

RAPORT PRAWORZĄDNOŚĆ PROCEDURALNA W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM



DOBROMIR
SOŚNIERZ

IOAC
Ośrodek Analiz
Cegielskiego



RAPORT

PRAWORZĄDNOŚĆ PROCEDURALNA

W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM

Redakcja naukowa:
dr Tymoteusz Zych

Autorzy:
Konrad Dyda
Piotr Mikusek
dr Bohdan Pretkiel
Bartosz Zalewski

PRZYGOTOWANY NA ZLECENIE
Dobromira Sośnierza
Posła niezrzeszonego do Parlamentu Europejskiego

PRZEZ
Fundacja Ośrodek Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego
przy współpracy z ekspertami Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Bruksela 2018

Odpowiedzialność za opinie wyrażone w niniejszej publikacji spoczywa wyłącznie na autorze (autorach).
Opinie te niekoniecznie odzwierciedlają stanowisko Parlamentu Europejskiego

**Fundacja Ośrodek Analiz
Prawnych, Gospodarczych i Społecznych
im. Hipolita Cegielskiego**

www.osrodekanaliz.pl

biuro@osrodekanaliz.pl

**Raport opracowany we współpracy
z ekspertami Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris**

**Redakcja naukowa
dr Tymoteusz Zych**

Autorzy

Konrad Dyda (rozdz. 2, 3)

Piotr Mikusek (rozdz. 5)

dr Bohdan Pretkiel (rozdz. 5)

Bartosz Zalewski (rozdz. 1, 4)

Recenzenci:

dr Marcin Olszówka

dr Filip Ludwin

Współpraca merytoryczna:

Krystian Grabowski

Opracowanie graficzne:

Błażej Zych

Jolanta Różacka

Zdjęcie na okładce:

wikipedia.org

Wydanie 2, uzupełnione.

ISBN: 978-83-951423-2-1

Bruksela 2018

SPIS TREŚCI

Główne tezy raportu	1
Wstęp posła do Parlamentu Europejskiego Dobromira Sośnierz.	5
Uwagi wprowadzające redaktora naukowego. Pojęcie praworządności proceduralnej	7
Rozdział I. Aspekty proceduralne zasady praworządności – historia idei i jej znaczenie dla Unii Europejskiej .9	
Rozdział II. Podejmowanie decyzji przez Parlament Europejski	21
2.1. Pozycja i kompetencje Parlamentu Europejskiego	21
2.2. Tryb funkcjonowania Parlamentu Europejskiego	22
2.3. Problem w określeniu tzw. większości optycznej	24
2.4. Podejmowanie decyzji przez Parlament Europejski i wybrane parlamenty narodowe - analiza porównawcza.	31
2.5. Wnioski.	32
Rozdział III. Tempo głosowań w Parlamencie Europejskim	35
3.1. Analiza tempa przeprowadzania wybranych głosowań	35
3.2. Problemy związane z tempem tłumaczenia	45
3.3. Stosunek posłów do sposobu prowadzenia obrad	46
3.4. Specyfika pracy komisji Parlamentu Europejskiego	51
3.5. Wnioski.	57
Rozdział IV. Korum w Parlamencie Europejskim.	59
Rozdział V. Zarys problematyki obiegu dokumentów	65
5.1. Liczba dokumentów w obiegu	65
5.2. Odstęp czasowy pomiędzy datą powstania dokumentu a głosowaniem sprawozdania.	71
5.3. Dodatkowe zasoby frakcji politycznych	80
5.4. Wnioski z wyników badań.	81
5.5. Dostęp do dokumentów publicznych Parlamentu Europejskiego	83
5.6. Wnioski.	88
Bibliografia	91
Załączniki	96
Biogramy redaktora, autorów i recenzentów	107

GŁÓWNE TEZY RAPORTU

1. Zasada praworządności stanowi jedną z wartości, o które oparta jest Unia Europejska. W związku z tym przyjąć należy, że wszystkie instytucje Unii Europejskiej związane są obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE: „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”.
2. Naruszenia istotnego wymogu proceduralnego są jedną z podstaw do kwestionowania legalności aktów Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 263 TFUE. Naruszenie istotnego wymogu proceduralnego oznacza zarówno naruszenie procesu decyzyjnego, jak i formy aktu. Jako przykład naruszenia istotnego wymogu proceduralnego wskazać można sytuację, w której dany akt powinien być przyjęty większością kwalifikowaną, podczas gdy w rzeczywistości przyjęto go większością zwykłą lub zastosowanie głosowania korespondencyjnego w sytuacji, gdy nie wszyscy członkowie danego gremium wyrazili na nie zgodę.
3. Sprawy inicjowane przez wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności aktów, o których mowa w art. 263 TFUE stanowią istotną część ogółu spraw rozpoznawanych przez Sąd (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej). W 2017 r. Sąd rozpoznał 371 tego rodzaju spraw, co stanowi 40,46 % wszystkich rozpoznanych przez ten organ spraw ogółem.
4. Obecnie – zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony – wyróżnia się cztery rodzaje kompetencji Parlamentu Europejskiego: prawodawcze, kontrolne, kreacyjne oraz w zakresie stosunków zewnętrznych. Pomimo tego, że Parlament Europejski nie posiada samodzielnej inicjatywy ustawodawczej, a także pozostałe ze swoich kompetencji wykonuje w ścisłej współpracy z innymi instytucjami unijnymi – co wynika z historii integracji europejskiej – Parlament pozostaje niezwykle ważnym forum kształtowania polityki Unii Europejskiej, tym bardziej, że jest to jedyny organ unijny posiadający legitymację wprost od obywateli Unii. Stąd też jego działanie powinno spełniać najwyższe standardy praworządności. Niestety w praktyce sposób prowadzenia obrad znacząco obiega od współczesnych standardów demokracji parlamentarnej.
5. Przede wszystkim znacząco od tych standardów odbiega przeprowadzenie głosowania na podstawie podniesienia ręki oraz ocenę jego wyników „optycznie” przez przewodniczącego obradom. Prowadzi do sytuacji, w której wynik wielu głosowań nie zależy od faktycznej woli posłów, ale od oceny dokonanej przez przewodniczącego. Niestety przeprowadzone badania dowiodły, że bardzo często rozmija się ona z faktycznym stanowiskiem deputowanych. Drugim z czynników świadczących o niskiej kulturze prawnej w zakresie przestrzegania norm proceduralnych w Parlamencie Europejskim jest prowadzenie głosowań w tempie uniemożliwiającym prawidłowe tłumaczenie, a w wielu przypadkach oddanie przez posłów głosu zgodnie ze swoją wolą.
6. Ujawnione nieprawidłowości w funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego – zwłaszcza w zakresie podejmowania decyzji prawodawczych – pozwalają na sformułowanie propozycji działań, które pozwoliłyby na podniesienie kultury procedowania przez ten ważny organ Unii Europejskiej. Przede wszystkim warto wskazać, iż kontrola zgodności z prawem procesu przyjęcia aktów prawodawczych Unii Europejskiej przewidziana w art. 263 TFUE nie stanowi jedynej metody weryfikacji prawidłowości sposobu prowadzenia głosowań. Spore kompetencje w tym zakresie posiadają sami posłowie do PE, którym regulamin Parlamentu Europejskiego

przyznaje szereg uprawnień pozwalających oddziaływać na prawidłowy charakter toku obrad. W pierwszej kolejności należy tu podkreślić uprawnienie do żądania przez posłów wniosków o weryfikację wyniku głosowania przeprowadzonego przez podniesienie ręki za pomocą systemu elektronicznego (art. 182a ust. 1 Regulaminu PE). Co prawda jest to narzędzie niedoskonałe, gdyż przewodniczący obradom nie ma obowiązku zarządzenia weryfikacji, a jego decyzje w tym zakresie są ostateczne (art. 182a ust. 3 Regulaminu PE). Jednak przeprowadzone badania jasno wskazują, iż nacisk posłów do PE w praktyce przynosi pożądaný skutek w postaci przeprowadzenia przez przewodniczącego obradom weryfikacji elektronicznej.

7. Ponadto podkreślić należy, że każdy poseł do Parlamentu Europejskiego ma prawo zabierać głos w celu zwrócenia uwagi przewodniczącego obradom na nieprzestrzeganie przez niego Regulaminu (art. 184a ust. 1 Regulaminu PE).
8. W tym kontekście należy postulować całkowite wyeliminowanie lub radykalne ograniczenie możliwości wyników głosowania na podstawie „większości optycznej”.
9. W oparciu o rozwiązania techniczne przyjęte w parlamentach państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym w Polsce, wskazane jest dostosowanie systemu głosowań elektronicznych do współczesnych standardów, pozwalających na każdorazowe podanie nie tylko nazwy głosowanego aktualnie aktu prawnego, ale także nazw głosowanych poprawek. Nie ma przeszkód, by taki model wprowadzić także podczas głosowań w komisjach parlamentarnych.
10. Oprócz liczby dokumentów w obrocie, kluczowym czynnikiem utrudniającym merytoryczną pracę europosłów jest krótki czas od otrzymania informacji o zawartych kompromisach w toku procedury legislacyjnej do głosowania nad nimi.
11. Europosłowie zdani są zatem na współpracowników oraz pracowników PE. Badania wykazały, że zasoby ludzkie, którymi dysponują europosłowie są ściśle związane z przynależnością do grupy (frakcji) politycznej. Im większa frakcja, tym większe zasoby ludzkie, przy czym nie można określić tego wzrostu jako proporcjonalny.
12. Od tego czy dany europoseł należy do frakcji i jak duża jest ta frakcja, zależy komfort wykonywania jego pracy, obecnie istniejący system finansowania, choć podlega zmianom, to promuje większe grupy polityczne, a posłom niezrzeszonym oraz należącym do najmniejszych frakcji utrudnia sprawowanie mandatu w sposób rzetelny i merytoryczny, co z kolei może być postrzegane jako dyskryminacja deputowanych ze względu na posiadane poglądy lub przynależność do grupy politycznej. Warto zatem rozważyć zmianę sposobu finansowania podmiotów politycznych z budżetu UE na niedyskryminujący mniejszości, jednak przy uwzględnieniu liczebności frakcji.
13. Należy zadać pytania: Jaka jest podstawa aksjologiczna tak rażącej dysproporcji w finansowaniu, a co za tym idzie dostępu do zaplecza analityczno-eksperckiego? Czy dysproporcje te nie są sprzeczne z zasadą praworządności jako dyskryminujące mniejszość posłów o mniej popularnych poglądach? Czy obywatele UE głosujący na eurodeputowanych wiedzą, że w zależności od tego czy ich kandydat będzie należał do dużej frakcji, różny będzie jego dostęp do zasobów? Czy liczba dokumentów w obiegu nie jest dostosowana jedynie do posiadających liczne zaplecze eurodeputowanych będących członkami głównych frakcji?
14. Dostęp do dokumentów, stanowiący jeden z aspektów dostępu do informacji oraz budowania zaufania obywateli do instytucji unijnych, znajduje swoje umocowanie traktatowe w art. 15

ust. 3 TFUE. Ze względu na regulacje znajdujące się w prawie pierwotnym wszelkie wyjątki mające na celu ograniczenie tego prawa powinny znajdować swoje wyraźne odzwierciedlenie w przepisach oraz nie należy ich interpretować rozszerzająco.

15. Rozporządzenie w sprawie publicznego dostępu do dokumentów może stanowić i w pewnym zakresie stanowi, jak pokazuje orzecznictwo unijnego wymiaru sprawiedliwości, pole do nadużyć instytucjonalnych polegających na nieuzasadnionych odmowach dostępu do dokumentów unijnych. Biorąc pod uwagę orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej należałoby dokonać rewizji rozporządzenia w celu jego dopasowania do utrwalonej judykatury oraz zapewnienia uproszczonych i usprawnionych mechanizmów kontroli instytucjonalnej odmów udostępnienia dokumentów unijnych. Dodatkowo warto również rozważyć wprowadzenie maksymalnego czasu, w jakim dokument, który nie podlega wyłączeniu z udostępniania, powinien znaleźć się w bazach danych poszczególnych instytucji.
16. Instytucje unijne powinny podjąć kroki mające na celu ujednolicenie metod interpretacyjnych przepisów odnoszących się do udostępniania dokumentów. Liczba wniosków wpływających do poszczególnych podmiotów może powodować powstawanie różnic w interpretacji poszczególnych wyłączeń. Nie mogą one jednak prowadzić do nierównego traktowania wnioskodawców, gdyż taka sytuacja naruszałaby zasady ich równości wobec prawa.
17. Konieczne jest również usprawnienie funkcjonowania baz danych już udostępnionych dokumentów oraz mechanizmów wyszukiwania działających w ich obrębie tak, aby w jak najbardziej kompleksowy sposób można byłoby wyszukiwać akty nie tylko po ich oznaczeniu i tytule, lecz także treści aktu.

WSTĘP POSŁA DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO DOBROMIRA SOŚNIERZA

Kiedy po raz pierwszy jechałem do Brukseli, żeby objąć mandat opuszczony przez Janusza Korwin-Mikkego w Parlamencie Europejskim, byłem pewien, że jestem już gotowy z grubsza na wszystko, co mogłoby mnie tutaj przerazić. Przewidywałem przecież, że będę się załamywał wściekłym unijnym regulacjonizmem, próbującym objąć ustawami całą złożoność tego świata — od krzywizny bananów do sposobu przyprawiania rolałek mięsnych — że będę się zżymał nad poprawnością polityczną, posuniętą do apoteozy seksualnych odchyłeń i że w konfrontacji z obłąkaną wizją równości płci doprowadzoną do humorystycznego rygoryzmu rodem z Seksmisji dojdzie tutaj do wielu ciekawych przemówień. Nie byłem jednak, jak się miało okazać, gotowy na wszystko. Nie spodziewałem się, że w dumnej świątyni europejskiego, a nawet światowego postępu, w Mekce lewicowej legislacji, w nowym świeckim Watykanie demokracji, zastanę tak bezpruderyjny bałagan legislacyjny, że apostołowie nowego porządku Europy podchodzą do swojej świętej misji z taką dezynwolturą, że ta fasada demokracji, którą tutaj postavili, jest taka dziurawa, że przez te dziury przejeżdżają wycieczkowe autobusy. Że to wszystko odbywa się bezwstydnie na oczach zapraszanej w celach edukacyjnych publiczności i że wreszcie nikomu — ani posłom głównego nurtu, ani opozycji, ani publiczności, ani komentatorom — wydaje się to nie przeszkadzać.

Wszyscy wiemy, że w jądrze Mordoru znajduje się oko Saurona, niektórzy podejrzewają że to tekturowa atrapa, ale kto by się spodziewał, że jest narysowana świecowymi kredkami na opakowaniu po czekoladzie...

To moje zderzenie z tekturową fasadą unijnej demokracji, a potem niedowierzanie, że to wszystko może z bliska tak słabo wyglądać, sprawiło, że chciałem skonfrontować moje doświadczenie ze światem zewnętrznym. Jak człowiek znajdzie się sam w odwróconym świecie, to zaczyna się zastanawiać, czy to może jednak z nim jest coś nie tak. Najpierw więc pokazałem to po prostu internetowej publiczności w moich filmach — i otrzymałem w zasadzie jednogłośnie poparcie. A przecież tak niewiele jest w polityce tematów, co do których wszyscy się zgadzają...

I tak ośmielony tym powszechnym wsparciem, postanowiłem zlecić wykonanie ekspertyzy fachowcom z Ordo Iuris. Chciałem, żeby ktoś przeanalizował problem na chłodno, naukowo, dogłębnie i profesjonalnie. I teraz czytając to świetne opracowanie, mogę mieć gorzką satysfakcję, że większość moich spostrzeżeń została tutaj potwierdzona.

Twórcy raportu stawiają dość surową diagnozę stanu praworządności wewnątrz instytucji, która według własnego przekonania swoją flagą powinna ilustrować definicję praworządności w każdym słowniku. Wskazują na uchybienia zarówno w procedurach głosowania, a zwłaszcza ich praktycznej implementacji, jak i w procesie obiegu dokumentów, ich ilości i tempie ich procedowania. Wyliczają ile poprawek głosujemy tutaj na godzinę i wskazują, że przy tej prędkości nie da się tego zrobić rzetelnie.

Według mojej obserwacji, prężącym źródłem problemu jest legislacyjna biegunka, pęd do uregulowania dyrektywami całego życia na ziemi i zrecenzowania każdego wydarzenia w formie rezolucji. To nieprawdopodobne gadulstwo unijnego prawodawcy kończy się tym, że nikt nie jest w stanie za tym wszystkim nadążyć, nikt nie może zajmować się jednocześnie wszystkimi tematami, nad którymi obraduje parlament. To uniemożliwia posłom rzetelne sprawowanie swojego mandatu. Bo mandat posła jest indywidualny, wolny i niezbywalny — a tymczasem w zmaganiach z tą gonitwą ustawodawczych pomysłów poseł musi pogodzić się z tym, że sam wszystkiego nigdy nie przeczyta i w konsekwencji zdać się na innych — na swoją grupę, na jej personel, na sugestie Komisji

Europejskiej albo nawet przypadek w głosowaniach. W ten sposób mandat sprawowany jest tak naprawdę kolegialnie i większość posłów jest w większości spraw zdana na płynięcie z prądem.

To powoduje, że posłowie przestają przykładać uwagę do setek poprawek, których i tak nigdy nie czytali, a które muszą jedna po drugiej głosować, czasem całymi godzinami. Przelatujące przed oczami kolejne numery męczą oczy i w jakimś momencie każdy daje za wygraną i chce po prostu mieć to już z głowy. Stąd zapewne procedura oceniania większości na oko, która umożliwia narzucenie tempa, którego nie da się osiągnąć w głosowaniach elektronicznych. Uruchamia to jednak sprzężenie zwrotne — skoro bowiem nikt nie liczy głosów, a szybkie głosowanie jest jeszcze trudniejsze i bardziej wyczerpujące niż wolne, to tym mniej posłowie chcą się do niego przykładać. Część przestaje głosować, a przewodniczący zaczynają kierować się wskazaniem liderów grup politycznych i zaleceniami sprawozdawcy danego projektu. Co jeszcze bardziej przyspiesza głosowanie i jeszcze bardziej zniechęca szeregowych posłów, którzy tym bardziej tracą poczucie, że od ich machania rękami cokolwiek zależy. W skrajnych przypadkach przewodniczący w ogóle nie patrzy na salę, a posłowie w ogóle nie podnoszą rąk, ponieważ uzgodnione wcześniej kompromisy z założenia mają poparcie większości i głosowanie to tylko formalność. Tylko że w tym momencie okazuje się, że głosowanie odbyło się tylko na papierze i nikt nie sprawdził, czy faktycznie posłowie zagłosowaliby tak, jak wszyscy się spodziewają, że by zagłosowali...

Oczywiście teoretycznie każdy poseł może zażądać elektronicznego sprawdzenia — chociaż przewodniczący niekoniecznie musi to żądanie spełnić, a nawet niekoniecznie musi je zauważyć, co również parokrotnie stało się moim udziałem. Analizując jednak statystyki sporządzone na użytek tego raportu, zauważyłem, że im szybciej prowadzone jest głosowanie, tym mniej takich żądań z sali pada. Przy głosowaniach prowadzonych w tempie 200-250 na godzinę sprawdzanych na wnioski posłów jest ponad 10% wyników, a przy tempie powyżej 450 głosowań na godzinę — już tylko 2%. Co więcej, w pierwszym przypadku 35% tych powtórzonych głosowań daje wynik odwrotny do oceny „na oko”, a przy najszybszych głosowaniach — mniej niż 22%. A przecież należałoby oczekiwać, że im szybciej prowadzona jest taka optyczna ocena większości, tym łatwiej się pomylić. I tak też zapewne jest, a pozorna sprzeczność z wynikami ma inną przyczynę. Otóż żeby wychwycić błąd przewodniczącego, trzeba mieć czas rozejrzeć się po sali i oszacować większość samodzielnie. Ale im szybciej prowadzone jest głosowanie, tym trudniej to zrobić, ponieważ aktywnie głosujący poseł musi z coraz większym trudem nadążać za wyczytywanymi numerami poprawek, odnajdywać na swojej liście, jak ma zagłosować i jeszcze wykonywać do tego odpowiednią choreografię. Nie ma więc czasu rozglądać się po sali i sprawdzać, jak głosują inni. W dodatku, jak powiedzieliśmy wcześniej, inni posłowie coraz częściej odpuszczają indywidualne głosowanie, zdając się na liderów, co tym bardziej utrudnia ocenę — bo skąd mielibyśmy wiedzieć, jak faktycznie zagłosowaliby ci, którzy nie głosują. Stąd właśnie coraz mniej żądań powtórzenia głosowania i coraz mniejszy udział żądań trafnie wychwytyjących błąd prowadzącego. Głosowanie po prostu staje się zbyt chaotyczne. A skoro błędów przy szybkim głosowaniu na pewno jest co najmniej tyle samo, a pewnie i więcej niż przy głosowaniu wolnym — to znaczy tylko tyle, że po prostu coraz więcej błędów uchodzi niezauważonych i że wyniki głosowania nad europejskim prawem są w wielu przypadkach po prostu przypadkowe!

To jest teza, z którą trudno się pogodzić. I jeśli mamy nadal bawić się w demokrację, to musimy zacząć bawić się uczciwie. Bo nie może być tak, że miliony Europejczyków dostają prawo, które stało się prawem tylko dlatego, że przewodniczący źle ocenił większość, posłowie pomylili się przy podnoszeniu w szalonym tempie rąk, tłumacz nie zdążył przetłumaczyć za czym głosujemy, a w ogóle to głosujący nawet nie przeczytali tego nad czym głosują...

Dobromir Sośnierz
Niezrzeszony Poseł do Parlamentu Europejskiego

UWAGI WPROWADZAJĄCE REDAKTORA NAUKOWEGO. POJĘCIE PRAWORZĄDNOŚCI PROCEDURALNEJ

W europejską kulturę prawną głęboko wpisana jest idea praworządności opierająca się na przekonaniu, że „rządzić powinni nie ludzie, lecz prawa”. Chociaż wypływa z różnych tradycji – w krajach anglosaskich i w szerszej tradycji europejskiej utożsamiana jest z klasyczną koncepcją „rządów prawa”, a w nowoczesnym prawie Europy kontynentalnej wiąże się z konstrukcją „państwa prawnego” – jej zasadnicza treść stanowi przedmiot szerokiego konsensusu. Nie ma wątpliwości, że praworządność organów władzy publicznej jest koniecznym warunkiem skutecznej ochrony praw i wolności obywatelskich. Aby obowiązywały reguły, które – jak pisał Friedrich von Hayek – „pozwalają przewidzieć z dużym stopniem pewności, w jaki sposób władza użyje uprawnień do stosowania przymusu w danych okolicznościach, a także umożliwiają na podstawie tej wiedzy planowanie własnych indywidualnych spraw”¹, charakter praworządny musi mieć nie tylko proces stosowania prawa, ale także procedura jego tworzenia.

Podstawowe znaczenie pojęcia „praworządności” – określane także jako ujęcie formalne – to obowiązek przestrzegania prawa przez władze publiczne, który ma przejaw w zasadzie legalizmu, czyli działania organów władzy publicznej „na podstawie i w granicach prawa”². W polskim systemie prawnym ma ono wyraz w statuującym zasadę legalizmu art. 7 Konstytucji³, będąc składową wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego⁴. W systemie prawa UE zasada praworządności wywodzona jest z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej ustanawiającego zasadę państwa prawnego⁵. Odrębnym znaczeniowo pojęciem jest „praworządność w znaczeniu materialnym”, czyli zgodność obowiązujących norm prawnych z podstawowymi standardami treściowymi właściwymi dla danego systemu prawa⁶.

Autorzy niniejszego opracowania dla opisanego zakresu badań posługują się wąskim pojęciem „praworządności proceduralnej” (*procedural rule of law, procedural legality*)⁷ oznaczającym obowiązywanie standardu, zgodnie z którym:

- a) normy proceduralne są ustanowione, odpowiadają konstrukcyjnie podstawowym wymogom przyjętym w danym systemie prawa, a ich sposób sformułowania pozwala na adekwatną ochronę dobra prawnego, dla którego zabezpieczenia zostały ustanowione;
- b) normy proceduralne są w praktyce stosowane;
- c) istnieją skuteczne mechanizmy kontroli prawidłowości stosowania norm proceduralnych⁸.

¹ F.A. von Hayek, *Droga do zniewolenia*, tłum. K. Gurba et al., Kraków 1996, s. 79.

² Por. G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 205. T. Pietrzykowski, *Ujarzmienie Lewiatana. Szkice o idei rządów prawa*, Katowice 2014, s. 101-102; J. Nowacki: *Formalne państwo prawne (kwestia charakterystyki)*, [w:] *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, [red.] J. Kowalski, Warszawa 2008, s. 55 i n.; R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008, s. 119-120. Odrębnymi i znacznie szerszymi kategoriami są „sprawiedliwość proceduralna” i „sprawiedliwość materialna” (por. m.in. R. Tokarczyk, *op. cit.*, s. 119-120).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Por. P. Tuleja, *Komentarz do art. 7*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

⁵ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C Nr 326 z 26 października 2012 r., s. 13 i n.).

⁶ Por. m.in. G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *op. cit.*, s. 205; R. Tokarczyk, *op. cit.*, s. 119-120.

⁷ Por. m.in. R.S. Summers, *Evaluating and Improving Legal Process – a Plea for ‘Process Values’*, “Cornell Law Review”, t. 60 (1974) nr 1, s. 25.

⁸ Por. m.in. R.S. Summers, *op. cit.*, 21-29.

Pojęcie „praworządności proceduralnej” w procesie stosowania prawa definiowane jest jako „zagwarantowanie pewności i przewidywalności procesowej oraz ustanowienie odpowiednich mechanizmów kontroli działania urzędników” oraz innych organów władzy publicznej stosujących prawo⁹. W zakresie procesu stanowienia prawa należy je odnieść do stanu, w którym istnieją formalne gwarancje rzetelności prowadzenia procedur legislacyjnych pozwalające na realizację ustrojowych funkcji organów państwa, oraz mechanizmy kontroli ich przestrzegania oraz są one w praktyce stosowane.

Opracowanie poświęcone jest analizie funkcjonowania Parlamentu Europejskiego z punktu widzenia standardów praworządności proceduralnej, ze szczególnym uwzględnieniem praworządności procesu legislacyjnego. Ponadto, rozwiązania przyjęte w Parlamencie Europejskim zostały poddane analizie także w perspektywie racjonalności oraz efektywności.

Badania objęły kilka zasadniczych z perspektywy praworządności proceduralnej obszarów funkcjonowania PE – sposób prowadzenia głosowań, w tym ich tempo i przyjęte metody liczenia głosów, sposób określania kworum oraz standardy obiegu dokumentów. Zespół badawczy przeanalizował wszystkie głosowania przeprowadzone na posiedzeniach plenarnych PE okresie od listopada 2017 r. do października 2018 r., uzupełniając uwzględniając także wybrane posiedzenia plenarne w okresie wcześniejszym i późniejszym.

Badania porównawcze modeli organizacji procesu legislacyjnego pokazują, że standardy podejmowania decyzji, w tym model głosowań w parlamentach szeregu państw członkowskich Unii Europejskiej – a w szczególności w parlamentach krajów Europy środkowej – w znacznie większym stopniu odpowiadają wymogom praworządności proceduralnej niż normy przyjęte w Parlamencie Europejskim. Badania, których konkluzje znaleźć można w niniejszej pracy, pokazują, że Parlament Europejski do dzisiaj nie wprowadził rozwiązań proceduralnych, które w coraz większej liczbie krajów Europy zaczynają uchodzić za oczywisty standard. Najbardziej dziwi, że w PE nie wykorzystano dotychczas w adekwatny sposób znanych już od dziesięcioleci osiągnięć współczesnej techniki pozwalających na zagwarantowanie rzetelności przebiegu procedury legislacyjnej.

Niniejsze opracowanie jest nie tylko studium pokazującym, w jakich obszarach funkcjonowania Parlamentu Europejskiego można zidentyfikować deficyty praworządności proceduralnej, ale także głosem na rzecz eliminacji istniejących nieprawidłowości. Autorzy mają nadzieję, że rozpocznie ono szeroką dyskusję na temat scharakteryzowanych problemów.

Dr Tymoteusz Zych

⁹ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 51; *idem*, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo”, rok 1994, nr 10, s. 56. Por. także R.S. Summers, *op. cit.*, s. 25-26.

ROZDZIAŁ I.

ASPEKTY PROCEDURALNE ZASADY PRAWORZĄDNOŚCI – HISTORIA IDEI I JEJ ZNACZENIE DLA UNII EUROPEJSKIEJ

Idea związania władzy normami prawa jest znana od wielu stuleci, a jej początków doszukiwać się można już w okresie antyku¹⁰. Za szczególnie doniosłe dla jej późniejszego rozwoju uznać należy poglądy Arystotelesa. Filozof ten określał samowolną władzę jednostki mianem tyranii, wskazując, że jest ona zwyrodniałą formą ustroju monarchicznego¹¹. Odnosząc się do ustroju demokratycznego, który *notabene* występował wedle Arystotelesa w różnych odmianach, filozof stwierdził: „Bo w demokracjach, gdzie prawo włada, nie ma warunków do wystąpienia demagoga, lecz najlepsi z obywateli grają przewodnią rolę, gdzie zaś prawa nie panują, tam zjawiają się demagogowie”¹². Poglądy Arystotelesa stały się inspiracją i punktem odniesienia dla myślicieli późniejszych epok.

Idea związania władców prawem znalazła szerokie uznanie w myśli politycznej średniowiecza. Już Izydor z Sewilli (zm. 636) wywodził etymologię łacińskiego terminu *rex* (król) od słów *recte regere* (rządzić wedle praw)¹³. Koncepcja związania woli monarchy prawem pojawia się także u Jana z Salisbury (zm. ok. 1180), który podobnie jak Arystoteles wskazywał, że monarcha związany jest zasadami prawa, podczas gdy władza tyrana opiera się jedynie na sile¹⁴. Również św. Tomasz z Akwinu (zm. 1274), powołując się na prawo kanoniczne wskazywał, że prawodawca sam powinien przestrzegać ustanowionych praw, pomimo że nie można go do tego zmusić poprzez zastosowanie przemocy: „Natomiast jeśli chodzi o rolę kierującą prawa, to władca poddaje się prawu z własnej woli. Stąd też w Dekretach Grzegorza powiedziano: «Kto wydanym prawem zobowiązuje drugiego, sam powinien tego prawa przestrzegać. A powaga Mędrca głosi: trzymaj się prawa, które sam ustanowiłeś». [...] Toteż wobec sądu Boga władca jest związany prawem, a chodzi o kierującą rolę prawa. Powinien to prawo wypełniać dobrowolnie i nieprzymuszenie”¹⁵. Władca postępujący wbrew prawom staje się tyranem, któremu poddani mogą się przeciwstawić. W proponowanej przez św. Tomasza koncepcji państwa monarcha powinien być zatem tak ograniczony, by nie mógł skierować się ku tyranii. Władca postępujący wbrew prawom staje się tyranem, któremu poddani mogą się przeciwstawić. W proponowanej przez św. Tomasza koncepcji państwa monarcha powinien być zatem tak ograniczony, by nie mógł skierować się ku tyranii. Króla od tyrana rozróżnić natomiast można poprzez ocenę skutków jego działań – o ile służą one dobru wspólnemu¹⁶, państwo stanowi monarchię, gdy zaś ich głównym celem jest zaspokajanie partykularnych interesów

10 Zob. E.M. Harris, *The Rule of Law in Athenian Democracy*, „Dike. Rivista di storia del diritto greco ed ellenistico” 9 (2006), s. 157 i n.; F.D. Miller Jr, *The Rule of Law in Ancient Greek Thought*, [w:] *The Rule of Law in Comparative Perspective*, [red.] M. Sellers, T. Tomaszewski, Heidelberg-London-New York 2010, s. 11 i n.; J. Srokosz, *Rządy prawa jako efekt obiektywnego postępu społecznego – o solidarystycznej wizji genezy praworządności i ochrony praw jednostki*, [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, [red.] A. Bator, J. Helios, W. Jedlecka, Wrocław 2014, s. 13.

11 Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Wrocław 2005, s. 177.

12 *Ibidem*, s. 165.

13 M. Łuszczzyńska, *Pojęcie tyranii w myśli średniowiecza*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3607, „Studia nad autorytaryzmem i totalitaryzmem” 36, nr 1 (2014), s. 11.

14 Jan z Salisbury, *Policraticus*, tłum. C.J. Nederman, Cambridge 2007, s. 28. Szerzej na temat koncepcji praworządności w twórczości Jana z Salisbury, zob. Q. Taylor, *John of Salisbury, the Policraticus, and Political Thought*, „Humanitas” 19/1-2 (2006), s. 146-148.

15 Św. Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna*, t. XIII, *Prawo*, tłum. P. Betch, Londyn 1985, s. 86-87.

16 Pojęcie „dobra wspólnego” odgrywa ono doniosłą rolę już w filozofii politycznej Arystotelesa i polega na praktykowaniu cnoty i moralnym życiu. Jak zauważył Arystoteles: „Chociaż między żeglarzami zachodzą różnice według tego, jakie zadania kto spełnić potrafi [...] to jednak jasną jest rzeczą, że przy najściślejszym ujęciu sprawności właściwej każdemu z nich zachodzi pewna wspólna cecha, do wszystkich zarówno się stosująca. Zadaniem ich wszystkich jest bowiem bezpieczne prowadzenie płynącego okrętu, bo przecież do tego zmierza każdy z żeglarzy. Otóż i tak samo jest z obywatelami: chociaż są między nimi różnice, zadaniem ich wszystkich jest dobro wspólnoty, ta zaś opiera się na pewnym ustroju państwowym. Dlatego cnota obywatela musi mieć związek z ustrojem” – Arystoteles, *op. cit.*, s. 105. Zob. także: D. Pietrzyk-Reeves, *Ład Rzeczypospolitej. Polska myśl polityczna XVI wieku a lasyczna tradycja republikańska*, Kraków 2012, s. 50-60.

rzządzającego, wówczas niezależnie od formalnej nazwy państwa, mamy do czynienia z tyranią¹⁷. Jak trafnie podkreśliła M. Łuszczyńska, Akwinata rozwinął koncepcję praworządnej władzy publicznej zarysowaną przez Jana z Salisbury¹⁸.

Dorobek średniowiecznej scholastyki – również w zakresie, w jakim zainteresowana była ona ideą zwierzchności prawa nad monarchą – podsumowany został przez przedstawicieli Uniwersytetu w Salamance. Na szczególną uwagę w tym względzie zasługują poglądy Francisco Suareza (1548-1617), wyłożone w dziele *De legibus ac Deo legislatore* z 1612 r. Praca ta zawiera kompleksowy wykład F. Suareza dotyczący filozofii prawa i świadczy o znakomitym zorientowaniu tego autora w twórczości Arystotelesa, św. Tomasza z Akwinu, dorobku średniowiecznych legistów oraz kanonistów, jak również praw zwyczajowych poszczególnych krajów i regionów Europy. Za Arystotelesem oraz św. Tomaszem, F. Suarez przyjął, że człowiek jest istotą społeczną ze swej natury, a zatem właściwym mu środowiskiem jest wspólnota – wpierw rodzinna, dalej zaś państwowa (polityczna)¹⁹.

Prawidłowość funkcjonowania wspólnoty państwowej zapewniać ma legalna władza, której celem jest troska o dobro wspólne (*bonum commune*)²⁰. Tego rodzaju władza – z mocy prawa naturalnego – może stanowić prawa pozytywne²¹, ale jedynie w ramach własnych kompetencji, nazywanych przez F. Suareza terminem *iurisdictio*²². Władza taka, niezależnie od tego, czy sprawowana jest przez monarchę lub też republikańską magistraturę, określać się może jako *imperium legitimum*²³. Podkreślanie przez F. Suareza znaczenia dobra wspólnego – będącego, jak wiadomo elementem definiującym dane zjawisko jako prawo już w filozofii św. Tomasza z Akwinu – stanowi w istocie materialny aspekt koncepcji praworządności w myśli średniowiecznej i wczesnonowożytnej. Jeżeli normy stanowione przez władzę nie mają na celu osiągnięcia dobra wspólnego, wówczas władza ta ma charakter tyranii i jest równie bezprawna, co władza sprawowana przez uzurpatora²⁴.

W XVI i XVII w. koncepcja związania monarchy oraz jego poddanych normami prawa była szczególnie żywa w polskiej tradycji republikańskiej. Przyjęła ona formę idei suwerenności prawa²⁵, ujętą w zgrabnym sformułowaniu miecznika sieradzkiego Stefana Zamoyskiego: *in Polonia non rex sed lex regnat*²⁶. Znalazło to wyraz w treści Artykułów henrykowskich z 1573 r., które statuowały zasadę związania króla prawem oraz – w przypadku jego naruszenia – uprawniały szlachtę do wypowiedzenia posłuszeństwa monarsze: „A jeślibyśmy (czego Boże uchowaj) co przeciw prawom, wolnościom, artykułom, kondycjom wykroczyli, albo czego nie wypełnili, tedy obywatele koronne obojga narodu od posłuszeństwa i wiary nam powinnej wolne czynimy”²⁷.

17 Św. Tomasz z Akwinu, *De regno* 1, 5-6.

18 M. Łuszczyńska, *op. cit.*, s. 10.

19 F. Suarez, *De legibus ac Deo legislatore*, [w:] F. Suarez, *Selections from Three Works*, [ed.] T. Pink, tłum. G.L. Williams, A. Brown, J. Waldorn, Indianapolis 2014, s. 419-420.

20 *Ibidem*, s. 421.

21 *Ibidem*, s. 422-423.

22 *Ibidem*, s. 425. F. Suarez wyjaśnia przy tym, że termin *iurisdictio* użyty jest tu w sensie odmiennym, od jego węższego znaczenia, tj. kompetencji do wydania wyroku.

23 *Ibidem*.

24 *Idem*, *Defensio catholicae fidei contra anglicanae sectae errores*, [w:] F. Suarez, *Selections from Three Works*, [ed.] T. Pink, tłum. G.L. Williams, A. Brown, J. Waldorn, Indianapolis 2014, s. 804.

25 J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 213. Na temat relacji między zasadą suwerenności prawa, a anglosaską koncepcją rule of law, zob. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2015, s. 190.

26 T. Pietrzykowski, *Ujarzmienie Lewiatana. Szkice o idei rządów prawa*, Katowice 2014, s. 77.

27 *Vol. Leg.* t. II, s. 152.

Nowoczesna formuła idei praworządności oraz koncepcja państwa prawnego (*Rechtsstaat*) ukształtowała się na przełomie XVIII i XIX w., stanowiąc reakcję na pojawiające się w nowożytnym absolutyzmie tendencje do ograniczania praw jednostki²⁸. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, terminem *Rechtsstaat* posłużył się po raz pierwszy J.W. Placidus (J.W. Petersen, 1758-1815)²⁹. Jednakże jako właściwych prekursorów i popularyzatorów koncepcji państwa prawa wskazać można R. von Mohla (1799-1875) oraz F.J. von Stahla (1802-1861)³⁰. Jej teoretyczne zręby położył przede wszystkim R. von Mohl, który kładł nacisk na materialny aspekt pojęcia państwa prawnego³¹. Według R. von Mohla państwo prawa nie jest związane z żadną konkretną formą ustrojową, zaś jego głównym zadaniem jest roztoczenie opieki nad obywatelami, umożliwiając im tym samym realizację wszelkich aktywności oraz zabezpieczając ich prawa³². Odnosnie do zgromadzeń pełniących funkcje władcze (parlamenty, zgromadzenia stanowe), R. von Mohl zauważył: „Reprezentacja ogólnych praw narodu lub jego części przez oznaczoną w tym celu większą lub mniejszą liczbę osób należy w niektórych rodzajach państw do istoty ich organizacji bądź jako zabezpieczenie praw obywatelskich, bądź jako wykonywanie politycznych. [...] Zadaniem tej instytucji jest zabezpieczenie od złych rządów bez owego zamieszania, zwłoki w załatwianiu spraw i rozbudzania namiętności, których uniknąć by było trudno przy bezpośrednim współudziale tłumu; oprócz tego zaś umożliwić w rozległych, silnie zaludnionych krajach pośredni udział wszystkich obywateli”³³. W koncepcji R. von Mohla najistotniejsza była jednak treść prawa, która – podobnie jak narzędzia demokracji pośredniej – ma zabezpieczać indywidualną wolność jednostki.

Za opozycyjną można uznać koncepcję F.J. von Stahla³⁴, który akcentował formalne aspekty praworządności: „Państwo powinno być państwem prawnym, oto jest hasło i prawdziwy motor rozwoju nowszych czasów. Powinno ono dokładnie określić i niewzruszenie za pomocą prawa zabezpieczyć drogi i granice swego działania oraz sferę wolności swoich obywateli i nie powinno metodami państwowymi, a więc bezpośrednio, narzucać idei moralnych bardziej niż to należy do sfery prawnej, to jest tylko dla koniecznego ograniczenia. To jest pojęcie państwa prawnego, nie w tym sensie, że państwo po prostu posiada porządek prawny bez zadań administracyjnych albo że tylko chroni prawa jednostek – nie obejmuje ono w ogóle celu i treści państwa, a jedynie sposób i charakter, w jaki one mają być realizowane”³⁵.

Nieco innymi torami potoczyły się losy idei praworządności w anglosaskiej kulturze prawnej i systemie *common law*, w którym pokrewna do *Rechtsstaat* – choć nie tożsama – koncepcja *rule of law* ma wcześniejszą proveniencję, ponieważ pozostaje ona w ścisłym związku z dużo starszą – bowiem wywodzącą się ze średniowiecza – tradycją związania monarchy prawem³⁶. Za jej

28 A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX w. – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 57/1 (2005), s. 177-178; L. Mannori, B. Sordi, [w:] *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence*, t. IX, *A History of Philosophy of Law in the Civil Law World, 1600-1900*, [red.] D. Canale, P. Grossi, H. Hofmann, Heidelberg-London-New York 2009, s. 243.

29 P. Czarnek, *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, [red.] D. Dudek, Warszawa 2009, s. 157; P. Costa [w:], *The Rule of Law. Theory and Criticism*, [red.] P. Costa, D. Zolo, Dordrecht 2007, s. 87; T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 94, przyp. 41.

30 A. Dziadzio, *op. cit.*, s. 179-180; T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 25.

31 P. Czarnek, *op. cit.*, s. 158.

32 M. Krygier, *Rule of Law (and Rechtsstaat)*, [w:] *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, t. XX, [red.] J.D. Wright, Oxford 2015, s. 785; P. Costa, *op. cit.*, s. 92.

33 R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, tłum. A. Białecki, przekład uwspółcześnił oraz wstępem opatrzył A. Bosiacki, Warszawa 2003, s. 209-210.

34 Tak również: P. Czarnek, *op. cit.*, s. 158. Jako twórcę koncepcji praworządności formalnej na F.J. von Stahla wskazuje również T. Pietrzykowski: *op. cit.*, s. 103.

35 F.J. von Stahl, *Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage der christlichen Weltanschauung*, Heidelberg 1856, s. 137 (cyt. za: J. Przedańska, *Ab ovo, czyli o koncepcji państwa prawa*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa : księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, [red.] J. Korczak, Wrocław 2016, s. 398).

36 T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 25 oraz 76-77.

pragmatyzm można uznać za wydaną w 1215 r. przez króla Jana bez Ziemi Wielką Kartę Swobód (*Magna Charta Libertatum*), która przewidywała możliwość wystąpienia przeciwko królowi, jeżeli ten naruszy postanowienia Karty³⁷. Za jednego z głównych teoretyków ukształtowanej w tak długim toku historycznego rozwoju zasady *rule of law* uchodzi A.V. Dicey (1835-1922)³⁸. Wskazywał on, że koncepcja *rule of law* oznacza supremację prawa oraz ochronę jednostki przed nieuzasadnioną ingerencją w sferę jej praw³⁹. Uznawany za klasyka myśli liberalnej F.A. von Hayek (1899-1992) definiował natomiast *rule of law* jako stan podporządkowania wszelkich działań rządu zasadom, które wcześniej zostały ustalone i ogłoszone⁴⁰. Z kolei B.Z. Tamanaha określił ją jako stan, w którym przedstawiciele władz publicznych oraz obywatele związani są prawem i prawa przestrzegają⁴¹.

Podkreślenia wymaga, że w anglosaskiej nauce prawa wiele uwagi poświęcono relacji między zasadą *rule of law* a suwerennością parlamentu. Zwarty wykład dedykował jej zwłaszcza A.V. Dicey, który zauważył, że wola parlamentu może być wyrażona jedynie poprzez zachowanie odpowiedniej formy, czego podstawowym wymogiem jest kooperacja trzech jego komponentów: Korony, Izby Lordów oraz Izby Gmin⁴². Według A.V. Dicey’a zasada *rule of law* wzmacnia suwerenność parlamentu, który „spogląda z dezaprobatą i zazdrością na wszelkie odstępstwa od związania urzędników obowiązkami obywatelskimi i jurysdykcją powszechnych sądów” (*looked with disfavour and jealousy on all exemptions of officials from the ordinary liabilities of citizens or from the jurisdiction of the ordinary Courts*)⁴³. Nieco odmienne, choć niezmiernie ciekawe, spostrzeżenia na temat rządów prawa poczynił F.A. von Hayek, który stwierdził: „Przekonanie, że władza prawodawcy nie ma granic, jest częściowo uwarunkowana przez ludowładztwo i demokratyczne rządy. Umocniła je wiara, że dopóki wszelka działalność państwa będzie sankcjonowana przez proces legislacyjny, rządy prawa zostaną zachowane. Jest to jednak całkowicie błędne pojmowanie znaczenia rządów prawa. Zasada ta ma naprawdę niewiele wspólnego z kwestią legalności działań rządu w sensie prawnym. Mogą one być legalne, a mimo to niezgodne z zasadą rządów prawa”⁴⁴. Koncepcja F.A. von Hayek’a odnosi się zatem do pewnych standardów, które należy wiązać z treścią norm prawnych, a tym samym zbliża się do materialnych koncepcji praworządności⁴⁵.

Pojęcie praworządności pojawia się także w nauce społecznej Kościoła Katolickiego⁴⁶. Jest ono zasadniczo ukształtowane w oparciu o poglądy św. Tomasza z Akwinu. W Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes* Ojcowie Soboru Watykańskiego II wskazali: „Stąd też wynika, że wykonywanie władzy politycznej, czy to we wspólnocie jako takiej, czy to w instytucjach reprezentujących państwo, winno się zawsze odbywać w granicach porządku moralnego, dla dobra wspólnego i to dobra pojętego dynamicznie według norm porządku prawnego, legalnie już ustanowionego lub też tego, który winien być ustanowiony. Wówczas obywatele

37 K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa w zarysie*, t. II, Warszawa 1955, s. 276-278.

38 H. Gumble, *The Role of the Rule of the Law*, „Australian Crime Prevention Council Forum” 17 (1982), s. 17; M. Krygier, *op. cit.*, 781.

39 A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1889, s. 172.

40 F.A. von Hayek, *Droga do zniewolenia*, tłum. K. Gurba, L. Klyszcz, J. Margański, D. Rodziewicz, Kraków 2015, s. 86.

41 B.Z. Tamanaha, *The History and Elements of the Rule of Law*, „Singapore Journal of Legal Studies” (2012), s. 233. Autor poświęcił koncepcji *rule of law* odrębne opracowanie monograficzne: *idem*, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge 2004.

42 A.V. Dicey, *op. cit.*, s. 331-332.

43 *Ibidem*, s. 334-335.

44 F.A. von Hayek, *op. cit.*, s. 96.

45 Odmienne poglądy wyraził T. Pietrzykowski, który akcentuje zbieżność poglądów von Hayek’a z formalną koncepcją praworządności – zob. T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 105.

46 Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 490.

zobowiązani są w sumieniu do posłuszeństwa władzy. Z tego zaś jasno wynika odpowiedzialność, godność i znaczenie ludzi sprawujących rządy⁴⁷.

Rozbudowany wykład chrześcijańskiej doktryny państwa dał papież św. Jan XXIII (A.G. Roncalli, 1881-1963) w encyklice *Pacem in terris*, w której odnosił się do problematyki związanej z praworządnością: „Przedstawiciele władz wykonawczych powinni wydawać decyzje zawsze zgodnie z prawem, posiadając dobrą znajomość ustaw oraz po dokładnym zbadaniu wszystkich okoliczności. Również sędziowie kierowani jedynie prawością, bez ulegania naciskom żadnej ze stron, winni każdemu przyznawać to, co mu się słusznie należy. Porządek rzeczy wymaga również, aby odpowiednie ustawy gwarantowały ochronę praw poszczególnych obywateli i stowarzyszeń oraz ochronę wypełniania przez nich obowiązków, i to zarówno w stosunkach między poszczególnymi obywatelami, jak między obywatelami i przedstawicielami władz publicznych⁴⁸. Dalej św. Jan XXIII dodał: „Konieczne jest wreszcie szczegółowe określenie praw i obowiązków wiążących obywateli z władzami państwowymi oraz wyraźne stwierdzenie, że zasadniczym zadaniem tych władz jest uznawanie, poszanowanie, uzgadnianie, ochrona oraz rozwijanie praw i obowiązków obywateli. [...] Co więcej, ludzie domagają się dziś ponadto, aby władze państwowe były powoływane zgodnie z postanowieniami konstytucji, i aby wypełniały swe obowiązki w ramach konstytucyjnie wyznaczonych⁴⁹.

Aprobata dla koncepcji państwa prawnego znalazła wyraz również w nauczaniu św. Jana Pawła II: „Autentyczna demokracja możliwa jest tylko w Państwie prawnym i w oparciu o poprawną koncepcję osoby ludzkiej. Wymaga ona spełnienia koniecznych warunków, jakich wymaga promocja zarówno poszczególnych osób, przez wychowanie i formację w duchu prawdziwych ideałów, jak i «podmiotowości» społeczeństwa, przez tworzenie struktur uczestnictwa oraz współodpowiedzialności. [...] Historia uczy, że demokracja bez wartości łatwo się przemienia w jawny lub zakamuflowany totalitaryzm⁵⁰.

Pojęcie praworządności znajduje zatem oparcie zarówno w kontynentalnej, jak i anglosaskiej kulturze prawnej. Za wartość doniosłą uznaje ją także nauka społeczna Kościoła Katolickiego. W literaturze wskazuje się na dwa aspekty praworządności – praworządność materialną oraz formalną⁵¹. Praworządność formalna oznacza stan, w którym wszelkie działania organów władzy publicznej dokonywane są na podstawie prawa, które spełnia określone wymogi formalne⁵². L. Duguit (1859-1928) wskazywał, że jest ona konsekwencją koncepcji państwa prawa i może być utożsamiana z zasadą legalizmu, która wiąże również samego prawodawcę⁵³. Tak rozumiana praworządność, jak trafnie zauważył S. Ehrlich, jest w istocie stanem faktycznym, którego istnienie stwierdzać należy w oparciu o badania empiryczne⁵⁴. Wymogi praworządności formalnej w pełni odnoszą się do procesu tworzenia prawa. Organy uczestniczące w procesie legislacyjnym – jak wszystkie inne organy władzy publicznej – związane są przepisami prawa już obowiązującego. Jak wskazuje Z. Kmiecik, proces tworzenia prawa powinien cechować się ponadto dostępnością,

47 *Gaudium et spes*, 74.

48 Jan XXIII, *Pacem in terris*, 69.

49 *Ibidem*, 77-79.

50 Jan Paweł II, *Centesimus annus*, 46.

51 G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 205; T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 101-102.

52 Pojęcie praworządności formalnej analizuje J. Nowacki: *Formalne państwo prawne (kwestia charakterystyki)*, [w:] *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, [red.] J. Kowalski, Warszawa 2008, s. 55 i n. oraz T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 101 i n.

53 L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1923, s. 31.

54 S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, s. 205.

odpowiedniością oraz skutecznością⁵⁵. Węższe znaczenia ma pojęcie „praworządności proceduralnej” scharakteryzowane w rozdziale wprowadzającym do niniejszego opracowania.

Praworządność materialna odnosi się natomiast do treści norm prawnych⁵⁶. Mają one realizować postulat „prawa dobrego”, a zatem wpisywać w pewien aprobowany porządek aksjologiczny⁵⁷. W praktyce współcześnie przyjmuje się, że porządkiem aksjologicznym nadającym się do zaaprobowania będzie najczęściej porządek określany jako demokratyczno-liberalny⁵⁸, jednakże, jak wskazuje B.Z. Tamanaha, takie stanowisko prowadzić może do stanu, w którym rządy prawa wcielające w życie liberalną doktrynę polityczną osłabiają w istocie demokrację⁵⁹. Przeciwną tezę postawił O. Raban, który stwierdził, że rządy prawa racjonalizując działalność prawodawcy umacniają demokrację⁶⁰. Alternatywną dla aksjologii liberalnej, która miałaby stanowić materialny fundament praworządności, pozostaje klasyczny model praworządności, który za warunek praworządności uznaje nie tylko rządy praw w sensie formalnym, ale również zgodność norm prawnych z obiektywnym porządkiem normatywnym, w tym w szczególności z poszanowaniem godności człowieka⁶¹. Alternatywa ta jest tym bardziej atrakcyjna, że znane z katolickiej nauki społecznej zasady solidarności oraz subsydiarności znalazły swoje miejsce w uregulowaniach konstytucyjnych znacznej części państw, stanowiąc ważki argument w debacie nad zakresem ingerencji państwa w autonomię rodzin oraz obowiązków organów władzy publicznej w sferze zabezpieczenia bytu osób znajdujących się w szczególnie trudnych sytuacjach⁶².

Zasada praworządności jest jedną z podstawowych wartości leżących u podstaw Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako TUE): „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: „Zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na wartościach – takich jak państwo prawne, które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości. W tej kwestii należy wskazać, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz w szczególności między ich sądami opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie dzielą szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, a sprecyzowanych w art. 2 TUE [...]. Unia jest Unią prawa, w której jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 91, 94 i przytoczone tam orzecznictwo)”⁶³. Zgodnie z art. 21 ust. 1 i 2 lit. b

55 Z. Kmiecik, *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo” 9 (2016), s. 25.

56 Por. J. Podczaszy, *Koncepcja rządów prawa a jej stosowanie w Polsce*, [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, [red.] A. Bator, J. Helios, W. Jedlecka, Wrocław 2014, s. 33-34.

57 G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *op. cit.*, s. 205.

58 Por. T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 138.

59 B.Z. Tamanaha, *The Dark Side of the Relationship Between the Rule of Law and Liberalism*, „N.Y.U. Journal of Law & Liberty” 3 (2008), s. 517.

60 O. Raban, *Racjonalizacja polityki: o związku między demokracją i rządami prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 76/4 (2014), s. 39.

61 W tym duchu por. m.in. Jan Paweł II, *Centesimus annus*, 46.

62 Przykładem państwa, w którym obydwu zasadom nadano rangę konstytucyjną są - poza Polską - również Niemcy, zob. P. Lesiński, *Subsydiarność a klauzula państwa socjalnego Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec*, „Annales UMCS”, Sectio G „Ius”, 64/1 (2017), s. 137 i n.

63 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27 lutego 2018 r. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C 64/16, pkt 30-31.

TUE Unia Europejska prowadzi politykę międzynarodową, której celem jest m.in. wspieranie idei państwa prawnego.

Należy zatem przyjąć, że **wszystkie instytucje Unii Europejskiej związane są zasadą praworządności**. Wniosek ten jest uzasadniony, pomimo że literalnie w treści art. 2 TUE mowa jest o „państwie prawnym” (fr. *l'État de droit*, niem. *Rechtsstaatlichkeit*, ang. *rule of law*), natomiast Unia jest organizacją międzynarodową⁶⁴. Niemniej jednak kontekst, w jakim sformułowanie to zostało użyte wskazuje, że w istocie w przepisie chodzi o zasadę praworządności, która odnosi się do wszelkich podmiotów władzy publicznej oraz obywateli Unii⁶⁵. Ma być ona bowiem nie tylko „wspólna Państwom Członkowskim”, ale również stanowić fundament, na którym opiera się cała organizacja⁶⁶. Dobitnie potwierdził to – jeszcze w odniesieniu do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej – Trybunał w wyroku z 23 kwietnia 1986 r.: „Należy, po pierwsze, w tej kwestii podkreślić, że Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat”⁶⁷.

Związaną zasadą praworządności dotyczy zatem wszystkich instytucji Unii Europejskiej, które wymienione zostały w art. 13 TUE: Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Trybunału Obrachunkowego. Wyraźnie potwierdzone jest to w treści art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE: „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”. Wskazany przepis akcentuje dwa podstawowe wzorce kontroli działalności wymienionych instytucji: Traktaty oraz procedury, które – jak należy się domyślać – określone są poza Traktatami.

W odniesieniu do Parlamentu Europejskiego aktem takim będzie przede wszystkim Regulamin⁶⁸, wydawany na podstawie art. 232 TFUE. Zagadnienia proceduralne zajmują istotne miejsce w treści Regulaminu Parlamentu Europejskiego – poświęcony jest im cały tytuł II (art. 37-107) oraz znaczna część tytułu VII (w szczególności art. 168-184). Zgodnie z art. 231 TFUE Parlament w treści regulaminu sam określa kworum.

Na podstawie art. 263 TFUE zagadnienie zachowania przepisów proceduralnych w toku postępowania prawodawczego może zostać poddane pod ocenę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – a konkretnie rzecz ujmując, przekazano je do kognicji Sądu (zob. art. 256 ust. 1 TFUE), będącego częścią struktury Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wyjątek od tej zasady sformułowany został w art. 51 Statutu TSUE⁶⁹. Zgodnie ze wskazanym przepisem Trybunał

64 Pomimo pewnych trudności ze zdefiniowaniem Unii Europejskiej na gruncie prawnym (termin organizacja ponadnarodowa ma charakter politologiczny), przyjąć należy, że jest to organizacja międzynarodowa o szczególnie szerokich kompetencjach – por. P. Gilowski, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, [red.] A. Kuś, Lublin 2010, s. 99-100. Tak również wydaje się klasyfikować Unię Europejską M. Shaw: *International Law*, Cambridge 2008, s. 47.

65 Por. T. von Danwitz, *The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ*, „Fordham International Law Journal” 37/5 (2014), s. 1312-1313.

66 Tak również: K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford 2014, s. 2-3.

67 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 kwietnia 1986 r., *Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, 294/83, pkt 23. Teza powtórzona w wyroku Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 3 września 2008 r., *Kadi i Al Barakat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, C 402/05, pkt 281. Znaczenie obydwu wyroków podkreślane jest w literaturze – zob. T. von Danwitz, *op. cit.*, s. 1321-1323; P. Gilowski, *op. cit.*, s. 64-66.

68 Regulamin opublikowany jest pod adresem internetowym Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20180731+TOC+DOC+XML+Vo//PL&language=PL> (dostęp: 15 listopada 2018 r.).

69 Protokół nr 3 w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. załączony do Traktatów w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 741/2012 z 11 sierpnia 2012 r. (Dz. Urz. L Nr 228 z 23 sierpnia 2012, s. 1), art. 9 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej,

Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w zakresie skarg, o których mowa m.in. w art. 263 TFUE, jeżeli ze skargą taką wystąpiło Państwo Członkowskie przeciwko:

1) aktowi lub zaniechaniu Parlamentu Europejskiego lub Rady lub obu tych instytucji stanowiących wspólnie, z wyjątkiem decyzji przyjętych przez Radę na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE, aktów Rady przyjętych zgodnie z rozporządzeniem Rady dotyczącym handlowych środków ochronnych w rozumieniu art. 207 TFUE oraz aktów Rady, poprzez które wykonuje ona uprawnienia wykonawcze zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE;

2) aktowi lub zaniechaniu Komisji na podstawie art. 331 ust. 1 TFUE.

Ponadto – na mocy tego samego przepisu Statutu TSUE – Trybunał Sprawiedliwości jest również właściwy do orzekania w zakresie skarg określonych m.in. w art. 263 TFUE, wniesionych przez jedną z instytucji Unii przeciwko aktowi lub zaniechaniu Parlamentu Europejskiego, Rady, obu tych instytucji stanowiących wspólnie lub Komisji, jak również w przypadkach skarg jednej z instytucji Unii przeciwko aktowi lub zaniechaniu Europejskiego Banku Centralnego.

Na mocy art. 263 TFUE skargę kwestionującą legalność wydania przez Parlament Europejski i Radę aktu zmierzającego do wywołania skutków prawnych wobec podmiotów trzecich może wytoczyć Państwo Członkowskie, Rada, Komisja Europejska lub sam Parlament Europejski⁷⁰. Legitymację do złożenia skargi ma również Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny i Komitet Regionów, o ile zmierza ona do zapewnienia ochrony prerogatyw wymienionych instytucji, oraz każda osoba fizyczna i prawna pod warunkiem, że jest adresatem aktu, akt taki dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie, bądź też, że akt dotyczy jej bezpośrednio i nie wymaga wydania aktów wykonawczych⁷¹. Zgodnie ze wskazanym przepisem, w skardze takiej można podnieść zarzuty dotyczące m.in. naruszenia istotnych wymogów proceduralnych.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że naruszenie istotnego wymogu proceduralnego oznacza zarówno naruszenie procesu decyzyjnego, jak i formy aktu⁷². Przykładami istotnego naruszenia wymogu proceduralnego są brak odpowiedniej podstawy prawnej wydanego aktu lub wskazanie błędnej podstawy prawnej, wskazanie błędnej daty wydania aktu, brak wymaganej przepisami opinii, która powinna poprzedzać wydanie aktu, podpis aktu przez osobę, która nie brała udziału w jego wydaniu⁷³. Okoliczności te muszą mieć jednak znaczenie dla treści aktu lub praw adresata⁷⁴. R. Schütze wskazuje ponadto, że naruszenie istotnego wymogu proceduralnego może nastąpić wówczas, gdy dany akt powinien być przyjęty większością kwalifikowaną, podczas

Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz. Urz. L Nr 112 z 24 kwietnia 2012, s. 21), rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2015/2422 z 16 grudnia 2015 r. (Dz. Urz. L Nr 341 z 24 grudnia 2015, s. 14) oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2016/1192 z 6 lipca 2016 r. w sprawie przekazania Sądowi właściwości do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów między Unią Europejską a jej pracownikami (Dz. Urz. L Nr 200 z 26 lipca 2016, s. 137).

70 K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *op. cit.*, s. 309. Autorzy określają wskazane podmioty, jako wnioskodawców (powodów) uprzywilejowanych, tj. takich, którzy nie muszą wykazywać istnienia interesu prawnego w inicjowaniu postępowania. Podobnie: E. Krzysztofik, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, [red.] A. Kuś, Lublin 2010, s. 280.

71 Jak wskazuje się w orzecznictwie, by zaskarżany akt dotyczył jednostki bezpośrednio powinien on mieć bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną oraz nie może on pozostawiać jakiegokolwiek zakresu uznania po stronie adresatów, których obowiązkiem jest go wykonać – postanowienie Sądu z 28 września 2016 r., *PAN Europe i in. przeciwko Komisji*, T-600/15, pkt 18 wraz z cytowanym orzecznictwem.

72 E. Krzysztofik, *op. cit.*, s. 282. Naruszenia w zakresie formy aktu mogą odnosić się przykładowo do braku uzasadnienia decyzji Komisji Europejskiej – zob. M. de Bazelaire de Ruppierre, *Wadliwe uzasadnienie jako postawa unieważnienia decyzji Komisji Europejskiej w świetle aktualnego orzecznictwa TSUE dotyczącego kontroli przedsiębiorstw*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 7/5 (2016), s. 45.

73 H.G. Schermers, D.F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, Hague-London-New York 2001, s. 377-378.

74 *Ibidem*.

gdy w rzeczywistości przyjęto go większością zwykłą⁷⁵. Również zastosowanie głosowania korespondencyjnego w sytuacji, gdy nie wszyscy członkowie danego gremium wyrazili na nie zgodę (o ile oczywiście istnieje możliwość głosowania korespondencyjnego przewidziana przez prawo), może stanowić istotne naruszenie wymogu proceduralnego⁷⁶.

Wnioskować zatem należy, że za naruszenia istotnych wymogów proceduralnych uznać także trzeba brak kworum dla podejmowania decyzji przez podmiot legitymowany do wydawania określonych aktów, brak odpowiedniej, przewidzianej prawem większości, czy oddanie głosu przesądzającego o wyniku głosowania przez osobę inną, niż osobiście uprawniona do głosowania (przykładowo poprzez umieszczenie cudzej karty w czytniku). Wydaje się zatem, że zakwestionowanie legalności samego aktu głosowania powinno skutkować negatywnymi konsekwencjami dla wszystkich podjętych w nim aktów prawnych, o ile oczywiście zostaną one zaskarżone w trybie art. 263 TFUE. W obecnym stanie prawnym brak jest bowiem podstaw, by twierdzić, że nieważność aktu prawnego może następować z mocy samego prawa. Wyjątkiem mogłyby być jedynie akty nieistniejące (*negotium non existens*) – przykładowo powzięte przez gremium, które w ogóle nie jest prawnie umocowane do ich wydawania (jak choćby wydanie „rozporządzenia” przez Komitet Zarządzający Europejskiego Banku Inwestycyjnego).

Zgodnie z art. 263 TFUE przedmiotem zaskarżenia może być akt zmierzający do wywołania skutków względem podmiotów trzecich. Zagadnienie kryteriów, które zmierzają do ustalenia, czy akt zmierza do wywołania takowych skutków stało się przedmiotem bogatego orzecznictwa. Wynika z niego, że przy dokonywaniu oceny należy uwzględnić istotę aktu⁷⁷, kontekst towarzyszący jego opracowaniu⁷⁸ oraz zamiar podmiotu wydającego akt odnośnie do kwalifikacji aktu⁷⁹.

Sprawy inicjowane przez wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności aktów, o których mowa w art. 263 TFUE stanowią istotną część ogółu spraw rozpoznawanych przez Sąd. W 2017 r. Sąd rozpoznał 371 tego rodzaju spraw, co stanowi 40,46 % wszystkich rozpoznanych przez ten organ spraw ogółem⁸⁰.

75 R. Schütze, *European Union Law*, Cambridge 2018, s. 359.

76 H.G. Schermers, D.F. Waelbroeck, *op. cit.*, s. 378.

77 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 listopada 1981 r., *IBM przeciwko Komisji*, 60/81, pkt 9.

78 Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 17 lutego 2000 r., *Stork Amsterdam przeciwko Komisji*, T 241/97, pkt 62; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 lipca 2008 r., *Athinaiki Techniki przeciwko Komisji*, C 521/06 P, pkt 42, 46, 52; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 stycznia 2010 r., *Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji*, C 362/08 P, pkt 52.

79 Zasadniczo indyferentna jest natomiast forma, w której akt został wydany. Forma aktu może zostać uwzględniona wówczas, gdy może się to przyczynić do oceny jego charakteru – wyrok Sądu z 13 grudnia 2016 r., *IPSO przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu*, T-713/14, pkt 18.

80 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Sprawozdanie roczne 2017. Działalność sędziowska*, Luksemburg 2018, s. 215.

	liczba spraw rozpoznanych ogółem	liczba rozpoznanych spraw dotyczących stwierdzenia nieważności aktów, o których mowa w art. 263 TFUE	Udział procentowy spraw dotyczących stwierdzenia nieważności aktów, o których mowa w art. 263 TFUE w stosunku do liczby spraw ogółem
2017	917	371	40,46%
2016	974	297	30,49%
2015	831	332	39,95%
2014	912	423	53,54%
2013	790	319	40,37%

Liczba rozpoznanych spraw dotyczących stwierdzenia nieważności aktu na podstawie art. 263 TFUE w latach 2013-2017 (na podstawie danych zebranych w: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Sprawozdanie roczne 2017. Działalność sędziowska*, Luksemburg 2018, s. 215).

Powyższe dane wykazują, jak istotny jest procent spraw dotyczących stwierdzenia nieważności aktów, o których mowa w art. 263 TFUE w odniesieniu do ogólnej liczby spraw rozpoznawanych przez Sąd. Trzeba jednak podkreślić, że pojęcie aktu zaskarżalnego na gruncie wskazanego przepisu jest – jak wskazano powyżej – bardzo szerokie i nie dotyczy jedynie aktów zawierających normy generalne i abstrakcyjne, które wydaje w toku procedur legislacyjnych Parlament Europejski. W aktualnym sprawozdaniu z działalności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie wskazano, w ilu przypadkach Parlament występował w charakterze strony pozwanej, niemniej jednak zgodnie ze sprawozdaniem za rok 2016 Parlament Europejski występował w roli pozwanego w 6,25% spraw zainicjowanych⁸¹.

Analiza stanu prawnego obowiązującego obecnie w Unii Europejskiej może prowadzić do wniosku, że pojęcie praworządności proceduralnej w działalności legislacyjnej Parlamentu Europejskiego rozumieć należy jako stan, w którym w trakcie procesu decyzyjnego, skutkującego wydaniem aktu zawierającego normy generalne i abstrakcyjne, dochowane zostały wszelkie wymogi przewidziane zarówno w Traktatach, jak i w Regulaminie PE, a także standardy określone w orzecznictwie TSUE dotyczącym interpretacji pojęcia „istotnych wymogów proceduralnych”, o których mowa w art. 263 TFUE oraz zwyczaje parlamentarne. Tak rozumiana praworządność proceduralna jest oczywiście pochodną szerszego pojęcia praworządności formalnej. Odnosi się zatem do legalności prowadzonych działań, pomijając w zasadzie merytoryczną treść aktów prawnych, której ocena mogłaby być dokonywana jedynie w oparciu o kryteria, jakie uznaje się za pochodne praworządności w sensie materialnym. Jednocześnie proponowana definicja ma w pewnym sensie charakter otwarty, odnosząc się do „zwyczajów parlamentarnych”, tj. aprobowanych i znajdujących zastosowanie w normalnych warunkach praktykach, które nie znajdują wprowadzie bezpośredniego oparcia w przepisach prawa pozytywnego, ale na skutek ich trwałego respektowania stały się częścią kultury parlamentarnej (politycznej).

Zapisało się w powszechnej świadomości obrazowe sformułowanie, w myśl którego kultura europejska ufundowana jest na trzech wzgórzach – symbolizującym grecką filozofię Akropolu,

⁸¹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Sprawozdanie roczne 2016. Działalność sędziowska*, Luksemburg 2017, s. 262.

nawiązującym do prawa rzymskiego Kapitolu oraz odnoszącej się do etyki chrześcijańskiej Golgotcie. Przekonanie o potrzebie związania rządzących prawem jest wspólne dla tych trzech komponentów. Sięga ono czasów antycznej filozofii greckiej, znajduje oparcie w nauczaniu Kościoła Katolickiego i innych wyznań chrześcijańskich, a przede wszystkim stanowi domenę prawników, których rolą powinno być czuwanie, by prawo było szanowane i respektowane. Nie jest zatem zaskoczeniem, że idea rządów prawa podniesiona została do rangi jednej z podstawowych wartości wskazanych w Traktatach stanowiących fundament ustrojowy Unii Europejskiej.

Otwarte pozostaje natomiast pytanie, czy zawarte w art. 2 TUE zobowiązanie, że Unia Europejska opiera się o wzniosłe wartości, wśród których idea państwa prawa zajmuje istotne miejsce, jest realizowana w praktyce. By ocenić stan praworządności w praktyce, należy podjąć badania empiryczne oparte o obiektywne kryteria, przeprowadzone w sposób rzetelny i nie obciążone uprzedzeniami. Celem prezentowanego opracowania jest ocena stanu praworządności proceduralnej w działalności jedynej mającej bezpośredni mandat demokratyczny instytucji Unii Europejskiej, jaką jest Parlament Europejski. Należy wyrazić nadzieję, że prowadzone badania przyczynią się do trafnej diagnozy kondycji, w jakiej znajduje się obecnie Unia Europejska oraz Parlament Europejski.

WNIOSKI

1. Idea związania prawodawcy normami prawnymi o charakterze proceduralnym jest historycznie zakorzeniona w europejskiej tradycji prawnej i filozoficznej. Za jej prapoczątki można uznać poglądy greckich filozofów, spośród których szczególnie istotne miejsce zajmuje Arystoteles. Twórczość Stagiryty stanowiła bowiem inspirację dla późniejszych autorów, w tym zwłaszcza św. Tomasza z Akwinu. Jednym z prekursorów wcielania tej idei w praktyce była Rzeczpospolita Obojga Narodów, gdzie przyjmowano zasadę suwerenności prawa.
2. Właściwa idea państwa prawa (*Rechtsstaat*) powstała na przełomie XVIII i XIX w. w niemieckiej nauce prawa. Za jej głównych teoretyków w tym czasie można uznać R. von Mohla (akcentował materialny aspekt praworządności) oraz F.J. von Stahla (akcentował formalny aspekt praworządności).
3. Niezależnie od kontynentalnej kultury prawnej, idea związania monarchy prawem wykształciła się w systemie anglosaskim (*rule of law*). Jako jej głównego teoretyka w XIX w. wskazać należy A.V. Dicey'a.
4. Koncepcja praworządności opartej o godność osoby ludzkiej znalazła akceptację w nauce społecznej Kościoła Katolickiego, w tym również w nauczaniu św. Jana XXIII oraz św. Jana Pawła II.
5. Z teoretycznoprawnego punktu widzenia wyróżnić można praworządność formalną oznaczającą stan, w którym organy władzy publicznej oraz obywatele przestrzegają przepisów prawa, oraz praworządność materialną, będącą postulatem prawa dobrego, słusznego, odpowiadającego powszechnie przyjętej aksjologii.
6. Zasada praworządności stanowi jedną z wartości, na których oparta jest Unia Europejska. W związku z tym przyjąć należy, że wszystkie instytucje Unii Europejskiej związane są obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE: „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”.

7. Naruszenia istotnego wymogu proceduralnego są jedną z podstaw do kwestionowania legalności aktów Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 263 TFUE. Naruszenie istotnego wymogu proceduralnego oznacza zarówno naruszenie procesu decyzyjnego, jak i formy aktu. Sprawy inicjowane przez wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności aktów, o których mowa w art. 263 TFUE stanowią istotną część ogółu spraw rozpoznawanych przez Sąd. W 2017 r. Sąd rozpoznał 371 tego rodzaju spraw, co stanowi 40,46 % wszystkich rozpoznanych przez ten organ spraw ogółem.

ROZDZIAŁ II.

PODEJMOWANIE DECYZJI PRZEZ PARLAMENT EUROPEJSKI

Parlament Europejski – jak sam stwierdza na swojej oficjalnej stronie internetowej – jest „ważnym forum debaty politycznej i podejmowania decyzji na szczeblu UE. Posłowie do Parlamentu Europejskiego są wybierani bezpośrednio przez wyborców we wszystkich państwach członkowskich, aby reprezentować ich interesy w procesie stanowienia prawa UE i pilnować, żeby inne instytucje UE pracowały demokratycznie”⁸². Stąd też decyzje podejmowane przez tę instytucję Unii Europejskiej mają zasadniczy wpływ na jej kształt oraz prawodawstwo – a tym samym przekładają się zarówno na funkcjonowanie państw członkowskich, jak i wszystkich obywateli Unii.

2.1. POZYCJA I KOMPETENCJE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski należy do najstarszych instytucji Unii Europejskiej. Został powołany – z inicjatywy J. Monneta – już w 1951 r., na mocy podpisanego 18 kwietnia Traktatu Paryskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Traktat ten ustanowił Zgromadzenie, powierzając mu sprawowanie „demokratycznej kontroli” nad innymi organami Wspólnoty. Pierwsze posiedzenie Zgromadzenia odbyło się we wrześniu 1952 r. w Strasburgu, a w jego skład weszło 78 członków wyłonionych przez parlamenty narodowe sześciu państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Na mocy podpisanych 25 marca 1957 r. Traktatów Rzymskich utworzono Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej – każda z tych organizacji miała posiadać organ określany mianem Zgromadzenia Parlamentarnego. Jednocześnie dołączona do Traktatów Rzymskich Konwencja o niektórych wspólnych instytucjach Wspólnot Europejskich wprowadziła rozwiązanie, zgodnie z którym Zgromadzenie Parlamentarne stawało się wspólnym organem dla wymienionych dotąd organizacji. 20 marca 1958 r. rozpoczęło ono pracę jako Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne – nieco ponad cztery lata później, 30 marca 1968 r., instytucja ta przyjęła nazwę Parlament Europejski, którą – na poziomie prawa pierwotnego – zatwierdził także Traktat z Maastricht⁸³. Zmiany w strukturze Parlamentu, a zwłaszcza jego liczebności, szły w parze ze zwiększeniem jego kompetencji.

Początkowo Parlament Europejski nie posiadał żadnych kompetencji decyzyjnych – stanowił jedynie ciało polityczne i forum wymiany opinii. W latach 70-tych XX wieku otrzymał on kompetencje budżetowe, w 1987 roku na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego upoważniono go do wyrażania zgody na zawarcie traktatów akcesyjnych oraz umów stowarzyszeniowych, a także zgłaszania poprawek przedstawionego mu stanowiska Rady. Dalsze poszerzanie kompetencji PE, które doprowadziły do ustanowienia go organem współdecydującym w kwestiach legislacyjnych Unii, następowało na mocy Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu z Amsterdamu oraz Nicei⁸⁴. Obecnie w doktrynie prawa unijnego – po zmianach dokonanych przez przyjęty 2009 r. Traktat z Lizbony – wyróżnia się cztery rodzaje kompetencji Parlamentu Europejskiego: prawodawcze, kontrolne, kreacyjne oraz w zakresie stosunków zewnętrznych⁸⁵. W ramach pierwszego z wymienionych obszarów trzeba przede wszystkim podkreślić, że w przeciwieństwie do parlamentów narodowych Parlament Europejski nie ma samodzielnej kompetencji do uchwalania aktów normatywnych – w zakresie tym może jedynie współpracować z innymi organami Unii. Zgodnie z art. 225 TFUE, Parlament Europejski posiada prawo pośredniej inicjatywy ustawodawczej, sprowadzającej się

82 Cyt. za: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl> (dostęp 15 listopada 2018 roku).

83 Zob. J.M. Fiszer, *Parlament Europejski: geneza i rozwój, działalność, struktura oraz znaczenie dla procesów integracyjnych w Europie*, „Atheneum. Polskie Studia Politologiczne”, 14-15 (2006), s. 31-37.

84 F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackleton, *The European Parliament*, London 1992, s. 7-11.

85 Zob. *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, [red.] A. Kuś, Lublin 2012, s. 145-149.

do możliwości żądania od Komisji Europejskiej przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania Traktatów. Jednocześnie do złożenia takiego żądania konieczne jest poparcie go przez większość członków Parlamentu – jednak żądanie to nie jest obligatoryjne dla KE, która jednak musi uzasadnić nieprzedłożenie stosownego wniosku legislacyjnego. Parlament Europejski współdziała także w uchwalaniu budżetu Unii, a w ramach własnych i autonomicznych kompetencji może stanowić jedynie takie dokumenty, jak rezolucje, deklaracje, opinie i zalecenia. Oczywiście dokumenty te nie mają charakteru wiążącego ani dla innych organów Unii Europejskiej, ani dla państw członkowskich, stąd też ich praktyczne znaczenie jest jedynie polityczne.

Nieco szersze kompetencje Parlament Europejski posiada w ramach swojej funkcji kontrolnej, dotyczącej przede wszystkim Komisji Europejskiej. W tym obszarze rozpatruje on jej ogólne roczne sprawozdania (art. 233 TFUE) oraz może uchwalić wobec niej wotum nieufności (art. 234 TFUE). W przypadku uchwalenia takiego aktu członkowie Komisji kolegialnie rezygnują ze swoich funkcji i mogą je sprawować jedynie do czasu powołania ich następców. Parlament Europejski oraz jego poszczególni członkowie mogą także kierować pytania do członków Komisji Europejskiej i Rady, na które ci mają obowiązek odpowiadać (art. 230 TFUE), organowi temu przysługuje prawo udzielenia lub odmówienia udzielenia absolutorium KE z wykonania unijnego budżetu (art. 319 TFUE) oraz uczestniczy w procedurze wyboru jej członków. Warto nadmienić, że nieudzielenie Komisji absolutorium nie powoduje jej automatycznego odwołania, a w kwestii kreowania składu tego organu sprowadzają się do przesłuchiwanie kandydatów oraz ostatecznego zatwierdzenia proponowanego składu. Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie ze swojej działalności składają także Rada Europejska, Europejski Bank Centralny (art. 230 TFUE), Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 228 ust. 1 TFUE). Ponadto PE może powoływać komisje śledcze (art. 226 TFUE) oraz inicjować postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w kwestii kontroli legalności aktów prawodawczych (art. 263 TFUE).

Kompetencje kreacyjne Parlamentu Europejskiego – obok wspomnianego już wpływu na obsadę Komisji – sprowadzają się do powoływania europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Natomiast konsultacji z Parlamentem wymaga powołanie członków Trybunału Obrachunkowego (art. 286 TFUE), prezesa, wiceprezesa oraz członków zarządu Europejskiego Banku Centralnego (art. 283 ust. 3 TFUE). W kwestii unijnej polityki zewnętrznej Parlament Europejski wyraża opinie o charakterze obligatoryjnym bądź fakultatywnym. Pierwsze z nich dotyczą zawierania umów stowarzyszeniowych, ustanawiania szczególnych ram instytucjonalnych, zawierania umów o istotnym znaczeniu dla budżetu oraz przystępowania nowych państw do Unii Europejskiej (art. 49 TUE). Natomiast charakter fakultatywny mają opinie dotyczące zawierania niektórych umów międzynarodowych (art. 218 TFUE).

2.2. TRYB FUNKCJONOWANIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Swój tryb funkcjonowania Parlament Europejski określa w uchwalanym przez siebie regulaminie wewnętrznym (art. 232 TFUE). Trzeba pamiętać, że PE pracuje w trybie sesyjnym – sesja zwyczajna trwa rok, a w jej ramach (za wyjątkiem sierpnia) odbywają się comiesięczne posiedzenia plenarne oraz posiedzenia komisji. Poza tym na wniosek większości posłów, Rady oraz Komisji może zostać zwołana sesja nadzwyczajna. Zgodnie z art. 231 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej Parlament Europejski stanowi większością oddanych głosów. Nieliczne wyjątki od tej zasady akty prawa pierwotnego Unii Europejskiej wprowadzają w kwestii głosowań nad najistotniejszymi uprawnieniami Parlamentu. W związku z tym większość kwalifikowana obowiązuje m.in. w przypadku głosowania nad wotum nieufności dla Komisji (art. 234 TFUE) czy przyjęcia

nowych państw do Unii (art. 49 TUE). Natomiast sam przebieg głosowania został uregulowany w regulaminie Parlamentu Europejskiego.

Zgodnie z tym aktem – o ile inne normy prawa unijnego nie stanowią inaczej – najpierw przeprowadza się głosowanie nad poprawkami do wniosku dotyczącego aktu prawnie wiążącego, następnie głosuje się nad całością wniosku z ewentualnymi poprawkami; kolejno nad poprawkami do projektu rezolucji lub do projektu rezolucji ustawodawczej, a na koniec odbywa się głosowanie nad całością projektu rezolucji, czyli głosowanie końcowe (art. 171 ust. 1 regulaminu). Oczywiście przebieg głosowania w konkretnych przypadkach zależy przede wszystkim od rodzaju aktu procedowanego przez Parlament oraz ewentualnego postulowania wobec niego poprawek.

Głosowanie w Parlamencie odbywa się zazwyczaj przez podniesienie ręki. Jednak przewodniczący obradom w każdej chwili może zdecydować o przeprowadzeniu głosowania z zastosowaniem elektronicznego systemu głosowania (art. 178 ust. 1 regulaminu). Jednocześnie przewodniczący ma obowiązek stwierdzić i ogłosić wynik głosowania (art. 178 ust. 5 regulaminu). W przypadku głosowań przez podniesienie ręki – których w Parlamencie Europejskim jest zdecydowana większość – czynności te sprowadzają się do optycznej oceny, czy przeważają głosy „za” czy „przeciw”. Warto pamiętać, że w przypadku przyjęcia lub odrzucenia tekstu tylko głosy „za” i „przeciw” są uwzględniane przy obliczaniu wyniku głosowania, z wyjątkiem przypadków, dla których w traktatach przewidziano szczególną większość (art. 178 ust. 3 regulaminu). Jeżeli przewodniczący zdecyduje, że rezultat głosowania przez podniesienie ręki budzi wątpliwości, przeprowadza się głosowanie elektroniczne. Jeśli system elektroniczny nie działa, posłowie głosują przez powstanie z miejsc (art. 178 ust. 4 regulaminu). W praktyce niejednokrotnie przewodniczący zarządza głosowanie elektroniczne po protestach wnoszonych przez posłów bezpośrednio po ogłoszeniu wyniku głosowania.

Drugim ze sposobów głosowania w Parlamencie Europejskim jest głosowanie imienne. Przeprowadza się je – poza wyraźnie zastrzeżonymi przypadkami – jeżeli grupa polityczna lub posłowie w liczbie stanowiącej co najmniej niski próg⁸⁶ złożą pisemny wniosek w tej sprawie najpóźniej wieczorem w dniu poprzedzającym głosowanie, chyba że przewodniczący wyznaczył inny termin (art. 180 ust. 1 regulaminu). Każda grupa polityczna może złożyć nie więcej niż sto wniosków o głosowanie imienne podczas jednej sesji (art. 180 ust. 2 regulaminu). Wynik głosowania jest wpisywany do protokołu posiedzenia. Lista głosujących, uporządkowana według grup politycznych i według kolejności alfabetycznej nazwisk posłów, zawiera informację o sposobie głosowania każdego z posłów (art. 180 ust. 4 regulaminu).

Biorąc pod uwagę fakt, że większość głosowań w Parlamencie Europejskim odbywa się poprzez podniesienie ręki, ich wynik zależy – niestety – przede wszystkim od indywidualnych cech przewodniczącego, takich jak spostrzegawczość, a także od czasu poświęconego na ocenę „większości optycznej”. To z kolei zależy od wielu okoliczności, które nie powinny mieć wpływu na decyzję Parlamentu Europejskiego. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim naturalne predyspozycje przewodniczącego oraz czas przeznaczony na określenie wyników głosowania, a także czynniki wpływające na spostrzegawczość, np. oświetlenie sali, liczbę posłów biorących udział w głosowaniu, czy różnica w głosach „za” i „przeciw” oraz sposób głosowania przez posłów. Niestety oznacza to duże ryzyko błędu, tym bardziej, że jeżeli sam przewodniczący nie nabierze wątpliwości co do poprawności określenia wyniku lub posłowie nie zażądają elektronicznego głosowania, wyniki są nieweryfikowalne. Oczywiście protokół głosowania zawiera tylko informacje o przyjęciu

86 Zgodnie z art. 168a regulaminu PE za „niski próg” uznaje się 1/20 całkowitej liczby posłów do Parlamentu (obecnie 38 posłów) lub grupę polityczną.

bądź odrzuceniu głosowanego „optycznie” aktu. Z kolei nagrania z przebiegu posiedzenia są sporządzane w sposób uniemożliwiający samodzielne przeliczenie większości – większość kadrów pada bezpośrednio na przewodniczącego lub mały fragment sali posiedzeń.

O skali problemu świadczy fakt, że w okresie od października 2017 r. do października 2018 r. co najmniej 57 razy przewodniczący głosowaniu błędnie określił jego wynik. Biorąc pod uwagę fakt, że w tym czasie odbyło się 45 posiedzeń z głosowaniami, daje to średnio ok. 1,27 błędu na jedno posiedzenie. Stąd też niezwykle istotne jest wskazanie najważniejszych przyczyn tej sytuacji.

2.3. PROBLEM W OKREŚLENIU TZW. WIĘKSZOŚCI OPTYCZNEJ

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na sytuację, gdy podczas głosowań dany poseł w jednym głosowaniu podnosi rękę głosując, jednocześnie „za” oraz „przeciw”. Przykładowo, 18 kwietnia 2018 r., w głosowaniu nad sprawozdaniem w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016, sekcja IX – Europejski Inspektor Ochrony Danych (A8-0099/2018), pochodzący z Austrii poseł Othmar Karas z Grupy Europejskiej Partii Ludowej podniósł rękę zarówno „za”, jak i „przeciw”. W ramach tego samego posiedzenia głosowano nad sprawozdaniem posła Briana Hayesa w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiego Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej za rok budżetowy 2016 (A8-0095/2018). W przypadku głosowania nad drugą poprawką, zakładającą że dodatkowe finansowanie programu ITER powinno pochodzić ze środków krajowych oraz być połączone z „dogłębną refleksją” nad efektywnością projektu, posłowie József Szájer (Węgry, Europejska Partia Ludowa) oraz Franck Proust (Francja, Europejska Partia Ludowa) podnieśli ręce zarówno „za”, „przeciw”, jak i wstrzymali się od głosu. Warto nadmienić, że całość głosowania nad tą poprawką trwała ok. 3 sekund. Obydwa z wymienionych głosowań prowadził Rainerd Wieland z Europejskiej Partii Ludowej⁸⁷. Ten sam przewodniczący prowadził głosowanie – 14 grudnia 2017 roku – w kwestii poprawki nr 2 do sprawozdania w sprawie prac Komisji Petycji w 2016 r., A8-0387/2017. Optycznie orzekł, że została przyjęta, co jednak nie zostało potwierdzone w głosowaniu elektronicznym przeprowadzonym na wniosek posłów. Parlament Europejski odrzucił ją stosunkiem 339 głosów „przeciw” do 284 „za”⁸⁸. Do zamieszania może prowadzić bardzo wysokie tempo głosowań powiązane z konstrukcją „głosowania optycznego”, która zostanie poddana szerszej analizie w dalszej części niniejszego dokumentu.

Również podczas głosowania na poprawkę 47d do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie programu badawczo-szkoleniowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (2019–2020) uzupełniającego „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji, A8-0258/2018, poseł Maria João Rodrigues, wiceprzewodnicząca frakcji Socjalistów i Demokratów trzyma podniesioną rękę przez cały czas trwania głosowania⁸⁹.

W Parlamencie Europejskim dochodzi także do sytuacji, w których europosłowie w ogóle nie biorą udziału w głosowaniu „optycznym”, np. w tym czasie korzystając ze swoich telefonów czy notatek. Za przykład takiej sytuacji może posłużyć głosowanie nad poprawkami do sprawozdania

87 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 18 kwietnia 2018 r., 0:47:37; 1:06:43-1:06:47, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=unit&vodLanguage=PL&startTime=20180418-12:26:33-941#> (dostęp 31 października 2018 r.).

88 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 14 grudnia 2017 r., 13:08-13:54, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20171214-12:00:55-454#> (dostęp 12 listopada 2018 r.).

89 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 11 września 2018 r., 12:48:50-12:48:56, <http://www.europarl.europa.eu/streaming/pl.html?event=20180911-0900-PLenary&start=2018-09-11T07:08:29Z&end=2018-09-11T21:50:35Z&language=pl> (dostęp 5 listopada 2018 r.).

w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (A8-0288/2018)⁹⁰. Podczas głosowania prowadzonego 14 czerwca 2018 r. przez wiceprzewodniczącą Evelyne Gebhardt – dotyczącego poprawek do projektu rezolucji w sprawie rozporządzenia delegowanego Komisji z 2 marca 2018 r. zmieniającego rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/118 ustanawiające środki ochronne rybołówstwa w celu ochrony środowiska morskiego w Morzu Północnym, B8-0299/2018 – większość posłów obecnych na sali w ogóle nie podnosi rąk, w związku z tym przewodnicząca zarządziła głosowanie elektroniczne. Z resztą w ramach tego samego posiedzenia przewodnicząca błędnie oceniła większość optyczną, co udowodniło późniejsze głosowanie elektroniczne⁹¹.

Błędy co do określenia wyniku głosowania na podstawie większości optycznej są niestety częstym zjawiskiem w pracach Parlamentu Europejskiego. Wystarczy wspomnieć tu na posiedzenie Parlamentu z 1 marca 2018 r. Prowadząca obrady stwierdziła, że posłowie odrzucili poprawkę nr 121 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie definicji, prezentacji i etykietowania napojów spirytusowych, stosowania nazw napojów spirytusowych w prezentacji i etykietowaniu innych środków spożywczych oraz ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych, A8-0021/2018. Tymczasem głosowanie elektroniczne – przeprowadzone na wniosek posłów – wykazało, że poprawka została przyjęta większością 348 głosów „za”, w stosunku do 259 „przeciw”. Podczas tego samego posiedzenia głosowano nad częścią 2 motywu J sprawozdania w sprawie zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady w sprawie priorytetów UE na 62. sesję Komisji ONZ ds. Statusu Kobiet. Przewodnicząca ogłosiła, że poprawkę odrzucono, jednak po weryfikacji elektronicznej okazało się, że została przyjęta stosunkiem głosów 330 „za” do 250 „przeciw”⁹².

Podobnie w przypadku posiedzenia 8 lutego 2018 r. przewodniczący obradom Ioan-Mircea Pașcu z Grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów „optycznie” stwierdził, że Parlament Europejski odrzucił poprawkę nr 3 do sprawozdania w sprawie projektu rezolucji dotyczącej ustalania czasu letniego, B8-0070/2018. Po przeprowadzeniu głosowania elektronicznego okazało się, że ta poprawka została przyjęta stosunkiem 314 głosów „za” do 218 „przeciw”⁹³. Warto wspomnieć, że z normatywnego punktu widzenia poprawka ta miała duże znaczenie – zakładała zastąpienie projektowanego sformułowania „warto byłoby utrzymać jednolity system czasu w UE” stwierdzeniem, że utrzymanie jednolitego systemu czasu w Unii Europejskiej ma „zasadnicze znaczenie”.

Podobna sytuacja miała miejsce w ramach posiedzenia 4 października 2017 r. Prowadząca obrady Mairead McGuinness z frakcji Europejskiej Partii Ludowej w ciągu 3 sekund przeprowadziła głosowanie nad cz. 3 § 25 projektu rezolucji w sprawie konferencji klimatycznej ONZ w 2017 r. (COP23) w Bonn, B8-0534/2017, stwierdzając, że go odrzucono. Po zażądaniu przez posłów weryfikacji okazało się, że poprawka została przyjęta większością 62 głosów⁹⁴. Również 3 sekundy zajęło przeprowadzenie głosowania – 3 października 2017 r. – i ogłoszenie, że Parlament odrzucił

90 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 23 października 2018 r., 13:11:23, <http://www.europarl.europa.eu/streaming/pl.html?event=20181023-0900-PLenary&start=2018-10-23T07:00:31Z&end=2018-10-23T20:59:48Z&language=pl> (dostęp 3 listopada 2018 r.).

91 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 14 czerwca 2018 r., 22:25-23:00, 28:40-28:50, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180614-12:09:44-258#> (dostęp 7 listopada 2018 r.).

92 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 1 marca 2018 r., 13:19-13:42, 47:53-48:12, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180301-11:58:24-473#> (dostęp 10 listopada 2018 r.).

93 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 8 lutego 2018 r., 2:52-2:58, 8:47-9:37, 17:30-17:43, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180208-12:04:10-284#> (dostęp 10 listopada 2018 r.).

94 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 4 października 2017 r., 12:55-13:10, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20171004-12:10:30-522#> (dostęp 14 listopada 2018 r.).

§ 55 sprawozdania w sprawie wzmocnienia pozycji gospodarczej kobiet w sektorach prywatnym i publicznym w UE, A8-0271/2017. Tymczasem po weryfikacji w głosowaniu elektronicznym okazało się, że paragraf ten został przyjęty większością 103 głosów⁹⁵.

Niestety przy stosowaniu głosowania „optycznego” dochodzi do sytuacji, w których posłowie obecni na sali w ogóle nie biorą udziału w głosowaniu. Wymowne w tym względzie jest posiedzenie z 17 stycznia 2018 r., kiedy prowadzący, poseł Pavel Telička z Porozumienia Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, dwukrotnie zwracał uwagę na bierność europosłów. Za pierwszym razem przewodniczący uznał, że w głosowaniu nad poprawką nr 355 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, A8-0392/2017, wzięło udział jedynie ok. 25% obecnych na sali deputowanych. W związku z tym zarządził głosowanie elektroniczne, w którym wzięło udział 664 uprawnionych. Głosowana poprawka dotyczyła rozszerzenia możliwości zaliczenia energii elektrycznej do odnawialnych źródeł energii.

Niezwykle niepokojącym zjawiskiem są próby niedopuszczania przez przewodniczącego obradom – pomimo zdecydowanych żądań posłów – do weryfikacji elektronicznej wyników głosowania. Sytuacja taka miała miejsce podczas posiedzenia Parlamentu Europejskiego 13 listopada 2018 r., kiedy głosowano nad poprawką nr 7 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego plan wieloletni dotyczący małych gatunków pelagicznych w Morzu Adriatyckim i połowów tych zasobów, A8-0337/2018. Po trwającym 6 sekund głosowaniu przewodniczący obradom Bogusław Liberadzki stwierdził, że poprawkę odrzucono, jednak posłowie zażądali weryfikacji elektronicznej wyniku głosowania. Przez kolejne 15 sekund od ogłoszenia wyniku „optycznego” B. Liberadzki próbował przekonać posłów, iż jest pewien wyniku, jednocześnie usiłując rozpocząć kolejne głosowanie. Jednak wyraźne niezadowolenie posłów i żądanie weryfikacji doprowadziło do zarządzenia głosowania elektronicznego. W jego wyniku Parlament poprawkę przyjął większością 40 głosów⁹⁶. Podobnie postąpił przewodniczący w przypadku głosowania nad poprawką nr 29 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną, zmieniającego dyrektywę 94/22/WE, dyrektywę 98/70/WE, dyrektywę 2009/31/WE, rozporządzenie (WE) nr 663/2009, rozporządzenie (WE) nr 715/2009, dyrektywę 2009/73/WE, dyrektywę Rady 2009/119/WE, dyrektywę 2010/31/UE, dyrektywę 2012/27/UE, dyrektywę 2013/30/UE i dyrektywę Rady (UE) 2015/652 oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013. Prowadzący Pavel Telička stwierdził, że ponad połowa obecnych na sali posłów w ogóle nie podnosi ręki. Głosowana poprawka została ostatecznie odrzucona, a w głosowaniu wzięło udział 654 eurodeputowanych. Na marginesie warto zaznaczyć, że dotyczyła ona dodania do motywów rozporządzenia punktu, zgodnie z którym regulacje proponowane przez państwa członkowskie i Komisję Europejską w dziedzinie energetyki, powinny sprzyjać rozwojowi pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych⁹⁷. Również podczas posiedzenia 30 listopada 2017 r. przy głosowaniu nad poprawką nr 3 do sprawozdania w sprawie wdrażania europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności, A8-0339/2017, przewodnicząca obradom Sylvie Guillaume z Grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów dwukrotnie

95 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 3 października 2017 r., 19:28-19:34, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20171003-12:13:58-430#> (dostęp 14 listopada 2018 r.).

96 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 13 listopada 2018 r., 4:10-5:05, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20181113-12:01:52-985#> (dostęp 14 listopada 2018 r.).

97 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 17 stycznia 2018 r., 20:20-20:30-45:50-46:02, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180117-12:38:24-443#> (dostęp 12 listopada 2018 r.).

prosiła posłów o podnoszenie rąk. Ostatecznie uznała, że poprawkę odrzucono, jednak po sprawdzeniu w głosowaniu elektronicznym okazało się, że została przyjęta dwoma głosami⁹⁸.

W niektórych sytuacjach bierność europarlamentarzystów może być pokłosiem niezwykle szybkiego tempa głosowania, niekiedy prowadzącego do sytuacji, w której nawet podczas odtwarzania nagrania nie sposób ocenić, w jaki sposób posłowie oddają swój głos⁹⁹. Przykładowo Rainer Wieland przeprowadził podczas posiedzenia 24 października 2017 r. **w ciągu 29 sekund głosowanie (w tym jedno elektroniczne)** nad siedmioma poprawkami do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego zasady udostępniania na rynku produktów nawozowych z oznakowaniem CE i zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 i (WE) nr 1107/2009, A8-0270/2017¹⁰⁰. Podczas posiedzenia PE 24 października 2018 roku, przewodniczący obradom David Sassoli z Grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów prowadził głosowanie nad projektem sprawozdania na temat stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2019, A8-0313/2018. W jego trakcie poddawano głosowaniu szereg poprawek, jednak tempo głosowania nad większością z nich wynosiło 1-2 sekund, co doprowadziło do sytuacji, w której sam przewodniczący obradom pogubił się, co do przegłosowanych już poprawek. W nagraniu video z posiedzenia widać, że podczas głosowania nad poprawką 882 grupa posłów Zjednoczonej Lewicy Europejskiej – Nordyckiej Zielonej Lewicy (Luke Ming Flanagan, Konečná Kateřina, Kuneva Kostadinka, Benito Ziluaga Xabier, González Peñas Tania, Urbán Crespo Miguel, Sánchez Caldentey Lola, Sakorafa Sofia, Kouloglou Stelios, Chrysogonos Kostas, Matias Marisa, Chountis Nikolaos, Michels Martina) w ogóle nie podnosi rąk za żadnym z wariantów głosowania¹⁰¹.

Niestety tak zawrotne tempo głosowań w Parlamencie Europejskim nie jest wyjątkiem. Wystarczy tu wskazać głosowanie podczas posiedzenia 4 lipca 2018 roku nad sprawozdaniem w kierunku zewnętrznej strategii UE dotyczącej przeciwdziałania wczesnym i przymusowym małżeństwom – następne kroki, A8-0187/2018. Parlament przeprowadził głosowania nad czterema poprawkami w ciągu 17 sekund – w tym czasie przewodnicząca Mairead McGuinness czterokrotnie ogłosiła, co do jakiej poprawki trwa głosowanie, przeprowadziła je i podała wynik na podstawie tzw. większości optycznej. Ta sama prowadząca obrady podczas posiedzenia 31 maja 2018 r. w 62 sekundy przeprowadziła głosowanie nad 14 poprawkami do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, A8-0180/2018¹⁰². Z kolei Pavel Telička przeprowadził w ciągu 19 sekund głosowanie nad pięcioma poprawkami dotyczącymi projektu rezolucji w sprawie wytycznych dla państw członkowskich, mających na celu zapobieganie kryminalizacji pomocy humanitarnej, B8-0314/2018¹⁰³ oraz w ciągu 28 sekund głosowanie nad sześcioma poprawkami do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania

98 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 30 listopada 2017 r., 22:55-23:27, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20171130-11:40:07-397#> (dostęp 14 listopada 2018 r.).

99 Zob. np. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 12 września 2018 r., 14:19-14:21, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180912-12:36:17-204#> (dostęp 5 listopada 2018 r.).

100 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 24 października 2017 r., 21:42-22:11, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20171024-12:16:30-545#> (dostęp 14 listopada 2018 r.).

101 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 24 października 2018 r., 12:37:00-12:39:10, <http://www.europarl.europa.eu/streaming?event=20181024-0900-PLenary&start=2018-10-24T07:11:25Z&end=2018-10-24T20:14:07Z&language=pl> (dostęp 4 listopada 2018 r.).

102 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 31 maja 2018 r., 7:44-8:46, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180531-12:09:35-730#> (dostęp 8 listopada 2018 r.).

103 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 4 lipca 2018 r., 12:02-12:19, 33:48-34:07 <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180704-11:45:05-072#> (dostęp 6 listopada 2018 r.).

stosowania energii ze źródeł odnawialnych, A8-0392/2017¹⁰⁴. Podobne tempo głosowania osiągnął prowadzący głosowanie 30 maja 2018 roku poseł David Sassoli. W ciągu 22 sekund przeprowadził całość głosowania nad pięcioma częściami tekstu oryginalnego sprawozdania w sprawie przyszłości produkcji żywności i rolnictwa, A8-0178/2018¹⁰⁵. Niestety tego typu działania nie stanowią – co zostanie szerzej omówione w dalszej części opracowania – odosobnionych przypadków w działalności Parlamentu Europejskiego.

GŁOSOWANIE W DNIU 14 MARCA 2018 R. PROWADZĄCY: RAINER WIELAND

Głosowany akt prawny	Przegłosowane poprawki	Czas głosowania	Średni czas głosowania jednej poprawki
Sprawozdanie w sprawie następnych Wieloletnich Ram Finansowych: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r., A8-0048/2018	1. Poprawka nr 68 2. Poprawka nr 69 3. Poprawka nr 145 4. Poprawka nr 70 5. Poprawka nr 71 6. Poprawka nr 146 7. Poprawka nr 72 8. Poprawka nr 73	34 sekundy	4,25 sekundy
Sprawozdanie w sprawie następnych Wieloletnich Ram Finansowych: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r., A8-0048/2018	1. Poprawka nr 44 2. Poprawka nr 91 3. Ustęp 23 tekstu wyjściowego 4. Poprawka nr 92 5. Poprawka nr 93	21 sekundy	4,2 sekundy
Sprawozdanie w sprawie następnych Wieloletnich Ram Finansowych: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r., A8-0048/2018	1. Poprawka nr 94 2. Poprawka nr 18 3. Poprawka nr 154 4. Poprawka nr 155 5. Poprawka nr 156 6. Poprawka nr 157 7. Ustęp 48 tekstu wyjściowego 8. Poprawka nr 158	32 sekundy	4 sekundy

¹⁰⁴ Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 17 stycznia 2018 r., 11:37-12:05, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180117-12:38:24-443#> (dostęp 12 listopada 2018 r.).

¹⁰⁵ Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 30 maja 2018 r., 11:33-11:55, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180530-12:37:37-601#> (dostęp 8 listopada 2018 r.).

Sprawozdanie w sprawie następnych Wieloletnich Ram Finansowych: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r., A8-0048/2018	1. Poprawka nr 20 2. Poprawka nr 109 3. Poprawka nr 110 4. Poprawka nr 2 5. Poprawka nr 111 6. Poprawka nr 112	20 sekundy	3,33 sekundy
Sprawozdanie w sprawie następnych Wieloletnich Ram Finansowych: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r., A8-0048/2018	1. Poprawka nr 117 2. Poprawka nr 118 3. Poprawka nr 119 4. Poprawka nr 47 5. Poprawka nr 120 6. Cz. I ustępu 10 tekstu wyjściowego 7. Cz. I ustępu 10 tekstu wyjściowego 8. Poprawka 121 9. Poprawka nr 122 10. Poprawka nr 123 11. Poprawka nr 32 12. Poprawka nr 124 13. Poprawka nr 33 14. Poprawka nr 48	54 sekundy	3,87 sekundy

Źródło: zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 14 marca 2018 r., <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180314-12:14:26-901#> (dostęp 10 listopada 2018 r.).

Niestety nawet przeprowadzanie głosowania elektronicznego nie gwarantuje rzetelności podejmowania decyzji przez Parlament Europejski. Niekiedy przewodniczący tak szybko otwiera i zamyka głosowanie, że europosłowie nie są w stanie oddać swojego głosu. Do takiej sytuacji doszło np. podczas wspomnianego już posiedzenia 7 lipca 2018 r., kiedy od otwarcia do zamknięcia głosowania nad poprawką nr 2 do projektu rezolucji w sprawie definicji małych i średnich przedsiębiorstw, B8-0304/2018, minęło 2 sekundy. Według graficznych wyników, 29 posłów – pomimo swojej obecności na sali – nie oddało głosu¹⁰⁶.

Identyczny czas na głosowanie elektroniczne nad sprawozdaniem w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, A8-0226/2018, przeznaczył przewodniczący obradom 5 lipca 2018 r. poseł Pavel Telička. Jeszcze bardziej czytelnym przykładem tego typu nieprawidłowości jest przeprowadzone podczas tego samego posiedzenia głosowanie nad § 24 projektu rezolucji w sprawie adekwatności ochrony zapewnianej przez Tarczę Prywatności UE-USA, B8-0305/2018. Od otwarcia do zamknięcia głosowania minęła nieco ponad 1 sekunda – ze względu na fakt, że posłowie nie zdążyli zagłosować, przewodniczący po raz kolejny otworzył możliwość głosowania¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 7 lipca 2018 r., 12:02-12:19, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180704-11:45:05-072#> (dostęp 6 listopada 2018 r.).

¹⁰⁷ Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 5 lipca 2018 r., 11:40-11:52, 36:49-37:02, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180705-12:01:59-177#> (dostęp 6 listopada 2018 r.).

Właściwie każdy przypadek, w którym wynik głosowania elektronicznego – zarządzanego jako weryfikacja bądź sprzeciw co do wyniku „optycznego” – jest inny od ogłoszonego na podstawie większości optycznej dowodzi absurdalności takiego systemu podejmowania decyzji przez Parlament Europejski. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim, na takie sytuacje, kiedy rozbieżność w wyniku głosowania jest bardzo duża. Jako czytelny przykład takich nieprawidłowości może posłużyć wspomniane już posiedzenie Parlamentu 30 maja 2018 r. Na podstawie większości optycznej prowadzący obrady włoski poseł David Sassoli ogłosił odrzucenie pierwszej części poprawki § 170 do sprawozdania w sprawie przyszłości produkcji żywności i rolnictwa. Jednak po odbyciu kilku innych głosowań zarządzono głosowanie elektroniczne nad tą samą poprawką. Została ona przyjęta zdecydowaną większością 605 głosów „za”, przy jedynie 66 przeciwnych¹⁰⁸.

PRZYKŁADY POMYŁEK W OSZACOWANIU WYNIKÓW GŁOSOWANIA

Data posiedzenia	Procedowany akt	Błąd w oszacowaniu
25 października 2018 r.	Poprawka nr 44 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, A8-0202/2018	Na podstawie większości optycznej przewodniczący ogłosił odrzucenie poprawki, w głosowaniu, zarządzonym na wniosek posłów, została przyjęta większością 45 głosów.
23 października 2018 r.	Poprawka nr 188 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona), A8-0288/2018	Na podstawie większości optycznej przewodnicząca stwierdziła, że poprawkę przyjęto; na podstawie głosowania, zarządzanego na wniosek posłów poprawkę odrzucono (większością 109 głosów).
12 września 2018 r.	Poprawka nr 11 do sprawozdania w sprawie stosunków między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi, A8-0251/2018	Na podstawie większości optycznej przewodniczący ogłosił przyjęcie poprawki, w głosowaniu, zarządzonym na wniosek posłów, została odrzucona większością 65 głosów.
17 stycznia 2018 r.	Cz. 3 poprawki nr 183 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną, zmieniającego dyrektywę 94/22/WE, dyrektywę 98/70/WE, dyrektywę 2009/31/WE, rozporządzenie (WE) nr 663/2009, rozporządzenie (WE) nr 715/2009, dyrektywę 2009/73/WE, dyrektywę Rady 2009/119/WE, dyrektywę 2010/31/UE, dyrektywę 2012/27/UE, dyrektywę 2013/30/UE i dyrektywę Rady (UE) 2015/652 oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013, A8-0402/2017	Przewodniczący stwierdził, że poprawkę odrzucono, w głosowaniu, zarządzonym na wniosek posłów, została przyjęta 27 głosami.

¹⁰⁸ Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 30 maja 2018 r., 23:20-25:15, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180530-12:37:37-601#> (dostęp 8 listopada 2018 r.).

25 października 2017 r.	Poprawka nr 1820 do sprawozdania dotyczącego stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu Unii Europejskiej na rok budżetowy 2018, A8-0299/2017	Przewodniczący stwierdza, że poprawkę odrzucono, po przeprowadzeniu, na wniosek posłów, głosowania elektronicznego została przyjęta większością 289 głosów.
25 października 2017 r.	Poprawka nr 817 do sprawozdania dotyczącego stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu Unii Europejskiej na rok budżetowy 2018, A8-0299/2017	Przewodniczący stwierdza, że poprawkę odrzucono, po przeprowadzeniu, na wniosek posłów, głosowania elektronicznego została przyjęta większością 320 głosów.

Interesujący sposób określenia większości optycznej zaproponował przewodniczący obradom podczas posiedzenia 13 czerwca 2018 r. grecki poseł Dimitrios Papadimulis po zgłoszeniu przez posła Williama Darthmounth'a ustnej poprawki do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie, A8-0183/2018. Przewodniczący poprosił, aby posłowie, którzy są jej przeciwni, wstali. W wyniku takiego głosowania prowadzący obrady stwierdził, że przeciw jest więcej niż 40 posłów, co oznacza niepoddanie poprawki pod głosowanie¹⁰⁹. Na marginesie warto wspomnieć, że zgodnie z art. 169 ust. 6 regulaminu PE poprawki mogą zostać poddane pod głosowanie wyłącznie po ich udostępnieniu we wszystkich językach urzędowych, chyba że Parlament postanowi inaczej. Decyzja taka nie może zostać podjęta, jeśli sprzeciwi się jej co najmniej 40 posłów. Stąd też głosowanie nad poprawką zgłoszoną ustnie podczas posiedzenia wymaga zgody na nieprzetłumaczenie jej na wszystkie języki urzędowe – do tego zaś potrzeba zgody co najmniej 40 posłów obecnych podczas głosowania.

Niezwykłe ciekawym zjawiskiem jest uzasadnianie przez przewodniczących obradom konieczności podjęcia głosowania elektronicznego. Do najczęściej spotykanych należą głosy sprzeciwu ze strony deputowanych oraz niepewność samego przewodniczącego co do uzyskanego wyniku zdarzają się również inne rodzaje argumentacji. Przykładowo przewodniczący Parlamentu Europejskiego Antonio Tajani prowadząc głosowanie w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia, A8-0250/2018 stwierdził, że jest to „kwestia delikatna i głosowanie zabierze więcej czasu”, gdyż „w takich sprawach Parlament musi być precyzyjny”¹¹⁰. Wnioskując *a contrario* **śmiało można stwierdzić, iż zdaniem przewodniczącego Parlamentu Europejskiego w innych kwestiach instytucja ta nie musi być precyzyjna (sic!)**.

2.4. PODEJMOWANIE DECYZJI PRZEZ PARLAMENT EUROPEJSKI I WYBRANE PARLAMENTY NARODOWE - ANALIZA PORÓWNAWCZA

Regulamin Sejmu RP¹¹¹ stanowi, że głosowanie jest jawne i odbywa się przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów lub użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (art. 188 ust. 2). Natomiast w razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy (art. 188 ust. 3). W Republice Federalnej Niemiec podstawowym sposobem głosowania w Bundestagu jest

109 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 13 czerwca 2018 r., 7:00-7:45, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180613-13:01:26-565#> (dostęp 7 listopada 2018 r.).

110 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2018 r., 27:10-27:20, 29:10-29:15, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180912-12:36:17-204#> (dostęp 5 listopada 2018 r.).

111 M. P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm.

głosowanie elektroniczne (art. 40 ust. 2)¹¹². Jednak przewodniczący obradom ma prawo zdecydować, że głosowanie odbędzie się poprzez podniesienie ręki lub wstawanie siadanie posłów (art. 40 ust. 3). Oczywiście wynik głosowania wyświetlany jest bezpośrednio pod jego przeprowadzeniu oraz ujmowany w protokole z obrad (art. 40 ust. 4). Natomiast prawodawca hiszpański zdecydował, że każdy głos posła ma charakter imienny (art. 79 ust. 2)¹¹³. Jednocześnie przewidział dwie formy głosowania: przez powstanie posłów opowiadających się „za”, „przeciw” bądź „wstrzymujących się”, lub w drodze głosowania elektronicznego. Warto pamiętać, że w pierwszym sposobie głosy przeliczane są przez sekretarzy, a w przypadku jakichkolwiek wątpliwości co do wyniku głosy przelicza się ponownie (art. 84).

Zgodnie z ustawą federalną w sprawie regulaminu wewnętrznego Rady Narodowej¹¹⁴ w Austrii głosowanie musi być prowadzone w taki sposób, aby określić faktyczną wolę większości Rady Narodowej (§ 65 pkt 3). Jednocześnie przewodniczący obradom ma do wyboru dwa sposoby głosowania: poprzez wstawanie i siadanie posłów w czasie głosowania za określoną opcją (§ 66 pkt 1) lub za pomocą elektronicznego systemu głosowania (§ 66 pkt 2). Możliwe jest także – na wniosek posłów – przeprowadzenie głosowania imiennego (§ 66 pkt 4).

Również posłowie do francuskiego parlamentu głosują przez podniesienie ręki (art. 64 ust. 1)¹¹⁵. Jednak, gdy wynik takiego głosowania jest wątpliwy przewodniczący przeprowadza głosowanie publiczne (art. 64 ust. 3), które odbywa się za pomocą kart do głosowania (art. 66 ust. 2). W Parlamencie Republiki Włoch głosowanie odbywa się przez podniesienie ręki, przejście posłów na właściwą stronę sali posiedzeń bądź głosowanie imienne (art. 49 ust. 2)¹¹⁶. Jednak, co warto podkreślić, ostateczne głosowanie nad ustawami zawsze odbywa się w sposób jawny, za pomocą urządzeń elektronicznych rejestrujących personalia posłów.

2.5. WNIOSKI

Niestety w przypadku wielu głosowań Parlament Europejski rzeczywiście daleki jest od precyzji w ustalaniu woli posłów. Na taki stan rzeczy wpływ mają przede wszystkim:

1. Przeprowadzanie większości głosowań przez podniesienie ręki i ocena ich wyników na podstawie oceny „optycznej” przewodniczącego, to zaś prowadzi do sytuacji, w której wynik głosowania zależy przede wszystkim od zdolności percepcyjnych przewodniczącego;
2. Jednak nawet przy najlepiej rozwiniętych umiejętnościach postrzegawczych niezwykle trudno jest precyzyjnie określić wynik głosowania przez podniesienie ręki w sytuacji, gdy bierze w nim udział (przeważnie) kilkuset posłów;
3. Kolejną przyczyną trudności w prawidłowym oszacowaniu przez przewodniczącego wyników głosowania przez podniesienie ręki powoduje bierność obecnych na sali obrad posłów.

¹¹² Geschäftsordnung der Versammlung, EntschlieÙung 1202 (1999), angenommen am 4. November 1999 mit nachfolgenden Änderungen der Geschäftsordnung.

¹¹³ Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de Febrero de 1982, Boletín Oficial del Estado, num 55, de 05/03/1982.

¹¹⁴ Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975), BGBl, Nr. 410/1975.

¹¹⁵ Règlement de l'Assemblée Nationale, XVe législature Session ordinaire de 2017-2018.

¹¹⁶ Regolamento della Camera, Gazzetta Ufficiale il 1° marzo 1971, n. 53, aggiornato con le modificazioni successivamente introdotte.

Przeprowadzone badania wykazały, że niekiedy sam prowadzący obrady zwraca posłom uwagę, aby brali udział w głosowaniu;

4. Bardzo poważnym problemem jest tempo prowadzonych obrad uniemożliwiające poprawne tłumaczenie ich przebiegu oraz prawidłowe oddanie głosu przez posłów;
 - W tym kontekście należy podkreślić, iż biorąc pod uwagę fakt, że obrady tłumaczone są na wszystkie języki urzędowe UE, przewodniczący prowadząc głosowanie powinien wziąć pod uwagę czas przeznaczony na przetłumaczenie;
 - Jeżeli przewodniczący obradom nie weźmie pod uwagę tych uwarunkowań, może dojść do sytuacji, w której wypowiedziane przez niego polecenia nie będą odpowiadać temu, co posłowie słyszą w swoim języku;
 - Stąd też, bez wątpienia jedną z głównych przeszkód w ustaleniu prawidłowego wyniku głosowania w przypadku, gdy posłowie głosują przez podniesienie ręki jest tempo prowadzenia obrad. Stąd zagadnienie to powinno stać się przedmiotem bliższej analizy (patrz rozdział 3);
 - Należy podkreślić, że głosowania są istotą działalności Parlamentu Europejskiego, który właśnie w ten sposób wykonuje swoje kompetencje. Stąd jakiegokolwiek uchybienia w tej dziedzinie negatywnie świadczą o stanie praworządności tej instytucji Unii Europejskiej.

ROZDZIAŁ III

TEMPO GŁOSOWAŃ W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM

Ustalenie standardu, w jakim tempie powinno odbywać się głosowanie w Parlamencie Europejskim, jest wypadkową wielu czynników, związanych zarówno ze specyfiką głosowanych aktów normatywnych, jak i międzynarodowym charakterem obrad. Zgodnie z regulaminem Parlamentu Europejskiego wszyscy posłowie mają prawo do wypowiadania się w Parlamencie w wybranym języku urzędowym. Wystąpienia posłów są tłumaczone symultanicznie na wszystkie inne języki urzędowe (art. 158 ust. 2 regulaminu). Oczywiście tłumaczenie symultaniczne (równoczesne) jest takim jedynie z nazwy. Tłumacz musi przyswoić (zrozumieć) tekst wypowiadany w danym języku, przełożyć go i wypowiedzieć w języku, na który tłumaczy. Operacja ta, według różnych szacunków, trwa od 3 do 6 sekund¹¹⁷. Z punktu widzenia samych głosowań w Parlamencie kluczowy jest czas potrzebny na przetłumaczenie nazwy głosowanego aktu prawnego oraz pytań przewodniczącego dotyczących tego, kto jest „za”, „przeciw”, a kto „wstrzymuje się” – tak, aby posłowie mogli zagłosować zgodnie ze swoją wolą, a przewodniczący obradom prawidłowo ocenił wynik. Oczywiście należy zachować także odpowiedni odstęp pomiędzy poszczególnymi głosowaniami. Czynniki te zostaną uwzględnione w toku dalszej analizy głosowań w Parlamencie Europejskim

3.1. ANALIZA TEMPA PRZEPROWADZANIA WYBRANYCH GŁOSOWAŃ

Podczas posiedzenia 24 października 2018 r. Parlament Europejski głosował m.in. projekt budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Nikogo nie trzeba przekonywać, że akt ten ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania całej Unii. Tymczasem głosowanie przeprowadzono w tempie uniemożliwiającym prawidłowe wyrażenie woli przez deputowanych.

GŁOSOWANIA 24 PAŹDZIERNIKA 2018 R. PROWADZĄCY: DAVID SASSOLI

Głosowany akt	Czas trwania głosowania przez podniesienie ręki	Uwagi
Wniosek o uchylenie immunitetu posła Steve Brioisa, A8-0349/2018	7 sekund	
Poprawka 288 do projektu sprawozdania na temat stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2019, A8-0313/2018	3 sekundy	
Poprawka 1140 do projektu sprawozdania na temat stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2019, A8-0313/2018	1 sekunda	Tłumacz nie nadała z tłumaczeniem.
Poprawka 882 do projektu sprawozdania na temat stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2019, A8-0313/2018	1 sekunda	

117 K. Tymoszek, *Tłumaczenie symultaniczne w ujęciu definicyjnym i specyfikującym*, „Rozprawy Społeczne”, 2(2011), s. 20.

Poprawka 40 do projektu sprawozdania na temat stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2019, A8-0313/2018	1 sekunda	Przewodniczący nie ogłasza wyniku „optycznego”, ale po zakończeniu głosowania od razu przechodzi do głosowania elektronicznego, poprawkę odrzucono większością 481 głosów.
Poprawka 42 cz. I do projektu sprawozdania na temat stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2019, A8-0313/2018	1 sekunda	Na podstawie większości optycznej przewodniczący stwierdził, że poprawkę odrzucono, w głosowaniu, zarządzonym na wniosek posłów, została przyjęta większością 414 głosów.

Źródło: zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 24 października 2018 r., <http://www.europarl.europa.eu/website/webstreaming.html?event=20181024-0900-PLenary> (dostęp 3 listopada 2018 r.).

W ramach tej samej sesji Parlamentu procedowano zmiany regulacji dotyczących opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe. Prawodawca unijny uznał, że obowiązujące regulacje nie spełniły zakładanych celów, czyli uzależnieniu poboru opłat od pojazdów ciężarowych w zależności od przebytej przez nie odległości. W związku z tym Komisja zaproponowała m.in. rozszerzenie niektórych przepisów dyrektywy na pojazdy lekkie, w tym dotyczących różnicowania opłat infrastrukturalnych, możliwość wprowadzenia opłat z tytułu zatorów komunikacyjnych, obniżenie o 75% opłat za infrastrukturę w odniesieniu do pojazdów bezemisyjnych. Warto wskazać, iż pomimo zdecydowanie dłuższego czasu poświęcanego na każde głosowanie, w wielu przypadkach przewodniczący błędnie oceniał jego wynik. Głosowane poprawki zakładały np. powierzenie Europejskiej Agencji Transportu Drogowego obowiązków monitorowania wpływu proponowanych zmian na europejską przestrzeń swobodnego przepływu (poprawka nr 19), pokrywania przez państwa części kosztów spowodowanych wypadkami drogowymi (poprawka nr 32) czy ustanowienia definicji „pojazdu lekkiego” (poprawka nr 46).

23 października 2018 r. Parlament Europejski głosował m.in. nad dyrektywą w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz rozporządzeniem dostosowania obowiązków sprawozdawczych w dziedzinie polityki ochrony środowiska. Celem pierwszego z aktów – zgodnie z jego uzasadnieniem – jest m.in. zwiększenie przejrzystości i poprawa dostępu konsumentów do informacji na temat spożywanej przez nich wody, a także określenie parametrów, jakie muszą spełniać materiały mające kontakt z wodą. W związku z tym Komisja Europejska zaproponowała zaostrzenie parametrów wody pitnej, a tym samym nałożenia na państwa członkowskie obowiązku egzekucji tychże norm. W ramach tego projektu głosowano szereg poprawek, m.in. w zakresie obowiązków dużych, średnich, małych i bardzo małych dostawców wody (poprawki nr 202 i 203). Drugi z procedowanych aktów prawnych dotyczył nowelizacji szeregu unijnych aktów normatywnych w celu ujednolicenia praktyki sprawozdawczej w dziedzinie ochrony środowiska. Warto zauważyć, że podczas tego głosowania przewodnicząca kilkakrotnie nie była w stanie ocenić większości „optycznie” oraz podejmowała błędne decyzje.

GŁOSOWANIA 23 PAŹDZIERNIKA 2018 R. PROWADZĄCY: MAIREAD MCGUINNESS

Głosowany akt	Czas przeznaczony na głosowanie przez podniesienie ręki	Uwagi
Poprawka nr 202 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona), A8-0288/2018	4 sekundy	Na podstawie większości optycznej przewodnicząca stwierdziła, że poprawkę odrzucono; na podstawie głosowania zarządzanego przez samą przewodniczącą poprawkę przyjęto (większością 27 głosów).
Poprawka nr 203 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona), A8-0288/2018	5 sekund	Na podstawie większości optycznej przewodnicząca stwierdziła, że poprawkę odrzucono; na podstawie głosowania zarządzanego na wniosek posłów poprawkę przyjęto (większością 25 głosów).
Poprawka nr 205 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona), A8-0288/2018	4 sekundy	
Poprawka nr 188 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona), A8-0288/2018	5 sekund	Na podstawie większości optycznej przewodnicząca stwierdziła, że poprawkę przyjęto; na podstawie głosowania, zarządzanego z inicjatywy posłów, poprawkę odrzucono (większością 109 głosów).
Poprawka nr 152 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona), A8-0288/2018	5 sekund	
Poprawka nr 7 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania obowiązków sprawozdawczych w dziedzinie polityki ochrony środowiska w drodze zmiany dyrektyw 86/278/EWG, 2002/49/WE, 2004/35/WE, 2007/2/WE, 2009/147/WE i 2010/63/UE, rozporządzeń (WE) nr 166/2006 i (UE) nr 995/2010 oraz rozporządzeń Rady (WE) nr 338/97 i (WE) nr 2173/2005, A8-0324/2018	5 sekund	Przewodnicząca stwierdziła, że posłowie nie podnoszą rąk i w związku z tym nie jest w stanie ocenić wyniku, stąd zarządziła głosowanie elektroniczne, ostatecznie poprawkę przyjęto większością 82. głosów

Źródło: zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 23 października 2018 r., <http://www.europarl.europa.eu/website/webstreaming.html?event=20181023-0900-PLenary> (dostęp 2 listopada 2018 r.).

3 października 2018 r. Parlament Europejski procedował m.in. regulacje dotyczące zmniejszenia emisji CO₂ w samochodach osobowych. Prawodawca unijny postawił sobie za cel zarówno poprawę wpływu na środowisko pojazdów napędzanych silnikami spalinowymi, jak i znaczne oszczędności zużywanego paliwa, a tym samym oszczędności konsumentów. Do projektu zgłoszono blisko sto poprawek, w tym m.in. dotyczące zobowiązania Komisji Europejskiej do przedłożenia do 2023 r. sprawozdania w zakresie wykonania przepisów oraz sposobów zachęcenia konsumentów do korzystania z pojazdów napędzanych paliwami produkowanymi ze źródeł odnawialnych (poprawka nr 82). Podczas tego posiedzenia Parlament głosował także nad rezolucją dotyczącą szczególnych potrzeb obszarów wiejskich, górskich i oddalonych, zobowiązującą właściwe organy Unii Europejskiej m.in. do opracowania programów wsparcia dla tego typu terenów.

GŁOSOWANIA 3 PAŹDZIERNIKA 2018 R. PROWADZĄCY: RAMÓN LUIS VALCÁRCEL SISO

Głosowany akt	Czas trwania głosowania przez podniesienie ręki	Uwagi
Poprawka nr 82 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego normy emisji dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych w ramach zintegrowanego podejścia Unii na rzecz zmniejszenia emisji CO ₂ z pojazdów lekkich oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 715/2007, A8-0287/2018	6 sekund	Przewodniczący nie ogłosi wyników głosowania na podstawie większości optycznej, bezpośrednio po nim zarządził głosowanie elektroniczne, poprawkę przyjęto większością 42 głosów.
Poprawka nr 92 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego normy emisji dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych w ramach zintegrowanego podejścia Unii na rzecz zmniejszenia emisji CO ₂ z pojazdów lekkich oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 715/2007, A8-0287/2018	6 sekund	
Poprawka nr 23 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej, A8-0279/2018	3 sekundy	
Rezolucja w sprawie Międzynarodowych standardów sprawozdawczości finansowej: MSF 17 Umowy ubezpieczeniowe, B8-0442/2018	2 sekundy	Tłumacz nie nadał z tłumaczeniem, stąd dochodzi do sytuacji, w której równolegle posłowie podnoszą ręce „za” i „przeciw”.
Rezolucja w sprawie w sprawie technologii rozproszonego rejestru i łańcuchów bloków: budowanie zaufania do przepływów funduszy z pominięciem pośrednictwa bankowego, B8-0397/2018	2 sekundy	Tłumacz nie nadał z tłumaczeniem, stąd dochodzi do sytuacji, w której równolegle posłowie podnoszą ręce „za” i „przeciw”.
Rezolucja w sprawie w sprawie uwzględnienia szczególnych potrzeb obszarów wiejskich, górskich i oddalonych, B8-0399/2018	2 sekundy	Tłumacz nie nadał z tłumaczeniem, stąd dochodzi do sytuacji, w której równolegle posłowie podnoszą ręce „za” i „przeciw”.

Źródło: zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 3 października 2018 r., <http://www.europarl.europa.eu/streaming/pl.html?event=20181003-0900-PLenary&start=2018-10-03T07:05:48Z&end=2018-10-03T20:43:17Z&language=pl> (dostęp 5 listopada 2018 r.).

12 września 2018 r. Parlament Europejski pracował m.in. nad niezwykle istotną dyrektywą, dotyczącą praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym. Do projektu zgłoszono 252 poprawki, w tym dotyczące m.in. konieczności zawierania umów licencyjnych przez dostawców usług społeczeństwa informacyjnego (poprawka nr 79), zasad zwielokrotniania treści legalnie dostępnych online (poprawka nr 207 i 209) oraz definicji terminu „publikacji prasowej” (poprawka nr 59). Niestety w niektórych przypadkach głosowanie zostało prowadzone w tak szybkim tempie, że posłowie nie byli w stanie głosować zgodnie z pytaniami prowadzącego obrady, co prowadziło do pokrywania się głosów podnoszonych „za”, „przeciw” i „wstrzymujących się”.

GŁOSOWANIA 12 WRZEŚNIA 2018 R. PROWADZĄCY: ANTONIO TAJANI

Głosowany akt	Czas trwania głosowania przez podniesienie ręki	Uwagi
Poprawka nr 63 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym, A8-0245/2018	3 sekundy	
Poprawka nr 79 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym, A8-0245/2018	3 sekundy	
Poprawka nr 59 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym, A8-0245/2018	3 sekundy	Na nagraniu widać zdezorientowanie posłów.
Poprawki nr 207 i 209 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym, A8-0245/2018	3 sekundy	Tłumacz nie nadążył za prowadzącym obrady.
Poprawki nr 92 i 231 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym, A8-0245/2018	2 sekundy	W tym samym czasie posłowie podnoszą ręce „za” i „przeciw”.
Poprawka nr 11 do sprawozdania w sprawie stosunków między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi, A8-0251/2018	3 sekundy	Na podstawie większości optycznej przewodniczący ogłosił przyjęcie poprawki; w głosowaniu, zarządzonym z inicjatywy posłów została odrzucona większością 65 głosów.

Źródło: zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 12 września 2018 r., <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180912-12:36:17-204#> (dostęp 5 listopada 2018 r.).

GŁOSOWANIA 18 KWIETNIA 2018 R. PROWADZĄCY: RAINER WIELAND

Głosowany akt	Czas przeznaczony na głosowanie	Uwagi
Absolutorium za rok 2016: Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA), A8-0111/2018	2 sekundy	Przewodniczący nie ogłosił wyniku „optycznego”, przeprowadzono głosowanie mienne, w którym akt przyjęto większością 420 głosów; tłumacz w języku polskim podaje błędną nazwę dokumentu.
Rezolucja w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Bioprzemysłu za rok budżetowy 2016, A8-0103/2017	1 sekunda	
Decyzja w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy za rok budżetowy 2016, A8-0084/2018	2 sekundy	
Decyzja w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Agencji Dostaw Euratomu za rok budżetowy 2016, A8-0102/2018	2 sekundy	
Decyzja w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy za rok budżetowy 2016, A8-0092/2018	1 sekunda	Przewodniczący ogłosił, że poprawkę przyjęto, potwierdzono to w głosowaniu imiennym (429 „za”).
Decyzja w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Eurojustu za rok budżetowy 2016, A8-0113/2018	2 sekundy	Przewodniczący ogłosił, że poprawkę przyjęto, potwierdzono to w głosowaniu imiennym (439 „za”).
Decyzja w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016, A8-0093/2018	1 sekunda	

Źródło: zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 18 kwietnia 2018 r., <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=unit&vodLanguage=PL&startTime=20180418-12:26:33-941#> (dostęp 31 listopada 2018 r.).

Podczas posiedzenia 18 kwietnia 2018 r. Parlament Europejski wypełniał swoją funkcję kontrolną przyjmując absolutoria z wykonania budżetu przez różne agendy unijne. Niestety głosowanie prowadzono w tempie uniemożliwiającym poprawne wyrażenie woli przez posłów.

17 stycznia Parlament Europejski zajmował się m.in. regulacjami dotyczącymi walki z globalnym ociepleniem poprzez nowelizację szeregu aktów normatywnych z zakresu unii energetycznej. W tym celu postanowiono wprowadzić „budżet CO₂” określający maksymalną ilość gazów cieplarnianych, które mogą zostać jeszcze wyprodukowane przez Unię Europejską, tak aby nie spowodować dalszych, negatywnych zmian klimatycznych. Do projektu zgłoszono ponad 320 poprawek, w tym m.in. dotyczące finansowania platformy powołanej w celu realizacji projektów dotyczących energii

ze źródeł odnawialnych (poprawka nr 183). Niestety w wielu przypadkach wynik głosowania „optycznego” nie pokrywał się z przeprowadzonym w sposób elektroniczny.

GŁOSOWANIE Z DNIA 17 STYCZNIA 2018 ROKU PROWADZĄCY: PAVEL TELIČKA

Głosowany akt	Czas trwania głosowania	Uwagi
Poprawka nr 355 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, A8-0392/2017	3 sekundy	Przewodniczący nie ogłasza wyniku optycznego, ale zarządza głosowanie elektroniczne stwierdzając, że jedynie ok. 25% obecnych na sali głosuje. Poprawkę odrzucono większością 42 głosów
Poprawka nr 233 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, A8-0392/2017	3 sekundy	Przewodniczący stwierdza odrzucenie poprawki, jednak posłowie zażądali głosowania elektronicznego, co prowadzący obrady stwierdził, że wynik „chyba był jasny”. Poprawkę odrzucono większością 66 głosów
Poprawka nr 323 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, A8-0392/2017	3 sekundy	
Poprawka nr 240 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, A8-0392/2017	3 sekundy	Przewodniczący po odbyciu kilku głosowań orientuje się, że popełnił błąd co do ogłoszenia głosowania nad tą poprawką, w związku z tym przeprowadza je po raz kolejny. W wyniku głosowania „optycznego” ogłasza jej przyjęcie. Na wniosek posłów wynik zweryfikowano elektronicznie, poprawkę przyjęto większością 61 głosów.
Poprawka nr 321 do sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną, zmieniającego dyrektywę 94/22/WE, dyrektywę 98/70/WE, dyrektywę 2009/31/WE, rozporządzenie (WE) nr 663/2009, rozporządzenie (WE) nr 715/2009, dyrektywę 2009/73/WE, dyrektywę Rady 2009/119/WE, dyrektywę 2010/31/UE, dyrektywę 2012/27/UE, dyrektywę 2013/30/UE i dyrektywę Rady (UE) 2015/652 oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013, A8-0402/2017	4 sekundy	Przewodniczący nie ogłasza wyniku głosowania „optycznego” i zarządza głosowanie elektroniczne. Poprawkę odrzucono 64 głosami.

Poprawka nr 309 do sprawozdania w sprawie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną, zmieniającego dyrektywę 94/22/WE, dyrektywę 98/70/WE, dyrektywę 2009/31/WE, rozporządzenie (WE) nr 663/2009, rozporządzenie (WE) nr 715/2009, dyrektywę 2009/73/WE, dyrektywę Rady 2009/119/WE, dyrektywę 2010/31/UE, dyrektywę 2012/27/UE, dyrektywę 2013/30/UE i dyrektywę Rady (UE) 2015/652 oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013, A8-0402/2017	4 sekundy	Przewodniczący stwierdził, że poprawkę odrzucono, w głosowaniu imiennym została przyjęta 4 głosami.
---	-----------	---

Źródło: zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 17 stycznia 2018 r., 20:20-20:30-45:50-46:02, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180117-12:38:24-443#> (dostęp 12 listopada 2018 r.).

13 grudnia 2017 r. zajmował się m.in. istotną kwestią wprowadzenia skutecznych mechanizmów przeciwdziałania unikaniu opodatkowania oraz „prania pieniędzy”. W tym celu Parlament Europejski postanowił wystąpić z inicjatywą m.in. ponownego zdefiniowania europejskiego modelu podatkowego w celu ograniczenia nieuczciwej konkurencji pomiędzy państwami członkowskim. Należy zauważyć, że nawet przy – jak na standardy Parlamentu Europejskiego – powolnym prowadzeniu głosowania, w wielu przypadkach prowadzący nie był w stanie prawidłowo określić jego wyniku.

GŁOSOWANIA 13 GRUDNIA 2017 R. PROWADZĄCY: BOGUSŁAW LIBERADZKI

Głosowany akt	Czas trwania głosowania przez podniesienie ręki	Uwagi
Poprawka nr 4 do rezolucji w sprawie sprzeciwu co do stosowania kwasu fosforowego – fosforanów – di- tri- i polifosforanów (E 338-452) w zamrożonym mięsie na rożnie pionowym	9 sekund	Przewodniczący stwierdził, że poprawkę odrzucono; w głosowaniu, przeprowadzonym na wniosek posłów, została przyjęta większością 67 głosów.
Poprawka nr 52 do projektu zaleceń dla Rady i Komisji w następstwie dochodzenia w sprawie prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, B8-0660/2017	6 sekund	Przewodniczący stwierdził, że „nie ma jasności” i w związku z tym przeprowadził głosowanie elektroniczne. Po nim stwierdził, że „proszę się nie dziwić, gdyż naprawdę nie było jasności”. Poprawka została przyjęta większością 8 głosów.

§ 45 do projektu zaleceń dla Rady i Komisji w następstwie dochodzenia w sprawie prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, B8-0660/2017	6 sekund	Przewodniczący stwierdził, że poprawkę odrzucono, co potwierdziło - przeprowadzone na wniosek posłów - głosowanie elektroniczne (większością 44 głosów) zarządzane po protestach posłów. Po jego zakończeniu przewodniczący stwierdził: „A jednak odrzucono. Bez satysfakcji, ale musimy to sobie powiedzieć”.
Głosowanie nad § 90 zaleceń dla Rady i Komisji w następstwie dochodzenia w sprawie prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, B8-0660/2017	6 sekund	Przewodniczący nie zapytał, kto jest przeciw – od razu przeszedł do głosowania elektronicznego. Poprawka została przyjęta większością 71 głosów.
Poprawka nr 13 do zaleceń dla Rady i Komisji w następstwie dochodzenia w sprawie prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, B8-0660/2017	5 sekund	Przewodniczący stwierdza, że poprawkę odrzucono; po przeprowadzeniu, na wniosek posłów, głosowania elektronicznego została przyjęta większością 49 głosów.
Poprawka nr 35 do zaleceń dla Rady i Komisji w następstwie dochodzenia w sprawie prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, B8-0660/2017	18 sekund	Przewodniczący zapowiedział głosowanie nad poprawką 53, następnie poprawił się i rozpoczął głosowanie jeszcze raz. Stwierdził jej odrzucenie, jednak po protestach posłów przeprowadził głosowanie elektroniczne. Wynik został potwierdzony większością 46 głosów.

Źródło: zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 13 grudnia 2017 r., <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20171213-13:02:59-991#> (dostęp 12 listopada 2018 r.).

25 października 2017 r. Parlament Europejski zajmował się projektem budżetu Unii na rok 2018. Należy zauważyć, że większość głosowań nad tym projektem przeprowadzono przez podniesienie ręki, przy częstych pomyłkach prowadzącego obrady co do faktycznej woli deputowanych.

GŁOSOWANIA 25 PAŹDZIERNIKA 2017 R. PROWADZĄCY: DAVID SASSOLI

Głosowany akt	Czas głosowania przez podniesienie ręki	Uwagi
Poprawka nr 144 do sprawozdania dotyczącego stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu Unii Europejskiej na rok budżetowy 2018, A8-0299/2017	3 sekundy	
Poprawka nr 1820 do sprawozdania dotyczącego stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu Unii Europejskiej na rok budżetowy 2018, A8-0299/2017	3 sekundy	Przewodniczący stwierdza, że poprawkę odrzucono; po przeprowadzeniu, na wniosek posłów, głosowania elektronicznego została przyjęta większością 289 głosów.
Poprawka nr 1860 do sprawozdania dotyczącego stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu Unii Europejskiej na rok budżetowy 2018, A8-0299/2017	3 sekundy	Przewodniczący stwierdza, że poprawkę odrzucono; po przeprowadzeniu, na wniosek posłów, głosowania elektronicznego została przyjęta większością 229 głosów.
Poprawka nr 817 do sprawozdania dotyczącego stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu Unii Europejskiej na rok budżetowy 2018, A8-0299/2017	3 sekundy	Przewodniczący stwierdza, że poprawkę odrzucono; po przeprowadzeniu, na wniosek posłów, głosowania elektronicznego została przyjęta większością 320 głosów.
Poprawka nr 1144 do sprawozdania dotyczącego stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu Unii Europejskiej na rok budżetowy 2018, A8-0299/2017	2 sekundy	Przewodniczący stwierdza, że poprawkę przyjęto, jednak w nagraniu wyraźnie widać, że nakłada się podnoszenie rąk „za” i „przeciw”.
§ 80 sprawozdania dotyczącego stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu Unii Europejskiej na rok budżetowy 2018, A8-0299/2017	3 sekundy	Przewodniczący stwierdza, że poprawkę odrzucono, jednak postanawia zarządzić głosowanie elektroniczne. Poprawka została przyjęta większością 250 głosów.

Źródło: zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 25 października 2017 r., <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20171025-12:07:08-991#> (dostęp 14 listopada 2018 r.).

3.2. PROBLEMY ZWIĄZANE Z TEMPEM TŁUMACZENIA

Ogromne tempo prowadzonych głosowań sprawia duże trudności tłumaczom w nadążaniu za rowadzącym. Czytelnym przykładem takiej sytuacji może być głosowanie podczas posiedzenia 15 listopada 2017 r., kiedy głosowanie nad dwoma częściami pkt L sprawozdania w sprawie zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady, Komisji i ESDZ w sprawie Partnerstwa Wschodniego w perspektywie szczytu w listopadzie 2017 r., A8-0308/2017, prowadzono tak szybko, że tłumaczenie dotyczyło przeważnie zakończonego już głosowania¹¹⁸. Warto pamiętać, że punkt ten wskazywał na ważne aspekty realizacji polityki w ramach partnerstwa wschodniego, stanowiąc, że opiera się ona „na suwerennym prawie każdego partnera do decydowania o poziomie ambicji, do jakich dąży w stosunkach z UE”, a partnerzy dążący do zacieśnienia stosunków z UE powinni móc liczyć na większe wsparcie i pomoc w osiągnięciu wspólnie wyznaczonych celów, jeżeli spełnią oni dotychczasowe zobowiązania w zakresie reform, zgodnie z zasadą „więcej za więcej”.

Poważne problemy z tłumaczeniem z języka rumuńskiego na polski miał tłumacz pracujący podczas posiedzenia 8 lutego 2018 r., prowadzonego przez posła Ioan-Mircea Pașcu. Podczas głosowania nad sprawozdaniem w sprawie rezolucji dotyczącej egzekucji w Egipcie, RC-B8-0109/2018, a dokładnie potępienia wzrostu stosowania kary śmierci w tym kraju. Niestety na podstawie nagrania posiedzenia nie sposób ocenić, kto faktycznie jest „za”, a kto „przeciw”, gdyż tłumacz nie nadążył za prowadzącym obrady.

Tłumacząc głosowanie nad projektem rezolucji dotyczącej ustalania czasu letniego, B8-0070/2018, tłumacz stwierdził, że głosowaniu zostanie poddana poprawka nr 2, podczas gdy faktycznie głosowano nad poprawką nr 3. Podczas tego samego posiedzenia portugalski poseł João Pimenta Lopes z Konfederacyjnej Grupy Zjednoczonej Lewicy Europejskiej / Nordyckiej Zielonej Lewicy stwierdził, że sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego scentralizowany system identyfikacji państw członkowskich posiadających informacje o wyrokach skazujących, wydanych wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców na potrzeby uzupełnienia i wsparcia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (systemu ECRIS-TCN) i zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1077/2011, A8-0018/2018, zostało przygotowane jedynie w języku angielskim. Pomimo tego przewodniczący zarządził głosowania uznając, że dotyczy ono jedynie decyzji Komisji Europejskiej co do dalszego procedowania projektu rozporządzenia, a nie samego tekstu¹¹⁹. Podobna sytuacja miała miejsce podczas posiedzenia 16 listopada 2017 r., kiedy ten sam poseł protestował przeciwko nieprzetłumaczeniu na wszystkie języki urzędowe tekstu rezolucji ustawodawczej Parlamentu w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, A8-0345/2017, poddanego głosowaniu. Przewodnicząca obradom Evelyne Gebhardt, analogicznie jak w poprzednim przypadku, stwierdziła, że głosowanie nie będzie dotyczyło samego dokumentu, a jedynie rozpoczęcia procedury legislacyjnej¹²⁰. Jednocześnie niekiedy europosłowie zgłaszają uwagi dotyczące obsługi samego głosowania. Przykładowo podczas posiedzenia 13 grudnia 2017 r. niemiecki poseł Rainer Wieland zabrał głos, stwierdzając, że przy weryfikacji głosowań jednej

¹¹⁸ Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 15 listopada 2017 r., 24:40-24:47, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20171115-12:45:45-219#> (dostęp 13 listopada 2018 r.).

¹¹⁹ Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 8 lutego 2018 r., 2:52-2:58, 8:47-9:37, 17:30-17:43, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180208-12:04:10-284#> (dostęp 10 listopada 2018 r.).

¹²⁰ Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 16 listopada 2017 r., 4:30-5:30, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20171116-12:07:16-634#> (dostęp 13 listopada 2018 r.).

z poprawek na monitorach posłów pojawił się numer innej niż głosowana poprawki – wypowiedź ta spotkała się z oklaskami kilku obecnych na sali eurodeputowanych¹²¹.

Problemem jest także nienadążanie z tłumaczeniem przez tłumaczy języka migowego. Za wymowny przykład takiej sytuacji może zostać uznane głosowanie nad projektem budżetu Unii na rok budżetowy 2019 podczas posiedzenia 24 października 2018 r.¹²² Oczywiście na wynik głosowania ma też wpływ popełnianie przez tłumaczy błędów co do nazw głosowanych aktów. W tym kontekście warto wskazać na sytuację, jaka miała miejsce podczas posiedzenia 12 września 2018 r., kiedy tłumacz języka polskiego podał informację, że głosowanie zostanie poddane „sprawozdanie w sprawie zawarcia umowy o transporcie lotniczym z Kanadą”, po czym poprawia się i stwierdza, że „w sprawie przyjęcia Chorwacji” nie dodając jednocześnie, o jaki akt chodzi¹²³.

3.3. STOSUNEK POSŁÓW DO SPOSOBU PROWADZENIA OBRAD

Należy podkreślić, że taki sposób prac Parlamentu Europejskiego spotyka się z akceptacją zdecydowanej większości europosłów. Przykładowo, kiedy poseł Dobromir Sośnierz (Polska, niezrzeszony) 18 kwietnia 2018 r. podczas posiedzenia wystąpił z wnioskiem formalnym, w ramach którego zaprotestował przeciwko szybkości głosowania, został „wybuczany” przez większość obecnych na sali europosłów. Podczas tego samego posiedzenia zabrał głos fiński poseł Petri Sarvama (Europejska Partia Ludowa), który stwierdził, że 53 sprawozdania zostały „załatwione szybciej, niż mielibyśmy to robić pod innym przewodnictwem w przypadku pięciu sprawozdań”. Wystąpienie to spotkało się z aplauzem ze strony sali¹²⁴. Natomiast z wyraźnym niezadowoleniem europosłowie przyjęli wniosek złożony podczas posiedzenia 16 stycznia 2018 r. dotyczący przeprowadzania wszystkich głosowań w sposób elektroniczny. Warto wspomnieć, że podczas tego posiedzenia wielokrotnie – na niekorzyść większości optycznej – weryfikowano wyniki. Stąd też, po powtórnym złożeniu wniosku w sprawie przeprowadzania wyłącznie głosowań imiennych przewodniczący obradom Ramón Luis Valcárcel Siso – przy braku sprzeciwu izby – przystał na ten wniosek stwierdzając, że „bardzo mu to ułatwi pracę, gdyż nie będzie musiał ważyć głosów”¹²⁵.

Jednocześnie zdarzają się sytuacje, w których przewodniczący obradom spotyka się z głosami krytyki ze strony obecnych posłów, co do długości prowadzonych obrad, czy zbyt częstego zarządzania głosowań elektronicznych¹²⁶.

121 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 13 grudnia 2017 r., 28:52-29:30, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20171213-13:02:59-991#> (dostęp 12 listopada 2018 r.).

122 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 24 października 2018 r., 12:18:43, <http://www.europarl.europa.eu/streaming?event=20181024-0900-PLENARY&start=2018-10-24T07:11:25Z&end=2018-10-24T20:14:07Z&language=pl> (dostęp 4 listopada 2018 r.).

123 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 12 września 2018 r., 0:58-1:10, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180912-12:36:17-204#> (dostęp 5 listopada 2018 r.).

124 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 18 kwietnia 2018 r., 1:00:57; 1:07:53-1:07:55, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=unit&vodLanguage=PL&startTime=20180418-12:26:33-941#> (dostęp 31 października 2018 r.).

125 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 16 stycznia 2018 r., 9:39-9:45, 21:20-21:57, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/PL/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=PL&startTime=20180116-12:11:32-578#> (dostęp 12 listopada 2018 r.).

126 Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 23 października 2018 r., 13:26:45-13:26:50, <http://www.europarl.europa.eu/streaming/pl.html?event=20181023-0900-PLENARY&start=2018-10-23T07:00:31Z&end=2018-10-23T20:59:48Z&language=pl> (dostęp 3 listopada 2018 r.); zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 25 października 2018 r., 12:06:03-12:06:10, <http://www.europarl.europa.eu/streaming/pl.html?event=20181025-0900-PLENARY&start=2018-10-25T07:01:45Z&end=2018-10-25T13:41:37Z&language=pl> (dostęp 4 listopada 2018 r.).

Data głosowania	Czas trwania (min.)	liczba głosowań przez podniesienie ręki	Głosowanie elektroniczne (planowo)	Głosowanie „optyczne” powtórzone przez przewodniczącego	Głosowanie „optyczne” powtórzone na żądanie posłów/ wynik potwierdzony	Głosowanie „optyczne” powtórzone na żądanie posłów/ wynik odwrotny
15.11.2018	19	80	27	3	1	1
14.11.2018	47	90	92	10	2	0
13.11.2018	35	35	37	19	5	4
25.10.2018	88	170	92	25	12	6
24.10.2018	86	360	120	21	5	1
23.10.2018	25	42	50	15	5	2
4.10.2018	12	11	14	4	1	0
3.10.2018	26	36	21	11	9	0
2.10.2018	8	4	11	0	0	0
13.09.2018	17	34	27	7	3	0
12.09.2018	35	97	27	15	5	1
11.09.2018	28	46	42	11	7	0
5.07.2018	34	64	53	16	3	1
4.07.2018	16	38	31	4	2	0
3.07.2018	14	22	14	3	1	0
14.06.2018	23	25	18	10	5	1
13.06.2018	9	5	19	1	0	0
12.06.2018	5	9	6	0	1	0
31.05.2018	28	85	68	11	2	0
30.05.2018	59	150	136	29	2	5
29.05.2018	8	4	13	0	0	0
3.05.2018	9	13	17	4	1	0
19.04.2018	33	58	50	18	5	0
18.04.2018	66	193	160	12	40	0
17.04.2018	20	27	18	7	5	0
15.03.2018	23	80	62	3	0	0

14.03.2018	68	214	175	3	4	1
13.03.2018	8	1	10	1	2	0
1.03.2018	42	51	127	7	0	1
8.02.2018	14	26	15	7	0	0
7.02.2018	28	40	39	4	2	1
6.02.2018	15	19	28	1	0	0
18.01.2018	9	26	16	3	0	0
17.01.2018	61	163	66	63	0	5
16.01.2018	60	28	123	24	0	0
12.12.2017	24	17	15	7	3	0

Data głosowania	Średnia liczba głosowań w ciągu 1h	Odsetek sprawdzeń (%)	Weryfikacja z inicjatywy przewodniczącego (%)	Weryfikacja z inicjatywy posłów (%)	Głosowania zweryfikowane, w których wykazano błąd (%)
15.11.2018	369,47	5,88	3,53	2,35	50
14.11.2018	262,97	11,76	9,80	1,96	0
13.11.2018	219,42	44,44	30,16	14,29	44,44
25.10.2018	237,27	20,19	11,74	8,45	33,33
24.10.2018	372,55	6,98	5,43	1,55	16,67
23.10.2018	326,40	34,38	23,44	10,94	28,57
4.10.2018	175,00	31,25	25,00	6,25	0
3.10.2018	223,84	35,71	19,64	16,07	0
2.10.2018	112,50	0	0	0	0
13.09.2018	285,88	22,73	15,91	6,82	0
12.09.2018	284,57	17,80	12,71	5,08	16,67
11.09.2018	265,71	28,13	17,19	10,94	0
5.07.2018	277,05	23,81	19,05	4,76	25
4.07.2018	303,75	13,64	9,09	4,55	0
3.07.2018	188,57	15,38	11,54	3,85	0

14.06.2018	195,65	39,02	24,39	14,63	16,67
13.06.2018	173,33	16,67	16,67	0	0
12.06.2018	204	10	0	1,0	0
31.05.2018	383,57	13,27	11,22	2,04	0
30.05.2018	364,06	19,35	15,59	3,76	71,43
29.05.2018	127,50	0	0	0	0
3.05.2018	266,66	27,78	22,22	5,56	0
19.04.2018	280	28,40	22,22	6,17	0
18.04.2018	350	7,66	5,74	1,91	0
17.04.2018	207	30,77	17,95	12,82	0
15.03.2018	386,08	3,61	3,61	0	0
14.03.2018	357,35	3,60	1,35	2,25	20
13.03.2018	127,50	75	25	50	0
1.03.2018	277,14	13,56	11,86	1,69	100
8.02.2018	235,71	21,21	21,21	0	0
7.02.2018	199,28	14,89	8,51	6,38	33,33
6.02.2018	196	5	5	0	0
18.01.2018	320	10,34	10,34	0	0
17.01.2018	359,01	29,44	27,27	2,16	100
16.01.2018	199	46,15	46,15	0	0
12.12.2017	130	37,04	25,93	11,11	0

Analiza całości zebranego materiału pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków. Przede wszystkim znajduje potwierdzenie teza, iż dominacja głosowań przez podniesienie ręki przy jednoczesnym, niezwykle szybkim tempie prowadzenia głosowań, utrudnia prawidłowe oddanie głosu przez posłów oraz określenie wyniku głosowania. Ponadto, wraz ze wzrostem szybkości głosowania, spada liczba żądań zgłaszanych przez europosłów, a tym samym procent wykrywanych błędów. W związku z tym zasadnym jest postawienie tezy, że wraz ze wzrostem tempa głosowań, wzrasta także liczba popełnianych przez przewodniczącego błędów. To z kolei w sposób oczywisty prowadzi do sytuacji, w której za uchwalone uważa się akty nie na podstawie jednoznacznych wyników, a dowolnej oceny prowadzącego obrady.

Na marginesie warto zauważyć, że popularną metodą „przyspieszenia” głosowań jest uniemożliwienie zabierania głosu przez posłów. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na głosowanie nad uchyleniem immunitetu posła Steve Briosa podczas posiedzenia 24 października 2018 r. W trakcie obrad prowadzący je – włoski deputowany David Sassoli z frakcji Postępowego

Sojuszu Socjalistów i Demokratów – uniemożliwił zabranie głosu francuskiemu posłowi z frakcji Europy Narodów i Wolności, Nicolasowi Bay'owi. Tłumaczył on, że miał na to zgodę przewodniczącego PE Antoniego Tajani, jednak na taki argument prowadzący obrady odparł, iż jest to niemożliwe z powodu konieczności przeprowadzenia dużej liczby głosowań¹²⁷.



Podsumowując przeprowadzone analizy należy stwierdzić, że w większości przypadków głosowania w Parlamencie Europejskim są prowadzone w sposób uniemożliwiający prawidłową ocenę, jak *de facto* zagłosowali posłowie. Przyczyną tego stanu rzeczy jest przede wszystkim stosowanie systemu głosowania przez podniesienie ręki, w którym wynik zależy od oceny przewodniczącego. Jednocześnie ani protokoły z posiedzeń, ani ich zapis elektroniczny, nie dostarczają informacji pozwalających na weryfikację prawidłowości ustalenia wyniku głosowania. Stąd też w przypadku, gdy przewodniczący nie zarządzi głosowania elektronicznego, ustalenie wyniku pozostaje w jego wyłącznej gestii. Jak pokazuje praktyka, ocena przewodniczącego nierzadko różni się ze stanem rzeczywistym i wolą większości posłów w przedmiocie danej poprawki (wniosku). Tym samym stosowanie tzw. większości optycznej stanowi narzędzie – przynajmniej potencjalnego – falsyfikowania decyzji podejmowanej przez Parlament Europejski.

Obok wadliwości samego założenia głosowania „optycznego”, poważnym problemem pozostaje tempo przeprowadzenia większości głosowań, które uniemożliwia prawidłowe przetłumaczenie na pozostałe języki urzędowe ich przebiegu oraz upewnienie się posłów co do głosowanego aktu. Niestety prawidłowością głosowań w Parlamencie Europejskim jest zwiększanie jego tempa wraz z koniecznością przeprowadzenia podczas danego posiedzenia dużej ilości aktów prawnych, czy poprawek do nich. Należy pamiętać, że najwięcej poprawek przeważnie pojawia się do projektów aktów prawnych o dużym znaczeniu – stąd jakość prowadzonych obrad i głosowań spada wprost proporcjonalnie do wagi procedowanego projektu. Sytuacja taka pozostaje w głębokiej sprzeczności z fundamentalnymi zasadami współczesnego parlamentaryzmu oraz zasadami praworządności.

¹²⁷ Zob. zapis posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 24 października 2018 r., 12:09:00-12:09:45, <http://www.europarl.europa.eu/streaming?event=20181024-0900-PLenary&start=2018-10-24T07:11:25Z&end=2018-10-24T20:14:07Z&language=pl> (dostęp 4 listopada 2018 r.).

3.4. SPECYFIKA PRACY KOMISJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Niestety nieprawidłowości stwierdzone przy głosowaniach podczas posiedzeń Parlamentu Europejskiego mają miejsce także w ramach prac jego komisji. Jest to tym bardziej niepokojące, iż to właśnie w komisjach parlamentarnych – co z resztą nie jest ewenementem w systemie prac współczesnych parlamentów – szczegółowo omawia się procedowane akty prawne, jednocześnie wypracowując stanowisko przedstawiane podczas posiedzenia plenarnego. W tym sensie to właśnie w komisjach przeprowadza się istotny proces stanowienia prawa, a efekt tych prac najczęściej ma decydujące znaczenie podczas głosowania całej izby.

Aktualnie w Parlamencie Europejskim pracuje 20 komisji stałych, w skład których wchodzi od 25 do 75 członków oraz taka sama liczba zastępców. Spośród tego grona wybiera się przewodniczącego oraz maksymalnie czterech wiceprzewodniczących, którzy tworzą prezydium w czasie dwupółletniej kadencji. Oczywiście skład komisji stanowi odzwierciedlenie składu Parlamentu Europejskiego. Ponadto w kompetencji Parlamentu pozostaje możliwość powołania komisji specjalnych oraz komisji śledczych. Kadencja pierwszych z nich wynosi 12 miesięcy, jednak może ona zostać przedłużona, natomiast drugie zajmują się badaniem nieprawidłowości w działalności instytucji unijnych.

Głównym zadaniem komisji stałych jest przygotowywanie wniosków ustawodawczych, za pomocą sprawozdań, a przede wszystkim proponowanie poprawek do aktów prawnych, nad którymi głosuje Parlament podczas swoich posiedzeń plenarnych. Ponadto komisje powołują specjalny zespół negocjacyjny, którego zadaniem jest współpraca z Radą Unii Europejskiej w sprawie prawodawstwa unijnego. W swojej działalności komisje mogą podejmować sprawozdania z własnej inicjatywy, organizować wysłuchania z udziałem ekspertów czy nadzorować inne organy Unii Europejskiej¹²⁸.

Zgodnie z regulaminem PE w momencie, gdy do komisji przekazano wniosek dotyczący aktu prawnie wiążącego pierwszą czynnością, którą wykonuje przewodniczący jest wybór określonej procedury (art. 49 ust. 1), tj. zwyczajnej bądź uproszczonej. W przypadku, gdy do procedowanego aktu nie ma zastosowania procedura uproszczona, komisja wybiera spośród swoich członków lub stałych zastępców sprawozdawcę dla wniosku dotyczącego aktu prawnie wiążącego (art. 49 ust. 2). Po zakończeniu swoich prac komisja przygotowuje sprawozdanie, które zawiera ewentualne poprawki do wniosku, projekt rezolucji ustawodawczej, a także – stosownie do okoliczności – uzasadnienie zawierające kosztorys określający ewentualne skutki finansowe sprawozdania oraz ich zgodność z wieloletnimi ramami finansowymi oraz odniesienie do oceny skutków przeprowadzonej przez Parlament (art. 49 ust. 3).

Nieco inaczej wygląda procedowanie aktu prawnie wiążącego w procedurze uproszczonej. Przewodniczący komisji po przeprowadzeniu pierwszej debaty nad wnioskiem ma prawo zaproponować przyjęcie go bez poprawek, ewentualnie samodzielnie sporządzenie listy poprawek proponowanych podczas obrad. Taką listę może przygotować także sprawozdawca. Na zastosowanie takiego rozwiązania potrzebna jest zgoda posłów lub grupy politycznej. Jeżeli w wyznaczonym terminie nie krótszym niż 10 dni roboczych od daty przekazania listy poprawek posłowie lub grupa polityczna (grupy polityczne) w liczbie stanowiącej co najmniej średni próg¹²⁹ w komisji nie wyrażą zastrzeżeń wobec poprawek, sprawozdanie uważa się za przyjęte przez komisję (art. 50 regulaminu PE).

¹²⁸ Szerzej o komisjach zob., <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/about-committees.html>, (dostęp 28 listopada 2018 r.).

¹²⁹ 1/10 członków komisji bądź jedna grupa polityczna.

CHARAKTERYSTYCZNE CECHY GŁOSOWAŃ W KOMISJACH PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Data posiedzenia	Nazwa Komisji	Suma głosowań	Spraw przegłosowanych	Średnia liczba głosowań w ciągu 1h	Procent sprawdzeń	Procent sprawdzeń z inicjatywy przew.	Procent sprawdzeń z inicjatywy posłów	Procent wyników odmiennych od ogłoszonych przez przew.
12.11.2018	Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności	428	394	513,6	8,72	8,46	0,26	100,00
12.11.2018	Komisja Spraw Zagranicznych	701	629	546,23	11,56	9,95	1,61	20,00
08.11.2018	Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia	72	69	375,65	4,41	1,47	2,94	0,00
05.11.2018	Komisja Budżetowa	578	535	403,25	8,27	6,73	1,54	62,50
05.11.2018	Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii	196	163	522,66	20,75	19,50	1,26	50,00
05.11.2018	Komisja Gospodarcza i Monetarna	119	105	460,64	13,46	11,54	1,92	0,00
05.11.2018	Komisja Handlu Międzynarodowego	110	99	377,14	11,22	10,20	1,02	0,00
05.11.2018	Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów	193	174	538,60	10,98	5,78	5,20	22,22
25.10.2018	Komisja Rozwoju Regionalnego	362	339	344,76	6,87	0,00	6,87	21,74
25.10.2018	Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności	163	141	543,33	16,06	0,00	16,06	4,55
22.10.2018	Komisja Prawna	204	188	382,5	8,56	7,49	1,07	100,00
22.10.2018	Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia	79	75	364,61	5,41	2,70	2,70	0,00
18.10.2018	Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności	131	116	314,4	13,51	9,01	4,50	20,00
15.10.2018	Komisja Rozwoju Regionalnego	54	54	540	0,00	0,00	0,00	0,00
11.10.2018	Komisja Handlu Międzynarodowego	178	164	427,2	8,86	5,06	3,80	66,67

11.10.2018	Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów	53	52	244,61	2,13	0,00	2,13	0,00
10.10.2018	Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności	289	263	394,09	10,16	7,42	2,73	42,86
10.10.2018	Komisja Prawna	292	264	350,4	10,94	7,81	3,13	37,50
10.10.2018	Komisja Spraw Konstytucyjnych	39	30	468	31,03	31,03	0,00	0,00
10.10.2018	Komisja Kultury i Edukacji	620	592	531,42	4,77	4,26	0,51	33,33
10.10.2018	Komisja Kontroli Budżetowej	193	163	463,2	18,75	17,50	1,25	0,00
9.10.2018	Komisja Budżetowa	207	188	258,75	10,56	10,00	0,56	100,00
9.10.2018	Komisja Rozwoju	218	173	396,36	26,63	24,85	1,78	66,67
9.10.2018	Komisja Spraw Zagranicznych	738	645	497,52	14,62	14,47	0,16	100,00
9.10.2018	Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych	39	33	12,30	33,33	16,67	16,67	33,33
9.10.2018	Komisja Rozwoju Regionalnego	51	42	218,57	22,50	10,00	12,50	60,00
9.10.2018	Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi	113	100	308,18	15,48	13,10	2,38	0,00
9.10.2018	Komisja Transportu i Turystyki	830	716	304,58	16,08	5,22	10,86	51,95
1.10.2018	Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi	348	310	326,25	15,32	10,48	4,84	50,00
1.10.2018	Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności	139	126	556	10,57	8,94	1,63	0,00

Powyższe zestawienie jasno dowodzi, iż prace w komisjach Parlamentu Europejskiego odzwierciedlają styl głosowania podczas posiedzeń plenarnych. Przede wszystkim warto zauważyć znaczną liczbę aktów głosowanych w ciągu 1 godziny posiedzenia oraz przeprowadzanie większości głosowań przez podniesienie ręki, a także problemy z tłumaczeniem¹³⁰. W pracach komisji potwierdza się także teza o zawodności takiego sposobu głosowania. W tym kontekście trzeba wskazać na zachowanie prowadzącej obrady Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi 12 listopada 2018 r. Na samym początku przewodniczący obradom Czesław Siekierski z frakcji Europejskiej Partii Ludowej stwierdził, że „poniedziałki nie są najlepszym dniem na posiedzenia komisji, jednak taka jest konieczność”. Jednak ciekawsze jest, że podczas większości głosowań przez podniesienie

¹³⁰ Zob. zapis posiedzenia Komisji Prawnej z 22 października 2018 r., 21:00:00-23:00:00, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/committees/video?event=20181022-2030-COMMITTEE-JURI>, (dostęp 30 listopada 2018 r.); zapis posiedzenia Komisji Rybołówstwa z 9 października 2018 r., <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/committees/search?committee=PECH>, (dostęp 28 listopada 2018 r.).

ręki przewodniczący nie spoglądał na salę, co rodzi pytanie, w jaki sposób oceniał „większość optyczną”¹³¹. Warto zwrócić uwagę na postawę Adiny-Ioanna Vălean z grupy Europejskiej Partii Ludowej podczas głosowania w Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności 10 października 2018 r. Przewodnicząca sama stwierdziła, że zbyt szybko prowadzi głosowanie, przez co posłowie mają trudności z prawidłowym oddaniem głosu. W związku z tym postanowiła przeznaczyć na głosowanie więcej czasu, a jednocześnie zwróciła posłom uwagę, że nie podnoszą rąk¹³².

Niestety podczas posiedzeń komisji posłowie – analogicznie, jak podczas głosowań plenarnych – wywierają naciski, aby przewodniczący jak najszybciej prowadził głosowanie. Znamienne w tym kontekście jest posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności z dnia 12 listopada 2018 r. Przewodnicząca obradom Adina-Ioanna Valean kilkakrotnie przepraszała posłów za przeprowadzenie głosowania elektronicznego z powodu niepewności wyniku oraz zapewniała, że „postara się szybko”. Jednocześnie podczas jednego z głosowań zauważyła, że nie wszyscy z obecnych podnoszą ręce oraz zapytała obecnych, czy ktoś z nich „ma może kawałek czekolady albo czegoś takiego”. Być może prośba ta miała związek ze wcześniejszą uwagą przewodniczącej o trudnościach w skoncentrowaniu się¹³³.

Stąd też warto zwrócić uwagę na zachowanie samych posłów podczas prac komisji. Przykładowo podczas posiedzenia Komisji Rozwoju 12 listopada 2018 r. poseł Enrique Guerrero Salom z Grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów złożył wniosek, aby przeprowadzić głosowanie w ciszy i maksymalnie szybko, jak to możliwe. Uzasadnił go stwierdzeniem, iż ma „jeszcze wiele rzeczy do zrobienia”¹³⁴. Nieparlamentarne zachowania zdarzają się także przewodniczącym obradom, np. podczas posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych 12 listopada 2018 r. David McAllister z grupy Europejskiej Partii Ludowej wystawiał język i przeklinał¹³⁵.

Nagannie należy ocenić zachowanie niektórych członków Komisji Rozwoju Regionalnego podczas obrad 15 listopada 2018 r. Iratxe García Pérez oraz Michela Giuffrida z grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim podczas głosowania używały swoich komórek, a poseł Iratxe García Pérez nad co najmniej dwoma poprawkami zagłosowała zarówno „za”, jak i „przeciw”¹³⁶.

Nieprawidłowości w pracach komisji Parlamentu Europejskiego nie są domeną jedynie ostatnich posiedzeń. Spośród rozlicznych przykładów warto wskazać jedynie na sytuację mającą miejsce w marcu 2012 r. Podczas posiedzenia Komisji Prawnej głosowano nad poprawką dotyczącą tzw. dopuszczalnego komercyjnego użycia dzieł osieroconych. W głosowaniu wzięło udział 26 posłów, podczas gdy uprawnionych było jedynie 24. Pomimo wykrycia błędu nie doszło do reasumpcji

131 Zob. zapis posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 listopada 2018 r., <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/committees/video?event=20181112-1930-COMMITTEE-AGRI>, (dostęp 30 listopada 2018).

132 Zob. zapis posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności 10 października 2018 r., 16:22:00-16:23:00, 16:24:00-16:27:00, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/committees/video?event=20181010-1430-COMMITTEE-ENVI> (dostęp 30 listopada 2018 r.).

133 Zob. zapis posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności z dnia 12 listopada 2018 r., 19:50:00-20:05:00, 20:17:00-21:00:00, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/committees/video?event=20181112-1930-COMMITTEE-ENVI>, (dostęp 28 listopada 2018 r.).

134 Zob. zapis posiedzenia Komisji Rozwoju z 12 listopada 2018 r., 21:14:00-21:14:39, http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/96768/ENRIQUE_GUERRERO+SALOM/home (dostęp 29 listopada 2018).

135 Zob. zapis posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych z dnia 12 listopada 2018 r., 19:30:10-19:30:12, 19:47:20, 20:26:11, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/committees/video?event=20181112-1900-COMMITTEE-AFET> (dostęp 28 listopada 2018 r.).

136 Zob. zapis posiedzenia Komisji Rozwoju Regionalnego z dnia 15 listopada 2018 r., 12:09:04-12:11:00, 12:11:20, 12:19:50, 12:21:28, 12:23:00, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/committees/video?event=20181115-1000-COMMITTEE-REGI> (dostęp 30 listopada 2018 r.).

głosowania. Ówczesny przewodniczący tej Komisji Klaus Heiner Lehne uznał, że nie doszło do nieprawidłowości, gdyż podczas głosowania liczono jedynie „proporcje”, a do reasumpcji nie może dojść z przyczyn formalnych¹³⁷.

SPOSÓB GŁOSOWANIA W KOMISJACH PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Data posiedzenia	Nazwa Komisji	Czas (min.)	Głosowania przez podniesienie ręki	Zaplanowane głosowania elektroniczne	Głosowanie przez podniesienie ręki powtórzone z inicjatywy przew.	Głosowanie przez podniesienie ręki powtórzone na wniosek posłów/wynik potwierdzony	Głosowanie przez podniesienie ręki powtórzone na wniosek posłów/wynik odwrotny
12.11.2018	Komisja Rozwoju	46	152	2	97	0	0
12.11.2018	Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności	50	356	4	33	0	1
12.11.2018	Komisja Spraw Zagranicznych	77	551	6	62	8	2
08.11.2018	Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia	11,5	65	1	1	2	0
05.11.2018	Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych	16	0	103	0	0	0
05.11.2018	Komisja Budżetowa	86	477	15	35	3	5
05.11.2018	Komisja Transportu i Turystyki	0	0	0	0	0	0
05.11.2018	Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii	22,5	126	4	31	1	1
05.11.2018	Komisja Gospodarcza i Monetarna	15,5	90	1	12	2	0
05.11.2018	Komisja Handlu Międzynarodowego	17,5	87	1	10	1	0
05.11.2018	Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów	21,5	154	1	10	7	2
25.10.2018	Komisja Rozwoju Regionalnego	63	312	4		18	5
25.10.2018	Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności	18	115	4	0	21	1
22.10.2018	Komisja Prawna	32	171	1	14	0	2
22.10.2018	Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia	13	70	1	2	2	0

¹³⁷ <https://piotrowski.org.pl/konkurs-na-unijny-absurd,148.html>, (dostęp 2 grudnia 2018 r.).

22.10.2018	Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych	17	0	49	0	0	0
22.10.2018	Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi	34	152	13	31	3	3
18.10.2018	Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych	59	0	192	0	0	0
18.10.2018	Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności	25	96	5	10	4	1
18.10.2018	Komisja Spraw Gospodarczych i Monetarnych	67,5	173	3	147	3	0
15.10.2018	Komisja Rozwoju Regionalnego	6	53	1	0	0	0
15.10.2018	Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych	70	0	149	0	0	0
11.10.2018	Komisja Handlu Międzynarodowego	25	144	6	8	2	4
11.10.2018	Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów	13	46	5	0	1	0
10.10.2018	Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia	50	284	3	10	17	2
10.10.2018	Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych	46	-	198	-	-	-
10.10.2018	Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności	44	230	7	19	4	3
10.10.2018	Komisja Prawna	50	228	8	20	5	3
10.10.2018	Komisja Spraw Konstytucyjnych	5	20	1	9	0	0
10.10.2018	Komisja Kultury i Edukacji	70	559	5	25	2	1
10.10.2018	Komisja Kontroli Budżetowej	25	130	3	28	2	0
9.10.2018	Komisja Budżetowa / Komisja Gospodarcza i Monetarna	2	-	2	-	-	-
9.10.2018	Komisja Budżetowa	48	161	8	18	0	1
9.10.2018	Komisja Gospodarcza i Monetarna	7	48	1	6	1	0
9.10. 2018	Komisja Rozwoju	33	124	4	42	1	2
9.10.2018	Komisja Spraw Zagranicznych	89	543	9	92	0	1
9.10.2018	Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii	10	35	2	19	0	0
9.10.2018	Komisja Rybołówstwa	80	0	263	0	0	0

9.10.2018	Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych	10,5	12	15	3	2	1
9.10.2018	Komisja Rozwoju Regionalnego	14	31	2	4	2	3
9.10.2018	Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi	22	71	16	11	2	0
9.10.2018	Komisja Transportu i Turystki	163,5	595	7	37	37	40
1.10.2018	Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi	64	210	62	26	6	6
1.10.2018	Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego	15	110	3	11	2	0

3.5. WNIOSKI

- Standardy proceduralne prowadzenia głosowań w Parlamencie Europejskim pozostawiają wiele do życzenia przede wszystkim ze względu na szybkość prowadzonych obrad oraz dominację głosowania przez podniesienie ręki, które prowadzi do sytuacji, że to subiektywna ocena przewodniczącego, a nie faktyczne wola posłów decyduje o wynikach głosowania.
 - Taki sposób prowadzenia głosowań zdecydowanie odbiega od standardów współczesnego parlamentaryzmu
- Do weryfikacji głosowań „optycznych” za pomocą systemu elektronicznego dochodzi w sytuacji, w której sam przewodniczący zarządza taką weryfikację lub domagają się jej posłowie obecni na sali.
- Jednak jeżeli nie dojdzie do weryfikacji elektronicznej, otwiera to możliwość stwierdzenia uchwalenia przez Parlament Europejski aktu, który nie został poparty przez większość posłów.
- Należy pamiętać, że zawrotne tempo prowadzonych głosowań niejednokrotnie uniemożliwia prawidłowe zgłoszenie wniosku o przeprowadzenie głosowania elektronicznego. Po prostu posłowi trudno „nadążyć” za przewodniczącym, stąd często takie wnioski pojawiają się dopiero po przegłosowaniu kilku innych aktów. To z kolei wprowadza dodatkowy chaos.
- Szybkość głosowania powoduje także poważne problemy z symultanicznym tłumaczeniem obrad. Dochodzi do sytuacji, w których tłumacz przekłada głosowanie, którego wynik przewodniczący już ogłosił.
 - W związku z tym posłowie mogą być zdezorientowani co do głosowanego aktu prawnego
- Należy podkreślić, że opinia publiczna jest pozbawiona możliwości samodzielnej oceny wyników głosowania przez podniesienie ręki. Protokoły z posiedzeń Parlamentu Europejskiego co do tego sposobu głosowania odnotowują tylko jego wynik, nie notując jakichkolwiek nieprawidłowości (np. zgłoszonych przez posłów wniosków o weryfikację elektroniczną). Natomiast nagranie

z posiedzenia sporządzane jest w sposób uniemożliwiający samodzielne przeliczenie oddanych głosów.

7. Taki sposób prowadzenia głosowania spotyka się z akceptacją zdecydowanej większości posłów Parlamentu Europejskiego. Incydentalne wnioski o zmniejszenie tempa spotykały się niejednokrotnie z niekulturalnymi reakcjami, jak np. „wybuczeniem”.
 - Tego typu zachowania pozostają nie tylko niekulturalne, ale naruszają powagę Parlamentu
8. W związku z powyższym, aby zapewnić procedowanie Parlamentu Europejskiego zgodne z prawem pierwotnym Unii Europejskiej oraz standardami praworządności, rekomenduje się wprowadzenie we wszystkich przypadkach głosowania elektronicznego, którego standardy mogą być w obecnych realiach znacznie zmienione. Wzorcem w tym zakresie może być model głosowań na posiedzeniach plenarnych polskiego Sejmu. Przy wykorzystaniu dostępnych obecnie rozwiązań technicznych nie ma przeszkód, by zarówno na posiedzeniu plenarnym, jak i podczas prac komisji każdorazowo na indywidualnych wyświetlaczach pojawiały się informacje o akcie normatywnym będącym przedmiotem głosowania oraz o głosowanych poprawkach. Ponadto prowadzący obrady powinni im przewodniczyć w tempie umożliwiającym prawidłowe tłumaczenie, swobodne oddanie głosu przez posłów oraz ogłoszenie wyników głosowania.

ROZDZIAŁ IV

KWORUM W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM

Prawidłowe funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej – opartej na założeniu rządów większości – zabezpieczać ma instytucja kworum. Gwarantuje ona, że decyzje podejmowane przez zgromadzenia prawodawcze przyjmowane będą przez rzeczywistą większość, nie zaś jedynie przez mniejszość, która ze względu na nieobecność znacznej grupy członków zgromadzenia, została doraźnie ukształtowana. Drugą funkcję, jaką przypisać można instytucji kworum, ma charakter dyscyplinujący. Konieczność osiągnięcia kworum dla podejmowania wiążących decyzji ma motywować członków zgromadzeń prawodawczych do uczestnictwa w ich pracach – nie pod rygiorem sankcji dyscyplinarnych (finansowych, *etc.*), lecz z uwagi na ewentualne konsekwencje polityczne. Jest to jednak uzależnione od realnej konstelacji sił poszczególnych ugrupowań, tworzących dane zgromadzenie.

Termin kworum (od łac. *quorum praesentia sufficit* – dosł. „których obecność wystarcza”) oznacza najmniejszą możliwą liczbę członków zgromadzenia, których obecność jest konieczna dla wyrażenia prawnie skutecznej woli tego zgromadzenia (powzięcia decyzji, czyli przyjęcia uchwały). W związku z tym, ustalając, czy dany akt został skutecznie powzięty, konieczne jest uwzględnienie dwóch okoliczności: czy liczba członków zgromadzenia była wystarczająca dla możliwości wyrażania woli w imieniu całego zgromadzenia (kworum) oraz czy uzyskano odpowiednią większość głosów członków obecnych (zwykłą, bezwzględną, kwalifikowaną). Dodać należy, że na gruncie obecnie obowiązujących regulacji unijnych, pierwsza okoliczność objęta jest domniemaniem istnienia kworum.

Zgodnie z art. 231 TFUE: „Z zastrzeżeniem odmiennych postanowień Traktatów, Parlament Europejski stanowi większością oddanych głosów. Regulamin wewnętrzny określa kworum”. Oznacza to, że zasadniczo pozostawiono autonomicznej decyzji Parlamentu Europejskiego określenie liczby członków Parlamentu, niezbędnych dla wyrażenia woli tej instytucji. Stosownie do art. 232 TFUE regulamin wewnętrzny Parlamentu Europejskiego (dalej jako: Regulamin PE) przyjmowany jest większością głosów jego członków. Zgodnie z art. 168 Regulaminu PE:

„1. Parlament obraduje, ustala porządek dzienny oraz przyjmuje protokół posiedzenia niezależnie od liczby posłów obecnych na sali.

2. Kworum jest osiągnięte, jeśli na sali obrad znajduje się jedna trzecia całkowitej liczby posłów do Parlamentu.

3. Głosowanie jest ważne niezależnie od liczby głosujących, chyba że na wcześniejszy wniosek co najmniej 40 posłów Przewodniczący stwierdzi brak kworum. Jeśli liczba obecnych posłów nie stanowi kworum, Przewodniczący ogłasza brak kworum i głosowanie zostaje wpisane do porządku dziennego następnego posiedzenia.

Elektroniczny system głosowania może zostać zastosowany do sprawdzenia progu 40 posłów, ale nie może być zastosowany do stwierdzenia kworum. Drzwi prowadzące na salę obrad nie mogą zostać zamknięte.

4. Posłowie, którzy wnioskuje o stwierdzenie kworum, muszą być obecni na sali obrad w momencie zgłoszenia takiego wniosku i są brani pod uwagę przy ustalaniu liczby obecnych zgodnie z ust. 2 i 3, nawet jeśli potem opuszczą salę obrad.

5. Jeżeli obecnych jest mniej niż 40 posłów, Przewodniczący może stwierdzić brak kworum”.

Uwzględniając fakt, że w skład Parlamentu Europejskiego w kadencji 2014-2019 wchodzi 751 deputowanych, nie licząc przewodniczącego, stosownie do art. 168 ust. 2 Regulaminu PE, kworum wynosi 250 posłów do Parlamentu Europejskiego. Analiza dostępnych nagrań z posiedzeń Parlamentu Europejskiego w 2018 r. wskazuje, że liczba głosujących członków Parlamentu Europejskiego nigdy nie spadła poniżej minimalnego poziomu wymaganego regulaminem PE dla osiągnięcia kworum. Liczba głosujących na ogół wynosiła około 660 posłów, i nie spadała poniżej 550 deputowanych. W trakcie posiedzenia w Strasburgu, które odbywało się 25 października 2018 r. odnotowano niższą liczbę deputowanych obecnych na sali plenarnej (liczba ta spadła do ok. 350 deputowanych)¹³⁸. Wciąż jednak zachowane zostało kworum, na co wskazują wyniki głosowań imiennych oraz elektronicznych.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na pewne mankamenty konstrukcyjne przyjętych w Regulaminie PE rozwiązań. Przede wszystkim ustanowione w Regulaminie kworum jest stosunkowo niskie w porównaniu z parlamentami narodowymi Państw Członkowskich. W przypadku parlamentów narodowych kworum określone jest na ogół na poziomie połowy członków zgromadzenia (izby). Dla przykładu, zgodnie z Konstytucją RP z 1997 r., Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość (art. 120). Na mocy art. 124 Konstytucji RP wskazany wymóg odnośnie do kworum stosuje się odpowiednio do Senatu. Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. stanowi z kolei, że decyzje podejmowane przez każdą z izb Parlamentu (Izbę Deputowanych oraz Senat) zapadają w obecności większości ich członków, zastrzegając przy tym rygor nieważności aktów podjętych z naruszeniem kworum (art. 64).

Niekiedy, podobnie jak w przypadku Unii Europejskiej, wymogi co do kworum określane są nie w ustawie zasadniczej (w przypadku Unii jej odpowiednikiem byłyby Traktaty), a w regulaminie danego zgromadzenia lub w akcie odpowiadającym regulaminowi. W niemieckim Bundestagu kworum ustalone jest w będących odpowiednikiem regulaminu „Zasadach postępowania” (*Geschäftsordnung des Bundestages*)¹³⁹ i – stosownie do zasady 45 – wynosi ono połowę członków. Analogicznie jest w hiszpańskim Kongresie Deputowanych (*Congreso de los Diputados* – izba niższa Korteżów). Zgodnie z art. 78 ust. 1 Regulaminu Kongresu¹⁴⁰, dla ważności głosowań niezbędna jest obecność większości deputowanych. Jeżeli w trakcie głosowania lub po jego przeprowadzeniu okaże się, że nie spełniono wymogu odnośnie do kworum, głosowanie powinno być odłożone na czas przynajmniej dwóch godzin. Jeżeli po tym czasie okaże się, że dalej nie ma odpowiedniej liczby deputowanych, wówczas należy odłożyć głosowanie na kolejne posiedzenie.

Również w Regulaminie francuskiego Zgromadzenia Narodowym (*l'Assemblée nationale*)¹⁴¹ obowiązuje kworum wynoszące „większość absolutną” (*la majorité absolue* – chodzi o większość bezwzględną – art. 61 ust. 2 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego). Instytucja kworum w systemie francuskim ma jednak znaczenie marginalne. Przede wszystkim, podobnie jak w Parlamencie Europejskim, regulacje francuskie przewidują domniemanie kworum. Dopiero w przypadku, gdy przewodniczący grupy politycznej (*président d'un groupe*) zwróci się do Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego o jego weryfikację, co powinno nastąpić przed rozpoczęciem obrad, konieczne jest sprawdzenie, czy obecna jest większość bezwzględna członków (art. 61 ust. 2

¹³⁸ Wyniki głosowań, P8_PV-PROV(2018)10-25(VOT)_PL.docx, PE 629.327, s. 33-34. Dokument dostępny na witrynie Parlamentu Europejskiego, pod adresem: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bPV%2b20181025%2bRES-VOT%2bDOC%2bPDF%2bVo%2f%2fPL&language=PL> (dostęp: 15 listopada 2018 r.).

¹³⁹ Bundesgesetzblatt I, Nr 46 z 15 sierpnia 1980 r., s. 1237 i n. z późn. zm.

¹⁴⁰ Boletín Oficial del Estado Nr 55 z 5 marca 1982, s. 5765 i n. z późn. zm.

¹⁴¹ Journal officiel z 3 czerwca 1959 r., s. 6642 i n., z późn. zm.

Regulaminu Zgromadzenia Narodowego). Warunkami skuteczności wniosku o weryfikację kworum jest osobista obecność przewodniczącego grupy politycznej przy jednoczesnej obecności przynajmniej połowy członków tej grupy (art. 61 ust. 3 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego). Jeżeli Przewodniczący Zgromadzenia stwierdzi brak kworum, wówczas posiedzenie powinno zostać zawieszone i nie można go wznowić wcześniej, niż po 15 minutach (!) od zawieszenia. W przypadku wznowienia posiedzenia głosowania są ważne, bez względu na liczbę deputowanych obecnych na sali (art. 61 ust. 4 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego).

Za pewnego rodzaju ewenement uchodzić może natomiast Parlament Zjednoczonego Królestwa. Zgodnie z punktem 41 regulaminu (*Standing Order*)¹⁴² Izby Gmin kworum niezbędnym dla rozpatrzenia danej sprawy wynosi przynajmniej 40 deputowanych Izby, w tym przewodniczący (*speaker*). Liczba ta jest niezwykle mała biorąc pod uwagę fakt, że w skład Izby Gmin wchodzi 650 deputowanych. Jeszcze niższe kworum przewiduje punkt 85 regulaminu Izby Lordów dotyczącego spraw prywatnych (*The Standing Orders of the House of Lords Relating to Private Business*)¹⁴³, wynosi ono bowiem jedynie 3 parów. W regulaminie dotyczącym spraw publicznych (*The Standing Orders of the House of Lords Relating to Public Business*)¹⁴⁴ wymaga się obecności 30 parów (punkt 57). Wynika to ze specyfiki Izby Lordów, w której parowie zasiadają dożywotnio, a część z nich również dziedzicznie, a zatem niektórzy z nich siłą rzeczy nie angażują się w sposób realny w bieżące sprawy polityczne. Poza tym uprawnienia Izby Lordów mają obecnie charakter opiniodawczy.

Odrębnej uwagi wymaga zagadnienie kworum w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy. Zgodnie z art. 28 lit. c) pkt i) Statutu Rady Europy¹⁴⁵ zagadnienie kworum uregulowane jest w Regulaminie wewnętrznym Zgromadzenia. Zgodnie z pkt 42.3 Regulaminu Zgromadzenia¹⁴⁶, kworum wynosi jedną trzecią jego członków. W praktyce zatem, uwzględniając okoliczność, że w Zgromadzeniu zasiada 318 przedstawicieli parlamentów narodowych oraz drugie tyle zastępców, uprawnionych do głosowania w razie nieobecności przedstawicieli (art. 25 lit. c Statutu Rady Europy), kworum wynosi 106 członków Zgromadzenia. Natomiast zgodnie z punktem 42.1 Regulaminu Zgromadzenia, może ono obradować, decydować o wnioskach proceduralnych oraz wyrażać zgodę na odroczenie posiedzenia bez względu na liczbę członków Zgromadzenia obecnych na sali posiedzeń.

Zasadniczo zatem kworum to jest analogiczne do kworum przyjętego w Regulaminie PE. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że członkowie Zgromadzenia są jednocześnie parlamentarzystami krajowymi, którzy na co dzień pracują we własnych państwach. W Parlamencie Europejskim deputowani mają odrębny status i nie mogą zasiadać w parlamentach narodowych. Co również istotne, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy – w przeciwieństwie do Parlamentu Europejskiego – nie partycypuje bezpośrednio w tworzeniu wiążących aktów prawnych, będąc jedynie ciałem opiniodawczym i doradczym (zob. art. 23 lit. a oraz art. 29 Statutu Rady Europy).

Oдноśnie do rozwiązań przyjętych w art. 168 Regulaminu PE wątpliwości może budzić nie tylko ustalony próg kworum, ale również sposób ukształtowania instytucji jego domniemania. Jakkolwiek instytucja ta znana jest chociażby w systemie francuskim, to zwrócić należy uwagę, że ogólnie rzecz ujmując, kworum w Parlamencie Europejskim (jedna trzecia całkowitej liczby posłów) jest niższe

¹⁴² *Standing Orders. Public Business, sine loco* 2017.

¹⁴³ *The Standing Orders of the House of Lords Relating to Private Business and Table of Fees*, London 2018.

¹⁴⁴ *The Standing Orders of the House of Lords Relating to Public Business*, London 2016.

¹⁴⁵ European Treaty Series, Nr 1.

¹⁴⁶ Rezolucja 1202 (1999) z 4 listopada 1999 r., Official Gazette of the Council of Europe, Parliamentary Assembly part-volume, Nr 8 Listopad 1999, s. 13 i n., z późn. zm.

niż kworum we francuskim Zgromadzeniu Narodowym (połowa deputowanych). Należy natomiast zdecydowanie pozytywnie ocenić nieprzyjęcie w Regulaminie PE rozwiązania francuskiego, dopuszczającego ponowne przeprowadzenie posiedzenia w razie stwierdzenia braku kworum już po 15 minutach i bez względu na liczbę obecnych deputowanych. Wydaje się, że istnieją inne środki dyscyplinujące parlamentarzystów, które pozwalają na zapewnienie należytej frekwencji i zapobiegają obstrukcji prac parlamentu.

Negatywnie ocenić należy natomiast zakres dyskrecjonalnej władzy przewodniczącego, który prowadzi obrady Parlamentu Europejskiego. Został on nakreślony zbyt szeroko, co prowadzić może do podejmowania arbitralnych decyzji, skutkujących podejmowaniem decyzji przez faktyczną mniejszość deputowanych. Odnosi się to do art. 168 ust. 5 Regulaminu PE, który daje przewodniczącemu możliwość zadecydowania, czy w sytuacji, gdy liczba członków Parlamentu obecnych na posiedzeniu jest niższa niż 40, stwierdzić brak kworum. Wydaje się natomiast, że w takiej sytuacji istnieć powinien bezwzględny obowiązek stwierdzenia braku kworum, zwłaszcza uwzględniając okoliczność, że w Parlamencie Europejskim zasiada 750 deputowanych, nie licząc przewodniczącego (w sumie 751), zaś kworum wynosi 250 spośród nich, a zatem optyczne stwierdzenie braku kworum przy liczbie 40 osób nie powinno stanowić większego problemu. Dodać trzeba, że samo ukształtowanie progu, przy którym przewodniczący może stwierdzić brak kworum na poziomie 40 osób, budzi pewnego rodzaju zażenowanie, biorąc pod uwagę liczebność tej instytucji. Zdecydowanie należy postulować zwiększenie tej liczby.

Nadmienić warto, że obligatoryjne ustalenie istnienia kworum znane jest w parlamentach narodowych. Wskazać tu trzeba parlament niemiecki, gdzie w przypadku zaistnienia wątpliwości, co do obecności wymaganej liczby członków Bundestagu, zgłoszonych przez grupę parlamentarną lub przynajmniej 5% jego członków, przewodniczący ma obowiązek ustalić, poprzez przeliczenie głosów, czy kworum istnieje. Analogicznie jest w przypadku, gdy przewodniczący w porozumieniu z liderami grup parlamentarnych poweźmie wątpliwości odnośnie do istnienia kworum bez wniosku grupy parlamentarnej lub 5% członków Bundestagu (zasada 45 ust. 2 Zasad postępowania). Należy postulować przyjęcie analogicznych regulacji w Regulaminie PE.

Jak wskazano na wstępie, zasadniczo problematyka kworum uregulowana jest w Regulaminie PE. Należy jednak zwrócić uwagę, iż wyjątkowo postanowienia traktatowe mogą przesądzać o odmiennych niż Regulamin wymogach odnoszących się do kworum. Wskazać tu można postanowienia TFUE mówiące o stanowieniu przez Parlament Europejski „większością głosów wchodzących w jego skład członków” (przykładowo: art. 17 ust. 7 TUE, art. 223, art. 225, art. 232, art. 290 ust. 2, art. 294 ust. 7 lit b i c oraz ust. 10, art. 312 ust. 2, art. 314 ust. 4 lit. c oraz ust. 7 lit. b-d, art. 315 TFUE). Niekiedy w postanowieniach TFUE znajduje się także sformułowanie: „żądanie większości wchodzących w jego [tj. Parlamentu Europejskiego – przyp. aut.] skład członków” (art. 229 TFUE). Tego rodzaju postanowienia determinują – w związku z wymogiem uzyskania większości bezwzględnej wszystkich członków PE – kwalifikowany wymóg co do kworum, które powinno wynosić przynajmniej 376 członków Parlamentu Europejskiego, przy jego aktualnym stanie osobowym.

Szczególne wymogi przewidziane są także dla przyjęcia przez Parlament Europejski wniosku o stwierdzenie wotum nieufności dla Komisji Europejskiej. W takiej sytuacji – zgodnie z art. 234 TFUE – dla przyjęcia wniosku wymagana jest większość „dwóch trzecich oddanych głosów, reprezentującą większość członków Parlamentu Europejskiego”. Sformułowany w tym przypadku wymóg „podwójnej większości” oznacza, że dla przyjęcia wniosku konieczne jest uzyskanie 2/3 głosów popierających wniosek, spośród wszystkich głosów oddanych w głosowaniu nad wnioskiem, a zarazem, że te 2/3 głosów pochodzi od przynajmniej 376 członków Parlamentu Europejskiego

(analogiczna regulacja określona jest w art. 354 TFUE). Przez głosy oddane rozumieć przy tym należy zarówno głosy popierające wniosek, głosy przeciw, jak i głosy wstrzymujące się. Również w tym przypadku kworum nie może być mniejsze niż 376 członków Parlamentu Europejskiego, choć w takiej sytuacji wniosek musiałby zostać poparty przez wszystkich obecnych na sali deputowanych (a zatem bez żadnych głosów przeciwnych i wstrzymujących się).

Niestety możliwa do zaobserwowania jest praktyka pomijania głosów wstrzymujących się w tego rodzaju głosowaniach – pomimo, że z treści art. 180 ust. 3 Regulaminu PE wywnioskować można, że akt głosowania (w przypadku tego konkretnego przepisu – głosowania imiennego) obejmuje również wstrzymanie się¹⁴⁷. Głosy „wstrzymujące”, pozostając zasadniczo indyferentne przy ustalaniu większości zwykłej (względna), stanowią w istocie głosy „przeciw” w przypadku głosowań, w których konieczne jest uzyskanie większości bezwzględnej lub kwalifikowanej.

Konkludując powyższy wywód, stwierdzić trzeba, że określone w art. 168 ust. 2 Regulaminu PE kworum na poziomie jednej trzeciej członków Parlamentu Europejskiego – uwzględniając jego szerokie kompetencje – jest zbyt niskie. Analogicznie jak w parlamentach narodowych największych Państw Członkowskich UE (poza opuszczającą Unię Wielką Brytanią), powinno ono wynosić połowę deputowanych. Ponadto postulować należy ograniczenie dyskrejonalnych uprawnień przewodniczącego, który powinien mieć obowiązek stwierdzenia braku kworum przy liczbie europarlamentarzystów niższej niż określona w Regulaminie PE. Liczba zaledwie 40 członków Parlamentu Europejskiego wydaje się tu zdecydowanie niedostateczna, należy zatem postulować jej podniesienie.

¹⁴⁷ Dotyczyło to przykładowo głosowania nad wnioskiem o uruchomienie procedury przewidzianej w art. 7 TUE (zob. art. 354 TUE) względem Węgier – zob. materiały prasowe dostępne pod adresami internetowymi: <http://www.radiomaryja.pl/informacje/pe-nie-wezmie-pod-uwage-glosow-wstrzymujacych-sie-ws-rezolucji-o-wegrzech/>; <https://www.tvp.info/38970773/rzad-wegier-uwaza-decyzje-pe-za-niewazna-nie-bylo-wiekszosci-glosow> (dostęp: 15 listopada 2018 r.).

4.1. WNIOSKI

1. Termin „kworum” oznacza najmniejszą możliwą liczbę członków zgromadzenia, których obecność jest konieczna dla wyrażenia prawnie skutecznej woli tego zgromadzenia.
2. Zgodnie z art. 231 TFUE regulamin wewnętrzny Parlamentu Europejskiego określa kworum. Zgodnie z art. 168 ust. 2 Regulaminu PE kworum jest osiągnięte, jeśli na sali obrad znajduje się jedna trzecia całkowitej liczby deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Ustanowione w Regulaminie kworum jest stosunkowo niskie w porównaniu z parlamentami narodowymi Państw Członkowskich. Spośród parlamentów sześciu największych Państw Członkowskich pięć ma kworum określone na wyższym poziomie (Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania i Polska). Niższe kworum określone jest jedynie w parlamencie brytyjskim.
3. Analogiczne jak w Parlamencie Europejskim kworum ustalone jest w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy. Gremium to nie jest jednak władne do wydawania aktów powszechnie obowiązujących, zaś jego członkowie są delegatami parlamentów narodowych, podczas gdy deputowani do Parlamentu Europejskiego nie mogą łączyć swojej funkcji z mandatem w parlamentach poszczególnych Państw Członkowskich.
4. Należy postulować zmianę art. 168 ust. 2 Regulaminu PE poprzez nadanie mu brzmienia, zgodnie z którym kworum jest osiągnięte, jeśli na sali obrad znajduje się połowa całkowitej liczby deputowanych do Parlamentu Europejskiego.
5. Negatywnie ocenić należy zakres dyskrecjonalnej władzy przewodniczącego, który prowadzi obrady Parlamentu Europejskiego. Art. 168 ust. 5 Regulaminu PE daje przewodniczącemu możliwość zadecydowania, czy w sytuacji, gdy liczba członków Parlamentu obecnych na posiedzeniu jest niższa niż 40, stwierdzić brak kworum. W takiej sytuacji istnieć powinien bezwzględny obowiązek stwierdzenia braku kworum. Ukształtowanie progu, przy którym przewodniczący może stwierdzić brak kworum na poziomie 40 deputowanych nie zasługuje na aprobatę. W związku z tym należy postulować zwiększenie tej liczby.

ROZDZIAŁ V.

ZARYS PROBLEMATYKI OBIEGU DOKUMENTÓW

5.1. LICZBA DOKUMENTÓW W OBIEGU

Nawiązując do pierwszego rozdziału raportu, praworządność proceduralną można rozumieć formalnie albo materialnie. Pierwszy ze wskazanych aspektów definiuje się, jako stosowanie określonych procedur oraz przestrzeganie ściśle określonych kompetencji. Natomiast praworządność materialną można określić jako zgodność z pewnym zakładanym zbiorem aksjologicznym. Zarówno pierwszy jak i drugi aspekt pojęcia praworządności wymaga zgodności stanu faktycznego z zakładanymi standardami wywodzonymi z norm prawa stanowionego lub też z określonych norm moralnych¹⁴⁸. U podstaw Unii Europejskiej leży założenie, że wszystkie państwa członkowskie są państwami prawa, natomiast zgodnie z art. 10 TUE podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska, w ramach której obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim.

By zrealizować postulat praworządności w ramach procesu prawodawczego w PE, konieczne jest zapewnienie europosłom możliwości wszechstronnego zapoznania się z przedkładanymi im dokumentami oraz – w razie konieczności – skonsultowania się ze swoimi wyborcami oraz ekspertami. Już analizując ustrój starożytnych Aten zauważono, że podczas gdy osoby utrzymujące się z własnej pracy (np. drobni właściciele ziemscy, rzemieślnicy) z reguły nie miały czasu brać udziału w życiu Agory, to „pustka”, jaką po sobie zostawiali, aż nadto była wypełniana przez tych, którzy czasu mieli pod dostatkiem czyli: bezrobotnych oraz najbogatszych. Czas okazał się cenną walutą, której umiejętne dysponowanie w rękach demagogów mogło w każdej chwili przechylić ustrój czy to w stronę oligarchii czy też tyranii lub ochłokracji¹⁴⁹. Odnosząc ów chronokratyczny dylemat małego państwa-miasta do Unii Europejskiej liczącej ponad 500 mln obywateli, eurodeputowani, jako ich reprezentanci wybierani w wyborach bezpośrednich oraz powszechnych, zastępują ich na politycznej agorze i muszą mieć czas oraz środki, by móc zapoznać się z prezentowanymi im dokumentami, aby *rzeczywiście* ich reprezentować¹⁵⁰.

148 S. Kaźmierczyk: Praworządność. W: *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*. Andrzej Bator (red.). Warszawa 2008, s. 206-207.

149 Zob. D. Cohen, *Law, violence and community in classical Athens*, Cambridge 2005.

150 Zob. W. Góralski: *Unia Europejska*. T. 1: Geneza - System - Prawo, Warszawa 2007.

Legislacja UE													
Zwykła procedura ustawodawcza							Inne akty ustawodawcze						
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady			Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady		Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady		Rozporządzenia Rady		Dyrektywy Rady		Decyzje Rady		Akty zmieniające
Akty podstawowe	Akty zmieniające	Akty podstawowe	Akty zmieniające	Akty podstawowe	Akty podstawowe	Akty zmieniające	Akty podstawowe	Akty zmieniające	Akty podstawowe	Akty zmieniające	Akty podstawowe	Akty zmieniające	
Sierpień'14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wrzesień'14	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	25	5	
Październik'14	5	0	1	1	0	0	3	1	0	0	31	4	
Listopad'14	1	0	1	0	0	0	2	0	0	1	27	6	
Grudzień'14	2	0	0	0	0	0	7	3	1	1	30	9	
Łącznie (sierpień - grudzień'14)	8	0	2	1	0	0	12	7	1	2	113	24	
Styczeń'15	0	0	0	0	0	0	2	2	0	1	9	2	
Luty'15	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	15	5	
Marzec'15	5	0	1	1	0	0	3	3	0	0	26	9	
Kwiecień'15	2	8	0	2	1	0	0	4	1	1	17	4	
Maj'15	1	3	0	1	0	0	2	4	0	0	25	5	
Czerwiec'15	3	4	0	0	0	0	0	4	0	0	25	10	
Lipiec'15	2	0	0	0	0	0	2	3	0	0	19	11	
Sierpień'15	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	0	
Wrzesień'15	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	19	1	

Październik'15	1	4	0	1	0	0	1	2	6	0	0	49	13
Listopad'15	2	3	2	2	1	0	0	2	1	1	0	31	3
Grudzień'15	0	4	1	0	0	0	0	2	2	0	1	20	7
łącznie'15	16	27	6	8	2	1	1	15	32	2	3	258	70
Styczeń'16	0	4	1	0	0	0	0	3	2	0	0	7	4
Luty'16	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	29	5
Marzec'16	6	1	1	0	1	0	0	1	3	0	0	21	11
Kwiecień'16	2	1	2	0	0	0	0	1	4	0	0	24	5
Maj'16	4	1	5	0	0	0	0	0	2	0	2	26	4
Czerwiec'16	3	6	1	1	0	0	0	4	5	0	1	35	4
Lipiec'16	0	3	1	0	1	0	0	0	3	1	0	34	7
Sierpień'16	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	8	3
Wrzesień'16	1	5	0	1	0	0	0	1	2	0	0	26	6
Październik'16	2	4	2	0	0	0	0	0	1	0	0	25	2
Listopad'16	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	6
Grudzień'16	2	3	0	3	1	0	0	1	6	1	1	18	13
łącznie'16	21	30	13	5	3	0	0	12	31	2	4	281	70
Styczeń'17	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	8	4
Luty'17	2	2	0	0	0	0	0	0	3	0	0	24	6
Marzec'17	0	5	0	1	0	0	0	0	3	0	1	24	6
Kwiecień'17	1	1	0	0	1	0	0	0	3	0	0	22	5
Maj'17	4	4	0	2	2	0	0	0	0	0	1	26	3
Czerwiec'17	5	0	1	0	0	0	0	0	5	0	0	21	8

Lipiec'17	1	2	1	0	1	0	0	3	0	0	18	10
Sierpień'17	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	4	4
Wrzesień'17	3	0	0	1	1	1	1	2	0	0	19	5
Październik'17	1	5	0	0	0	0	2	3	1	0	20	7
Listopad'17	0	5	0	5	0	0	1	3	0	0	27	7
Grudzień'17	2	9	1	2	0	1	0	4	0	1	33	9
Łącznie'17	19	33	3	11	5	2	6	32	1	3	246	74
Styczeń'18	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	17	3
Luty'18	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	13	8
Marzec'18	0	1	0	2	0	1	0	2	0	0	14	7
Kwiecień'18	2	1	0	2	2	0	1	1	0	0	13	6
Maj'18	1	5	0	6	0	1	0	0	0	1	18	6
Czerwiec'18	1	0	1	1	0	0	0	3	0	1	29	8
Lipiec'18	5	3	0	0	1	0	2	1	0	0	22	8
Sierpień'18	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
Wrzesień'18	0	2	0	0	0	0	2	1	0	0	31	4
Październik'18	0	2	0	0	0	0	3	2	0	0	19	7
Łącznie'18	10	15	1	11	3	2	9	16	1	2	176	59
Łącznie (badane okresy)	74	105	25	36	13	5	54	118	7	14	1074	297

Powyższa tabela obrazuje działalność prawodawczą Rady oraz Parlamentu tylko w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Jest to niewielka, choć najistotniejsza, część pracy europosłów. Kolejne dwie tabele zawierają dane o liczbie dokumentów w obrocie w zw. z pracami komisji parlamentarnych w ciągu jednego miesiąca okresu wiosennego oraz jednego miesiąca okresu jesienno.

Rodzaj dokumentu	Liczba dokumentów	Liczba stron	Liczba znaków
Projekt porządku dziennego	43	133	137903
Protokół	38	477	744961
Projekt sprawozdania	28	464	726722
Projekt opinii	12	108	143465
Sprawozdanie	34	1305	2756953
Opinia	21	402	688739
Poprawki	64	4341	6162399
Dokument roboczy	2	8	15748
Pytanie do EBC	6	6	7679
Komunikat dla posłów	44	145	306070
Projekt zalecenia	4	24	17668
Zalecenie	4	34	33849
Łącznie	300	7447	11742156

Tabela 2 Dokumenty sporządzone w Parlamencie Europejskim (w związku z pracami komisji parlamentarnych) w maju 2018 r.¹⁵¹

Rodzaj dokumentu	Liczba dokumentów	Liczba stron	Liczba znaków	Liczba dokumentów przetłumaczonych na polski	Liczba dokumentów nieprzetłumaczonych na polski
Projekt porządku dziennego	68	269	265655	68	0
Protokół	53	748	1148758	44	9
Projekt sprawozdania	56	1628	2440297	43	13
Projekt opinii	59	733	1060850	44	15

¹⁵¹ Opracowano na podstawie <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/search-in-documents.html> stan z 15 listopada 2018 roku

Sprawozdanie	51	2315	3894412	45	2
Opinia	67	1504	2701194	58	9
Poprawki	198	13342	20440597	157	41
Dokument roboczy	5	17	31207	4	1
Pytanie do EBC	4	4	4418	0	4
Komunikat dla posłów	33	99	195978	2	31
Stanowisko w formie poprawek	8	98	126742	8	0
Zalecenie	7	68	66512	7	0
Projekt zalecenia	8	55	54533	8	0
Łącznie	617	20880	32431153	488	125

Tabela 3 Dokumenty sporządzone w Parlamencie Europejskim (w związku z pracami komisji parlamentarnych) w październiku 2018 r.¹⁵²

Zarówno październik jak i maj 2018 roku liczyły 23 dni robocze. W przypadku maja daje to liczbę ok. 324 stron, zaś w przypadku października aż 908 stron do przeanalizowania na jeden dzień roboczy. Należy pamiętać, że przedstawione w tabelach są jedynie dokumenty związane z pracami w komisjach (sic!) Oddzielnie w bazie danych znajdują się dokumenty związane z posiedzeniami plenarnymi, m.in. projekty rezolucji, których w samym 2017 roku było 660 oraz sprawozdania, których w 2017 roku opracowano 406¹⁵³. W zestawieniu nie są brane również pod uwagę stanowiska rady, uchwalone już akty, czy szczegółowe analizy dokonane przez think-tank PE, a także dokumenty robocze Komisji Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego, wyroki TSUE itd. Materiały te znajdują się w innych bazach dokumentów. Zwraca uwagę brak tłumaczenia na język polski znacznej liczby dokumentów (dotyczy to również innych języków) choć według **art. 160 Regulaminu Parlamentu Europejskiego** (doręczanie dokumentów):

Dokumenty będące podstawą debat oraz decyzji Parlamentu są udostępniane posłom.

Z zastrzeżeniem akapitu pierwszego, posłowie oraz grupy polityczne mają, poprzez bezpośredni dostęp do wewnętrznego systemu komputerowego Parlamentu, wgląd do każdego dokumentu przygotowawczego, który nie ma charakteru poufnego (projekt sprawozdania, projekt zalecenia, projekt opinii, dokument roboczy, poprawki wniesione w komisji), to, jak widać, nie uwzględnia to tłumaczenia dokumentów.

¹⁵² Opracowano na podstawie <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/search-in-documents.html> stan z 15 listopada 2018 roku

¹⁵³ <http://www.europarl.europa.eu/plenary/pl/texts-submitted.html#sidesForm>

5.2. ODSTĘP CZASOWY POMIĘDZY DATĄ POWSTANIA DOKUMENTU A GŁOSOWANIEM SPRAWOZDANIA

TABELA. 4 CHRONOLOGICZNA LISTA SPRAWOZDAŃ SPORZĄDZONYCH W MAJU 2018 ROKU¹⁵⁴

Nazwa dokumentu	Data powstania	Data głosowania	Liczba dni, które upłynęły pomiędzy datą powstania a datą głosowania
Sprawozdanie w sprawie wdrożenia środków kontroli w celu stwierdzenia zgodności produktów rybołówstwa z kryteriami dostępu do rynku UE	2018-05-02	2018-05-30	28
Sprawozdanie w sprawie wdrażania narzędzi WPR dla młodych rolników w UE po reformie z 2013 r.	2018-05-02	2018-05-29	27
Sprawozdanie w sprawie zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady, Komisji oraz wiceprzewodniczącej Komisji / wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w sprawie negocjacji dotyczących zmodernizowania układu o stowarzyszeniu UE-Chile	2018-05-02	2018-06-13	42
Sprawozdanie w sprawie zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady, Komisji oraz wiceprzewodniczącej Komisji / wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w sprawie Libii	2018-05-02	2018-05-30	28
Sprawozdanie w sprawie sprawozdania rocznego z funkcjonowania strefy Schengen	2018-05-03	2018-05-30	27
Sprawozdanie w sprawie unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2017 r.	2018-05-03	2018-05-29	26
Sprawozdanie w sprawie wykonania strategii UE na rzecz młodzieży	2018-05-03	2018-05-31	28
Sprawozdanie w sprawie optymalizacji łańcucha wartości w unijnym sektorze rybołówstwa	2018-05-04	2018-05-29	25
Sprawozdanie w sprawie zrównoważonych finansów	2018-05-04	2018-05-29	25
Sprawozdanie w sprawie wdrożenia dyrektywy w sprawie ekoprojektu (2009/125/WE)	2018-05-07	2018-05-31	24
Sprawozdanie w sprawie rocznego sprawozdania z realizacji wspólnej polityki handlowej	2018-05-07	2018-05-30	23

¹⁵⁴ *Idem*, Dane dostępne na stronie.

Sprawozdanie w sprawie wdrożenia wspólnego dokumentu roboczego służb (SWD(2015)0182) pt. „Równość płci i wzmocnienie pozycji kobiet: odmiana losu dziewcząt i kobiet w kontekście stosunków zewnętrznych UE w latach 2016–2020”	2018-05-07	2018-05-31	24
Sprawozdanie w sprawie wdrożenia dyrektywy 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw	2018-05-14	2018-05-30	16
Sprawozdanie w sprawie barier strukturalnych i finansowych w dostępie do kultury	2018-05-14	2018-06-14	31
Sprawozdanie w sprawie w sprawie interpretacji i wdrażania porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa	2018-05-15	2018-05-30	15
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zastępującego załącznik A do rozporządzenia (UE) 2015/848 w sprawie postępowania upadłościowego	2018-05-17	2018-06-13	27
Sprawozdanie w sprawie modernizacji edukacji w UE	2018-05-17	2018-06-12	26
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uruchomienia Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EGF/2018/000 TA 2018 – Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji)	2018-05-17	2018-05-30	13
Sprawozdanie w sprawie stanowiska Rady dotyczącego projektu budżetu korygującego Unii Europejskiej nr 1/2018 na rok budżetowy 2018, towarzyszącego wnioskowi w sprawie uruchomienia Funduszu Solidarności Unii Europejskiej w celu udzielenia pomocy Grecji, Hiszpanii, Francji i Portugalii	2018-05-17	2018-05-30	13
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uruchomienia Funduszu Solidarności Unii Europejskiej w celu udzielenia pomocy Grecji, Hiszpanii, Francji i Portugalii	2018-05-17	2018-05-30	13
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE	2018-05-22	BRAK INFORMACJI	BRAK INFORMACJI
Sprawozdanie w sprawie przyszłości produkcji żywności i rolnictwa	2018-05-22	2018-05-30	8
Sprawozdanie w sprawie polityki spójności i gospodarki o obiegu zamkniętym	2018-05-23	2018-06-13	21

Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności	2018-05-23	2018-05-31	8
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 w odniesieniu do obowiązku rozliczania, zawieszania obowiązku rozliczania, wymogów dotyczących zgłaszania, technik ograniczania ryzyka związanego z kontraktami pochodnymi będącymi przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, które nie są rozliczane przez kontrahenta centralnego, rejestracji repozytoriów transakcji i nadzoru nad nimi, a także wymogów dotyczących repozytoriów transakcji	2018-05-23	2018-06-12	20
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie	2018-05-23	2018-06-13	21
Sprawozdanie w sprawie zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady, Komisji oraz wiceprzewodniczącej Komisji / wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa dotyczącego negocjacji w sprawie kompleksowej umowy między UE a Azerbejdżanem	2018-05-23	2018-07-04	42
Sprawozdanie w sprawie sytuacji w zakresie połowów rekreacyjnych w Unii Europejskiej	2018-05-25	2018-06-12	18
Sprawozdanie w sprawie cyberobrony	2018-05-25	2018-06-13	19
Sprawozdanie w sprawie stosunków między UE a NATO	2018-05-25	2018-06-13	19
Sprawozdanie wniosków dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 w odniesieniu do procedur i organów związanych z udzielaniem zezwolenia CCP oraz wymogów dotyczących uznawania CCP z państw trzecich	2018-05-25	BRAK INFORMACJI	BRAK INFORMACJI
Sprawozdanie w sprawie projektu decyzji Rady w sprawie wprowadzenia w życie w Republice Bułgarii i w Rumunii pozostałych przepisów dorobku Schengen dotyczących Systemu Informacyjnego Schengen	2018-05-29	2018-06-13	15

Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/1/WE w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy	2018-05-29	2018-06-14	16
Sprawozdanie w sprawie łamania praw rdzennej ludności na świecie, w tym masowego wykupu gruntów rolnych	2018-05-29	2018-07-03	35

TABELA 5. CHRONOLOGICZNA LISTA SPRAWOZDAŃ SPORZĄDZONYCH W PAŹDZIERNIKU¹⁵⁵

Nazwa dokumentu	Data powstania	Data głosowania (również planowanego, jeśli jest znana jego data)	Liczba dni, które upłynęły pomiędzy datą powstania a datą głosowania
Sprawozdanie w sprawie uruchomienia infrastruktury paliw alternatywnych w Unii Europejskiej: czas na działanie!	2018-10-01	2018-10-25	24
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona)	2018-10-01	2018-10-23	22
Drugie sprawozdanie w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016, sekcja II – Rada Europejska i Rada	2018-10-02	2018-10-24	22
Drugie sprawozdanie w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu za rok budżetowy 2016	2018-10-02	2018-10-24	22
Sprawozdanie w sprawie ochrony interesów finansowych UE – Odzyskiwanie środków pieniężnych i aktywów od państw trzecich w przypadkach nadużyć finansowych	2018-10-02	2018-10-25	23
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 92/83/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych	2018-10-04	2018-10-24	20
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przywozu dóbr kultury	2018-10-09	2018-10-25	16

¹⁵⁵ Opracowano na podstawie <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/search-in-documents.html> stan z 15 listopada 2018 roku

Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wieloletni plan gospodarowania stadami ryb w wodach zachodnich i wodach z nimi sąsiadujących oraz połowów eksploatujących te stada, zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/1139 ustanawiające wieloletni plan dla Morza Bałtyckiego oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 811/2004, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007 i (WE) nr 1300/2008	2018-10-10	2018-10-25	15
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw żywności	2018-10-10	2018-10-25	15
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do wsparcia reform strukturalnych w państwach członkowskich	2018-10-11	2018-10-24	13
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko	2018-10-11	2018-10-24	13
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. dotyczące stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa	2018-10-11	2018-11-14	34
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego powołania zastępcy dyrektora zarządzającego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych	2018-10-11	2018-10-23	12
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego powołania dyrektora zarządzającego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych	2018-10-11	2018-10-23	12

Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uruchomienia Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (wniosek złożony przez Portugalię – EGF/2018/002 /PT/Norte – Centro – Lisboa wearing apparel)	2018-10-11	2018-10-23	12
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany i sprostowania rozporządzenia (UE) nr 167/2013 w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów rolniczych i leśnych	2018-10-12	BRAK INFORMACJI	BRAK INFORMACJI
Sprawozdanie w sprawie wykorzystania możliwości płynących z globalizacji: aspekty handlowe	2018-10-12	2018-10-25	13
Sprawozdanie w sprawie wniosku o konsultację w sprawie przywilejów i immunitetu Alfonsa Luigiego Marry	2018-10-15	2018-10-23	8
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków, uchylającej dyrektywę 2000/59/WE i zmieniającej dyrektywę 2009/16/WE oraz dyrektywę 2010/65/UE	2018-10-15	BRAK INFORMACJI	BRAK INFORMACJI
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania obowiązków sprawozdawczych w dziedzinie polityki ochrony środowiska w drodze zmiany dyrektyw 86/278/EWG, 2002/49/WE, 2004/35/WE, 2007/2/WE, 2009/147/WE i 2010/63/UE, rozporządzeń (WE) nr 166/2006 i (UE) nr 995/2010 oraz rozporządzeń Rady (WE) nr 338/97 i (WE) nr 2173/2005	2018-10-15	2018-10-23	8
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego	2018-10-15	2018-10-25	10
Sprawozdanie w sprawie pomocy rozwojowej UE w dziedzinie edukacji	2018-10-15	2018-11-13	29
Sprawozdanie w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Gruzją	2018-10-15	2018-11-14	30
Sprawozdanie w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Mołdawią	2018-10-15	2018-11-14	30
Sprawozdanie w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu Manolisa Kefalogiannisa	2018-10-16	2018-10-23	7

Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego plan wieloletni dotyczący małych gatunków pelagicznych w Morzu Adriatyckim i połowów tych zasobów	2018-10-16	2018-11-13	28
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego trwałych zanieczyszczeń organicznych (wersja przekształcona)	2018-10-16	2018-11-15	30
Sprawozdanie w sprawie politycznych strategii społecznych i na rzecz zatrudnienia w strefie euro	2018-10-16	2018-10-25	9
Sprawozdanie w sprawie cyfryzacji na rzecz rozwoju: ograniczenie ubóstwa za pomocą technologii	2018-10-16	2018-11-13	28
Sprawozdanie w sprawie sprawozdania Komisji za rok 2018 dotyczącego Kosowa	2018-10-16	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO
Sprawozdanie w sprawie sprawozdania Komisji za rok 2018 dotyczącego Serbii	2018-10-16	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO
Sprawozdanie w sprawie sprawozdania Komisji za rok 2018 dotyczącego Albanii	2018-10-16	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO
Sprawozdanie w sprawie wywozu broni: wdrażanie wspólnego stanowiska nr 2008/944/WPZIB	2018-10-16	2018-11-14	29
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (wersja przekształcona)	2018-10-18	2018-11-15	28
Sprawozdanie w sprawie sprawozdania Komisji za rok 2018 dotyczącego byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii	2018-10-18	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO
Sprawozdanie w sprawie sprawozdania Komisji za rok 2018 dotyczącego Czarnogóry	2018-10-18	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO
Sprawozdanie w sprawie projektu decyzji wykonawczej Rady w sprawie rozpoczęcia w Chorwacji zautomatyzowanej wymiany danych w odniesieniu do danych daktyloskopijnych	2018-10-19	2018-10-24	5
Sprawozdanie w sprawie projektu decyzji wykonawczej Rady w sprawie rozpoczęcia w Irlandii zautomatyzowanej wymiany danych w odniesieniu do danych DNA	2018-10-19	2018-10-24	5
Sprawozdanie w sprawie projektu decyzji wykonawczej Rady w sprawie rozpoczęcia w Irlandii zautomatyzowanej wymiany danych w odniesieniu do danych daktyloskopijnych	2018-10-19	2018-10-24	5

Sprawozdanie w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności między systemami informacyjnymi UE (w obszarze granic i polityki wizowej) oraz zmieniające decyzję Rady 2004/512/WE, rozporządzenie (WE) nr 767/2008, decyzję Rady 2008/633/WSiSW, rozporządzenie (UE) 2016/399, rozporządzenie (UE) 2017/2226, rozporządzenie (UE) 2018/XX [rozporządzenie w sprawie ETIAS], rozporządzenie (UE) 2018/XX [rozporządzenie w sprawie SIS w odniesieniu do odpraw granicznych] oraz rozporządzenie (UE) 2018/XX [rozporządzenie w sprawie eu-LISA]	2018-10-19	BRAK INFORMACJI	BRAK INFORMACJI
Sprawozdanie w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności pomiędzy systemami informacyjnymi UE (współpraca policyjna i sądowa, azyl i migracja) oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/XX [rozporządzenie Eurodac], rozporządzenie (UE) 2018/XX [rozporządzenie w sprawie SIS w odniesieniu do ścigania przestępstw], rozporządzenie (UE) 2018/XX [rozporządzenie w sprawie ECRIS-TCN] oraz rozporządzenie (UE) 2018/XX [rozporządzenie w sprawie eu-LISA]	2018-10-19	BRAK INFORMACJI	BRAK INFORMACJI
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 168/2013 w odniesieniu do zastosowania etapu Euro 5 do homologacji typu pojazdów dwu- lub trójkołowych oraz czterokołowców	2018-10-19	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO	41
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013 w celu przedłużenia przejściowego okresu wykorzystywania środków innych niż techniki elektronicznego przetwarzania danych, przewidzianego w unijnym kodeksie celnym	2018-10-19	BRAK INFORMACJI	BRAK INFORMACJI
Sprawozdanie w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu Georgiosa Kyrtiosa	2018-10-22	2018-10-24	2
Sprawozdanie w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu Sophie Montel	2018-10-22	2018-10-24	2
Sprawozdanie w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu Steeve'a Briois	2018-10-22	2018-10-24	2

Sprawozdanie w sprawie usług opieki w UE na rzecz poprawy sytuacji w zakresie równouprawnienia płci	2018-10-24	2018-11-15	22
Sprawozdanie w sprawie norm minimalnych dla mniejszości w UE	2018-10-24	2018-11-13	20
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego normy emisji CO ₂ dla nowych pojazdów ciężkich	2018-10-25	2018-11-14	20
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej	2018-10-26	2018-11-15	20
Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie zasad mających zastosowanie do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych	2018-10-29	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO	JESZCZE SIĘ NIE ODBYŁO

Powyższe dwie tabele obrazują okres pomiędzy datą powstania sprawozdania a odbytym głosowaniem na przykładzie sprawozdań powstałych w ciągu maja oraz października 2018 roku. Nie uwzględniają natomiast niezwykle istotnego dokumentu, jakim są kompromisy powstałe na podstawie sprawozdań. Dokumenty zawierające wypracowane kompromisy nie są uwzględnione w powszechnie dostępnej bazie danych na stronach Parlamentu Europejskiego i dostarczane są często dopiero na dzień lub kilka dni przed głosowaniem poprzez sekretariaty poszczególnych frakcji oraz sekretariat posłów niezrzeszonych¹⁵⁶. Praktykę tą umożliwia przepis art. 156 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, konstruujący krótki termin minimalny na zapoznanie się z dokumentami:

Z wyjątkiem przypadków postępowania w trybie pilnym przewidzianych w art. 135 i art. 154, debata i głosowanie nad danym tekstem mogą zostać otwarte tylko wówczas, gdy został on udostępniony co najmniej 24 godziny wcześniej.

Analiza zebranych danych pozwala zauważyć duże indywidualne różnice w długości odstępu czasowego pomiędzy datą złożenia sprawozdania, a głosowaniem. Różnice te nie zawsze wynikają z korelacji pomiędzy wagą dokumentu sprawozdania, a możliwością dłuższego zapoznania się z nim przed głosowaniem. Zaznacza się natomiast trend, by szybciej przechodzić do głosowania nad sprawami personalnymi, takimi jak powołanie na stanowisko czy wniosek o uchylenie immunitetu¹⁵⁷. Przedział czasowy przedstawiony na powyższych tabelach jest szczególnie ważny, gdyż poseł do Parlamentu Europejskiego, zgłaszając swoją poprawkę przez system informatyczny, nie widzi poprawek pozostałych europosłów.

¹⁵⁶ Informacje uzyskane z biura posta do Parlamentu Europejskiego Dobromira Sośnierza.

¹⁵⁷ Np. w przypadku wniosków o uchylenie immunitetu wynika to z przyspieszonej procedury zawartej w art. 9 Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

5.3. DODATKOWE ZASOBY FRAKCJI POLITYCZNYCH

Analiza ilości dodatkowych zasobów ludzkich (oprócz pracowników biur poselskich oraz niezależnych od afiliacji politycznej - pracowników PE), jakimi dysponują frakcje polityczne na przykładzie największej z nich oraz jednej z mniejszych:

Zaplecze Grupy Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy demokraci) Stan na 12 listopada 2018 r.	Zarządzający	Pracownicy	Pozostali np. współpracujący eksperci oraz rady naukowe, stażyści
Liczba pracowników grupy politycznej EPP	8	123	b.d.*
Liczba pracowników europejskiej partii EPP	4	33	2**
Wilfried Martens Centre for European Studies	10	23	28***
Fundacja Roberta Schumana	12	<5****	24
Instytut Roberta Schuman	b.d.	8	b.d.
European Ideas Network	b.d.	<3	b.d.*****

* <https://www.eppgroup.eu/about-us/secretariat>

** <https://www.epp.eu/people/#>

*** <https://martenscentre.eu/wilfried-martens-centre-european-studies>

**** Na stronie internetowej fundacji podani są tylko najważniejsi pracownicy np. na samodzielnych stanowiskach albo kierownicy <https://www.robert-schuman.eu/en/about-us>

***** Na stronie <http://www.ein.eu/what-ein> podani są jedynie pracownicy odpowiadający za komunikację zewnętrzną oraz poszczególne bieżące projekty.

Źródło: zestawienie zostało sporządzone na podstawie danych przedstawionych przez wymienione organizacje na swoich stronach internetowych zatem przedstawia jedynie pracowników ujawnionych do publicznej wiadomości, nie uwzględnia również osób pracujących pro bono np. wolontariuszy czy rad honorowych - stan na 12 listopada 2018 r.

Zaplecze Grupy Zielonych / Wolnego Przymierza Europejskiego Stan na 10 grudnia 2018 r.	Zarządzający	Pracownicy	Pozostali np. współpracujący eksperci oraz rady naukowe, stażyści
Liczba pracowników grupy politycznej G/EFA	3	97	b.d.*
Liczba pracowników Europejskiej Partii Zielonych	9	19	b.d.**
Liczba pracowników Wolnego Sojuszu Europejskiego	11	5	1***
Centrum Maurits Coppeliers	11	b.d.	9****
European Free Alliance Youth	7	b.d.	b.d. *****
Green European Foundation	8	10	1 *****

- * <https://www.greens-efa.eu/en/our-group/staff>
- ** <https://europeangreens.eu/about-us>
- *** <http://www.e-f-a.org/whos-who>
- **** <https://ideasforeurope.eu/about-us/structure/bureau/>
- ***** <https://efay.eu/bureau/>
- ***** <https://gef.eu/about-gef/people-and-structure/staff/>

Źródło: zestawienie zostało sporządzone na podstawie danych przedstawionych przez wymienione organizacje na swoich stronach internetowych zatem przedstawia jedynie pracowników ujawnionych do publicznej wiadomości, nie uwzględnia również osób pracujących pro bono np. wolontariuszy czy rad honorowych - stan na 10 grudnia 2018 r.

Co wymaga podkreślenia, powyższe tabele nie uwzględniają nie tylko tych pracowników, którzy nie zostali przedstawieni na stronach internetowych badanych instytucji, ale również organizacji, które nie są związane bezpośrednio nimi, a jednak świadczą na ich rzecz usługi eksperckie czy w inny sposób z nimi współpracują¹⁵⁸.

5.4. WNIOSKI Z WYNIKÓW BADAŃ

Liczba dokumentów wytwarzana co miesiąc w Parlamencie Europejski uniemożliwia gruntowne zapoznanie się z całością dokumentacji przez samych europosłów, zdani są zatem na współpracowników oraz pracowników PE.

Jednakże zasoby ludzkie, którymi dysponują europosłowie, są ściśle związane z przynależnością do grupy (frakcji) politycznej¹⁵⁹. Posłowie niezrzeszeni dysponują jedynie swoimi asystentami, sekretariatem posłów niezrzeszonych oraz przy opracowaniu niektórych zagadnień think tankiem a dodatkowo, Biurem Analiz PE¹⁶⁰. Zaś w przypadku największej frakcji politycznej pracuje dodatkowo co najmniej 280 osób, zarówno w ramach grupy politycznej jak i partii europejskiej oraz afiliowanych think-tanków. Pracownicy ci oczywiście nie tylko odpowiadają za przygotowanie rekomendacji dla europosłów przed plenarnymi posiedzeniami, ale zajmują się również m.in. promowaniem, wymyślaniem idei, pomysłów dla swojej frakcji oraz administrowaniem i organizowaniem struktur politycznych¹⁶¹. Takie rażące dysproporcje w dostępnym zapleczu są pochodną co najmniej trzech źródeł finansowania frakcji politycznych przez UE. Dla zobrazowania problemu po raz kolejny można posłużyć się przykładem największej frakcji EPP (a zatem i najbardziej jaskrawym wyrazem tych dysproporcji). Największemu think-tankowi związanemu

158 Przykładowa lista think-tanków współpracujących z EPP w ramach European Ideas Network znajduje się na stronie <http://www.ein.eu/think-tanks>.

159 Zgodnie z artykułem 33 Regulaminu Parlamentu Europejskiego:

Działalność i sytuacja prawna grup politycznych

1. Grupy polityczne pełnią swoje funkcje, w tym zadania nałożone na nie w Regulaminie, w ramach działalności Unii. Grupy polityczne dysponują sekretariatem włączonym do schematu organizacyjnego Sekretariatu Generalnego Parlamentu, infrastrukturą administracyjną oraz środkami przewidzianymi w budżecie Parlamentu.
2. Na początku każdej kadencji parlamentarnej Konferencja Przewodniczących stara się uzgodnić procedury mające zapewnić odzwierciedlenie różnorodności politycznej Parlamentu w komisjach i delegacjach oraz organach decyzyjnych.
3. Prezydium, uwzględniając propozycje przedstawione przez Konferencję Przewodniczących, uchwała przepisy dotyczące udostępniania tej infrastruktury i środków, ich wykorzystania, kontroli oraz delegowania odnoszących się do nich uprawnień budżetowych, a także skutków ich nieprzestrzegania.
4. Przepisy te określają skutki administracyjne i finansowe rozwiązania grupy politycznej.

160 Mogą również z puli przeznaczonej na prowadzenie biura wynajmować ekspertów oraz z puli przeznaczonej na zapraszanie zewn. ekspertów. Zob. <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/pl/stay-informed/research-and-analysis> oraz <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/home.html>. Zgodnie z art. 35 Regulaminu Parlamentu Europejskiego

1. Posłowie nienależący do grupy politycznej mają do dyspozycji swój sekretariat. Szczegółowe warunki zapewnienia funkcjonowania sekretariatów określa Prezydium na podstawie wniosku Sekretarza Generalnego.
2. Status oraz prawa parlamentarne posłów niezrzeszonych reguluje Prezydium.
3. Prezydium przyjmuje przepisy dotyczące udostępniania, realizacji i kontroli środków wpisanych do budżetu Parlamentu w celu pokrycia wydatków związanych z funkcjonowaniem sekretariatu i infrastrukturą administracyjną posłów niezrzeszonych.

161 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/faq/1/what-are-political-groups-and-how-are-they-formed>.

z EPP przyznano w 2018 roku 5 816 345 euro grantu (dla porównania: największemu think-tankowi związanemu z G/EFA przyznano 1 400 310 euro), zaś EPP jako największej partii europejskiej przyznano 9 653 986 euro, gdy Europejskiej Partii Zielonych przyznano 2 308 022 euro, a Wolnemu Sojuszowi Europejskiemu 963 717 euro¹⁶². To wszystko jest dodatkiem do budżetu, jakim dysponuje grupa polityczna w ramach Parlamentu Europejskiego. Na 6683 pracowników europarlamentu w 2018 roku, 1103 jest tymczasowo zatrudnionych w grupach politycznych. Na pracowników sekretariatu oraz grup politycznych w 2018 roku przewidziano w budżecie 47 441 000 euro, a na dodatkowych ekspertów zewnętrznych 50 801 533 euro¹⁶³. Choć nie jest niczym szczególnym w państwach, które stosują dotacje z budżetu dla partii politycznych, uzależnienie ich wysokości od wyniku wyborczego¹⁶⁴, to przecież Parlament Europejski powinien być szczególnie wrażliwy na realizację zasady praworządności proceduralnej, również poprzez zagwarantowanie posłom niezrzeszonych realnej możliwości merytorycznej analizy dostarczanych im dokumentów oraz zgłaszania do nich swoich uwag oraz poprawek. Przeprowadzone badania jednoznacznie pokazują, że taka możliwość jest ograniczona, a mniejsze zaplecze, jakim dysponują niezrzeszeni posłowie powoduje, że nakład pracy, by móc rzetelnie sprawować swój mandat, jest znacząco większy.

Od tego, czy dany europoseł należy do frakcji i jak duża jest ta frakcja, zależy komfort wykonywania jego pracy. Nie można zaprzeczyć, że liczba pracowników przyporządkowanych do poszczególnych grup politycznych w ramach PE jest wprost proporcjonalna do liczby europosłów, mimo to uwzględniając znacznie większe dodatkowe środki otrzymywane z budżetu UE na duże partie europejskie oraz działające dla nich think-tanki zaburzeniu ulega układ sił pomiędzy dominującymi frakcjami, a resztą – przynajmniej jeśli chodzi o dofinansowanie zaplecza analitycznego. Ewentualne zmiany finansowania zaplecza, jeśli miałyby przeciwdziałać dyskryminacji mniejszości politycznych powinny uwzględniać to, że w think-tankach więcej jest pracowników merytorycznych niż administracyjnych, odwrotnie zaś jest w ramach grup politycznych PE. Obecnie istniejący system finansowania, choć podlega ciągłym zmianom m.in. w związku z zarzutami o niegospodarność wobec niektórych frakcji¹⁶⁵, to promuje większe grupy polityczne, a posłom niezrzeszonym oraz należącym do najmniejszych frakcji utrudnia sprawowanie mandatu w sposób rzetelny i merytoryczny, co z kolei może być postrzegane jako dyskryminacja mniejszości ze względu na światopoglądy, będące przecież podstawą do łączenia się w grupy polityczne¹⁶⁶. Może zostać uznane również za dyskryminację obywateli UE, którzy wybrali swojego reprezentanta, lecz jego możliwości do realnej reprezentacji pozostają ograniczone.

Należy zatem zadać kilka pytań. Jaka jest podstawa aksjologiczna tak rażącej dysproporcji w finansowaniu, a co za tym idzie dostępu do zaplecza analityczno-eksperskiego? Czy dysproporcje te nie są sprzeczne z zasadą praworządności jako dyskryminujące mniejszość posłów o mniej popularnych poglądach? Czy obywatele UE głosujący na eurodeputowanych wiedzą, że w zależności od tego, czy ich kandydat będzie należał do dużej frakcji, różny będzie jego dostęp do zasobów? Czy liczba dokumentów w obiegu nie jest przypadkiem dostosowana jedynie do posiadających liczne zaplecze eurodeputowanych, będących członkami głównych frakcji? Unia Europejska, będąc tak

162 Zob. dotyczący najnowszego roboczego programu grantów dokument pt. „2019 annual work programme of grants managed by the Directorate-General for Finance”, dostępny na stronie internetowej: http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/Annual_work_programme_2019_Final%20NET.pdf, kwoty przydzielane partiom europejskim zał. 1 oraz think tankom (zał. 2 do raportu)

163 <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2019/en/SECO1.pdf>.

164 A. Dragan, D. Małgorzata Korzeniowska, J. Tracz-Dral, *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2011, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/6/plik/ot-602.pdf>.

165 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180411IPRO1520/european-political-parties-parliament-approves-new-funding-rules>. Z kolei ostatni kompletny raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczący wydatków grup politycznych pochodzi sprzed 18 lat (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SROO_13/SROO_13_EN.PDF).

166 Zgodnie z art. 32 ust. 1 Regulaminu Parlamentu Europejskiego: *Posłowie mogą łączyć się w grupy według kryterium podobieństwa poglądów politycznych*.

wrażliwą na przejawy dyskryminacji mniejszości, zdaje się nie zauważać problemu dyskryminacji posłów o mniej popularnych poglądach w samym Parlamencie Europejskim. Jest to szczególnie rażące w kontekście **artykułu 19 TFUE, zgodnie z którym:**

1. *Bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów i w granicach kompetencji, które Traktaty powierzają Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.*
2. *Na zasadzie odstępstwa od ustępu 1, dla wsparcia działania podjętego przez Państwa Członkowskie w celu przyczyniania się do osiągnięcia celów określonych w ustępie 1, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą przyjąć podstawowe zasady dotyczące unijnych środków zachęcających, z wyłączeniem harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich.*

5.5. DOSTĘP DO DOKUMENTÓW PUBLICZNYCH PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Obecnie dostęp do dokumentów Parlamentu Europejskiego regulowany jest głównie przez cztery akty prawne. Najważniejszymi z nich jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji¹⁶⁷ (zwane dalej „Rozporządzeniem o dokumentach”). Regulacjami o charakterze wewnętrznym, które odnoszą się wyłącznie do zagadnienia dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego jest: Regulamin Parlamentu Europejskiego i Decyzja Prezydium z dnia 28 listopada 2001 r. określająca przepisy dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego¹⁶⁸ (zwana dalej „Decyzją Prezydium PE”).

Umocowanie traktatowe

Cenzusem stanowiącym zmianę paradygmatu podejścia do dostępu do informacji w prawie pierwotnym jest Traktat o Unii Europejskiej, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Od tego momentu działania związane z dostępem do informacji przestają mieć charakter akcesoryjny w działalności Wspólnot¹⁶⁹, a stają się istotnym elementem ich funkcjonowania i istotną podwaliną budowy zaufania do integracji¹⁷⁰. Obecne regulacje powyższych zagadnień wiążą się z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dostęp do dokumentów tworzonych przez instytucje, organy oraz jednostki organizacyjne Unii Europejskiej zapewniany jest przez art. 15 ust. 3 TFUE i można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: biernej i czynnej. Płaszczyzna bierna charakteryzuje się tym, iż dokumenty opracowywane przez instytucje unijne udostępniane są w oficjalnych biuletynach bądź za pomocą dedykowanych baz dokumentów. Płaszczyzna czynna zaś dotyczy prawa dostępu do treści dokumentów, które nie zostały wcześniej ujawnione. Dostęp ten nie może być uzależniony

¹⁶⁷ Dz. Urz. WE L 145 z 31 maja 2001, s. 43.

¹⁶⁸ Tekst dostępny na stronie [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:32011D0722\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:32011D0722(01)).

¹⁶⁹ A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958-2007. Część I: Lata 1958-1992*, red. D. Milczarek, „Studia Europejskie”, Warszawa 2008, s. 20.

¹⁷⁰ A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958-2007. Część I: Lata 1993-2007*, red. D. Milczarek, „Studia Europejskie”, nr 1, Warszawa 2009, s. 121.

od formy, w jakiej te dokumenty zostały sporządzone (papierowa / elektroniczna – w tym również nagrania o charakterze audiowizualnym). Na instytucje unijne został nałożony obowiązek stworzenia wewnętrznych procedur, które będą regulowały zasady dostępu do dokumentów.

Uprawnienie dostępu do informacji zawartych w dokumentach jest wyrażeniem zasad transparentności i otwartości. Wszelkie wyłączenia w stosowaniu tego uprawnienia muszą wynikać wprost z przepisów i nie mogą mieć charakteru dorozumianego, gdyż stanowiłoby to ograniczenie jednego z podstawowych praw unijnych. TFUE w sposób bardzo ogólny reguluje zagadnienie zakresu ograniczeń dostępu do dokumentów, wskazując na interes publiczny i prywatny. Szczególny przypadek stanowią Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Europejski Bank Inwestycyjny, które podlegają obowiązkowi dostępu do dokumentów jedynie w zakresie realizacji swoich funkcji administracyjnych.

Rozporządzenie o dokumentach

Rozporządzenie o dokumentach zawiera szczegółowe informacje dotyczące dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Beneficjentami tego uprawnienia są:

- 1) obywatele UE niezależnie od miejsca zamieszkania;
- 2) osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania na terenie państwa członkowskiego;
- 3) osoby prawne mające siedzibę na terenie państwa członkowskiego.

Dostęp do dokumentów oraz wyjątki od zasady

Aby dana treść została uznana za dokument, musi być związana z polityką, działalnością bądź decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności danej instytucji.

Nie podlegają ujawnieniu dokumenty, których ujawnienie naruszałoby ochronę:

1. interesu publicznego w zakresie:
 - a) bezpieczeństwa publicznego,
 - b) obrony i spraw wojskowych,
 - c) stosunków międzynarodowych,
 - d) finansowej, pieniężnej lub gospodarczej polityki UE lub państwa członkowskiego;
2. prywatności i integralności osoby fizycznej;
3. interesów handlowych osób fizycznych lub prawnych;
4. postępowania sądowego lub opinii prawnej;

5. celu kontroli, dochodzenia lub audytu.

Przy czym istotne jest, że ochrona płaszczyzny z pkt 3, 4 i 5 ma charakter podrzędny względem nadrzędnego interesu publicznego i w przypadku kolizji tych dwóch sfer dokument powinien zostać ujawniony. Dodatkowo, jeżeli występuje sytuacja, w której tylko część informacji z dokumentów podlega wyłączeniu od ujawnienia, to pozostała część, wobec której nie można zastosować przepisów wyłączających, musi zostać przedstawiona. Wynika to wprost z art. 4 ust. 6 Rozporządzenia o dokumentach.

Podmiot zwracający się o dostęp do dokumentu w treści wniosku nie jest zobowiązany do przedstawiania motywów swojego żądania. Istotne jest jednak, aby w treści żądania zostały zawarte informacje umożliwiające zidentyfikowanie wnioskowanego dokumentu.

Dokument przetworzony

Istotnym zagadnieniem jest fakt, że w Rozporządzeniu o dokumentach mowa jest o dostępie do dokumentu, a nie informacji. Oznacza to tyle, iż uprawniony podmiot może wnioskować o przedstawienie konkretnych dokumentów (choćby nie był w stanie określić ich statusu prawnego np. czy to jest sprawozdanie czy projekt). Co jednak w przypadku, gdy podmiot zainteresowany jest określonymi informacjami, a nie konkretnym dokumentem. W sytuacji, w której takowa informacja znajduje się w konkretnym dokumencie, nie stanowi to problemu, gdyż organ unijny zobowiązany jest do przedstawienia dokumentu zawierającego daną informację. Jednakże, w związku z brzmieniem obowiązujących przepisów, pojawia się wątpliwość interpretacyjna, co w sytuacji, gdy dana informacja nie znajduje się w jednym konkretnym dokumencie.

Takie przypadki co do zasady nie są objęte zakresem Rozporządzenia o dokumentach, jednakże, jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie *Reiner Typke v. Komisja Europejska* (sygn. C-491/15 P), jeżeli wnioskowane informacje są możliwe do pozyskania z elektronicznej bazy danych organu i zaprogramowane narzędzia są w stanie spełnić żądanie uzyskania informacji przedstawionych we wniosku, to należy uznać, iż takie przedstawienie jest dokumentem istniejącym. W sytuacji zaś, gdy zaprogramowane narzędzia przeszukiwania bazy danych są niewystarczające do udzielenia odpowiedzi na wniosek, to wtedy przyjmuje się, iż mamy do czynienia z dokumentem nieistniejącym i organ nie jest zobowiązany do stworzenia takiego dokumentu¹⁷¹.

Dokument pochodzący od państwa członkowskiego

Problem interpretacyjny pojawił się w kwestii ujawniania dokumentów pochodzących z państw członkowskich i znajdujących się w posiadaniu instytucji unijnych. Z samego literalnego brzmienia art. 15 ust. 3 TFUE nie można byłoby wywnioskować możliwości dostępu do tego rodzajów dokumentów, gdyż jest mowa o prawie do dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Jednakże ze względu na charakter organizacyjno-prawny Unii Europejskiej całkowite wyłączenie możliwości dostępu do dokumentów pochodzących z państw członkowskich, a wykorzystywanych na potrzeby realizacji działań unijnych, byłoby działaniem w sposób drastyczny ograniczającym transparentność procedur funkcjonalnych. Dla zapewnienia pewnej ochrony, przy jednoczesnym nieabsolutnym wyłączeniu z obiegu informacyjnego tego rodzajów dokumentów, stworzono art. 4 ust. 5 Rozporządzenia o dokumentach. Przewiduje ono możliwość niewyrażenia

¹⁷¹ Pkt 30-40 omawianego wyroku (dostęp: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=08C0498EE31A1A6D195211A003BFD17B?text=&docid=186682&pageIndex=o&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2024898>).

zgody przez państwo członkowskie na ujawnienie dokumentów dostarczonych przez nie organom unijnym. Przy czym konstrukcja przepisu wskazuje, iż procedura ta nie tworzy potrzeby uzyskania uprzedniej zgody, lecz ma charakter zgody dorozumianej. Oznacza to, że organ unijny, do którego zwrócono się o ujawnienie dokumentu pochodzącego z państwa członkowskiego, przekazuje informację o tym fakcie państwu-autorowi dokumentu. W przypadku braku odpowiedzi zgoda jest dorozumiana, gdyż jedynie jasne żądanie sprzeciwiające się ujawnieniu może spowodować nieujawnienie informacji. Istotne jest również, aby w przypadku niewyrażenia zgody na ujawnienie, brak zgody był odpowiednio umotywowany rzeczowymi wyjątkami, które wskazuje Rozporządzenie o dokumentach. Sam sprzeciw zatem nie jest absolutnym wetem blokującym możliwość dostępu do dokumentu, a organ unijny do którego zwrócono się o dostęp, nie będzie mógł odmowy tłumaczyć sprzeciwem państwa członkowskiego, o ile nie został on w sposób odpowiedni umotywowany¹⁷².

Wniosek o udostępnienie dokumentu publicznego

Wniosek o udostępnienie dokumentu można złożyć w formie pisemnej bądź elektronicznej poprzez formularz na stronie: <https://www.secure.europarl.europa.eu/RegistreWeb/requestdoc/secured/form.htm?language=PL>.

Wniosek rozpatrywany jest w ciągu 15 dni roboczych od daty jego rejestracji. Organ może udostępnić dany dokument bądź odmówić jego udostępnienia wraz z podaniem szczegółowej przyczyny. W przypadku odmowy bądź nierozpatrzenia wniosku, wnioskodawca ma 15 dni roboczych na złożenie ponownego wniosku, zaś organ kolejne 15 dni roboczych na jego rozpatrzenie. Termin ten może zostać wydłużony maksymalnie o 15 dni roboczych w wyjątkowych sytuacjach. W przypadku negatywnego rozpatrzenia także drugiego wniosku wnioskodawca ma dwa wyjścia: 1) wszcząć postępowanie sądowe przeciwko instytucji bądź 2) złożyć skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dodatkowo organy UE zobowiązane są do publikacji sprawozdań za poprzedni rok dotyczących złożonych do nich wniosków o udostępnienie dokumentów. W przypadku Parlamentu Europejskiego takie sprawozdanie dostępne jest pod adresem: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/rapport2017/1153324_PL.pdf.

Regulamin PE

Regulamin PE reguluje dostęp do dokumentów w art. 104, który stanowi powtórzenie najważniejszych regulacji zawartych w Rozporządzeniu o dokumentach z personalizacją odnoszącą się do Parlamentu Europejskiego.

Zakres działań ciał działających w ramach PE w odniesieniu do udostępniania dokumentów:

1. Prezydium – wyznacza organy odpowiedzialne za rozpatrywanie wstępnych wniosków o udostępnienie dokumentów oraz podejmuje decyzje dotyczące wniosków potwierdzających oraz wniosków o udostępnienie dokumentów sensytywnych.

¹⁷² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18 grudnia 2007 r. w sprawie Królestwo Szwecji v. Komisja Wspólnot Europejskich (sygn. C-64/05 P), pkt 66 – 59. Dostęp: <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/7b5ae1eb-1ea1-48fe-9a10-665acdf8bd11/language-pl>.

2. Konferencja Przewodniczących – powołuje przedstawiciela PE w Komitecie międzyinstytucjonalnym powołanym do badania najlepszych praktyk, rozwiązywania konfliktów i omawiającym możliwe przyszłe zmiany w publicznym dostępie do dokumentów.
3. Wiceprzewodniczący – jeden z Wiceprzewodniczących PE pełni nadzór nad rozpatrywaniem wniosków o udostępnienie dokumentów.
4. Komisja parlamentarna – odpowiednia komisja parlamentarna wyznaczana jest do przygotowania rocznego sprawozdania dotyczącego złożonych wniosków o udostępnienie dokumentów.

Decyzja Prezydium PE

Ze wszystkich przedstawionych dokumentów Decyzja Prezydium PE ma charakter najbardziej techniczny i reguluje sposoby nadawania numerów referencyjnych, rejestrację dokumentów czy procedur stosowanych do złożonych wniosków o udostępnienie dokumentów.

Przepisy zawarte w Decyzji Prezydium PE nie mają istotnego znaczenia dla wnioskodawców, ponieważ jest skierowana do uczestników udostępniania dokumentów w ramach samego Parlamentu Europejskiego. Może być on istotny natomiast dla podmiotów badających wewnętrzne procedury obrotu wnioskami o udostępnianie dokumentów.

Powyższe rozwiązania chociaż odnoszące się do Parlamentu Europejskiego są aktualne także w stosunku do innych instytucji unijnych. Jednakże istotnym problemem może być fakt, iż pomimo tożsamyh podstaw prawnych pomiędzy różnymi instytucjami unijnymi mogą zachodzić istotne różnice interpretacyjne dotyczące wyłączeń przewidzianych przez Rozporządzenie o dokumentach. Wątpliwości te umacniają się analizując i porównując rodzaj odpowiedzi na wnioski w przypadku Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. W 2017 r. Parlament Europejski w 90% przypadków udzielił pełnego dostępu do dokumentów, 3% częściowego dostępu, zaś w 7% całkowicie odmówił dostępu¹⁷³. Natomiast Komisja Europejska pełnego dostępu udzieliła tylko w 62% przypadków, częściowego dostępu w 20%, zaś całościowo odrzuconych wniosków było 18%¹⁷⁴.

Istotnym również problemem są rejestry, w których udostępniane są dokumenty. Ze względu na swoje ubogie mechanizmy wyszukiwania, osobom zainteresowanym działaniami instytucji europejskich bardzo trudno jest znaleźć potrzebne informacje, o ile nie posiadają wcześniej już wiedzy na temat konkretnego dokumentu, w jakim mogą się one znajdować. Zaawansowane wyszukiwanie odnosi w głównej mierze do informacji o samym dokumencie nie zaś do przedmiotowej treści, która jest wyszukiwana. Ta ubogość kryteriów merytorycznych wyszukiwarki w istotny sposób może wpłynąć na transparentność dostępu do informacji i istnieje obawa o przyczynianie się do zniechęcenia podmiotów uprawnionych do podejmowania działań, mających na celu odnajdywanie wiedzy o działaniach podejmowanych przez instytucje unijne.

Dodatkowo w przypadku odmownej decyzji dochodzenie własnych praw może być utrudnione. Swoich roszczeń można dochodzić albo przed Rzecznikiem, albo na drodze sądowej. Szczególnie

¹⁷³ Publiczny dostęp do dokumentów rok 2017. Roczne sprawozdanie Parlamentu Europejskiego, s. 8. Dostęp: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/rapport2017/1153324_PL.pdf.

¹⁷⁴ Sprawozdanie Komisji dotyczące stosowania w 2017 r. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, s. 11-12. Dostęp: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-663-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>.

droga sądowa bywa mozolna, a w przypadku występowania o pewne dokumenty zazwyczaj istotny jest czas reakcji, gdyż zwykle potrzebna wiedza wiąże się z bieżącymi działaniami wnioskodawcy.

Podsumowując, należy wyrazić aprobatę w stosunku do rozwoju transparentności działań instytucji unijnych w perspektywie historycznej, jednakże obecna sytuacja prawna jest daleka od doskonałości i można podjąć wiele kroków ulepszających funkcjonowanie systemu. Przede wszystkim poszczególne podmioty funkcjonujące w strukturze unijnej powinny przeprowadzić dialog dotyczący interpretacji przepisów, która powinna być jak najbardziej proinformatyczna i w jak najszerszym zakresie realizować zasady transparentności. Dodatkowo niezbędne jest przebudowanie systemu informatycznego w sposób pozwalający na zaawansowane wyszukiwanie dokumentów po ich treści. Warto również byłoby stworzyć jedną witrynę internetową, która będzie gromadziła w sobie całą wiedzę dotyczącą płaszczyzny dostępu do dokumentów i posiadała wyszukiwarkę zintegrowaną ze wszystkimi rejestrami dokumentów prowadzonymi przez poszczególne instytucje unijne. Wszystkie te zmiany są niezbędne, jeżeli chce się zrealizować przepisy prawa pierwotnego w rzeczywistości, a nie jedynie podejmować działania imitujące realizację tak istotnego zadania, jakim jest prawo dostępu do informacji zawartych w dokumentach unijnych.

5.6. WNIOSKI

1. Liczba dokumentów w obiegu, które powinien przeanalizować europoseł w ramach reprezentowania obywateli UE znacznie przekracza zdolności poznawcze jednego człowieka.
2. Oprócz liczby dokumentów w obrocie, kluczowym czynnikiem utrudniającym merytoryczną pracę europosłów jest krótki czas od otrzymania informacji o zawartych kompromisach w toku procedury legislacyjnej do głosowania nad nimi.
3. Europosłowie zdani są zatem na współpracowników oraz pracowników PE. Badania wykazały, że zasoby ludzkie, którymi dysponują europosłowie, są ściśle związane z przynależnością do grupy (frakcji politycznej) politycznej. Im większa frakcja, tym większe zasoby ludzkie, przy czym nie można określić tego wzrostu jako proporcjonalny.
4. Od tego czy dany europoseł należy do frakcji i jak duża jest ta frakcja, zależy komfort wykonywania jego pracy. Obecnie istniejący system finansowania, choć podlega zmianom, to promuje większe grupy polityczne, a posłom niezrzeszonym oraz należącym do najmniejszych frakcji utrudnia sprawowanie mandatu w sposób rzetelny i merytoryczny, co z kolei może być postrzegane jako dyskryminacja deputowanych ze względu na posiadane poglądy lub przynależność do grupy politycznej. Warto zatem rozważyć zmianę sposobu finansowania podmiotów politycznych z budżetu UE na niedyskryminujący mniejszości, jednak przy uwzględnieniu liczebności frakcji.
5. Jaka jest podstawa aksjologiczna tak rażącej dysproporcji w finansowaniu, a co za tym idzie dostępu do zaplecza analityczno-ekspertskiego? Czy dysproporcje te nie są sprzeczne z zasadą praworządności jako dyskryminujące mniejszość posłów o mniej popularnych poglądach? Czy obywatele UE głosujący na eurodeputowanych wiedzą, że w zależności od tego czy ich kandydat będzie należał do dużej frakcji, różny będzie jego dostęp do zasobów? Czy liczba dokumentów w obiegu nie jest przypadkiem dostosowana jedynie do posiadających liczne zaplecze eurodeputowanych będących członkami głównych frakcji?
6. Dostęp do dokumentów, stanowiący jeden z aspektów dostępu do informacji oraz budowania zaufania obywateli do instytucji unijnych, znajduje swoje umocowanie traktatowe w art. 15

ust. 3 TfUE. Ze względu na regulacje znajdujące się w prawie pierwotnym wszelkie wyjątki mające na celu ograniczenie tego prawa powinny znajdować swoje wyraźne odzwierciedlenie w przepisach oraz nie należy ich interpretować rozszerzająco.

7. Rozporządzenie w sprawie publicznego dostępu do dokumentów może stanowić i w pewnym zakresie stanowi, jak pokazuje orzecznictwo unijnego wymiaru sprawiedliwości, pole do nadużyć instytucjonalnych polegających na nieuzasadnionych odmowach dostępu do dokumentów unijnych. Biorąc pod uwagę orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej należałoby dokonać rewizji rozporządzenia w celu jego dopasowania do utrwalonej judykatury oraz zapewnienia uproszczonych i usprawnionych mechanizmów kontroli instytucjonalnej odmów udostępnienia dokumentów unijnych. Dodatkowo warto również rozważyć wprowadzenie maksymalnego czasu, w jakim dokument, który nie podlega wyłączeniu z udostępniania, powinien znaleźć się w bazach danych poszczególnych instytucji.
8. Instytucje unijne powinny podjąć kroki mające na celu ujednolicenie metod interpretacyjnych przepisów odnoszących się do udostępniania dokumentów. Liczba wniosków wpływających do poszczególnych podmiotów może powodować powstawanie różnic w interpretacji poszczególnych wyłączeń. Nie mogą one jednak prowadzić do nierównego traktowania wnioskodawców, gdyż taka sytuacja naruszałaby zasady ich równości wobec prawa.
9. Konieczne jest również usprawnienie baz danych już udostępnionych dokumentów oraz mechanizmów wyszukiwania działających w ich obrębie tak, aby w jak najbardziej kompleksowy sposób można byłoby wyszukiwać akty nie tylko po ich oznaczeniu i tytule, lecz także treści aktu.

BIBLIOGRAFIA

I. Akty prawne:

Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. (Gazzetta Ufficiale Nr 298 z 27 grudnia 1947 r.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Protokół nr 3 w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, (Dz. Urz. UE C Nr 326 z 26 października 2012 r., s. 210 i n.).

Regulamin Kongresu Deputowanych (Boletín Oficial del Estado Nr 55 z 5 marca 1982, s. 5765 i n. z późn. zm.).

Regulamin Zgromadzenia Narodowego (Journal officiel z 3 czerwca 1959 r., s. 6642 i n., z późn. zm.).

Rezolucja 1202 (1999) z 4 listopada 1999 r., Regulamin Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (Official Gazette of the Council of Europe, Parliamentary Assembly part-volume, Nr 8 Listopad 1999, s. 13 i n., z późn. zm.).

Statut Rady Europy (European Treaty Series, Nr 1).

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C Nr 326 z 26 października 2012 r., s. 47 i n.).

Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C Nr 326 z 26 października 2012 r., s. 13 i n.).

Zasady postępowania Bundestagu (Bundesgesetzblatt I, Nr 46 z 15 sierpnia 1980 r., s. 1237 i n. z późn. zm.).

II. Materiały źródłowe i dokumenty (poza orzeczeniami sądów i trybunałów):

Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Wrocław 2005.

Dicey A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1889.

Hayek F.A. von, *Droga do zniewolenia*, tłum. K. Gurba, L. Klyszcz, J. Margański, D. Rodziewicz, Kraków 2015.

Jan XXIII św., Encyklika *Pacem in terris* z 11 kwietnia 1963 r., [w:] *Nauczanie społeczne Kościoła. Dokumenty*, Warszawa 1984.

Jan Paweł II św., Encyklika *Centesimus annus* z 1 maja 1991 r., Kraków [brak daty wydania].

Jan z Salisbury, *Policraticus*, tłum. C.J. Nederman, Cambridge 2007.

Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes* z 7 grudnia 1965 r., [w:] *Nauczanie społeczne Kościoła. Dokumenty*, Warszawa 1984.

Mohl R. von, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, tłum. A. Białecki, przekład uwspółcześnił oraz wstępem opatrzył A. Bosiacki, Warszawa 2003.

Standing Orders. Public Business, sine loco 2017.

The Standing Orders of the House of Lords Relating to Private Business and Table of Fees, London 2018.

The Standing Orders of the House of Lords Relating to Public Business, London 2016.

Tomasz z Akwinu św., *Suma teologiczna*, t. XIII, *Prawo*, tłum. P. Bełch, Londyn 1985.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Sprawozdanie roczne 2016. Działalność sędownicza*, Luksemburg 2017.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Sprawozdanie roczne 2017. Działalność sędownicza*, Luksemburg 2018.

Volumina Legum. Leges, statuta, constitutiones et privilegia Regni Poloniae, Magni Ducatus Lithuaniae. Omniumque provinciarum annexarum, a commitiis visliciae anno 1347 celebratis usque ad ultima regni comitia – Prawa, konstytucje y przywileje Królestwa Polskiego, Wielkiego Xięstwa Litewskiego y wszystkich prowincyi należących na walnych seymiech koronnych od seymu wiślickiego roku pańskiego 1347 aż do ostatniego seymu, t. II, ed. J. Ohryzko, Petersburg 1859.

III. Literatura:

A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence, t. IX, *A History of Philosophy of Law in the Civil Law World, 1600-1900*, [red.] D. Canale, P. Grossi, H. Hofmann, Heidelberg-London-New York 2009.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994.

Bazelaire de Ruppierre M. de, *Wadliwe uzasadnienie jako postawa unieważnienia decyzji Komisji Europejskiej w świetle aktualnego orzecznictwa TSUE dotyczącego kontroli przedsiębiorstw*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 7/5 (2016).

Cohen D., *Law, violence and community in classical Athens*, Cambridge 2005.

Danwitz T. von, *The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ*, „Fordham International Law Journal” 37/5 (2014).

Duguit L., *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1923.

Dziadzio A., *Koncepcja państwa prawa w XIX w. – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 57/1 (2005).

Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979.

Fiszer J.M., *Parlament Europejski: geneza i rozwój, działalność, struktura oraz znaczenie dla procesów integracyjnych w Europie*, „Atheneum. Polskie Studia Politologiczne”, 14-15 (2006).

Góralski W., *Unia Europejska. t. I, Geneza - System – Prawo*, Warszawa 2007.

Gumble H., *The Role of the Rule of the Law*, „Australian Crime Prevention Council Forum” 17 (1982).

Harris E.M., *The Rule of Law in Athenian Democracy*, „Dike. Rivista di storia del diritto greco ed ellenistico” 9 (2006).

Jacobs F., Corbett R., Shackleton M., *The European Parliament*, London 1992.

Kmieciak Z., *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo” 9 (2016).

Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa w zarysie, t. II*, Warszawa 1955.

Krygier M., *Rule of Law (and Rechtsstaat)*, [w:] *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, t. XX, [red.] J.D. Wright, Oxford 2015.

Lenaerts K., Maselis I., Gutman K., *EU Procedural Law*, Oxford 2014.

Lesiński P., *Subsydiarność a klauzula państwa socjalnego Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec*, „Annales UMCS”, Sectio G „Ius”, 64/1 (2017).

Łuszczyńska M., *Pojęcie tyranii w myśli średniowiecza*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3607, „Studia nad autorytaryzmem i totalitaryzmem” 36, nr 1 (2014).

Miller F.D. Jr., *The Rule of Law in Ancient Greek Thought*, [w:] *The Rule of Law in Comparative Perspective*, [red.] M. Sellers, T. Tomaszewski, Heidelberg-London-New York 2010.

Nowacki J., *Formalne państwo prawne (kwestia charakterystyki)*, [w:] *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, [red.] J. Kowalski, Warszawa 2008.

Ogonowska A., *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958-2007. Część I: Lata 1958-1992*, „Studia Europejskie”, [red.] D. Milczarek, nr 4, Warszawa 2008.

Ogonowska A., *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958-2007. Część I: Lata 1993-2007*, „Studia Europejskie”, [red.] D. Milczarek, nr 1, Warszawa 2009.

Pietrzykowski T., *Ujarzmienie Lewiatana. Szkice o idei rządów prawa*, Katowice 2014.

Podczaszy J., *Koncepcja rządów prawa a jej stosowanie w Polsce*, [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, [red.] A. Bator, J. Helios, W. Jedlecka, Wrocław 2014.

Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony, [red.] A. Kuś, Lublin 2010.

Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie, red. A. Kuś, Lublin 2012.

Przedzińska J., *Ab ovo, czyli o koncepcji państwa prawa*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa : księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, [red.] J. Korczak, Wrocław 2016.

Raban O., *Racjonalizacja polityki: o związku między demokracją i rządami prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 76/4 (2014).

Pietrzyk-Reeves D., *Ład Rzeczypospolitej. Polska myśl polityczna XVI wieku a klasyczna tradycja republikańska*, Kraków 2012.

Schermers H.G., Waelbroeck D.F., *Judicial Protection in the European Union*, Hague-London-New York 2001.

Schütze R., *European Union Law*, Cambridge 2018.

Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003.

Shaw M., *International Law*, Cambridge 2008.

Srokosz J., *Rządy prawa jako efekt obiektywnego postępu społecznego – o solidarystycznej wizji genezy praworządności i ochrony praw jednostki*, [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, [red.] A. Bator, J. Helios, W. Jedlecka, Wrocław 2014.

Strzeszewski Cz., *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985.

Tamanaha B.Z., *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge 2004.

Tamanaha B.Z., *The Dark Side of the Relationship Between the Rule of Law and Liberalism*, „N.Y.U. Journal of Law & Liberty” 3 (2008).

Tamanaha B.Z., *The History and Elements of the Rule of Law*, „Singapore Journal of Legal Studies” (2012).

Taylor Q., *John of Salisbury, the Policraticus, and Political Thought*, „Humanitas” 19/1-2 (2006).

The Rule of Law. Theory and Criticism, [red.] P. Costa, D. Zolo, Dordrecht 2007.

TymoszuK K., *Tłumaczenie symultaniczne w ujęciu definicyjnym i specyfikującym*, „Rozprawy Społeczne”, 2 (2011).

Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny, [red.] A. Bator, Warszawa 2008.

Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej, [red.] D. Dudek, Warszawa 2009.

IV. Orzeczenia sądów i trybunałów (w porządku chronologicznym):

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 listopada 1981 r., *IBM przeciwko Komisji*, 60/81.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 kwietnia 1986 r., *Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, 294/83.

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 17 lutego 2000 r., *Stork Amsterdam przeciwko Komisji*, T 241/97.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 lipca 2008 r., *Athinaiki Techniki przeciwko Komisji*, C 521/06 P.

Wyrok Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości z 3 września 2008 r., *Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, C 402/05.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 stycznia 2010 r., *Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji*, C 362/08 P.

Postanowienie Sądu z 28 września 2016 r., *PAN Europe i in. przeciwko Komisji*, T-600/15.

Wyrok Sądu z 13 grudnia 2016 r., *IPSO przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu*, T-713/14.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27 lutego 2018 r. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C 64/16.

V. Źródła internetowe:

<http://curia.europa.eu>

<http://ec.europa.eu>

<https://eur-lex.europa.eu>

<https://martenscentre.eu>

<https://publications.europa.eu>

www.eca.europa.eu

www.ein.eu

www.eppgroup.eu

www.europarl.europa.eu

www.robert-schuman.eu

www.secure.europarl.europa.eu

www.senat.gov.pl

Załączniki

Załącznik 1.

European Union Documents. Draft. General budget of the European Union for the financial year 2019. VOLUME 1, SECTION I. 21.6.2018. Dostęp: <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2019/WD%20I%20with%20covers.pdf>

Załącznik 2.

**FUNDUSZE PRZEZNACZONE Z BUDŻETU PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NA PARTIE POLITYCZNE
NA POZIOMIE EUROPEJSKIM W LATACH 2004 - 2018.**

January 2018

Party	Address	Country	Website	Year	Maximum funding awarded (€)	Final funding**** (€)
Alliance for Direct Democracy in Europe	Square de Meeûs 37 B-1000	Belgium	www.addeurope.org	2015	1.241.725	820.725
				2016	1.403.388	
				2017	1.102.643	
Alliance of Conservatives and Reformists in Europe (formerly Alliance of European Conservatives and Reformists)	Rue du Trône4 B- 1000 Brussels	Belgium	www.acreurope.eu	2010	1.016.275	327.164
				2011	1.140.478	632.626
				2012	1.285.913	1.138.751
				2013	1.402.596	1.402.596
				2014	1.958.083	1.943.434
				2015	1.951.521	1.574.463
				2016	2.531.682	2.291.591
				2017	2.468.649	
Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party (formerly European Liberal Democrat and Reform Party)	Rue d'Idalie 11 B-1050 Brussels	Belgium	www.aldeparty.eu	2004	618.896	462.661
				2005	894.454	819.563
				2006	883.500	883.500
				2007	1.133.362	1.022.344
				2008	1.115.665	1.115.665
				2009	1.179.191	1.179.191
				2010	1.553.984	1.553.984
				2011	1.815.770	1.815.770
				2012	1.950.344	1.950.344
				2013	2.232.476	2.232.476
				2014	2.812.798	2.812.798
				2015	2.093.480	2.093.480
				2016	2.337.149	2.337.149
				2017	2.468.649	
				2018	2.958.493	

European Alliance for Freedom	2a Delmar, Flat 1, Brared St., Birkirkara	Malta	www.eurallfree.org	2011	372.753	368.262
				2012	360.455	357.089
				2013	385.323	384.064
				2014	521.198	521.198
				2015	496.440	494.264
				2016	390.696	390.696
				2017	419.639	
Alliance Européenne de Mouvements Nationaux	rue de Boofzheim 2 F-67150 Matzenheim	France	www.aemn.info	2012	289.266	186.292
				2013	385.323	350.294
				2014	454.366	363.131
				2015	354.480	292.013
				2016	391.813	228.616
				2017	419.639	
Alliance for Peace and Freedom	Rogierlaan 199 B-1030 Brussels	Belgium	www.alliance-for-peace-and-freedom.com	2016	400.000	328.661
				2017	419.639	
Coalition pour la Vie et la Famille	56 avenue Wielemans-Ceuppens B-1190 Brussels	Belgium	www.coalitionlifeandfamily.com	2017	299.109	

FUNDUSZE PRZEZNACZONE Z BUDŻETU PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NA PARTIE POLITYCZNE NA POZIOMIE EUROPEJSKIM W LATACH 2004 - 2018.

January 2018

Party	Address	Country	Website	Year	Maximum funding awarded (€)	Final funding**** (€)
Europeans United for Democracy (formerly EUDemocrats)	Nordkystvejen 2F DK-8961 Allingaabro	Denmark	www.europe-ansunitedfor-democracy.org	2006*	219.825	57.763
				2007	234.000	226.280
				2008	226.700	153.821
				2009	245.274	217.167
				2010	211.125	176.069
				2011	259.852	166.803
				2012	241.807	195.364
				2013	278.242	196.644
				2014	353.977	273.686
				2015	389.970	292.428
				2016	430.720	238.050
				2017	419.639	

European Christian Political Movement	Bergstraat 33 NL-3811 NG Amersfoort	Netherlands	www.ecpm.info	2010	209.500	208.359
				2011	259.852	259.852
				2012	241.807	241.807
				2013	305.012	305.012
				2014	387.534	387.534
				2015	460.950	460.950
				2016	547.440	493.129
				2017	499.993	
				2018	703.529	
European Democratic Party	Rue de l'Industrie 4 B-1000 Brussels	Belgium	www.pde-edp.net	2004	340.425	69.862
				2005	459.530	253.933
				2006	514.797	163.571
				2007	526.148	152.611
				2008	496.291	407.693
				2009	492.487	249.084
				2010	505.617	423.886
				2011	598.555	370.916
				2012	550.293	362.826
				2013	571.946	436.636
				2014	653.919	564.673
				2015	651.950	456.896
				2016	588.200	517.925
				2017	552.500	
				2018	625.600	
European Free Alliance	Boomkwekerij- straat 1/4 B-1000 Brussels	Belgium	www.e-f-a.org	2004	165.724	163.222
				2005	217.906	217.906
				2006	222.627	220.914
				2007	222.541	215.198
				2008	226.600	226.600
				2009	226.600	226.600
				2010	339.965	339.152
				2011	395.333	392.280
				2012	384.185	382.259
				2013	438.864	438.864
				2014	554.614	525.955
				2015	709.378	635.911
				2016	777.490	777.490
				2017	781.229	
				2018	963.717	

European Green Party	Rue Wiertz 31 B-1050 Brussels	Belgium	www.europe- angreens.eu	2004	306.000	171.461
				2005	568.261	568.261
				2006	581.000	581.000
				2007	631.750	631.750
				2008	641.534	641.534
				2009	643.562	643.562
				2010	1.054.999	1.054.999
				2011	1.298.539	1.298.539
				2012	1.333.372	1.333.372
				2013	1.563.218	1.563.218
				2014	1.917.890	1.917.890
				2015	1.703.093	1.665.874
				2016	1.798.090	1.795.489
				2017	1.865.999	
				2018	2.308.022	

**FUNDUSZE PRZEZNACZONE Z BUDŻETU PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NA PARTIE POLITYCZNE
NA POZIOMIE EUROPEJSKIM W LATACH 2004 - 2018.**

January 2018

Party	Address	Country	Website	Year	Maximum funding awarded (€)	Final funding**** (€)
Alliance for Europe of the Nations***	Bld du Prince Henri 27 L-1724 Luxembourg	Luxembo- urg	-	2004	161.250	83.964
				2005	450.000	114.330
				2006	450.000	144.809
				2007	300.000	159.138
				2008	300.000	206.376
				2009	577.150	384.558
Alliance of Independent Democrats in Europe***	Rue Pasteur 34 F-69007 Lyon	France	-	2006*	328.125	170.064
				2007	356.250	239.410
				2008	413.990	303.051
The Libertas Party Limited***	Moyne Park Tuam, Co	Ireland	-	2009**	202.823	

*: including, for the final grant, a correction approved in 2007 (ADIE), and in 2009 (EUD)

**: decision suspended on 5 February 2009

***: does not receive a grant from the EU budget anymore

****: final grant is established in the second half of the year following the year when the maximum possible grant was established

**FUNDUSZE PRZEZNACZONE Z BUDŻETU PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NA PARTIE POLITYCZNE
NA POZIOMIE EUROPEJSKIM W LATACH 2004 - 2018.**

January 2018

Party	Address	Country	Website	Year	Maximum funding awarded (€)	Final funding**** (€)
European People's Party	Rue du Commerce 10 B-1000 Brussels	Belgium	www.epp.eu	2004	1.587.587	1.051.469
				2005	2.863.693	2.398.941
				2006	2.929.841	2.914.060
				2007	3.271.810	3.156.414
				2008	3.354.754	3.354.754
				2009	3.485.708	3.485.708
				2010	4.959.462	4.959.462
				2011	6.183.988	6.183.988
				2012	6.482.715	6.482.714
				2013	7.276.292	6.463.606
				2014	9.450.842	9.326.735
				2015	8.091.256	8.053.043
				2016	8.683.552	6.917.555
				2017	8.893.000	
				2018	9.653.986	
Mouvement pour une Europe des Nations et des Libertés	Rue de Téhéran 3, F-75008 Paris	France	www.menleuropa.eu	2015	1.170.746	400.778
				2016	1.546.439	785.076
				2017	1.696.660	
				2018	1.874.375	
Party of European Socialists	Rue du Trône 98 B-1050 Brussels	Belgium	www.pes.eu	2004	1.257.000	1.093.853
				2005	2.489.175	2.489.175
				2006	2.580.000	2.580.000
				2007	2.994.603	2.992.218
				2008	3.027.647	3.027.647
				2009	3.100.000	3.100.000
				2010	3.395.323	3.395.323
				2011	4.117.825	4.117.825
				2012	4.323.313	4.323.313
				2013	4.985.352	4.985.351
				2014	6.376.706	5.297.172
				2015	6.541.317	5.828.179
				2016	7.154.167	7.154.167
				2017	6.941.145	
				2018	6.888.502	

Party of the European Left	Square de Meeûs 25 B-1000 Brussels	Belgium	www.european-left.org	2004	210.275	120.895
				2005	365.868	365.868
				2006	518.626	439.019
				2007	526.148	524.251
				2008	536.685	536.539
				2009	562.405	562.405
				2010	708.080	708.080
				2011	846.936	846.936
				2012	835.049	835.049
				2013	947.500	947.500
				2014	1.219.120	1.219.120
				2015	1.632.113	1.484.078
				2016	1.594.189	1.594.189
				2017	1.624.939	
				2018	1.700.000	
Movement for a Europe of Liberties and Democracy***	Rue Cler, 18 F-75007 Paris	France	-	2012	621.482	457.730
				2013	813.649	593.589
				2014	1.052.747	634.779
				2015	425.460	43.689
				-		

**GRANTY PRYZNANE PRZEZ PARLAMENT EUROPEJSKI NA FUNDACJE POLITYCZNE
NA POZIOMIE EUROPEJSKIM W LATACH 09.2008 - 2018.**

January 2018

Foundation	Affiliated to party	Address	Country	Website	Year*	Maximum grant awarded (€)	Final grant**** (€)
Centrum Maurits Copetiers	European Free Alliance	Boomwek- ereijstraat 1 B-1000 Brussels	Belgium	www.cmc-fo- undation.eu	2008/2	106.608	106.608
					2009	147.929	146.575
					2010	212.544	155.801
					2011	252.450	249.940
					2012	259.134	199.585
					2013	249.695	226.802
					2014	267.388	216.380
					2015	297.500	240.601
					2016	324.930	318.411
					2017	457.035	
					2018	479.887	

Sallux (former Christian Political Foundation of Europe)	European Christian Political Movement	Bergstraat 33 NL-3811 NG Amersfoort	Nether- lands	www.ecpf. info	2011	150.000	115.234
					2012	167.198	167.198
					2013	173.539	169.887
					2014	186.836	186.836
					2015	266.745	266.745
					2016	326.023	326.023
					2017	310.164	
					2018	418.969	
Europa Terra Nostra	Alliance for Peace and Freedom	Seelenbinder- strasse,42 DE 12555 Berlin	Germany	www.europa- terra-nostra. com	2016	197.625	151.403
					2017	262.098	
European Foundation for Freedom	European Alliance for Freedom	2A,Delmar,- Flat 1, Brared Street BKR 2140 Birkirkara	Malta	www.eurfree- dom.org	2011	244.217	235.586
					2012	243.811	234.133
					2013	219.233	209.906
					2014	251.277	244.385
					2015	269.956	268.136
					2016	232.678	226.828
					2017	261.250	
European Liberal Forum	Alliance of Liberals and Democrats for Europe- Party (before Eu- ropean Libe- ral Democrat and Reform- Party)	Rue des DeuxEgli- ses37/39 B- 1000Brus- sels	Belgium	www.liberal- forum.eu	2008/2	233.750	172.187
					2009	725.200	609.356
					2010	818.438	658.097
					2011	942.819	804.634
					2012	1.075.703	995.300
					2013	1.270.187	1.107.696
					2014	1.362.890	941.281
					2015	984.981	879.840
					2016	1.391.869	1.126.430
					2017	1.487.768	
					2018	1.761.857	
Fondation pour une Euro- pe des Nations et des Libertés	Mouvement pour une Europe des Nations et des Libertés	Rue de Téhéran 3 F-75008 Paris	France	www.fenl.eu	2015	621.677	248.448
					2016	943.905	549.357
					2017	1.010.392	
					2018	1.116.237	
Fondation Pegasus	Coalition Pour la Vie et la Famille	56 Avenue Wielemans Ceuppens B-1190 Brus- sels	Belgium		2017	190.000	

Foundation for European Progressive Studies	Party of European Socialists	rue Montoyer 40 B-1000 Brussels	Belgium	www.feps-eu- rope.eu	2008/2	1.208.700	1.208.436
					2009	1.950.000	1.946.131
					2010	2.150.000	2.136.476
					2011	2.714.798	2.709.255
					2012	2.802.702	2.794.525
					2013	2.839.002	2.762.310
					2014	3.086.695	3.086.695
					2015	4.089.429	3.847.808
					2016	4.430.253	4.430.253
					2017	4.536.250	
					2018	4.964.127	

**GRANTY PRZYZNANE PRZEZ PARLAMENT EUROPEJSKI NA FUNDACJE POLITYCZNE
NA POZIOMIE EUROPEJSKIM W LATACH 09.2008 - 2018.**

January 2018

Foundation	Affiliated to party	Address	Coun- try	Website	Year*	Maxi- mum grant awarded (€)	Final grant**** (€)
Foundation for EU De- mocracy***	EU Democrats	rue Belliard 203 B-1040 Brussels	Belgium		2008/2	103.530	69.692
					2009	153.170	153.170
					2010	152.008	121.829
Foundation for a Europe of Liberties and Demo- cracy***	Movement for a Europe of Liberties & Democracy	rue Cler 18 FR-75007 Paris	France		2012	412.361	193.665
					2013	462.932	279.919
					2014	507.545	270.599
					2015	249.331	93.663
					-		

*: 2008/2 Grants for operation from the European Parliament covered the period between September - December 2008. The preceeding period was covered by grants from the European Commission.

**: renounced the 2009 grant

***: does not receive a grant from the EU budget anymore

****: final grant is established in the second half of the year following the year when the maximum possible grant was established

**GRANTY PRZYZNANE PRZEZ PARLAMENT EUROPEJSKI NA FUNDACJE POLITYCZNE
NA POZIOMIE EUROPEJSKIM W LATACH 09.2008 - 2018.**

January 2018

Foundation	Affiliated to party	Address	Country	Website	Year*	Maximum grant awarded (€)	Final grant**** (€)
Green European Foundation (formerly Green European Institute, 2008-2010)	European Green Party	3, rue du Fossé L- 1536 Luxembourg	Luxembourg	www.gef.eu	2008/2	302.678	270.836
					2009	414.895	405.056
					2010	684.419	674.123
					2011	850.767	850.527
					2012	872.042	864.932
					2013	889.406	880.720
					2014	927.911	914.175
					2015	945.500	914.147
					2016	1.090.124	1.090.124
					2017	1.127.277	
					2018	1.400.310	
Identités & Traditions Européennes	European Alliance of National Movements	rue Emile Vandervelde 6 B-1460 Virginal	Belgium	www.idte.eu	2013	219.233	177.082
					2014	219.057	173.976
					2015	208.411	169.370
					2016	233.341	184.685
					2017	262.098	
Initiative for Direct Democracy in Europe	Alliance for Direct Democracy in Europe	Square de Meeûs 37 B- 1000 Brussels	Belgium	http://iddeurope.org/	2015	730.053	672.967
					2016	835.776	
					2017	670.655	
Institute of European Democrats	European Democratic Party	rue de l'Industrie 4 B-1000 Brussels	Belgium	www.iedonline.eu	2008/2	233.110	101.108
					2009	317.500	111.710
					2010	337.585	197.052
					2011	392.156	190.989
					2012	366.393	238.077
					2013	325.851	218.731
					2014	315.264	265.165
					2015	375.882	283.831
					2016	465.047	272.033
					2017	403.750	
					2018	403.750	
New Direction - Foundation for European Reform	Alliance of Conservatives and Reformists in Europe (formerly Alliance of European Conservatives and Reformists)	rue du Trône 4 B-1000 Brussels	Belgium	www.europeanreform.org	2010	659.651	404.313
					2011	747.210	565.895
					2012	841.397	679.228
					2013	798.019	645.397
					2014	944.021	914.583
					2015	1.147.367	1.099.899
					2016	1.507.722	1.503.964
					2017	1.487.768	
					2018	1.529.434	

Organisation for European Interstate Coopera- tion***	Europeans United for Demo- cracy	c/o Philip Lerulf V ictorias väg 6 SE-26653 Vejby- strand	Sweden	www.oieceu- rope.com	2011	170.248	108.416
					2012	167.198	132.465
					2013	158.308	123.230
					2014	169.029	135.112
					2015	212.251	132.013
					2016	254.395	126.728
Transform Europe	Party of the European Left	Gusshausstrasse 14/3 A- 1040 Vienna	Austria	www.trans- form-network. org	2008/2	156.400	147.090
					2009	362.575	362.575
					2010	475.542	474.957
					2011	554.889	548.762
					2012	550.265	550.265
					2013	539.088	537.849
					2014	587.228	587.228
					2015	904.485	847.002
					2016	951.628	901.484
					2017	983.080	
					2018	1.193.712	
Wilfried Martens Centre for European Studies	European People's Party	Rue de Commer- ce 10 B-1000 Brussels	Belgium	www.marten- scentre.eu	2008/2	1.500.208	1.344.892
					2009	2.294.292	2.276.467
					2010	3.288.663	2.928.266
					2011	4.075.836	3.864.558
					2012	4.197.068	3.718.641
					2013	4.255.505	3.985.226
					2014	4.568.845	4.203.386
					2015	4.757.131	4.724.867
					2016	5.191.840	4.878.174
					2017	5.357.039	
					2018	5.816.345	
EUROPA Osservatorio sulle politiche dell'unione***	Alliance for Europe of the Nations	Via del Seminario 113 I - 00186 Rome	Italy		2008/2	232.900	232.900
					2009**	322.150	
Fondation Politique Européenne pour la Demo- cratie***	Alliance of Independent Democrats in Europe	rue Pasteur 34 F-69007 Lyon	France		2008/2	190.746	120.501

BIOGRAMY REDAKTORA, AUTORÓW I RECENZENTÓW

Dr Tymoteusz Zych redaktor naukowy

Doktor nauk prawnych, prezes Ośrodka Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. H. Cegielskiego, członek zarządu Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Doktorat obronił z wyróżnieniem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Jest laureatem nagrody w konkursie „Monografie” Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Absolwent WPiA UW oraz międzyuniwersyteckich interdyscyplinarnych studiów w Akademii Artes Liberales, które realizował na Uniwersytecie Warszawskim i Uniwersytecie Jagiellońskim. Od 2010 r. współpracuje jako ekspert w zakresie zagadnień prawnych i ekonomicznych z organizacjami pozarządowymi, w tym z Centrum im. Adama Smitha oraz Laboratorium Prawa i Gospodarki.



Autor analiz prawnych i prawno-ekonomicznych m.in. dla Senatu RP, Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Zdrowia oraz dla szeregu podmiotów prywatnych. W ekspertyzach i artykułach naukowych podejmuje problematykę ekonomicznej analizy prawa, prawnych i ekonomicznych uwarunkowań polityk społecznych, prawa konstytucyjnego, w tym zagadnień praw człowieka i praw obywatelskich, prawa administracyjnego oraz prawnych ram funkcjonowania systemu oświaty, nauki i szkolnictwa wyższego. Konsultant Departamentu Stanu USA w zakresie problematyki prawa konstytucyjnego porównawczego. W latach 2014-2016 członek Rady Społecznej ds. Wdrażania Strategii Modernizacji Wymiaru Sprawiedliwości w Polsce działającej w Ministerstwie Sprawiedliwości. Od października 2017 r. członek zespołu ds. spójności Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. z Agendą rozwojową 2030 i jej Celami Zrównoważonego Rozwoju działającego w Ministerstwie Rozwoju.

Konrad Dyda autor

Absolwent prawa i prawa kanonicznego na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II. Obecnie doktorant w Katedrze Prawa Wyznaniowego KUL. Członek Stowarzyszenia Kanonistów Polskich, analityk w Instytucie na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris oraz w Ośrodku Analiz Cegielskiego. W pracy naukowej zajmuje się przede wszystkim prawem wyznaniowym, współczesnymi koncepcjami wolności sumienia i wyznania oraz zjawiskiem instrumentalizacji prawa. Współpracuje z kancelariami prawnymi w kraju i za granicą, głównie w obsłudze prawnej przedsiębiorstw oraz różnorodnych projektów realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Specjalizuje się w prawie zamówień publicznych. Autor kilkunastu artykułów naukowych oraz wystąpień na krajowych i międzynarodowych konferencjach. Od kilku lat aktywnie zaangażowany w działalność organizacji pozarządowych.



Piotr Mikusek

autor

Ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego, obecnie student filozofii na Uniwersytecie Warszawskim. Absolwent programu Pracownia Liderów Prawa oraz Akademii Liderów Rzeczypospolitej. Odbýwał staż w Centrum Analiz Legislacyjnych Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris. W życiu zawodowym związany z prawem administracyjnym, a na płaszczyźnie naukowej główny obszar jego zainteresowań stanowi filozofia prawa oraz prawo międzynarodowe.



Dr Bohdan Pretkiel

autor

Prezes Instytutu im. Mikołaja Sienickiego. Od 2012 roku prowadził zajęcia z logiki prawniczej na WPIA UW, był członkiem zarządów samorządu studentów oraz później doktorantów.

Doktorat obronił z wyróżnieniem w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie WPIA UW. Ma ponad 12 letnie doświadczenie w działalności na rzecz trzeciego sektora, jest członkiem zespołu eksperckiego na rzecz budowy instytucji dialogu obywatelskiego przy pełnomocniku rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania. W tym czasie uczestniczył w realizacji ponad 200 projektów, zarówno jako szeregowy wolontariusz jak i zarządzający. Członek między innymi stowarzyszenia Koliber oraz Związku Szlachty Polskiej.



Bartosz Zalewski

autor

Radca prawny, analityk w Instytucie Ordo Iuris oraz w Ośrodku Analiz Cegielskiego. Absolwent studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze Prawa Rzymskiego UMCS. W trakcie przygotowywania rozprawy doktorskiej w zakresie prawa rzymskiego. Autor publikacji z zakresu prawa rzymskiego oraz historii prawa. Zainteresowania zawodowe dotyczące prawa współczesnego koncentrują się wokół komparatystyki prawniczej, prawa cywilnego i administracyjnego oraz praw człowieka. W trakcie studiów zaangażowany w działalność związaną z nieodpłatnym świadczeniem pomocy prawnej osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.



Dr Marcin Olszówka

recenzent

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie, koordynator Zespołu Analitycznego Centrum Analiz Legislacyjnych Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Dysertację doktorską pt. „Wpływ Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. na system źródeł prawa wyznaniowego” obronił z wyróżnieniem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w listopadzie 2016 r. W latach 2010-2014 asystent w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych, głównie z zakresu prawa konstytucyjnego i prawa wyznaniowego.



Dr Filip Ludwin

recenzent

Doktor nauk prawnych, absolwent stacjonarnych jednolitych studiów magisterskich na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz stacjonarnych studiów licencjackich w Instytucie Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego, autor publikacji naukowych, wykładowca akademicki. Jego zainteresowania naukowe dotyczą głównie historii myśli politycznej i prawnej, teorii ustroju, prawa konstytucyjnego i filozofii. W rozprawie doktorskiej zajął się wpływem nauk przyrodniczych, zwłaszcza biologii ewolucyjnej, na współczesną filozofię polityczną i filozofię prawa. W swojej pracy badawczej zajmował się ponadto m. in. zagadnieniem podziału władzy, ideą suwerenności ludu, myślą Jana Jakuba Rousseau, Nicolása Gómeza Dávila, Hansa Kelsena i Antoniego Peretiatkowicza.



Całościowo, raport *Praworządność proceduralna w Parlamencie Europejskim* dostarcza sporą ilość wiedzy oraz informacji na temat praktycznego wymiaru funkcjonowania procesu ustawodawczego w Parlamencie Europejskim, jest cennym wkładem w obecną dyskusję naukową i popularyzatorską dotyczącą funkcjonowania Unii Europejskiej, oraz spełnia wymagania stawiane tego rodzaju opracowaniom. Na podkreślenie zasługuje obszerny przeanalizowany materiał empiryczny (zapisy posiedzeń, dane statystyczne itp.), na podstawie którego sformułowano większość najistotniejszych wniosków. Ponadto raport ukazuje się w czasie szczególnie zachęcającym do pochylenia się nad przebadanymi zjawiskami. Zbliżające się wybory do Parlamentu Europejskiego, debaty nad nieustannie towarzyszącym procesowi

integracji europejskiej problemem deficytu demokracji w Unii Europejskiej, dyskusja nad kształtem integracji w kontekście rosnących w wielu społeczeństwach państw europejskich nastrojów eurosceptycznych, kwestia wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej i tym podobne zjawiska skłaniają do refleksji nad praktycznymi aspektami działania organów unijnych, tudzież są przyczynkiem do poszukiwania odpowiedzi na wiele ważnych pytań związanych z przyszłością Europy. Recenzowany raport znakomicie wpisuje się w tę bieżącą przestrzeń refleksji, dociekań i poszukiwań, i jest tym samym bardzo aktualny.

fragment recenzji
dr Filip Ludwin

Raport *Praworządność proceduralna w Parlamencie Europejskim* stanowi cenny wkład w stale aktualną dyskusję o sposobie funkcjonowania instytucji publicznych, racjonalności przyjętych procedur (metod) podejmowania decyzji (uchwał) przez organy kolegialne i ich konsekwencji, głównie tych niepożądanych. Ukazuje, że niektóre rozwiązania proceduralne przyjęte i stosowane w Parlamencie Europejskim, tak na forum plenarnym jak i komisyjnym, są pod wieloma względami wadliwe oraz dysfunkcyjne. Wniosek ten nasuwa się już po uważnej lekturze relewantnych przepisów prawa, np. regulaminu Parlamentu Europejskiego. Autorzy nie ograniczają się jednak do analizy czysto normatywnej, lecz przedstawiają materiał empiryczny – próbkę ilustrującą wady i mankamenty procedur (technik)

głosowania, które są wypadkową tak niewłaściwej praktyki stosowania prawa, jak i sformułowania samych przepisów, które taką praktykę potencjalnie dopuszczają. Z dużym uznaniem należy odnotować także tematykę rozdziału I, który stanowi rozbudowany wstęp teoretyczny, ukazujący genezę idei praworządności, sięgającą zdecydowanie dalej niż czasy nowożytne. To także dowód, że problem, którego jeden z aktualnych przejawów opisuje recenzowany Raport, jest w gruncie rzeczy uniwersalny i niekoniecznie lepiej rozwiązywany niż w przeszłości.

fragment recenzji
dr Marcin Olszówka



DOBROMIR
SOŚNIERZ

IOAC
Ośrodek Analiz
Cegielskiego

www.osrodekanaliz.pl



www.ordoiuris.pl