwierdzić, że są to akty przyjmowane zarówno w zwykłej, jak i specjalnej procedurze ustawodawczej. Zdaniem J. Jaskierni w podobny sposób zdefiniowano pojęcie aktu ustawodawczego w art. 3 Protokołu nr 2, który stanowi, że przez projekty aktów ustawodawczych należy rozumieć wnioski i inicjatywy instytucji unijnych lub grup państw członkowskich. Protokół nr 2 wyłącza natomiast możliwość odniesienia się do innych aktów prawnych, w tym aktów delegowanych i wykonawczych³.

Komitet Regionów stał na stanowisku, że kryteria oceny poszanowania zasady pomocniczości powinny zostać doprecyzowane przez państwa członkowskie w obliczu niejednoznacznych sformułowań traktatowych. Z analizy przeprowadzonej przez A. Grzelak i J. Łacną w latach 2008–2011 wynika, że w praktyce Sejmu RP występowały najczęściej trudności z poszanowaniem zasady pomocniczości wynikające z: ustalenia kompetencji Unii, przekazania kompetencji Komisji Europejskiej do wydawania aktów delegowanych, definicji aktu ustawodawczego, braku wystarczającego uzasadnienia projektu przez Komisję Europejską pod względem zgodności z zasadą pomocniczości oraz jakości odpowiedzi Komisji Europejskiej na uzasadnione opinie parlamentów narodowych⁴. Powyższe trudności pokazują wyraźny kierunek do kontroli organów unijnych z pominięciem kwestii związanych z uwzględnieniem perspektywy państwa członkowskiego oraz skupieniem się na podejściu technicznym.

Próbując rozszerzyć zakres kontroli zasady pomocniczości w Polsce, przygotowano w 2014 r. i 2015 r. wytyczne do kryteriów. Najobszerniej zostały opracowane przez C. Mika. Wpływ na ich kształt odegrała również publikacja K. Kuszela i M. Zreda. Autorzy są zgodni co do podziału kryteriów na: formalne, materialne i techniczne. C. Mik wprowadza dodatkowo kryterium oceny celu projektu aktu prawnego.

³ M. Słok-Wódkowska, *Zakres przedmiotowy kompetencji parlamentów narodowych do badania zasady pomocniczości w świetle traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy”, 2004, z. 4, s. 141–144.

⁴ A. Grzelak, J. Łacny, *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze”, 2011, nr 4, s. 42.

Kryteria do oceny formalnej zasady pomocniczości mogą rozstrzygać następujące kwestie⁵:

- na jakim poziomie (międzynarodowym, europejskim, krajowym, regionalnym czy lokalnym) powinny być podjęte działania zmierzające do realizacji celu;
- czy została wybrana właściwa podstawa prawna przez europejskiego ustawodawcę;
- czy działanie jest zgodne z prawem (innymi traktami).

Ocena techniczna projektu obejmuje:

- uzasadnienie projektu z perspektywy zasady pomocniczości (czy są uwzględnione wszystkie kryteria pomocniczości);
- ocenę skutków finansowych, administracyjnych i oddziaływania na państwa, regiony i społeczności lokalne, biznes, konsumentów lub obywateli UE;
- czy uzasadnienie jest wewnętrznie spójne i logiczne?;
- czy uzasadnienie jest powiązane z podstawą prawną aktu i celem zakładanego działania?;
- czy uzasadnienie zawiera dane pozwalające przeprowadzić ocenę skutków finansowych i administracyjnych i oddziaływania na państwo, regiony i społeczności lokalne, podmioty gospodarcze oraz obywateli?⁶.

Ocena materialna zakłada sprawdzenie:

- czy cele proponowanego działania zostały osiągnięte prawidłowo i czy korespondują z podstawą prawną?
- czy osiągnięcie zakładanych celów jest potrzebne, czy rzeczywiście wykracza poza możliwości poszczególnych państw, nawet działających razem poza Unią Europejską (kryterium konieczności)?
- czy zakres proponowanego działania przystaje do celów i czy regulacja jest konieczna w takim zakresie do osiągnięcia celów działania?
- za pomocą jakich dowodów jakościowych i ilościowych wykazano niezbędność działania Unii?
- czy zagadnienie ma charakter transnarodowy, czy też może być regulowane przez same państwa członkowskie?
- czy cele zamierzonego działania mogłyby zostać osiągnięte w sposób wystarczający na szczeblu lokalnym lub regionalnym?
- jaki jest wpływ proponowanego działania na wspólnoty regionalne i lokalne?

⁵ K. Kuszel, M. Zreda, *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 82–83.

⁶ C. Mik, *Raport i wytyczne dla celów kontroli poszanowania zasad pomocniczości [w:] Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Warszawa 2015, s. 83.

Ocena *ex ante* wymaga także zidentyfikowania celów planowanego aktu prawnego, wynikających z poszczególnych instytucji prawnych lub konstrukcji i rozwiązań przyjmowanych w jego przepisach. W przypadku jego sprawdzenia C. Mik wskazuje na następujące pytania:

- na czym polega wartość dodana projektu aktu w stosunku do już istniejącej sytuacji prawnej i faktycznej?
- czy zasadne jest posłużenie się metodą regulacji (ujednoczenie, harmonizacja, harmonizacja zupełna, inne)?
- czy zasadne jest znoszenie różnorodności występujących w innych państwach?
- czy zasadne jest skorzystanie z wybranego środka regulacji (rozporządzenia, dyrektywy, inne; charakter aktu: ramowy, szczegółowy);
- czy jest możliwe osiągnięcie zakładanych celów przez mniej restrykcyjne/ekspansywne działanie?
- czy proponowane działanie wnosi wartość dodaną z punktu widzenia obciążeń finansowych i administracyjnych (zmniejszenie dotychczasowych kosztów, ograniczenie nadmiernie rozbudowanej administracji lub procedur administracyjnych)⁷.

Przeprowadzając analizę kryteriów kontroli, można wyciągnąć wniosek, że autorzy koncentrują się na ocenie technicznej projektu aktu prawnego, sprawdzając, czy organy unijne przygotowały go zgodnie z wymaganiami. Można odnieść również wrażenie, że mają one charakter ogólny i bardziej podkreślają perspektywę organów Unii Europejskiej niż polskiej racji stanu. Z przedstawionego zbioru pytań, występujących w literaturze podmiotu, wynika, że przyjęto podejście dedukcyjne oparte na poznaniu perspektywy organów Wspólnot, które następnie zostało odniesione do płaszczyzny krajowej. Wyraźnie zarysowuje się deficyt pytań integrujących podejście polityczne z prawnym.

Model kontroli zasady pomocniczości z perspektywy państwa członkowskiego

Polskie komisje parlamentarne właściwe ds. europejskich nie mają obligatoryjnych kryteriów do oceny projektu aktu prawnego Unii Europejskiej oraz nie zostały wyposażone w wyłączną kompetencję do przedstawiania opinii. Wskutek tego powstała przestrzeń do dowolnego kształtowania zestawu wytycznych do oceny formalnej, materialnej czy technicznej projektu. Trudności te dotyczą także agencji rządowych

⁷ *Ibidem*.

i innych instytucji administracji publicznej, które proszone o opinię na temat projektu aktu unijnego dotyczącego polityk sektorowych, nie mają żadnych wytycznych do ich opracowania. Tak zarysowany problem powoduje, że każda ocena może być przeprowadzona według odmiennej metodologii i metodyki. Bez obiektywnych kryteriów kontrola zasady pomocniczości staje się potencjalnym narzędziem gry politycznej osłabiającym pozycję Polski na arenie europejskiej.

Z analizy źródeł do artykułu okazało się, że we wszystkich cytowanych publikacjach przyjmowano optykę organów unijnych w celu przeprowadzenia przez parlamenty narodowe kontroli zasady pomocniczości projektów aktów prawnych UE. Autorki dostrzegły deficyt podejścia do wytycznych z perspektywy państwa członkowskiego. Wychodząc naprzeciw temu problemowi, przygotowano model wytycznych do kryteriów kontroli zasady pomocniczości dla komisji właściwych ds. europejskich w Sejmie RP oraz w Senacie RP. Model jest oparty na koncepcji indukcyjnej podkreślającej perspektywę strategiczną, w ramach której można zintegrować podejście polityczno-prawne na szczeblu państwa członkowskiego z oceną formalną, materialną i techniczną projektu aktu unijnego. Podejście strategiczne polega na uwzględnianiu celów krajowych polityk sektorowych w przygotowaniu opinii.

Oceniając aspekt formalny projektu aktu normatywnego, można wziąć pod uwagę następujące pytania jako wytyczne do kontroli zasady pomocniczości:

- czy projekt unijnego aktu prawnego jest zgodny z polskim porządkiem prawnym?
- w jakim zakresie dziedzina projektu aktu prawnego UE jest regulowana w polskim porządku prawnym?
- czy działanie, wynikające z projektu aktu prawnego UE, powinno być realizowane przez organy na poziomie krajowym/regionalnym/lokalnym?

W przypadku oceny technicznej projektu z perspektywy państwa członkowskiego należy znaleźć odpowiedzi na następujące pytania:

- czy działania, wynikające z projektu aktu prawnego UE, spełniają wszystkie kryteria zasady pomocniczości zawarte w dokumentach unijnych?
- czy uzasadnienie projektu aktu prawnego UE jest wewnętrznie spójne i zawiera ocenę skutków finansowych i administracyjnych dla wszystkich państw członkowskich UE, regionów, społeczności lokalnych, podmiotów gospodarczych i obywateli?

- jakie są skutki finansowe działań wynikających z projektu aktu prawnego UE, które poniesie państwo/regiony/społeczności lokalne, podmioty gospodarcze, obywatele?
- jakie są skutki administracyjne działań wynikających z projektu aktu prawnego UE, które poniesie administracja rządowa/administracja samorządowa państwa członkowskiego?
- jakie są skutki prawne działań, wynikających z projektu aktu prawnego UE, dla ustawodawstwa kraju członkowskiego?

W ocenie materialnej projekt aktu UR można zweryfikować:

- czy działanie, zawarte w projekcie unijnego aktu prawnego, ma charakter ponadnarodowy?
- czy kraj członkowski nie potrafi samodzielnie zrealizować danej sprawy, która jest podstawą działania wynikającego z projektu aktu prawnego UE (kryterium konieczności)?
- czy działanie, zawarte w projekcie unijnego aktu prawnego, służy interesowi państwa członkowskiego?
- czy działanie, zawarte w projekcie unijnego aktu prawnego, stawia wyżej interes Wspólnot?
- czy kraj członkowski nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa zewnętrznego obywatelom?
- czy kraj członkowski nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa wewnętrznego obywatelom?
- czy działania, zawarte w projekcie unijnego aktu prawnego, doprowadzają do naruszenia podziału władzy pomiędzy państwa członkowskie a organy unijne?
- czy działania, zawarte w projekcie unijnego aktu prawnego, naruszają wolność kraju członkowskiego do samostanowienia w zakresie swoich własnych potrzeb?
- czy zakres działania, wynikającego z projektu aktu prawnego UE, odpowiada podstawowym celom i czy należy je wprowadzić w przewidywanym zakresie?

Badanie kontroli oceny zasady pomocniczości z perspektywy strategicznej polega na sprawdzeniu:

- czy cel projektu unijnego aktu prawnego jest zgodny z celami zawartymi w strategiach państwa członkowskiego?
- czy cel zawarty w krajowych dokumentach strategicznych może być efektywniej osiągnięty przez wdrożenie (części lub całości) regulacji zawartych w projekcie aktu normatywnego UE?
- czy cel projektu unijnego aktu prawnego jest zgodny z priorytetami regionalnych programów operacyjnych?

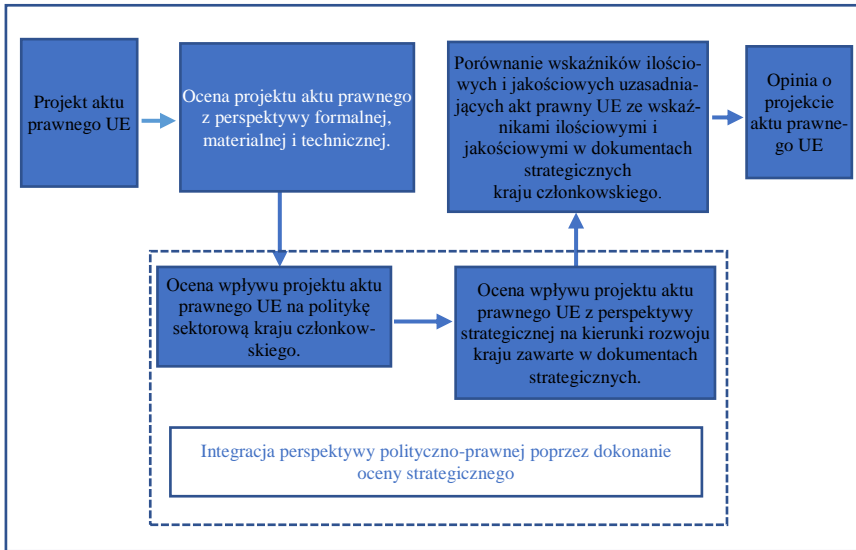
- czy wskaźniki ilościowe, wskazane w projekcie unijnego aktu prawnego, uzasadniają konieczność jego wprowadzenia?
- czy wskaźniki ilościowe, wskazane w projekcie unijnego aktu prawnego, odpowiadają wskaźnikom ilościowym zawartym w dokumentach strategicznych (odpowiedniej polityki sektorowej) państwa członkowskiego?
- czy wskaźniki jakościowe, wskazane w projekcie unijnego aktu prawnego, uzasadniają konieczność jego wprowadzenia?
- czy wskaźniki jakościowe, wskazane w projekcie unijnego aktu prawnego, odpowiadają wskaźnikom jakościowym zawartym w dokumentach strategicznych (odpowiedniej polityki sektorowej) państwa członkowskiego?
- jaka jest wartość dodana projektu aktu unijnego dla sytuacji faktycznej i prawnej kraju członkowskiego?
- w jaki sposób można osiągnąć zakładane cele projektu aktu unijnego efektywniej?

W modelu podkreślono integrację podejścia polityczno-prawnego z perspektywy kraju członkowskiego, uwydatniając interes państwa rozumiany jako zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego obywatelom. Głównym zamiarem było przedstawienie rzeczywistego obrazu zmian, jakie dotkną kraj członkowskich po wprowadzeniu unijnego aktu prawnego.

Każdy projekt unijnego aktu prawnego powinien być uzasadniony z perspektywy wskaźników jakościowych i ilościowych, które umożliwiłyby dokonanie oceny, na jakim szczeblu cel aktu mógłby być efektywniej osiągnięty⁸. Podstawą modelu jest zatem określenie, jakie są ich granice i zakres. Priorytetem powinno być odniesienie do celów strategicznych danego kraju, a następnie porównanie, czy dany projekt aktu prawnego UE będzie przyspieszał jego rozwój na różnych płaszczyznach: społecznej, gospodarczej, kulturowej, środowiskowej etc. czy też będzie go hamował lub skutkował całkowitą zmianą obranego kursu w danej polityce sektorowej.

Stosując prezentowane w artykule podejście strategiczne, należałoby porównać wskaźniki ilościowe i jakościowe projektu aktu prawnego ze wskaźnikami zawartymi w dokumentach strategicznych regulującymi daną politykę sektorową, której działanie unijne dotyczy. W ten sposób będzie można ocenić, czy interes Wspólnot przystaje do interesu krajowego oraz czy interes krajowy mieści się w interesie wspólnotowym.

⁸ Sixteenth Bi-annual Report: Development in European Union, Procedure and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny (prepared by the COSAC Secretariat), XLVI Conference, 2–4 October 2011, Warsaw 2011, s. 32–35, za: C. Mik, *op.cit.*, s. 77.



Schemat 1. Model kontroli zasady pomocniczości z perspektywy państwa członkowskiego

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie przedstawionych wytycznych można zbadać, czy zasada pomocniczości jest zintegrowana ze strategicznym planowaniem w ramach polityk sektorowych oraz czy można na podstawie wytycznych określić, jaki jest zakres zasady pomocniczości w danym państwie członkowskim, jej granice oraz samodzielność danego państwa członkowskiego w federalnej strukturze Unii Europejskiej.

Kluczowym elementem w zaprezentowanym modelu jest połączenie zasady proporcjonalności z zasadą bliskości (czyli na szczeblu instytucjonalnym i operacyjnym są podejmowane decyzje najbliższe obywateli) w perspektywie strategicznej. Dzięki temu można oszacować szybciej wartość dodaną polityki europejskiej poprzez wykazanie, że działania podejmowane samodzielnie przez instytucje państwa członkowskiego zgodnie z celami zawartymi w strategiach krajowych i regionalnych mogą być efektywniej osiągnięte, jeżeli zostaną zrealizowane na szczeblu unijnym zamiast krajowym. Ponadto model łączy w sobie zasadę harmonizacji, czyli utrzymanie spójności społeczno-gospodarczej kraju członkowskiego poprzez ukierunkowanie oceny działań, zawartych w projekcie aktu unijnego, na kierunki rozwoju polityk sektorowych w strategiach.

Zakończenie

Na podstawie niniejszych rozważań można wysunąć kilka wniosków. Po pierwsze, efektywność modelu wytycznych do kryteriów kontroli zasady pomocniczości *ex ante* można zbadać przez ocenę miejsca organu w strukturze administracji publicznej, która umożliwi mu sprawne wykonanie zadań najbliższej obywateli. Oznacza to, że bezpośrednią realizację zasady pomocniczości można zmierzyć przez odległość organu w państwowej strukturze organizacyjnej do bezpośredniego odbiorcy końcowego usługi publicznej, której dotyczyło działanie zawarte w projekcie aktu unijnego. Po drugie, wprowadzenie perspektywy strategicznej do kontroli zasady pomocniczości umożliwia osadzenia działań, proponowanych w projekcie aktu normatywnego UE, w systemie organów administracji publicznej państwa członkowskiego i przeprowadzenie oceny z uwzględnieniem pełnego kontekstu kierunków jego działania zawartych w dokumentach strategicznych. Po trzecie, przyjęcie wytycznych do kryteriów kontroli zasady pomocniczości przez komisje właściwe ds. europejskich w Sejmie RP i Senacie RP wyeliminuje swobodę w zakresie przygotowania opinii o projekcie aktu prawnego UE, zwiększy przejrzystość ich działań dla opinii publicznej oraz wzmocni ochronę interesu państwa w kontakcie z organami unijnymi. Po czwarte, opracowany model wytycznych do kontroli zasady pomocniczości projektów aktów prawnych Unii Europejskiej na etapie procedury wczesnego ostrzeżenia może także posłużyć pomocą w przygotowaniu skargi do Trybunału Sprawiedliwości.

Bibliografia

- Grzelak A., Łacny J., *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze”, 2011, nr 4.
- Kuszel K., Zreda M., *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Mik C., *Raport i wytyczne do celów kontroli poszanowania zasady pomocniczości [w:] Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Warszawa 2015.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce* (2015/3031(RSP)).
- Sixteenth Bi-annual Report: Development in European Union, Procedure and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny (prepared by the COSAC Secretariat), XLVI Conference, 2–4 October 2011, Warsaw 2011.
- Słok-Wódkowska M., *Zakres przedmiotowy kompetencji parlamentów narodowych do badania zasady pomocniczości w świetle traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2004, z. 4.

Uchwała Sejmu RP z dnia 4 lutego 2011 r. zawierająca uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych (KOM (2010) 738 wersja ostateczna) (M.P. 2011, nr 14, poz. 146).

Control of the Principle of Subsidiarity from the Perspective of a Member State on the Example of Poland

Abstract

The aim of the article is to examine the problem of guidelines for the control of the principle of subsidiarity in drafts of EU legal acts used by the Sejm and Senate of the Republic of Poland and an attempt to build, based on Polish experience, a model from the perspective of a member state, which constitutes the counterweight to the mainstream, which consists in adopting the approach of EU bodies in the opinion prepared by the parliament. With the problem outlined this way, it is necessary to consider the methodological approach to the development of guidelines for the criteria of subsidiarity control at the national level.

Keywords: control of subsidiarity principle, subsidiarity, European Union, Poland