

European Semester in the Sejm of the Republic of Poland. Institutional and legal aspects

Abstract

The article analyses the first years of the functioning of the European semester mechanism in the Sejm of the Republic of Poland from the institutional and legal perspectives. The author shows the evolution of the procedure in the lower house of the Polish parliament since the first edition of the Semester in 2011 until the last one recently ended in 2014. The research concerns the participation of different committees in the process of examining documents of the Semester cycle, EU inter-parliamentary cooperation, as well as the legal aspects of the government-parliament relations according to the cooperation act. The article also contains recommendations.

Keywords: *European semester, Sejm of the Republic of Poland, economic governance, cooperation act, European Union Affairs Committee, inter-parliamentary cooperation.*

Streszczenie

Artykuł poddaje analizie od strony prawnoinstytucjonalnej pierwsze doświadczenia związane z funkcjonowaniem semestru europejskiego w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej. Autor pokazuje ewolucje mechanizmu w izbie niższej polskiego parlamentu od pierwszej edycji semestru w 2011 r. do ostatniej zakończonej procedury w 2014 r. W pracy podniesione są m.in. kwestie udziału poszczególnych komisji sejmowych w pracach nad dokumentami składającymi się na cykl semestru, współpracy międzyparlamentarnej w UE, a także uwarunkowań prawnych semestru z uwzględnieniem współpracy między rządem i parlamentem w ramach ustawy kooperacyjnej. Artykuł zawiera także rekomendacje.

Słowa kluczowe: *semestr europejski, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzanie gospodarcze, ustawa kooperacyjna, Komisja do Spraw Unii Europejskiej, współpraca międzyparlamentarna*

Tomasz Woźnicki¹

WDiNP, Uniwersytet Warszawski

Semestr europejski w Sejmie RP. Aspekty instytucjonalne i prawne

Wprowadzenie

Politycznie semestr europejski został wprowadzony decyzją Rady Europejskiej (w formie konkluzji) z 17 czerwca 2010 r. (Rada Europejska 2010: pkt. 11) na podstawie komunikatu Komisji z 12 maja 2010 r. (Komisja Europejska 2010), a formalnie potwierdzony na mocy tzw. sześciopaku (pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy z 8 i 16 listopada 2011 r. (Rozporządzenia nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, Dyrektywa nr 2011/85/UE) regulujących nowe zasady zarządzania gospodarczego w UE), jako mechanizm bliższej koordynacji polityk gospodarczych i budżetowych państw członkowskich UE. Jest on ściśle powiązany z realizacją strategii Europa 2020. Zakłada on połączenie cykli opracowania krajowych programów reform i programów stabilności lub konwergencji (w zależności, czy dane państwo jest członkiem strefy euro) przez państwa członkowskie. Odtąd oba te dokumenty są przygotowywane równolegle, by następnie stanowić podstawę do określenia założeń budżetu państwa na kolejny rok. Pierwsza edycja semestru miała miejsce w 2011 r. W 2013 r. mechanizm został zmodyfikowany przez przyjęcie tzw. dwupaku (Rozporządzenia nr 472/2013 i 473/2013), ale miało to zastosowanie wyłącznie do państw strefy euro, a więc bez wpływu na procedurę w Polsce.

Coroczny cykl semestru europejskiego obejmuje kilka elementów. Pod koniec roku (zazwyczaj w listopadzie) Komisja Europejska publikuje komunikat: roczna analiza wzrostu gospodarczego (ang. *Annual Growth Survey*), w którym określa priorytetowe

¹ Autor pracuje jako specjalista w Biurze Spraw Międzynarodowych Kancelarii Sejmu. Artykuł przedstawia jego prywatne poglądy.

kierunki działań dla Unii na następny rok. W marcu Rada Europejska, na podstawie rocznej analizy wzrostu, określa wyzwania stojące przed Unią i formułuje wytyczne polityki gospodarczej. Następnie w kwietniu państwa członkowskie przedkładają Komisji zaktualizowane krajowe programy reform i programy stabilności lub konwergencji, uwzględniając w nich wytyczne Rady Europejskiej. W okresie od maja do czerwca dokumenty te są oceniane przez Komisję, która, w oparciu o swoją ocenę, wydaje zalecenia dla państw członkowskich (ang. *country specific recommendations*). Ostatecznie są one przyjmowane przez Radę i Radę Europejską w lipcu. Zalecenia stanowią najważniejszy element semestru i formalnie kończą proces. Choć nie mają mocy wiążącej, to niewątpliwie mają znaczenie polityczne, tym większe, jeśli dany kraj objęty jest procedurą nadmiernego deficytu². Wnioski z zaleceń państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę przy pracach nad krajowymi budżetami w drugiej połowie roku (więcej na ten temat w: strategia Europa 2020 WWW). Semestr europejski specjalną rolę przewiduje dla parlamentów narodowych, które odpowiedzialne są za uchwalanie budżetów i kontrolę rządów. Ich udział ma zapewnić procesowi większą legitymację demokratyczną.

Niniejszy artykuł poddaje analizie od strony prawnoinstytucjonalnej udział Sejmu RP w pierwszych latach funkcjonowania semestru (stan prawny na koniec 2014 r.). Autor stawia w nim hipotezę, iż obecne uwarunkowania prawno-instytucjonalne umożliwiają włączenie Sejmu RP w mechanizmy semestru w ramach ogólnych mechanizmów współpracy z rządem wynikających z ustawy kooperacyjnej. Jednocześnie autor próbuje pokazać, jak ewentualnie można usprawnić proces, natomiast świadomie nie zamierza streszczać ani oceniać debaty politycznej toczącej się w Sejmie RP w związku z realizacją semestru. Praca dotyczy ram instytucjonalnych, bowiem w jego opinii, na obecnym etapie wydają się mieć podstawowe znaczenie. Artykuł przedstawia osobiste poglądy autora.

Semestr europejski w Sejmie RP – stan obecny i ewolucja

Formalnie (na podstawie procedury z 2014 r.)³ semestr europejski w Sejmie RP rozpoczyna się na początku roku posiedzeniem Komisji do Spraw Unii Europejskiej – organu właściwego na podstawie Regulaminu Sejmu do rozpatrywania spraw związanych

² W przypadku Polski procedura nadmiernego deficytu została zawieszona.

³ Autor celowo najpierw przedstawia stan obecny, co ma podstawowe znaczenie dla analizy, a później dla pewnego porządku pokazuje, jak zmieniła się procedura.

z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Regulamin Sejmu: załącznik nr 1 pkt. 3a))⁴, poświęconym rocznej analizie wzrostu. Komisja odbywa dwa posiedzenia poświęcone komunikatowi: jedno z reprezentującym rząd ministrem gospodarki, na którym rozpatrywane jest stanowisko rządu, drugie z udziałem członka Komisji Europejskiej. Warto odnotować, iż roczna analiza wzrostu, jak i zalecenia dla państw członkowskich, podobnie jak wszystkie dokumenty konsultacyjne UE, zgodnie z Protokołem nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE (Protokół nr 1: art. 1), są przesyłane po opublikowaniu parlamentom narodowym bezpośrednio przez Komisję Europejską, równocześnie z przekazaniem ich Radzie i Parlamentowi Europejskiemu.

W marcu Komisja ds. UE odbywa posiedzenie z udziałem przedstawicieli rządu, poświęcone spotkaniu Rady Europejskiej, na którym formułowane są wytyczne polityki gospodarczej UE. Następnie, na początku czerwca, po opublikowaniu zaleceń dla państw członkowskich przez Komisję Europejską, Komisja ds. UE odbywa wspólne posiedzenie z Komisją Finansów Publicznych i Komisją Gospodarki, z udziałem członka Komisji Europejskiej oraz ministrów finansów i gospodarki, poświęcone rekomendacjom dla Polski. Rząd przedstawia wtedy także uwagi, jakie zgłosił do zaleceń.

W lipcu Komisja ds. UE już bez udziału innych komisji odbywa dyskusję na temat posiedzeń Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN), Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (EPSCO) oraz Rady Europejskiej, na których zalecenia uzyskują formalną akceptację. Jednocześnie w lipcu Komisja odbywa dodatkowe posiedzenie z udziałem ministra gospodarki, na którym podsumowuje zalecenia i cały mechanizm semestru.

Natomiast ani Komisja do Spraw Unii Europejskiej, ani komisje branżowe nie rozpatrują krajowego programu reform i programu konwergencji zarówno przed, jak i po przekazaniu ich do instytucji UE. Odpowiedzialni za ich przygotowanie – odpowiednio minister gospodarki i minister finansów – nie mają obowiązku i nie konsultują tych dokumentów z parlamentem. Sejm RP jest formalnie informowany o ich treści. Dopiero przy rozpatrywaniu zaleceń w czerwcu, jak już Komisja Europejska dokona ich oceny. Niewątpliwie stanowi to niedoskonałość obecnego mechanizmu i postawie powinni się zastanowić nad jego zmianą.

Semestr europejski jest mechanizmem złożonym i wieloaspektowym. Jeśli spojrzeć na treść zaleceń dla Polski np. z 2014 r., to dotyczą one wielu elementów: podatków,

⁴ Do Komisji kierowane są m.in. projekty aktów Unii Europejskiej niemających mocy prawnej, w szczególności propozycje wytycznych przyjmowanych w sferze unii gospodarczej i pieniężnej oraz w sferze zatrudnienia (Regulamin Sejmu: art. 148b).

kwestii emerytalnych, energetycznych i edukacyjnych (Rada 2014). Wymaga, zatem udziału także komisji branżowych. Zaangażowanie Komisji Finansów Publicznych, która odpowiada za prace nad krajowym budżetem oraz Komisji Gospodarki, w której zakresie działania leżą sprawy szeroko rozumianej polityki gospodarczej nie powinno specjalnie dziwić. Oczywiście katalog mógłby być szerszy (sama reforma KRUS to zakres działania Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny), ale jak dotąd przyjęty system zakłada udział trzech przedstawionych wyżej komisji, z centralną rolą Komisji ds. UE.

Wbrew pozorom dyskusja na temat udziału poszczególnych komisji ma większe znaczenie niż tylko przedstawienie trybu pracy Sejmu RP, bowiem dotyczy szerzej modelu udziału Sejmu RP w pracach UE (nie tylko w sferze zarządzania gospodarczego). System przyjęty w Polsce zakłada wiodącą pozycję Komisji do Spraw Unii Europejskiej w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, co wynika po części z uwarunkowań historycznych⁵. Komisja, w imieniu Sejmu RP, opiniuje wszystkie projekty stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie jakich projektów aktów ustawodawczych UE dotyczą i z jakiej są dziedziny. Z jednej strony niewątpliwie ułatwia to koordynację, gdyż wszystkie projekty są rozpatrywane przez jedną komisję. Z drugiej strony może rodzić problemy, bowiem później komisje branżowe pracują nad wdrożeniem prawa, na które teoretycznie nie miały żadnego wpływu. Wydaje się, że udział komisji branżowych w Sejmie RP w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE mógłby zostać zwiększony. Mechanizm znajdujący zastosowanie w semestrze, który włącza komisje branżowe, stanowi dobry przykład współpracy i mógłby być kontynuowany przy innych kwestiach (np. budżetu UE albo wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa).

Ciekawie powyższy problem wygląda, jeśli przeanalizujemy, jak zmieniała się cała procedura od wejścia w życie mechanizmu w 2011 r. Pierwsze posiedzenie Komisji do Spraw Unii Europejskiej poświęcone informacji na temat semestru odbyło się już 3 lutego 2011 r., a więc prawie na rok przed wejściem w życie sześciopak (wszedł w życie 13 grudnia 2011 r.). W dniu 14 kwietnia 2011 r. Komisja do Spraw Unii Europejskiej odbyła wspólne posiedzenie z Komisją Finansów Publicznych i Komisją Gospodarki poświęcone kwestiom reformy zarządzania gospodarczego w UE z uwzględnieniem semestru europejskiego (Komisja do Spraw Unii Europejskiej VI kadencji WWV).

⁵ Wynika to m.in. z faktu, iż w procesie dostosowania prawa przed akcesją stworzona została specjalna komisja, która po wejściu Polski do UE została przekształcona w obecną Komisję do Spraw Unii Europejskiej.

Następnie kwestie reformy zarządzania gospodarczego były przedmiotem spotkania przewodniczących komisji finansów w trakcie polskiej prezydencji w dniach 18-19 września 2011 r. (Parlamentarny wymiar polskiej prezydencji WWW). Tematyka pojawiła się zatem w Sejmie stosunkowo wcześniej. Co więcej, od pierwszego semestru w 2011 r. Komisja do Spraw Unii Europejskiej rozpoczęła badanie dokumentów składających się na ów cykl. 8 kwietnia 2011 r. po raz pierwszy rozpatrzyła roczną analizę wzrostu (bez udziału członka Komisji Europejskiej), a 30 sierpnia zalecenia dla Polski (bez udziału pozostałych komisji i również bez udziału członka Komisji) (Komisja do Spraw Unii Europejskiej VI kadencji WWW).

Rok później Komisja powtórzyła procedurę (w dniu 1 marca omówiła roczną analizę wzrostu, a w dniu 13 września zalecenia). Dodatkowo 14 czerwca Komisja przedyskutowała z rządem pierwsze doświadczenia związane z funkcjonowaniem semestru (Komisja do Spraw Unii Europejskiej VII kadencji WWW).

W 2013 r. system uległ znaczącej modyfikacji w stronę obecnej procedury. Wprowadzono dodatkowe posiedzenie poświęcone rocznej analizie wzrostu z udziałem członka Komisji Europejskiej (22 lutego), a posiedzenie w sprawie zaleceń rozszerzono na trzy komisje oraz zaproszono, oprócz przedstawicieli rządu, członka Komisji Europejskiej. Co więcej, posiedzenie przesunięto na czerwiec (odbyło się 7 czerwca), jeszcze zanim zalecenia zostały przyjęte przez Radę (Komisja do Spraw Unii Europejskiej VII kadencji WWW).

W 2014 r. procedurę powtórzono, przy czym informacja rządu w sprawie zaleceń (rozpatrzona w dniu 5 czerwca) została rozszerzona o uwagi, jakie rząd przesłał Komisji Europejskiej (posłowie wnioskowali o to rok wcześniej). Wprowadzono także dodatkowe posiedzenie podsumowujące zalecenia w dniu 24 lipca, po przyjęciu ich przez Radę (Komisja do Spraw Unii Europejskiej VII kadencji WWW).

W kwestii informacji dotyczących posiedzeń Rady Europejskiej oraz Rady, tutaj procedura nie musiała ulegać zmianie. Zarówno pod rządami obecnej, jak i poprzedniej ustawy kooperacyjnej Komisja je rozpatrywała w stosownym trybie.

Podsumowując, Sejm RP szybko zainteresował się tematem nowego mechanizmu koordynacji polityki gospodarczej, po czym rok do roku usprawniał proces, co rodzi nadzieję, iż w kolejnych edycjach semestru dojdzie do kolejnej modyfikacji, przede wszystkim w kwestii rozpatrzenia krajowego programu reform i programu konwergencji⁶.

⁶ W planach pracy Komisji do Spraw Unii Europejskiej, Komisji Finansów Publicznych i Komisji Gospodarki na okres: 1 stycznia-31 lipca 2015 r. zaplanowane jest posiedzenie poświęcone

Semestr europejski a ustawa kooperacyjna

Jeśli chodzi o uwarunkowania prawne udziału Sejmu RP w semestrze europejskim, to podstawowe znaczenie ma Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Ustawa 2010/1395) – zwana dalej ustawą kooperacyjną. Określa ona zasady współpracy między rządem i parlamentem w kwestiach członkostwa Polski w UE⁷. Ustawa m.in. nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia Sejmowi projektów stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektów aktów ustawodawczych Unii Europejskiej (Ustawa 2010/1395: art. 7 ust. 1), a także zasięgnięcia opinii Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP, przed zajęciem stanowiska wobec tych projektów na posiedzeniu Rady (Ustawa 2010/1395: art. 11 ust. 1). Komisja może wyrazić opinie wobec projektów aktów ustawodawczych UE (Ustawa 2010/1395: art. 7 ust. 4), która powinna stanowić podstawę stanowiska rządu, ale w przypadku, gdyby rząd się do niej nie zastosował, członek Rady Ministrów musi wyjaśnić Komisji przyczyny rozbieżności (Ustawa 2010/1395: art. 13).

Dokumenty ze sfery zarządzania gospodarczego UE w ramach semestru europejskiego nie są jednak aktami ustawodawczymi UE, dlatego w pracach nad nimi Komisja do Spraw Unii Europejskiej wykorzystuje inny mechanizm w postaci art. 3 ust. 2 ustawy kooperacyjnej, który przede wszystkim znajduje zastosowanie do dokumentów UE niemających mocy prawnej (komunikatów, białych i zielonych ksiąg itp.). Na żądanie organu właściwego na podstawie Regulaminu Sejmu Rada Ministrów przedstawia informację o sprawie związanej z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Na tej podstawie rząd przygotowuje do tych dokumentów stanowisko przyjmowane przez Komitet do Spraw Europejskich. Art. 3 ust. 2 ustawy jest także podstawą przesyłania informacji na temat posiedzeń Rady Europejskiej, niektórych formacji Rady, na których nie są przyjmowane projekty aktów ustawodawczych UE (zazwyczaj Rady ds. Zagranicznych) oraz wszelkich informacji związanych z tematyką członkostwa Polski w UE, które nie są normowane w innych przepisach ustawy kooperacyjnej i Regulaminu Sejmu. Dla semestru europejskiego nie ma zatem specjalnej ustawowej ścieżki postępowania.

informacji rządu nt. krajowego programu reform i programu konwergencji, co stanowi dobry prognostyk do zmiany procedury.

⁷ Ponieważ praca dotyczy Sejmu RP, kwestie udziału Senatu RP są pominięte.

Teoretycznie zalecenia mogłyby być rozpatrywane także w trybie art. 8 ustawy⁸, ale szybkie tempo prac w Radzie nad tym dokumentem powoduje, iż tryb szybko stawałby się bezprzedmiotowy. Przy mechanizmie art. 3 ust. 2 ustawy, ewentualne przyjęcie dokumentu w Radzie nie kończy postępowania.

Drugi przepis, który znajduje zastosowanie w pracach nad semestrem jest związany z wspomnianym wcześniej art. 11 ustawy kooperacyjnej. Zgodnie, z przepisem przed rozpatrzeniem w Radzie projektu aktu ustawodawczego Unii Europejskiej, Rada Ministrów zasięga opinii organu właściwego na podstawie Regulaminu Sejmu (i Senatu), przedstawiając na piśmie informację o stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie. I chociaż ani roczna analiza wzrostu, ani zalecenia dla państw członkowskich nie są projektami aktów ustawodawczych, to przy okazji informacji o posiedzeniach Rady przedstawiciel rządu informuje o planowanych decyzjach w tym obszarze. Szczególnie ma to zastosowanie przy lipcowych posiedzeniach Rady ds. Gospodarczych i Finansowych oraz Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, na których zalecenia uzyskują akceptację. Jeśli chodzi o Radę Europejską, tak jak było wspomniane, podstawę przekazania informacji dla Sejmu RP stanowi art. 3 ust. 2 ustawy kooperacyjnej.

Osobny problem stanowią krajowy program reform i program konwergencji. Nie ma odrębnego trybu, w ramach którego rząd byłby zobligowany informować parlament o zawartości tych dokumentów ani przed ani po przesłaniu ich do instytucji UE. W obecnych uwarunkowaniach prawnych (poza ogólnymi mechanizmami przewidzianymi w Regulaminie Sejmu), Sejm RP i Komisja zawsze mogłyby skorzystać z mechanizmu art. 3 ust. 2 ustawy, ale zasadne wydaje się wprowadzenie trybu, w którym Rada Ministrów przesyłałaby informacje na ich temat niejako z automatu. Pytanie – czy do zaopiniowania – pozostaje kwestią otwartą, bowiem terminy UE mogłyby ten proces utrudnić.

⁸ Ma on zastosowanie do aktów prawnych UE, niebędących aktami ustawodawczymi. Na żądanie organu właściwego na podstawie Regulaminu Sejmu, w terminie 14 dni od dnia otrzymania żądania, Rada Ministrów przedstawia projekty stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej do tych aktów. Organ właściwy na podstawie Regulaminu Sejmu (lub Senatu) mogą wyrazić opinie o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa terminie 21 dni od dnia przekazania projektu stanowiska (Ustawa 2010: art. 8 ust. 1 i 2).

Współpraca międzyparlamentarna

Ważną część wymiaru parlamentarnego semestru europejskiego stanowi współpraca międzyparlamentarna. Pierwotnie miała ona formę spotkań przewodniczących komisji finansów lub gospodarki organizowanych co sześć miesięcy przez parlament państwa sprawującego prezydencję (w ramach tzw. parlamentarnego wymiaru prezydencji) oraz międzyparlamentarnych spotkań komisji w Parlamencie Europejskim organizowanych przez Komisję ds. Budżetu (BUDG), Komisję ds. Gospodarczych i Walutowych (ECON) oraz Komisję Zatrudnienia i Spraw Społecznych (EMPL) Parlamentu Europejskiego. Te drugie spotkania z czasem zostały przekształcone w tzw. Europejski Tydzień Parlamentarny (ang. *European Parliamentary Week*), odbywający się na początku każdego roku w Parlamencie w Brukseli.

Sytuację zmieniło wejście w życie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. paktu fiskalnego UE), którego artykuł 13 założył powołanie międzyparlamentarnej konferencji mającej na celu omówienie polityk budżetowych oraz innych kwestii będących przedmiotem niniejszego Traktatu, z udziałem przedstawicieli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego (Traktat 2013: art. 13). Konferencja ta została powołana w kwietniu 2013 r. przez Konferencję Przewodniczących Parlamentów UE (KPPUE) w Nikozji (Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej 2013, pkt 7, s. 5). Zgodnie z decyzją przewodniczących nowa konferencja zastąpiła dotychczasowe spotkania przewodniczących komisji, a w jej skład weszli przedstawiciele wszystkich parlamentów narodowych państw członkowskich UE, niezależnie czy dany kraj jest sygnatariuszem paktu fiskalnego. Spotkania konferencji odbywają się dwa razy do roku. W pierwszym półroczu spotkanie odbywa się w Parlamencie Europejskim w Brukseli (współgospodarzem i współprzewodniczącym jest PE oraz parlament państwa sprawującego prezydencję), w drugim półroczu w parlamencie państwa sprawującego prezydencję, pod jego przewodnictwem (Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej 2013, pkt. 8–9, s. 5–6). Pierwsze posiedzenie konferencji odbyło się w październiku 2013 r. w Wilnie. Obecnie konferencja pracuje nad regulaminem.

Konkluzje konferencji ani podobnych spotkań nie są wiążące dla parlamentów, mogą mieć jednak polityczne znaczenie. Przede wszystkim służą one wymianie poglądów, doświadczeń i najlepszych praktyk związanych z funkcjonowaniem semestru. Włączenie parlamentów w proces ma służyć zapewnieniu mu większej legitymacji demokratycznej.

Zgodnie z decyzją marszałka Sejmu, Wysoką Izbę w pracach międzyparlamentarnej konferencji reprezentują przewodniczący Komisji do Spraw Unii Europejskiej, Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Gospodarki lub wskazani przez nich przedstawiciele. Reprezentacja Sejmu RP liczy więc trzech posłów, przy zachowaniu parytetu między trzema komisjami. Zgodnie z porozumieniem między marszałkami Sejmu i Senatu, zachowany jest także parytet między Sejmem i Senatem – po trzech przedstawicieli⁹.

Komisje nie odbywają specjalnych posiedzeń ani przed, ani po posiedzeniach konferencji. Członkowie delegacji nie są wiązani żadnym mandatem. Z każdego spotkania konferencji delegacja przedstawia sprawozdanie przesyłane marszałkowi Sejmu oraz prezydiom trzech komisji.

Wskazanie przewodniczących trzech komisji zaangażowanych w proces semestru, jako członków delegacji Sejmu RP, przy zachowaniu parytetu między nimi, wydaje się dobrym i spójnym rozwiązaniem. Stwarza to możliwość, iż prezentowane przez delegację stanowisko może w większym stopniu uwzględniać wyniki debaty przeprowadzonej w ramach parlamentarnego wymiaru semestru (np. przy okazji dyskusji nad zaleceniami dla Polski). Oczywiście zależy to od woli i zaangażowania poszczególnych członków delegacji.

Wnioski

Oceniając pierwsze doświadczenia funkcjonowania semestru w Sejmie RP należy zauważyć, iż **obecne uwarunkowania prawno-instytucjonalne wynikające z ustawy kooperacyjnej umożliwiły Izbie włączenie się jego mechanizmy**. Praktycznie od pierwszego cyklu w 2011 r. Sejm RP uczestniczył w nowym systemie zarządzania gospodarczego UE. Początkowo obejmowało to dyskusję Komisji do Spraw Unii Europejskiej, która jest organem wiodącym jeśli chodzi o sprawy związane z członkostwem Polski w UE, z przedstawicielami rządu, poświęconą rocznej analizie wzrostu i zaleceniom dla Polski. Później procedura została rozszerzona o Komisję Finansów Publicznych i Komisję Gospodarki oraz – co najważniejsze – bezpośredni dialog posłów z Komisją Europejską poświęcony kwestiom semestru. Włączenie komisji branżowych należy ocenić pozytywnie zwłaszcza w kontekście wiodącej roli Komisji Finansów

⁹ Rozwiązanie jest zgodne z przyjętą wcześniej zasadą dla polskiej delegacji dla Międzyparlamentarną Konferencję ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Publicznych w późniejszych pracach nad budżetem państwa. Na marginesie warto zauważyć, iż podobny mechanizm włączenia komisji branżowych w kwestie polityki europejskiej mógłby znaleźć zastosowanie także w innych obszarach, co mogłoby doprowadzić do pogłębienia europeizacji Sejmu RP.

Pozytywnie należy odnotować także oddelegowanie przewodniczących komisji zaangażowanych w semestr do reprezentowania izby w pracach różnych ciał międzyparlamentarnych w obszarze zarządzania gospodarczego UE, w tym przede wszystkim międzyparlamentarnej konferencji z art. 13 paktu fiskalnego UE, a wcześniej spotkań organizowanych przez parlament państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie UE lub Parlament Europejski. Stanowisko prezentowane przez delegację Sejmu może być dzięki temu bardziej skoordynowane i spójne z pracami trzech komisji, przy czym należy poczynić założenie, iż posłowie członkowie delegacji nie są wiązani żadnym mandatem.

Jeśli chodzi o deficyty parlamentarnego wymiaru semestru w Sejmie RP, to głównym problemem jest brak debaty nad krajowym programem reform i programem konwergencji ani przed, ani po przesłaniu ich do Komisji Europejskiej. Ten element wymaga zmiany – najlepiej ustawowej – a przynajmniej zastosowania art. 3 ust. 2 ustawy kooperacyjnej. Nie ulega wątpliwości, iż informacja rządowa poświęcona tym dokumentom powinna być przedmiotem obrad Sejmu RP (lub poszczególnych komisji). Bez tego parlamentarny wymiar semestru w Polsce pozostanie co najmniej niepełny.

Semestr europejski powinien mieć swój osobny tryb w ustawie kooperacyjnej. Rada Ministrów np. mogłaby mieć obowiązek zasięgnięcia opinii Sejmu RP albo organu właściwego na podstawie Regulaminu Sejmu przed zajęciem stanowiska w kwestiach dokumentów związanych z semestrem na forum Rady (jak to ma miejsce przy projektach aktów ustawodawczych), a jeśli byłoby to trudne ze względu na harmonogram pracy instytucji UE, to do rozważenia pozostaje obowiązek informacyjny. Obecnie stosowana procedura art. 3 ust. 2 ustawy, mimo pozytywnych doświadczeń, wydaje się rozwiązaniem zastępczym.

Stworzenie właściwych ram instytucjonalnych dla udziału Sejmu RP w semestrze jest szczególnie ważne, zważywszy na fakt, iż to ostatecznie Sejm RP jest odpowiedzialny za uchwalenie krajowego budżetu (niejako efektu końcowego semestru). Dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu nowych procedur związanych z semestrem w Sejmie RP, z wiodącą rolą Komisji do Spraw Unii Europejskiej, są pozytywne, przy czym mechanizm wymaga dalszego usprawnienia przede wszystkim jeśli chodzi o rozpatrywanie dokumentów krajowych i większe zaangażowanie komisji branżowych.

Bibliografia:

- DYREKTYWA 2011/85/UE Rady z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. Urz. UE L/2011/306/1 z 23.11.2011.
- KOMISJA DO SPRAW UNII EUROPEJSKIEJ RP VII KADENCJI (WWW), <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PosKomZrealizowane.xsp?komisja=SUE> (01.12.2014).
- KOMISJA DO SPRAW UNII EUROPEJSKIEJ SEJMU RP VI KADENCJI (WWW), <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&SUE> (01.12.2014).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2010), Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i komitetu Regionów: Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej, COM(2010) 250 wersja ostateczna, Bruksela.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2011a), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu-Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys, COM(2011) 11 wersja ostateczna, Bruksela.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2011b), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zakończenie pierwszego europejskiego semestru koordynacji polityki gospodarczej: wytyczne dla polityki krajowej na lata 2011-2012, zawierającego zalecenia Komisji dotyczące zaleceń Rady COM(2011) 400 wersja ostateczna, Bruksela.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2011c), Komunikat Komisji: Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012 r., COM(2011) 815 wersja ostateczna, Bruksela.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2012a), Komunikat Komisji: Roczna analiza wzrostu na 2013 r., COM(2012) 750 wersja ostateczna, Bruksela.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2012b), Zalecenie Komisji dotyczące zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 roku oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015, COM(2012) 323 wersja ostateczna, Bruksela.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2013), Komunikat Komisji: Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r., COM(2013) 800 wersja ostateczna, Bruksela.
- KONFERENCJA PRZEWODNICZĄCYCH PARLAMENTÓW UNII EUROPEJSKIEJ (2013), Konkluzje prezydencji Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE (Nikozja, 21-23 kwietnia 2013 r.).

- PROTOKÓŁ (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012.
- RADA (2013), Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016, COM(2013) 371 wersja ostateczna, Bruksela.
- RADA (2014), Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r., COM(2014) 422 wersja ostateczna, Bruksela.
- RADA EUROPEJSKA (2010), Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 2010 r., Bruksela.
- REGULAMIN SEJMU RP.
- ROZPORZĄDZENIE 1173/2011/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dz. Urz. UE L/2011/306/1 z 23.11.2011.
- ROZPORZĄDZENIE 1174/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dz. Urz. UE L/2011/306/1 z 23.11.2011.
- ROZPORZĄDZENIE 1175/2011 Parlamentu Europejskiego i z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L/2011/306/1 z 23.11.2011.
- ROZPORZĄDZENIE 1176/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz. Urz. UE L/2011/306/1 z 23.11.2011.
- ROZPORZĄDZENIE 1177/2011 Rady z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L/2011/306/1 z 23.11.2011.
- ROZPORZĄDZENIE 472/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej, Dz. Urz. UE L/2013/140/1 z 27.05.2013.
- ROZPORZĄDZENIE 473/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów

- planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro, Dz. Urz. UE L/2013/140/1 z 27.05.2013.
- STRATEGIA EUROPA 2020 – strona oficjalna (WWW): http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm (dostęp: 15.09.2014 r.).
- TFUE, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012.
- TRAKTAT (2013) o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, Dz.U. 2013 poz. 1258.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012.
- USTAWA (2010/1395) z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. nr 213, poz. 1395.
- WYMIAR PARLAMENTARNY POLSKIEJ PREZYDENCJI (WWW): <http://www.parl2011.pl/> (01.12.2014).