

## **Prof. Robert Grzeszczak**

Katedra Prawa Europejskiego

Instytut Prawa Międzynarodowego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warszawski

**Cz. I:** System instytucjonalny UE cz. I: Rada Europejska i jej Przewodniczący, Rada, zasady podejmowania decyzji w Radzie i kompromis luksemburski oraz kompromis z Joaniny, Prezydencja w Radzie, Parlament Europejski, Ombudsman

**Cz. II:** System instytucjonalny UE cz. II: Komisja Europejska, Wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE, Służba Działań Zewnętrznych, Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny, organy wyspecjalizowane, jednostki organizacyjne, w tym agencje UE

---

### **Literatura:**

- Szczegółowe omówienie systemu instytucjonalnego w j. polskim zobacz zwłaszcza A. Zawadzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski, (red. nauk.), **Prawo Unii Europejskiej. VADEMECUM**, , Warszawa 2014, ss. 748
- J. Barcz, M. Górka, A. Wyrzumska, **Instytucje i prawo Unii Europejskiej**, Warszawa 2014
- A. Wróbel (red. nauk.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, Tomy I- III, Warszawa 2012 – Komentarz do Parlamentu Europejskiego aut. **R. Grzeszczak**, Rady – aut. **J. Maliszewska-Nienartowicz** Komisji – aut. **K. Witkowska-Chrzczonek**, etc.

### Wprowadzenie

#### **Modele instytucji: międzynarodowy i ponadnarodowy:**

Instytucjonalną specyfiką systemu UE jest proces mechanizm **równoważenia dwóch logik politycznego decydowania**: ponadnarodowej o charakterze regulacyjnym (w ramach której z czasem wykształciły się dwa silne organy: KE i PE) i międzyrządowej, posiadającej swoje instytucje decyzyjne: RE i Radę.

Postanowienia Traktatu dotyczące instytucji Unii Europejskiej znajdują się w TUE i TFUE, są to odpowiednio art. 13–19 TUE oraz art. 223–287 TFUE.

Artykuł 13 ust. 2 TUE w pierwszym akapicie wymienia siedem instytucji UE, stanowi także, że „każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują”.

Unia Europejska wykształciła specyficzny, własny, system instytucjonalny. Opiera się na wykształceniu odrębnej od władz krajowych administracji wykonawczej szczebla unijnego na czele z Komisją Europejską. Funkcje prawodawcze pełni Parlament Europejski i Rada. Podziału funkcji, odpowiadających przyjętemu na poziomie państw – trójpodziałowi władzy – dopełnia Trybunał Sprawiedliwości UE, pełniącym funkcje sądu konstytucyjnego, cywilnego, administracyjnego, arbitrażowego. Trybunał bada zgodność przepisów prawa pochodnego z Traktatami oraz poprawne wykonywanie prawa UE w państwach członkowskich, co zbliża go z KE, będącą strażniczką traktatów.

TUE formułuje jednolity **katalog „instytucji Unii”**, są to:

**• Parlament Europejski // • Rada Europejska // • Rada // • Komisja Europejska // • Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej // • Europejski Bank Centralny // • Trybunał Obrachunkowy.**

W strukturze instytucjonalnej powołano szereg organów (jak np. Komitet Regionów czy Ombudsmána) oraz innych jednostek, jak np. agendy unijne (np. Agencja Praw Podstawowych, czy umiejscowiona w Warszawie – FRONTEX).

Katalog instytucji UE (art. 13 TUE)

TUE formuluje jednolity katalog „instytucji Unii”, są to:

1. **Parlament Europejski**
2. **Radę Europejską**
3. **Radę**
4. **Komisję Europejską**
5. **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej**
6. **Europejski Bank Centralny**
7. **Trybunał Obrachunkowy**

System instytucjonalny UE to obok instytucji także organy i jednostki organizacyjne UE.

**Pojęcie instytucji i organu**

- Rodzaje organów:
  - główne (określone w traktacie)
  - pomocnicze (np. COREPER) i wyspecjalizowane (np. EBI)
  - Jednostki organizacyjne, np. agendy UE

**Rada Europejska (RE)** – instytucja UE (1974, 1977, 1983, 1986, 2009), istota, skład, tryb działania (tzw. Szczyty europejskie), funkcje (art. 15 TUE)

- „Przywództwo polityczne” w UE, spotkania głów państw i szefów rządów państw członkowskich UE. Rada Europejska wytycza kierunki polityki UE, ustala priorytety polityki i rozwiązuje problemy sporne.
- Impuls polityczny** dla rozwoju UE i zasada **konsensusu** w pracach RE
- Podstawy traktatowe: **Art. 15 TUE i art. 235-236 TFUE**

Urząd stałego **Przewodniczącego Rady Europejskiej**, wybieranego na 2,5-nią kadencję - charakter prawny, kompetencje

**Rada (dawna: Rada UE)**

Podstawy prawne:

Art. 16 TUE i art. 237-243 TFUE; protokoły: 6, 9, 36; deklaracje: 7,9

**Składy Rady**

Decyzja Rady (do Spraw Ogólnych) (2009/878/UE) z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca wykaz składów Rady uzupełniający składy, o których mowa w art. 16 ust. 6 akapity drugi i trzeci Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. L 315, 2.12.2009, s. 46-47)

Formacje Rady

- Rada ds. Ogólnych**
- Rada ds. Zagranicznych**
- Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (Ecofin)
- Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
- Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa

- Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów
- Rada ds. Konkurencyjności
- Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii
- Rada ds. Środowiska
- Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury.

#### SIEDZIBA: **Protokół nr 6**

„Rada ma siedzibę w Brukseli. Posiedzenia Rady w kwietniu, czerwcu i październiku odbywają się w Luksemburgu.”

- Wyróżnienia się pracujących dla Rady urzędników **dwóch** grup:
  1. reprezentujących państwo członkowskie, którzy mają wpływ na proces decyzyjny przygotowując grunt pod obrady (urzędnicy „polityczni”)
  2. Zajmujących się organizowaniem prac Rady, ci pełnią funkcje *stricto* administracyjne (urzędnicy „tradycyjni”).

Urzędnikami zajmującymi się przygotowaniem obrad Rady są głównie **dyplomaci zgromadzeni w COREPER** oraz wysocy urzędnicy pracujący w ministerstwach państw członkowskich, przygotowujący uzgodnienia w komitetach: politycznym i bezpieczeństwa (COPS), gospodarczym i finansowym (EFC), ds. rolnictwa (SCA), ds. artykułu X (CATS), ds. artykułu XX.

- Statystyka posiedzeń COREPER, obradującego w dwóch „mutacjach” – roboczej (I) i merytorycznej (II), do której trafia 15-20% spraw – sugeruje ...
- że **ogromna większość spraw w Radzie ma charakter techniczno-eksperski, a mniejszość polityczny.**
- W efekcie - na posiedzenia Rady trafiają **punkty „A”** z agend Coreperu – gdzie ministrowie tylko formalnie zatwierdzają wcześniejsze uzgodnienia urzędników (78%), oraz **punkty „B”** – pozostawione dyskusji ministrów (22%).
  - Nawet w wypadku głosowania w Radzie proces decyzyjny jest w sposób daleko idący uzależniony od konsensusu wypracowywanego w fazach przygotowawczych, a w wypadku uzgodnionych decyzji jedynie jedna na pięć jest kontestowanych.

#### FUNKCJE - art. 16 ust. 1 TUE

„Rada pełni, wspólnie z Parlamentem Europejskim, funkcje prawodawczą i budżetową. Pełni funkcje określania polityki i koordynacji zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach.”

- Problem podejmowania decyzji w Radzie i reformy**
- System głosów ważonych / **liczba ludności z modyfikacją na rzecz państw małych**
- Zwykle jeden z elementów układu politycznego**
  - Kompromis luksemburski (**konkluzje nadzwyczajnego posiedzenia Rady 29.1.1966 r.**)
  - **Kompromis z Ioannina/ z Janniny / poszerzenie UE w 1995 r.**

#### Prezydencja w Radzie

- TL likwiduje rotacyjne, półroczne przewodnictwo w Radzie i zmienia sposób przewodniczenia w **Radzie** na system trojki **na łączne 18 miesięcy**
- Prezydencja nie jest instytucją, organem czy jednostką organizacyjną UE. Jest formą politycznego przywództwa w UE. **Prezydencja w Radzie** ma charakter

funkcjonalny, jest sumą kompetencji związanych z jej sprawowaniem i statusem państwa które ją sprawuje oraz z Radą.

- Rotacja: trio - **Nowy model** sprawowania prezydencji został wprowadzony już wiosną 2006 r. przez Niemcy, Portugalię i Słowenię które wspólnie przygotowywały program osiemnastomiesięcznej prezydencji.
- Zadania i modele Prezydencji w Radzie
  - **Prezydencja brukselska i Prezydencja krajowa**
  - **Prezydencja scentralizowana i zdecentralizowanej**

### Parlament Europejski (PE):

- **Funkcje: ustawodawcze, budżetowe i kontrolne**
- **Siedziby:** Bruksela, Luksemburg i Strasburg
- **Przewodniczący PE- kadencja 2,5 roku** (2012-1014 to Martin Schulz)

Najważniejsze uprawnienia Parlamentu Europejskiego obejmują:

- tworzenie prawa** poprzez zwykłą (i szczególne) procedurę (zblizoną do danej procedury z art. 294 TFUE)
- uprawnienia budżetowe** - Parlament zatwierdza corocznie budżet i udziela Komisji absolutorium z jego wykonania
- uprawnienia kontrolne**
  - zatwierdzanie składu Komisji i jej Przewodniczącego
  - prawo uchwalenia wotum nieufności wobec Komisji (większością 2/3 głosów)
  - prawo zadawania pytań Komisarzom
  - zwyczajowa możliwość zadawania pytań Radzie

### Wybory do Parlamentu Europejskiego

- Parlament Europejski jest instytucją pochodzącą z wyborów, przeprowadzanych **od 1979 r.** na podstawie traktatów oraz zgodnie z **Aktem dotyczącym wyboru członków PE** (AWB) w wyborach powszechnych, tajnych i bezpośrednich
  - AWB został dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG i Euratom, a następnie zmieniony decyzją 93/81/Euratom, EWWiS i EWG oraz decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom i jest częścią prawa pierwotnego!
- Art. 223 ust. 1 TFUE zobowiązuje PE do przygotowania jednolitej ordynacji wyborczej lub zasad wyborczych wspólnych dla wszystkich państw członkowskich w specjalnej procedurze, która na poziomie UE wymaga jednomyślnego przyjęcia przez Radę.
  - Żadna z dotychczasowych propozycji PE nie uzyskała akceptacji Rady. Dlatego organizacja wyborów i sposób głosowania oraz metody obliczania głosów podlegają regulacjom krajowych ordynacji wyborczych do PE.
- Art. 223 i związek z innymi przepisami UE + **projekt zmian w Konstytucji RP**
- art. 223 TFUE pozostaje w zw. z art. 14 ust. 3 TUE mówiącym o **powszechnych wyborach bezpośrednich, głosowaniu wolnym i tajnym do PE.**

### Status posłów do Parlamentu Europejskiego

- Źródłami prawa UE określającymi status posłów do PE, a więc ogół materialnych uprawnień, są AWB oraz decyzja PE z 28 września 2005 r. w sprawie przyjęcia statutu posła do PE (dalej: decyzja o statucie, *tu blokował prze lata podjęcie decyzji konflikt o wynagrodzenie posłów*), która weszła w życie 14 lipca 2009 r.
- Niezawisłość posłów jest chroniona przez **Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów z 8 kwietnia 1965 r.**, uzupełniany przez akty państw członkowskich (dalej: protokół) oraz Regulamin PE oraz **Immunitety posłów do Parlamentu Europejskiego**
  - Orzeczenie ETS w sprawie **A. Patrivelli** z 6.09.2011 r.
    - Pytanie sądu włoskiego o zakres immunitetu posła do PE - ETS: tak daleko, jak ma to związek w wykonywaniu mandatu, o czym decyduje jednak właściwy sąd krajowy!
- **Niepołączalność mandatu posła z innymi funkcjami**
- **Artykuł 225 TFUE i pośrednia inicjatywa PE**
  - **Organizacja wewnętrzna - Prezydium - frakcje - komisje // grupy polityczne (Regulamin PE)**
  - **Przykłady komisji śledczych w praktyce PE**
    - ✓ EQUI – komisja śledcza do zbadania sprawy kryzysu w spółce Equitable Life Assurance Society, powołana 18.01.2006 r.
    - ✓ ESB1 – Tymczasowa Komisja do spraw Dochodzenia w sprawie BSE (gąbczastego zwyrodnienia mózgu) powołana we wrześniu 1996 r., a pracę zakończyła w lutym 1997 r.
    - ✓ W kadencji PE (2004-2009) działała komisja śledcza badająca sprawę tajnych więzień i lotów CIA.
- **Komisja petycji - przedmiot i forma petycji**
- Petycja może mieć **formę skargi, wniosku lub komentarza** i może dotyczyć spraw leżących tak w interesie publicznym, jak również prywatnym. Nie jest wykluczone sformułowanie petycji w formie na przykład wezwania PE do przyjęcia określonego stanowiska w konkretnej sprawie. Tego rodzaju petycje umożliwiają PE zwrócenie uwagi na wszelkie przypadki naruszenia praw obywateli UE przez państwo członkowskie, władze lokalne lub instytucje.

## Ombudsman

- Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, art. 228 TFUE
  - Wybór i odwołanie **Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich** przez PE
  - Zadania Rzecznika Praw Obywatelskich
  - Podmioty uprawnione do składania skarg
  - Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich
  - Relacja postępowania ERPO do postępowania sądowego i administracyjnego

## Siedziby i sesje PE

## Komisja Europejska

### Struktura Komisji, tryb wyboru i skład Komisji, prerogatywy

- Komisja spotyka się raz w tygodniu, zwykle w środę, w Brukseli. Każdy punkt porządku obrad prezentowany jest przez komisarza odpowiedzialnego za dany

obszar polityki, zaś decyzja w danej sprawie podejmowana jest wspólnie przez cały zespół (kolegium).

- Dyrekcje generalne i służby Komisji Europejskiej, praca nad projektem aktu - praktyka

TUE w brzmieniu TL dzieli f-cje KE na:

- Koordynacyjne
- Wykonawcze
- zarządzające.

zajmuje się wszystkimi bieżącymi zagadnieniami dotyczącymi funkcjonowania Unii, m.in. Polityką rolną, gospodarczą, społeczną, obronnością i polityką międzynarodową - konstruuje i przedstawia Radzie i PE projekty aktów prawnych - przygotowuje propozycje traktatów (umów) i innych aktów prawa międzynarodowego, które są później dyskutowane na zebraniach Rady Europejskiej - Nadzoruje państwa członkowskie we wdrażaniu i stosowaniu prawa UE - prowadzi bieżące negocjacje z państwami kandydującymi do UE

„Rządzenie” KE

- F-cja kształtowania i realizacji spójnej polityki łączy się najbardziej z **pojęciem rządu**. W praktyce oznacza to, że oprócz administracji wykonawczej *sensu stricto* muszą funkcjonować także struktury obsługi władzy politycznej. M. Kulesza, na gruncie prawa administracyjnego, wyodrębnia je w grupę administracji na rzecz rządu, wspomagającą najważniejszych urzędników w ich funkcjach politycznych. Administracja ta składa się z elementu zmiennego (politycznego) oraz stałego (biurokratycznego).

Organizacja prac KE

- Urzędnicy Komisji pracują w departamentach zwanych „dyrekcjami generalnymi” (DG) oraz „służbami, każda z DG odpowiada za konkretny obszar polityki i jest kierowana przez dyrektora generalnego, który odpowiada przed jednym z Komisarzy. (...)

## I. **Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa**

- 2 KAPELUSZE - skupia w jednym ręku **kompetencje wcześniejszego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych** - powinien zapewniać spójne postrzeganie Unii w stosunkach międzynarodowych
  - Wysoki przedstawiciel - kurs kolizyjny z przewodniczącym Rady Europejskiej i przewodniczącym KE
- Kompetencje: czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii; odpowiada w ramach KE za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zew. i **koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii**. W wykonywaniu tych obowiązków w ramach KE, i tylko w odniesieniu do tych obowiązków, wysoki przedstawiciel podlega procedurom regulującym funkcjonowanie KE.

## II. **WPZiB i Europejska Służba Działań Zewnętrznych - cechy szczególne**

**Trybunał Obrachunkowy (TO) - 1975**, istota, skład, organizacja, tryb działania, funkcje - art. 285 - 287 TFUE - TO sprawuje kontrolę rachunków Unii, a w jego skład wchodzi jeden obywatel z każdego Państwa. Członkowie TO są urzędnikami (nie sędziami!) i są w pełni niezależni w pełnieniu swoich funkcji, w ogólnym interesie Unii.

**Europejski Bank Centralny** - bank centralny UE, a także bank emisyjny w odniesieniu do waluty euro, przyjętej przez 16 państw (...)

**Europejski Bank Inwestycyjny** - (1858) (art. 308 i n. TFUE) - istota, organizacja, funkcje

**Organy doradcze UE: Komitet Ekonomiczno-Społeczny (1957, 1998) i Komitet Regionów (TM)**

**Agencje** - są to **wyodrębnione strukturalne ciała**, niebędące formalnie częścią instytucji lub organów traktatowych, **tworzone na podstawie aktu prawa pochodnego**, mające osobowość prawną, dysponujące własną administracją i wyposażone we własne kompetencje oraz niezależne finansowo (mają własny budżet), którym powierza się wykonywanie pewnych zadań objętych kompetencją unijną.

- Zob. M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, EuroPrawo 2010, s. 103

**Agendy UE (agencje):**

- są to specjalistyczne i zdecentralizowane ciała, które wspierają państwa i ich obywateli w zakresie powierzonych im obszarów kompetencyjnych.
- Agendy UE są organizacjami odmiennymi od instytucji UE, mają osobowość prawną. Zostały powołane aktami prawa pochodnego, w celu wypełniania specyficznych zadań technicznych, naukowych lub z zakresu zarządzania określonych w odpowiednich aktach prawa UE

**Przykład agencji: Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną Zewnętrznych Granicach FRONTEX, Europol, Eurojust, inne ...**

**Trybunał Sprawiedliwości UE** (ogólna i wstępna charakterystyka jako instytucji):

- Składa się z trzech organów sądowiczych: Trybunału Sprawiedliwości, Sądu i Sądu do spraw Służby Publicznej.
- Podstawy prawne: Trybunał działa na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Traktaty te konstytuują także istnienie dwóch jego organów sądowiczych: Trybunału Sprawiedliwości i Sądu. Artykuł 19. ust. 1 TUE oraz artykuł 257. TFUE pozwalają na tworzenie w jego ramach sądów wyspecjalizowanych.
- **Kompetencje TSUE:**
  - kontroluje legalność aktów prawnych Unii Europejskiej
  - czuwa nad poszanowaniem przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z traktatów
  - dokonuje obowiązującej wykładni prawa Unii Europejskiej na wniosek sądów krajowych (postępowanie prejudycjalne)

- Roboczym językiem Trybunału jest j. francuski i angielski.

➤ Skład

- W skład Trybunału Sprawiedliwości i Sądu wchodzi 28 sędziów mianowanych przez poszczególne państwa członkowskie. Przy Trybunale Sprawiedliwości działa także 11 **rzeczników generalnych**. W skład Sądu do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej wchodzi siedmiu sędziów, mianowanych przez Radę Unii Europejskiej na okres sześciu lat.

**Rola rzeczników generalnych**

**Reżim językowy pracy TSUE**