UNIA EUROPEJSKA
ISTOTA SZANSE WYZWANIA

„Podjęte w opracowaniu studia mają charakter wielowymiarowej analizy oraz syntezy dotyczących złożoności i specyfiki systemu Unii Europejskiej, stojących przed nim wyzwań oraz szans, jakie stwarza członkostwo w tej organizacji w warunkach zmieniających się realiów w gospodarce światowej, jak również w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich. (...) Dokonane analizy i syntezy pozwalają wyciągnąć wnioski niezbędne dla zrozumienia procesów integracji w UE w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym oraz ich wieloaspektowych skutków, określenia wyzwań, jakie te procesy ze sobą niosą oraz wskazania szans nimi implikowanych. Stanowią jednocześnie cenny wkład do polskiej literatury poświęconej studiom europejskim".

Z recenzji naukowej prof. dr hab. Leokadii Oręziak

„Recenzowane dzieło (...) wyróżnia się kompleksowym charakterem. Redaktorzy postanowili zebrać w uporządkowany sposób wybrane, aktualne i istotne zagadnienia z zakresu integracji w ramach Unii Europejskiej. Zawarte w publikacji rozważania mają charakter wielowymiarowy i interdyscyplinarny. (...) Na uwagę zasługuje możliwość wykorzystania książki w procesie dydaktycznym na różnych szczeblach edukacji, w szczególności – na poziomie szkoły średniej oraz kształcenia akademickiego. Stanowi to wartość dodaną dzieła, które dzięki temu znaleźć może odbiorców nie tylko wśród naukowców, ale także nauczycieli, uczniów i studentów".

Z recenzji naukowej prof. dra hab. Zbigniewa Czachóra

„Recenzowana pozycja stanowi ważny głos we współczesnej debacie na temat źródeł, ewolucji i tendencji rozwojowych procesów integracyjnych w Europie. Punktowo analizuje wybrane elementy konstrukcji europejskiej, wskazuje jej słabe i mocne strony, prowokuje refleksję nad kształtem i mechanizmami rządzącymi jej funkcjonowaniem. Efekt synergii wynikły ze współpracy autorów reprezentujących różnorodne podejścia badawcze przyniósł pozytywną wartość dodaną w postaci wielopłaszczyznowej i kompleksowej analizy".

Z recenzji naukowej prof. nadzw. dra hab. Rafała Riedla

ISBN 978-83-7556-928-5
EAN 9788375569285

UNIA EUROPEJSKA ISTOTA SZANSE WYZWANIA

CEDEWU

UNIA EUROPEJSKA
ISTOTA SZANSE WYZWANIA

Redakcja naukowa
Ewa Latoszek, Magdalena Proczek, Aleksandra Szczerba-Zawada,
Anna Masłoń-Oracz, Kamil Zajączkowski



Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

PECSA

Konrad Adenauer Stiftung

Centrum Europejskie Universitas Varsoviensis

CEDEWU

Akademia Młodego Europejczyka 2

UNIA EUROPEJSKA
ISTOTA SZANSE WYZWANIA

Redakcja naukowa
Ewa Latoszek, Magdalena Proczek, Aleksandra Szczerba-Zawada,
Anna Masłoń-Oracz, Kamil Zajączkowski

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

PECSA

Konrad Adenauer Stiftung

Universitas Varsoviensis Centrum Europejskie

CeDeWu

Joanna Stefaniak
Uniwersytet Gdański, Ośrodek Badań Integracji Europejskiej

3.

Kto, co i jak? O aktorach integracji europejskiej

Unia Europejska jest strukturą zintegrowaną, w której przenikają się dwa poziomy instytucjonalne: poziom unijny i poziom krajowy. Każde państwo, podejmując decyzję o włączeniu się w struktury Unii, przyjmuje zasadę podporządkowania się decyzjom podejmowanym na szczeblu UE przez odpowiednie instytucje zgodnie z zasadami przyjętymi w prawie unijnym. Z drugiej strony Unia Europejska jest wspólnotą, która szanuje odrębność swoich państw członkowskich, ich różnorodność, historię, tradycje czy prawo do podejmowania własnych decyzji w zakresie, który nie został na mocy prawa traktatowego włączony do obszarów wyłącznej lub dzielonej (z państwami członkowskimi) kompetencji UE.

Obecny system instytucjonalny UE jest wynikiem wielu zmian wprowadzanych do struktury ustalonej w traktatach założycielskich w rezultacie kolejnych reform. Podyktowane były one zmieniającymi się uwarunkowaniami wynikającymi z rozwoju wspólnoty państw europejskich w wyniku rozszerzania integracji na nowe obszary gospodarcze, społeczne i polityczne oraz zwiększania liczby państw członkowskich.

Celem opracowania jest przedstawienie struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem wielopoziomowości rządzenia. Przybliżony również zostanie zakres odpowiedzialności poszczególnych instytucji i podział kompetencji między Unię Europejską i państwa członkowskie w zakresie stanowienia prawa i prowadzenia polityk unijnych.

Prezentacja aspektów funkcjonowania instytucji unijnych w kontekście podziału kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie stanowi podstawę zrozumienia funkcjonowania i praktycznego zastosowania zasady pomocniczości w systemie instytucjonalnym.

3.1. Ewolucja systemu instytucjonalnego UE

Początkowo każda ze Wspólnot Europejskich (EWWiS, EWG i Euratom) miała swoje własne instytucje. Doprowadziło to do powstania bardzo rozbudowanego układu instytucjonalnego, w ramach którego funkcjonowały: Wysoka Władza (EWWiS), dwie Komisje (EWG i Euratom), trzy Rady (EWWiS, EWG i Euratom), dwa Komitety Ekonomiczno-Społeczne (EWG i Euratom), Komitet Konsultacyjny (EWWiS) oraz Wspólne Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne i Trybunał Sprawiedliwości[1]. Wraz z rozwojem integracji europejskiej stopniowo zmieniał się kształt i zadania instytucji. Pierwsze zmiany wprowadzone zostały w 1967 r., kiedy to uproszczono system instytucjonalny i wprowadzono instytucje wspólne dla wszystkich trzech Wspólnot. Z połączenia Wysokiej Władzy i dwóch Komisji powstała jedna Komisja Wspólnot Europejskich, a z dotychczasowych Rad utworzono jedną Radę Ministrów. W kolejnych latach wprowadzano dalsze zmiany w strukturze instytucjonalnej: dokonywano zmian w zakresie kompetencji instytucji już funkcjonujących oraz pojawiały się nowe instytucje. Ostatnie znaczące reformy dotyczące funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE wprowadzone zostały na mocy traktatu lizbońskiego.

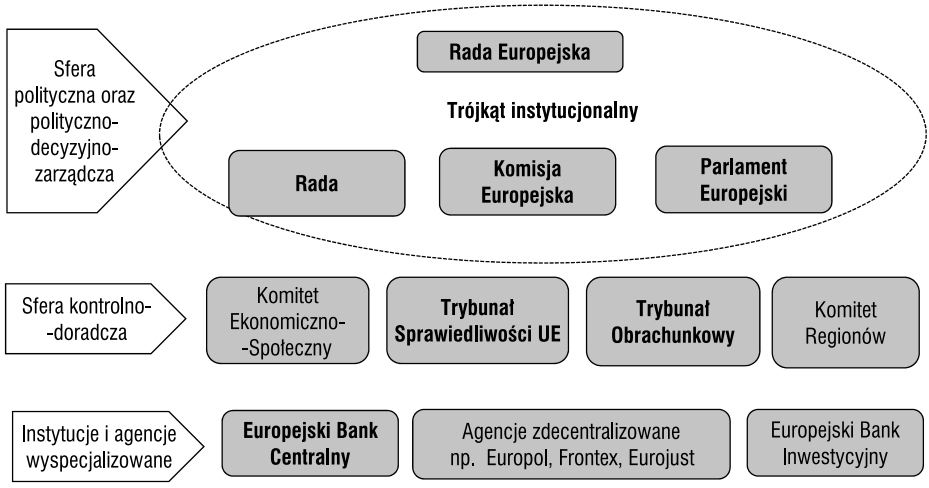
W obecnej strukturze instytucjonalnej UE można wyróżnić cztery nawzajem przenikające i uzupełniające się sfery: polityczną, decyzyjno-zarządczą, kontrolno-doradczą oraz poziom instytucji wyspecjalizowanych. Instytucje z pierwszych dwóch sfer tworzą tzw. trójkąt instytucjonalny. Taki układ instytucji unijnych wynika z konieczności uwzględnienia dwóch podstawowych czynników:

- utworzenia instytucji formalnie niezależnych od państw członkowskich, które zarządzałyby UE jako całością i równocześnie czuwały nad ich sprawnym funkcjonowaniem;
- przyjęcia rozwiązań instytucjonalnych, które zabezpieczają interesy państw członkowskich.

Zgodnie z art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) instytucjami UE są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy. Każda z instytucji działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Szczegółowe zasady funkcjonowania instytucji unijnych określone są zapisami traktatowymi oraz regulaminami wewnętrznymi tych instytucji. Pozostałe jednostki (organy lub agencje wyspecjalizowane) nie mają statusu instytucji europejskich i są regulowane odrębnie na mocy prawa traktatowego bądź wtórnego i regulaminów wewnętrznych (rysunek 3.1).

[1] A. Wierzchowska, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 33-34.

Rysunek 3.1. Struktura instytucjonalna UE



Pogrubienie – instytucje w rozumieniu art. 13 TUE.
Źródło: opracowanie własne.

Instytucje UE działają przy uwzględnieniu trzech podstawowych zasad, ukształtowanych przez postanowienia prawa traktatowego oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Są to[2]:

- zasada jednolitych ram instytucjonalnych, oznaczająca jednolity system instytucjonalny;
- zasada równowagi instytucjonalnej, zgodnie z którą każda z instytucji działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów i zgodnie z procedurami oraz warunkami w nich ustalonymi;
- zasada lojalnej współpracy między instytucjami.

3.2. Charakterystyka instytucji UE

Rada Europejska (RE) jest instytucją europejską, w której prowadzone są dyskusje na najwyższym międzynarodowym szczeblu oraz podejmowane strategiczne polityczne decyzje dotyczące przyszłości UE zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Zgodnie z postanowieniami TUE, Rada Europejska „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju oraz określa ogólne polityczne kierunki i priorytety rozwoju UE" (art. 15 TUE). Nie uczestniczy ona w procesie stanowienia aktów ustawodawczych, jak również nie realizuje działań dotyczących bezpośredniego zarządzania

[2] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty Ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012, s. 94.

Unią. Ze względu na swój skład ma jednak decydujący wpływ na kierunki i zakres podejmowania decyzji w UE, jej członkami są bowiem głowy państw członkowskich (prezydenci) lub szefowie rządów państw członkowskich (premierzy). W posiedzeniach RE uczestniczy także jej przewodniczący. Rada Europejska współpracuje z innymi instytucjami UE, ponieważ w spotkaniach (tzw. szczytach unijnych) uczestniczy także przewodniczący Komisji Europejskiej jako członek Rady Europejskiej oraz zapraszany jest przewodniczący Parlamentu Europejskiego na początek posiedzenia[3].

Rada Europejska (podobnie jak Rada Unii Europejskiej) jest instytucją, w której reprezentowane są przede wszystkim interesy narodowe. Zgodnie z art. 15 TUE, o ile Traktaty nie stanowią inaczej, RE podejmuje decyzje w drodze konsensusu. W pozostałych przypadkach decyzje w Radzie Europejskiej podejmowane są zarówno jednomyślnie (najczęściej), jak i zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów. W wielu sytuacjach bardzo trudno jest pogodzić różne stanowiska czy oczekiwania państw członkowskich, dlatego w związku z politycznym charakterem RE, jej Przewodniczący dąży do uzyskania kompromisu akceptowalnego przez wszystkich członków. Wymaga to umiejętności ze strony przewodniczącego RE do prowadzenia mediacji pomiędzy państwami członkowskimi, aby doprowadzić do wypracowania wspólnego stanowiska, i równocześnie woli szefów państw członkowskich do ustępstw i kompromisów ze względu na ogólne dobro i rozwój UE (jeśli nie jest sprzeczne z interesem narodowym danego państwa członkowskiego).

Obok Rady Europejskiej, międzyrządową instytucją UE jest Rada Unii Europejskiej (dalej Rada). W instytucji tej reprezentowane są przede wszystkim interesy państw członkowskich, zaś rolą państwa sprawującego prezydencję jest znalezienie konsensusu w celu uwzględniania interesu Unii Europejskiej jako całości[4].

Rada działa zarówno z własnej inicjatywy, tzn. przede wszystkim państwa sprawującego prezydencję, jak też realizuje postanowienia i wytyczne Rady Europejskiej. Jest, wspólnie z Parlamentem Europejskim, organem legislacyjnym Unii Europejskiej. Oznacza to, że Rada negocjuje z Parlamentem Europejskim ostateczny tekst większości aktów prawnych obowiązujących następnie we wszystkich państwach członkowskich. Rada koordynuje również działania państw członkowskich w sferach gospodarczych, społecznych i polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Ponadto, zgodnie z postanowieniami traktatowymi, Rada tworzy wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, uchwala budżet oraz zawiera umowy międzynarodowe (wynegocjowane przez Komisję Europejską)[5].

Unikalność Rady polega na specyfice struktury tej instytucji, ponieważ jest to pojedynczy podmiot prawny, który w zależności od omawianego tematu zbiera się w różnych składach osobowych (tzw. konfiguracjach lub formacjach) (rysunek 3.2).

---

[3] M. Pawłowska, *Rada Europejska*, [w:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A.A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 13-14. Szerzej na temat Rady Europejskiej także A. Szczerba-Zawada, *Pozycja ustrojowa Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2013.

[4] M. Sapała, *Instytucje Unii Europejskiej*, [w:] *Europa 2014+*, red. E. Małuszyńska i G. Mazur, Difin Warszawa 2015, s. 67, A. Wierzchowska, *System instytucjonalny..., op. cit.*, s. 97.

[5] A. Wierzchowska, *System instytucjonalny..., op. cit.*, s. 97-101.

W Radzie każde państwo członkowskie jest reprezentowane przez jednego przedstawiciela szczebla ministerialnego, który podejmuje decyzje w imieniu rządu swojego państwa[6]. Powinni to być ministrowie konstytucyjni odpowiednich resortów rządów centralnych, gdyż podejmują oni polityczne zobowiązania dotyczące przyjmowania odpowiednich aktów prawnych. Na posiedzenia Rady są też zapraszani komisarze odpowiedzialni za omawiane dziedziny lub przedstawiciele Europejskiego Banku Centralnego, jeśli tematyka dotyczy funkcjonowania wspólnej waluty[7].

Bez względu na skład Rady każda z 10 formacji podejmuje decyzje wiążące w imieniu całej Rady. W Radzie nie ma hierarchizacji, jednakże Rada do Spraw Ogólnych pełni specjalną rolę koordynatora prac pozostałych składów oraz przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej[8]. Szczególne zadania ma także Rada do Spraw Zagranicznych, która odpowiada za działania zewnętrzne UE.

Rysunek 3.2. Składy Rady Unii Europejskiej

- Rada ds. Ogólnych (GAC)
- Rada ds. Spraw Zagranicznych (FAC)
- Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN)
- Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA)
- Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (EPSCO)
- Rada ds. Konkurencyjności (COMPET)
- Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE)
- Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFISH)
- Rada ds. Środowiska (ENV)
- Rada ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu (EYCS)

Źródło: *Rada Unii Europejskiej. Składy Rady*, http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/ (dostęp 30.01.2018).

Wzajemne przenikanie się wymiaru unijnego i narodowego jest widoczne w systemie przewodniczenia pracom Rady. Pracami Rady kieruje państwo członkowskie, które w danym półroczu sprawuje tzw. prezydencję w Radzie UE[9]. W zakresie obowiązków prezydencji jest kierowanie pracami nad procesem decyzyjnym (legislacyjnym) w Radzie oraz dbałość o ciągłość programu UE i porządek procedur legislacyjnych, w tym planowanie i prowadzenie posiedzeń Rady i jej organów przygotowawczych[10]. Ponadto ważnym zadaniem prezydencji jest dbałość o współpracę państw członkowskich oraz reprezentacja Rady w stosunkach z innymi instytucjami UE. Taki system powoduje, iż każde państwo członkowskie ma bezpośredni wpływ na

6 A.A. Ambroziak, *Rada*, [w:] *Proces decyzyjny…, op. cit.*, s. 185-186.

7 *Ibidem*.

8 A. Wierzchowska, *System instytucjonalny..., op. cit.*, s. 85-86, Szczegółowa analiza kompetencji Rady zawarta jest w A.A. Ambroziak, *Rada..., op. cit.*, s. 192-211.

9 Poza Radą ds. Zagranicznych, której zawsze przewodniczy Wysoki Przedstawiciel UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

10 A. Wierzchowska, *System instytucjonalny..., op. cit.*, s. 83-85.

funkcjonowanie Unii, wyznaczanie priorytetów i realizowanie szczegółowych działań w zakresie przyjętych wcześniej celów i bierze na siebie większą odpowiedzialność za funkcjonowanie Unii Europejskiej.

Prezydencja działa wspólnie w grupie trzech państw członkowskich (tzw. trio) przez 18 miesięcy, z czego każde państwo sprawuje prezydencję przez sześć miesięcy[11]. Kolejność poszczególnych prezydencji, na podstawie uzgodnienia i decyzji politycznej Rady Europejskiej, wyznacza zasada równej rotacji między państwami członkowskimi, przy uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geograficznej w ramach Unii (tabela 3.1). Ponieważ Wielka Brytania podjęła decyzję o opuszczeniu struktur unijnych, tym samym została wykreślona z systemu rotacyjnego.

Tabela 3.1. Kolejność prezydencji w latach 2011-2026

ROK	I POŁOWA (styczeń-czerwiec)	II POŁOWA (lipiec-grudzień)	ROK	I POŁOWA (styczeń-czerwiec)	II POŁOWA (lipiec-grudzień)
2011		**Polska**	2019	Rumunia	Finlandia
2012	Dania	Cypr	2020	Chorwacja	
2013	Irlandia	Litwa	2020		Niemcy
2014	Grecja		2021	Portugalia	Słowenia
2014		Włochy	2022	Francja	Rep. Czeska
2015	Łotwa	Luksemburg	2023	Szwecja	
2016	Holandia	Słowacja	2023		Hiszpania
2017	Malta		2024	Belgia	Węgry
2017		Estonia	2025	**Polska**	Dania
2018	Bułgaria	Austria	2026	Cypr	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Decyzji Rady (UE) 2016/1316.

W Radzie, w zależności od rodzaju decyzji, stosuje się jeden z trzech systemów głosowań[12]:

- zwykłą większością głosów w sprawach organizacyjnych,
- kwalifikowaną większością głosów (większość ustawodawstwa UE),
- jednogłośnie w sprawach dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w nielicznych dziedzinach określonych w traktatach (kwestie fiskalne i społeczne).

W systemie większości kwalifikowanej obowiązuje obecnie zasada podwójnej większości, według której większość kwalifikowana jest osiągnięta, jeśli ustanawia ją 55% członków Rady (przy 28 państwach jest to 16 państw) zamieszkiwanych łącznie przez co najmniej 65% populacji UE. Aby przeciwdziałać dyktatowi dużych państw przy blokowaniu decyzji, przyjęto zasadę mniejszości blokującej, która musi obejmować co najmniej cztery państwa członkowskie reprezentujące co najmniej 35% ludności UE.

[11] Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania Prezydencji Rady, Dz. Urz. UE 2009 L 315/50.

[12] *Rada Unii Europejskiej. System głosowań*, http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/voting-system/ (dostęp 30.01.2018).

Rada do pomocy merytorycznej dysponuje rozbudowaną siecią różnorodnych organów pomocniczych, tzw. organów przygotowawczych Rady[13]. Do tych, które bezpośrednio przygotowują jej posiedzenia należy Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER), który opiniuje projekty aktów prawnych, wypracowuje porozumienia i kompromisy oraz koordynuje prace innych organów pomocniczych[14]. COREPER tworzą przedstawiciele państw europejskich akredytowani przy UE (w randze ambasadorów). Reprezentują oni stanowiska rządów swoich państw członkowskich, dlatego wzajemna współpraca i wypracowywanie porozumień już w fazie przygotowawczej pozwala na sprawne i efektywne prace w Radzie, umożliwiając jej koncentrowanie się na najbardziej kontrowersyjnych tematach, pozostawionych do wyłącznej decyzji międzyrządowej instytucji Unii. Warto zauważyć, iż mogą oni prowadzić negocjacje nie tylko w ramach danego aktu prawnego, ale, nieoficjalnie, w ramach obszarów objętych formacjami COREPER I lub II[15]. Na niższym poziomie politycznym prowadzone są prace w ramach tzw. grup roboczych Rady. W nich przedstawiciele państw członkowskich (eksperci), zwykle przyjeżdżający ze swoich państw, wypracowują zapisy aktów prawnych kierując się instrukcjami swoich rządów. Te zapisy są następnie negocjowane przez COREPER, a ostatecznie przez Radę i Parlament Europejski[16].

Drugim współlegislatorem obok Rady jest Parlament Europejski. Wraz z postępem integracji europejskiej kolejne reformy przynosiły zmiany w jego składzie, strukturze, a zwłaszcza wzrost znaczenia wśród instytucji unijnych i przy podejmowaniu decyzji[17]. Parlament Europejski jest instytucją, w której reprezentowani są obywatele państw członkowskich, a nie kraje członkowskie jako takie.

Parlament Europejski to jedyna instytucja unijna, której członków wybierają obywatele państw członkowskich w bezpośrednich wyborach w głosowaniu wolnym i tajnym (art. 14 TUE). Liczba europosłów nie może przekroczyć 751 wybieranych na okres pięć lat (750 członków + przewodniczący)[18]. W PE reprezentowane są wszystkie państwa członkowskie, jednakże liczba reprezentantów poszczególnych państw jest zróżnicowana w zależności od liczby ludności danego państwa, ale nie więcej niż 96 (od 6 dla Estonii, Cypru, Malty i Luksemburga do 96 dla Niemiec, w przypadku Polski to 51 miejsc). W związku z wyjściem Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych w 2019 r. liczba posłów do Parlamentu Europejskiego zmniejszy się z 751 do 705. Zwolnione przez Wielką Brytanię 73 miejsca zostaną rozdzielone: 27 zostanie

[13] Przy Radzie funkcjonuje około 150 wysoko wyspecjalizowanych komitetów i grup roboczych. Mogą mieć charakter stały lub być tworzone do zadań specjalnych. Szerzej na ten temat patrz: Rozdział III. Organy Przygotowawcze Rady, [w:] *Proces decyzyjny…, op. cit.,* s. 81-184. Lista orany przygotowawczych na dany moment dostępna jest na stronie Rady UE: http://www.consilium.europa.eu/pl/ council-eu/preparatory-bodies/

[14] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska..., op. cit.*, s. 110.

[15] Formacja COREPER I w skład której wchodzą zastępcy stałych przedstawicieli ze wszystkich państw członkowskich przygotowuje posiedzenia prace sześć formacji Rady: AGRIFISH, COMPET, EYCS, EPSCO, ENV oraz TTE. Natomiast COREPER 2, który tworzą stali przedstawiciele ze wszystkich pastw członkowskich, przygotowuje prace czterech formacji Rady: ECOFIN, FAC, GAC, JHA.

[16] Szerzej na temat grup roboczych patrz: A. A. Ambroziak, *Grupy robocze i komitety Rady*, [w:] *Proces decyzyjny…, op. cit.,* s. 81-100.

[17] M. Sapała, *Instytucje Unii…, op. cit.*, s. 73

[18] Art. 14 ust. 2 TUE.

rozdzielone między 14 krajów UE, które są niedoreprezentowane, a pozostałe 46 będzie dostępne w przypadku kolejnych rozszerzeń UE[19].

Członkowie Parlamentu są niezależni w wykonywaniu swego mandatu i reprezentują swoich wyborców. Nie mogą przyjmować instrukcji ani od rządów państw, których są obywatelami, ani od parlamentów narodowych, ani od innych instytucji i organów UE. Nie mogą również pełnić żadnych innych funkcji czy zajmować stanowisk. Posłowie w Parlamencie zasiadają według przynależności do jednego z ośmiu[20] ogólnoeuropejskich ugrupowań politycznych, tzw. frakcji (rysunek 3.3). Jednakże w celu dyskusji i ewentualnego wspierania interesów kraju, skąd pochodzą mogą tworzyć koła narodowe. Poszczególne frakcje reprezentują cały wachlarz poglądów na temat integracji europejskiej: od skrajnego federalizmu po otwarty eurosceptycyzm.

Posłowie do PE pracują w komisjach. Komisje zalecają przygotowanie wniosków ustawodawczych za pośrednictwem przyjętych sprawozdań, proponują poprawki na posiedzenie plenarne oraz powołują zespoły negocjacyjne do prowadzenia negocjacji z Radą w sprawie prawodawstwa UE. Ponadto przyjmują sprawozdania z własnej inicjatywy, organizują wysłuchania z udziałem ekspertów oraz nadzorują inne organy i instytucje UE[21].

Parlament pełni cztery podstawowe funkcje[22]:

- ustawodawczą, gdyż uczestniczy w stanowieniu prawa (wraz z Radą),
- budżetową, bo uczestniczy w ustalaniu budżetu (wraz z Radą),
- kontrolną, bo sprawuje nadzór demokratyczny nad innymi instytucjami unijnymi,
- nominacyjną, do której należy powoływanie Komisji lub zgłoszenie wobec niej wotum nieufności.

Przewodniczący Parlamentu może brać udział w spotkaniu merytorycznym przed szczytem unijnym, podczas którego informuje członków Rady Europejskiej o stanowisku PE w stosunku do aktualnych problemów będących przedmiotem obrad Rady Europejskiej.

Parlament Europejski ma trzy siedziby. W Strasburgu, gdzie jest główna siedziba, odbywają się sesje plenarne, w Brukseli odbywają się sesje dodatkowe oraz spotkania komisji parlamentarnych, natomiast w Luksemburgu mieści się Sekretariat Generalny PE czyli administracja.

---

[19] Parlament Europejski, P8_TA-PROV(2018)0249, Composition of the European Parliament, European Parliament legislative resolution of 13 June 2018 on the draft European Council decision establishing the composition of the European Parliament (00007/2018 – C8-0216/2018 – 2017/0900(NLE)).

[20] Liczebność grup politycznych zmienia się w poszczególnych kadencjach Parlamentu Europejskiego.

[21] *Parlament Europejski. Komisje*, http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/about-committees.html, (dostęp 03.01.2018).

[22] Por. J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracje europejskie..., op. cit.*, s. 101; A. Wierzchowska, *System instytucjonalny..., op. cit.*, s. 147.

Rysunek 3.3. Grupy polityczne w Parlamencie Europejskim oraz ich rozkład i liczba posłów (stan na styczeń 2017).



Źródło: *Parlament Europejski. Grupy polityczne*, http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/hemicycle.html, (dostęp 31.01.2018).

W odróżnieniu do instytucji reprezentującej interesy obywateli państw członkowskich, Komisja Europejska jest unijnym organem ponadnarodowym. Jest to główna instytucja zarządzająca Unią Europejską, a terminu „Komisja" używa się w dwóch znaczeniach, jako odnoszącego się do:

- członków Komisji, tj. zespółu osób (po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego) wyznaczonych przez rządy państw członkowskich i zaakceptowanych przez Parlament Europejski do kierowania instytucją o tej nazwie i podejmowania w jej imieniu decyzji,
- samej instytucji i jej całego personelu[23].

[23] A.A. Ambroziak, *Komisja Europejska* [w:] *Proces decyzyjny…*, *op. cit.*, s. 37.

Komisja jest instytucją politycznie niezależną, która reprezentuje i chroni wspólne interesy Unii Europejskiej jako całości. Również jej poszczególni członkowie, komisarze, są niezależni i nie mogą przyjmować żadnych instrukcji z rządów lub innych organów międzynarodowych czy unijnych[24]. Dlatego w Komisji Europejskiej nie są reprezentowane interesy państw członkowskich, a komisarze nie funkcjonują jako reprezentanci państw, których są obywatelami. Jednakże w praktyce komisarze nie są całkiem neutralni, ponieważ wielu z nich piastowało wcześniej wysokie stanowiska polityczne (byli premierami, ministrami) w państwach, z których pochodzą. W związku z tym znają oni dobrze problemy i uwarunkowania państwa pochodzenia, co może mieć wpływ na prezentowane przez nich stanowisko[25].

Komisja to instytucja skupiona tylko i wyłącznie na interesie Unii Europejskiej, a zwłaszcza na jej efektywnym funkcjonowaniu w ramach wytyczonych przez traktaty. Decyzje podejmowane przez Komisję są kolegialne, co oznacza, iż wszyscy komisarze powinni promować ostateczne wyniki decyzji Komisji.

Do podstawowych zadań Komisji Europejskiej należą[26]:

- inicjatywa ustawodawcza – komisja przygotowuje projekty aktów prawnych, chyba że traktat stanowi inaczej;
- zarządzanie Unią – komisja pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, w tym wykonuje budżet i zarządza programami unijnymi;
- nadzorowanie przestrzegania prawa – pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości UE, Komisja czuwa nad stosowaniem oraz przestrzeganiem traktatów i legislacji unijnej przez państwa członkowskie oraz przedsiębiorców, a także środków przyjmowanych przez instytucje na podstawie traktatów, tzw. „strażniczka traktatów";
- reprezentacja Unii na zewnątrz, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach.

Interesy poszczególnych państw członkowskich nie zawsze są zgodne z interesem UE lub państwa członkowskie nie przestrzegają określonych zasad czy też nie podejmują określonych działań, dlatego Komisja często uczestniczy w sporach z państwami członkowskimi. Wykonując swoje funkcje Komisja współpracuje z innymi instytucjami unijnymi, a zwłaszcza z Radą i Parlamentem Europejskim, a także z parlamentami narodowymi państw członkowskich za pośrednictwem stałych przedstawicieli i oficerów łącznikowych parlamentów narodowych[27].

Struktura administracyjna Komisji opiera się na 28 Dyrekcjach Generalnych (DG) oraz służbach ogólnych i wewnętrznych. Dyrekcje generalne KE pełnią funkcje zbliżone do ministerstw w administracjach narodowych państw członkowskich UE i re-

[24] Art. 245 TFUE.
[25] A.A. Ambroziak, *Komisja Europejska,* [w:] *Proces decyzyjny…, op. cit.,* s. 39.
[26] A. Wierzchowska, *System instytucjonalny…, op. cit.,* s. 119; M. Sapała, *Instytucje Unii…, op. cit.,* s. 63-65.
[27] A.A. Ambroziak, *Komisja Europejska,* [w:] *Proces decyzyjny…, op. cit.,* s. 80.

alizują politykę prowadzoną przez komisarza zgodnie z planem prac KE[28]. Siedziba Komisji znajduje się w Brukseli.

W celu zapewnienia efektywnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości powołano Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Jest to instytucja sądownicza Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA). Czuwa on, we współpracy z sądami państw członkowskich, nad jednolitym stosowaniem i jednolitą wykładnią prawa Unii.

Trybunał spełnia trzy podstawowe funkcje[29]:

- kontroluje legalność aktów prawnych instytucji Unii Europejskiej,
- czuwa nad poszanowaniem przez państwa członkowskie i instytucje unijne obowiązków wynikających z traktatów,
- dokonuje wykładni prawa Unii obowiązującą we wszystkich krajach UE (na wniosek sądów krajowych).

TSUE jest najważniejszym organem prawnym UE i ostatnią instancją apelacyjną. Może orzekać o zgodności prawa UE z traktatami, odpowiada na pytania sądów krajowych dotyczące interpretacji prawa unijnego. Trybunał rozstrzyga też spory prawne między instytucjami UE a państwami członkowskimi. W określonych sytuacjach do Trybunału mogą również wnosić sprawy osoby fizyczne, przedsiębiorstwa lub organizacje, które uważają, że ich prawa zostały naruszone przez instytucje UE. Dzięki swojemu orzecznictwu Trybunał wyjaśnia i doprecyzowuje zasady leżące u podstaw procesu integracji i często wyznacza kierunek rozwoju UE[30].

Struktura Trybunału zmieniała się na przestrzeni lat. Obecnie obejmuje ona Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd (od 1989 r.)[31]. Każde państwo członkowskie może nominować jednego sędziego do Trybunału Sprawiedliwości, natomiast w Sądzie zasiada 46 sędziów, w tym co najmniej po jednym przedstawicielu z każdego państwa. Dodatkowo w Trybunale Sprawiedliwości funkcjonują tzw. rzecznicy generalni. Ich zadaniem jest publiczne przedstawianie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnionych wniosków w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości UE wymagają jego zaangażowania.

Trybunał jest instytucją niezależną i nie reprezentuje stanowiska instytucji unijnych ani państw członkowskich. TSUE dba o prawidłowe stosowanie i interpretację przepisów prawa unijnego i jest jedyną instytucją uprawioną do takiej interpretacji.

Inną instytucją weryfikującą działalność organów Unii Europejskiej jest Europejski Trybunał Obrachunkowy odpowiedzialny za kontrolę finansów UE[32]. Jako zewnętrzny kontroler Unii Europejskiej przyczynia się do poprawy zarządzania

[28] *Ibidem*, s. 48.

[29] Trybunał Sprawiedliwości UE, *Informacje ogólne*, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/pl/ (dostęp 03.01.2018).

[30] M. Sapała, *Instytucje Unii..., op. cit.*, s. 79.

[31] W latach 2004-2016 funkcjonował również Sąd do spraw Służby Publicznej, a jego właściwości zostały powierzone Sądowi, w wyniku reformy systemu sądowniczego Unii.

[32] Art. 285 TFUE.

finansami UE i pełni funkcję niezależnego strażnika interesów finansowych jej obywateli[33]. W tym celu swoje funkcje pełni na zasadzie pełnej niezależności kierując się wyłącznie ogólnym interesem Unii. Do podstawowych funkcji ETO należą[34]:

- kontrola wszystkich dochodów i wydatków Unii pod względem ich zgodności z prawem i prawidłowości formalnej oraz zapewnienie należytego zarządzania finansami,
- sporządzanie rocznego sprawozdania po zamknięciu każdego roku budżetowego,
- wspomaganie Parlamentu Europejskiego i Rady w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu.

W skład ETO każde państwo członkowskie może zaproponować jednego przedstawiciela mianowanego na 6-letnią kadencję[35].

„Najmłodszą" instytucją unijną jest Europejski Bank Centralny (EBC). Utworzony 1 czerwca 1998 r. został włączony do grona instytucji w znaczeniu traktatowym na mocy traktatu lizbońskiego. Razem z bankami centralnymi państw strefy euro tworzy Eurosystem, a z bankami centralnymi wszystkich państw członkowskich UE (niezależnie od ich waluty) – Europejski System Banków Centralnych (ESBC).

Eurosystem pełni funkcję banku centralnego unii walutowej[36], a EBC jest główną instytucją zarządzającą wspólną walutą euro[37]. Celem podstawowym ESBC, a więc i EBC, jest utrzymanie stabilności cen[38]. Główne zadania EBC polegają na prowadzeniu polityki pieniężnej Unii, przeprowadzaniu operacji walutowych związanych z utrzymywaniem stabilności cen, utrzymywaniem i zarządzaniem oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich oraz na popieraniu należytego funkcjonowania systemów płatniczych[39].

Na mocy zapisów traktatowych EBC jest całkowicie niezależny od instytucji unijnych czy państw członkowskich, co przejawia się w niezależności dotyczącej prowadzenia polityki pieniężnej w strefie euro oraz niezależności personalnej i finansowej. EBC musi też przestrzegać zasad przejrzystości działań dotyczących przede wszystkim podejmowanych decyzji w odniesieniu do prowadzonej polityki pieniężnej[40]. Niezależność i siła EBC są gwarantem stabilności monetarnej strefy euro[41].

EBC jest zarządzane przez trzy ciała decyzyjne: Zarząd, Radę Prezesów i Radę Ogólną, która przestanie istnieć, gdy wszystkie państwa UE znajdą się w strefie euro.

---

33 *Europejski Trybunał Obrachunkowy*, http://www.eca.europa.eu/pl/ (dostęp 03.01.2018).
34 A. Wierzchowska, *System instytucjonalny..., op. cit.*, s. 193.
35 Art. 286 TFUE.
36 R. Kokoszyński, *Europejski Bank Centralny* [w:] *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2010, s. 67.
37 M. Sapała, *Instytucje Unii..., op. cit.*, s. 81.
38 Stabilność cen określona jest jako utrzymanie inflacji na poziomie poniżej 2% dla wskaźnika cen konsumpcyjnych (HICP).
39 Rola i zadania są szczegółowo opisane w TFUE oraz statucie EBC i ESBC (Protokół 4 dołączony do TFUE).
40 R. Kokoszyński, *Europejski Bank..., op. cit.*, s. 85-87.
41 M. Sapała, *Instytucje Unii..., op. cit.*, s. 82.

Ponieważ EBC jest centralnym ośrodkiem decyzyjnym Eurosystemu i ESBC, to jego organy są również ich organami decyzyjnymi[42]. Najważniejszą rolę w Eurosystemie pełni Rada Prezesów, składająca się z zarządu EBC oraz prezesów narodowych banków centralnych państw strefy euro. Natomiast zarząd EBC podejmuje decyzje operacyjne i odpowiada za wszystkie bieżące sprawy EBC, w tym za realizację ustalonej przez Radę Prezesów polityki pieniężnej. Członkowie zarządu EBC muszą być obywatelami państw członkowskich strefy euro cieszący się autorytetem i mający doświadczenie w dziedzinie pieniądza lub bankowości.

W systemie instytucjonalnym UE funkcjonują także dwa niezależne organy doradcze: Komitet Ekonomiczno-Społeczny (KES) i Komitet Regionów (KR). Są one organami konsultacyjnymi trzech instytucji: Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego[43]. Obie instytucje spełniają podobne funkcje polegające na wydawaniu opinii oraz doradzaniu instytucjom unijnym w zakresie wyznaczonym przez traktaty: KES przede wszystkim w zakresie polityki gospodarczej i społecznej, natomiast KR w odniesieniu do polityki regionalnej, ochrony środowiska, edukacji i transportu. Opinie Komitetów nie są jednak wiążące dla instytucji unijnych[44].

Doradzanie i wydawanie opinii w różnych obszarach tematycznych kształtuje skład tych dwóch komitetów[45]. W skład KES wchodzą przedstawiciele pracodawców (przedsiębiorców) i pracowników (np. związki zawodowe) oraz przedstawiciele rolników oraz organizacji pozarządowych z różnych obszarów życia społecznego (np. organizacje społeczne, kulturalne, sportowe). W skład KR wchodzą zaś przedstawiciele społeczności regionalnych i lokalnych wybrani w demokratycznych wyborach. Osoby te pracując w swoich wspólnotach znają problemy swoich obywateli i stają się rzecznikami interesów regionalnych i lokalnych wobec UE, a jednocześnie powinny przekazywać informacje o sprawach europejskich do swoich społeczności lokalnych.

3.3. Podział kompetencji pomiędzy UE a jej państwa członkowskie

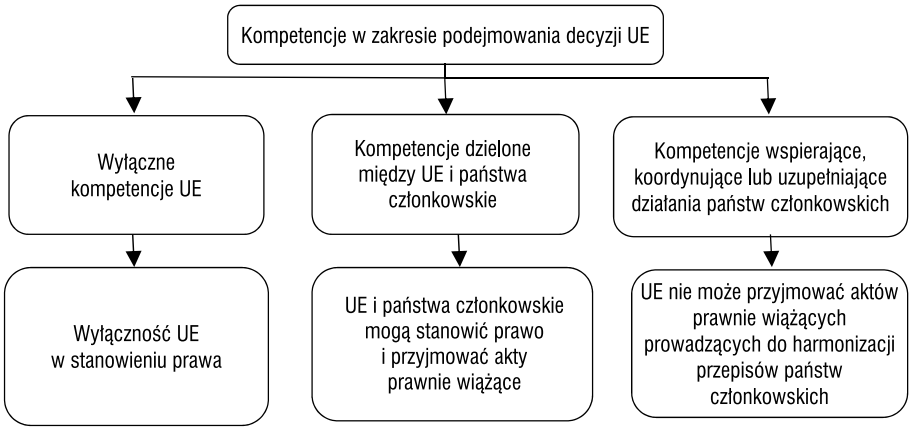
Unia Europejska jest organizacją, która ma wyznaczone cele gospodarcze, społeczne i polityczne. Państwa członkowskie zgodziły się, najczęściej potwierdzając swoją zgodę w referendum akcesyjnym, iż pewne uprawnienia dotyczące stanowienia prawa oraz zarządzania zostaną przekazane w całości na szczebel unijny (ponadnarodowy, w którym mogą brać skuteczny efektywny udział), natomiast inne będą podlegały regułom unijnym w ograniczonym zakresie lub wcale. Takie podejście jest dość oczywiste mając na uwadze dobro wspólne jakim jest UE i jej rozwój przy

[42] *Ibidem*, s. 82-85, A. Wierzchowska, *System instytucjonalny..., op. cit.*, s. 203-207.
[43] Art. 300 TFUE ust.1.
[44] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska..., op. cit.*, s. 127.
[45] Art. 300 TFUE ust 2 i 3.

zachowaniu odrębności i różnorodności jej państw członkowskich. Jednakże podział kompetencji jest rzeczą bardzo trudną do jednoznacznego i precyzyjnego rozstrzygnięcia[46]. Od momentu powstania Wspólnot Europejskich pojawiało się wiele nieporozumień, sporów oraz kontrowersji na tym tle. Pewne rozwiązania co do podziału kompetencji ukształtowały się w praktyce, natomiast zostały wyraźnie rozgraniczone i sformułowane dopiero w traktacie lizbońskim z 2007 r.

Zgodnie z art. 5 TUE, UE działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej w traktatach przez państwa członkowskie. Kompetencje te zostały podzielone na trzy grupy, charakteryzujące się odmiennymi warunkami, do których przypisano odpowiednie obszary[47]: kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone między UE i państwa członkowskie oraz kompetencje wspierające, koordynujące lub uzupełniające (rysunek 3.4).

Rysunek 3.4. Rodzaje kompetencji UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 2 TFUE.

W obszarach wyłącznej kompetencji tylko Unia (instytucje UE) może stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące. Stanowienie prawa krajowego w tych dziedzinach może mieć miejsce tylko w uzasadnionych przypadkach (które nie są sprzeczne z prawem UE). Zgodnie z przepisami traktatowymi kompetencje wyłączne UE ma w sześciu obszarach: unia celna, reguły konkurencji na rynku wewnętrznym UE, polityka pieniężna dla strefy euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, wspólna polityka handlowa oraz zawieranie umów międzynarodowych, jeśli ich zawarcie przewiduje akt prawny Unii lub też jest to niezbędne dla wykonywania przez UE jej wewnętrznych kompetencji[48].

[46] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska...., op. cit.*, 63.
[47] Art. 2 TFUE.
[48] Art. 3 TFUE.

Kompetencje dzielone oznaczają, że Unia Europejska wspólnie z państwami członkowskimi może stanowić prawo w danym obszarze. Oznacza to wymóg współdziałania instytucji europejskich oraz podejmowania decyzji umożliwiających uwzględnienie interesów narodowych państw członkowskich. Kompetencje dzielone stosowane są w wielu obszarach określonych w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i obejmują między innymi: rynek wewnętrzny, politykę spójności, transport czy rolnictwo i rybołówstwo (z wyłączeniem ochrony zasobów mórz, które należą do kompetencji wyłącznych UE)[49].

Ostatni rodzaj kompetencji dotyczy takich dziedzin o wymiarze europejskim jak: ochrona zdrowia ludzkiego, przemysł, turystyka, edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, kultura, współpraca administracyjna i ochrona ludności[50]. Są to obszary, które przyczyniają się do rozwoju Unii w długiej perspektywie czasowej. W tych obszarach decyzje oraz tworzenie prawa pozostają jednak w gestii państw członkowskich ze względu na bezpośrednie zaangażowanie krajowych środków oraz osiąganie krajowych celów. Unia (a więc wspólnie państwa członkowskie) może jedynie podejmować działania wspierając państwa członkowskie lub podejmując inne działania prowadzące do lepszego funkcjonowania UE jako całości.

W odniesieniu do niektórych obszarów funkcjonowania UE, państwa członkowskie zachowały wyłączne kompetencje w stanowieniu prawa i podejmowaniu działań. Dotyczy to np., stosowania środków zmierzających do utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, formułowania treści nauczania, organizacji systemów edukacyjnych oraz różnorodności kulturalnej i językowej.

W dziedzinach, które nie podlegają wyłącznym kompetencjom UE lub państw członkowskich, Unia Europejska powinna działać z poszanowaniem zasady pomocniczości. Została ona określona w artykule 5 ust. 3 TUE i stanowi, iż „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii". Oznacza to, że wyklucza ona interwencję Unii (a więc inicjatywy legislacyjnej Komisji Europejskiej) w sprawach, które mogą zostać skutecznie uregulowane przez państwa członkowskie na szczeblu centralnym, regionalnym lub lokalnym, oraz legitymizuje wykonywanie przez Unię uprawnień w sytuacji, gdy państwa członkowskie nie są w stanie w wystarczający sposób osiągnąć celów proponowanego działania[51]. Zasadę te można zilustrować następującym określeniem: „tyle państwa członkowskiego, ile można, tyle Unii, ile koniecznie potrzeba"[52].

---

[49] Art. 4 TFUE.

[50] Art. 6 TFUE.

[51] *Parlament Europejski: Zasada pomocniczości*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/display Ftu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html, (dostęp 30.01.2017).

[52] M. Kruk, *Wokół zasady pomocniczości. Kilka uwag o jej znaczeniu i gwarancjach w Unii Europejskiej*, „Ius Novum" 2016, nr 4, s. 29.

Nad przestrzeganiem stosowania zasady pomocniczości przez instytucje unijne, szczególnie Komisję Europejską, czuwają parlamenty narodowe[53]. Wprowadzenie takiego rozwiązania do traktatu lizbońskiego jest odpowiedzią na pogłębiający się deficyt demokracji, którego jednym z przejawów stała się systematyczna redukcja znaczenia politycznego i prawnego parlamentów narodowych[54]. W trakcie postępu procesów integracyjnych to właśnie parlamenty narodowe straciły najbardziej na znaczeniu, przede wszystkim w tych obszarach, w których decyzje podejmowane są na szczeblu unijnym. W takich wypadkach parlamenty narodowe zostały sprowadzone właściwie do roli wykonawców decyzji podejmowanych przez instytucje unijne.

Parlamenty narodowe są angażowane w procedurę stanowienia prawa UE zarówno na etapie formułowania ogólnych koncepcji legislacyjnych, opracowywania koncepcji konkretnych projektów, jak również na etapie gotowego projektu aktu prawnego. Zgodnie z postanowieniami traktatowymi, Komisja Europejska ma obowiązek przesłać parlamentom narodowym projekty aktów prawodawczych[55], natomiast parlamenty narodowe mają prawo wyrazić swoją opinię czy proponowane akty prawne mogą być przyjęte. Jeżeli część parlamentów narodowych uzna dany akt prawny za niezgodny z zasadą pomocniczości (wystawi negatywną opinię) to można zastosować procedurę tzw. żółtej kartki[56] (rysunek 3.5). Dla skuteczności weta konieczne jest, aby negatywne opinie stanowiły przynajmniej 1⁄3 głosów przyznanych parlamentom narodowym[57]. W takim przypadku Komisja może się wycofać lub dodatkowo uzasadnić konieczność wprowadzenia takiego aktu prawnego. Przy braku osiągnięcia wymaganego progu, Komisja jedynie powinna wziąć opinie parlamentów narodowych pod uwagę. Jeżeli Komisja postanowi nie wycofywać swojego wniosku, to w pierwszym czytaniu mogą wypowiedzieć się Parlament Europejski lub Rada i odrzucić taki wniosek, jeśli uznają go za niezgodny z zasadą pomocniczości („pomarańczowa kartka"). Jeżeli mimo negatywnej opinii parlamentów narodowych, taki akt prawny zostanie przyjęty, parlamenty narodowe oraz Komitet Regionów mogą wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE o zbadanie jego legalności[58].

Wprowadzenie traktatem lizbońskim nowych uprawnień dla parlamentów narodowych w odniesieniu do kontroli działań instytucji unijnych, a zwłaszcza Komisji Europejskiej, w zakresie stanowienia prawa ma za zadanie wzmocnić rolę państw członkowskich w procesie stanowienia prawa. Zapisy te pozwalają również na zwięk-

---

53 Art. 5 TUE. *Ibidem*, s. 43.

54 C. Mik, *Raport i wytyczne do celów kontroli poszanowania zasady pomocniczości*, [w:] *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 8.

55 Zasadę pomocniczości stosuje się wyłącznie do aktów prawodawczych, natomiast nie ma ona zastosowania do innych aktów, które nie mają charakteru prawodawczego, np. akty wykonawcze, umowy międzynarodowe, opinie i zalecenia. *Ibidem*, s. 42.

56 Art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączonego do traktatu z Lizbony.

57 Po jednym głosie na każdą izbę w parlamentach dwuizbowych i po dwa głosy na parlamenty jednoizbowe.

58 Mechanizm monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości został przedstawiony w J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska...*, *op. cit.*, s. 81.

szenie wpływu państw członkowskich na rządzenie Unią Europejską i określanie co leży w ich indywidualnym interesie[59].

Rysunek 3.5. Kontrola przez parlamenty narodowe w praktyce – procedura „żółtej kartki" (przykłady)

1) Pierwsza „żółta kartka" – maj 2012 – wniosek w sprawie rozporządzenia Komisji dotyczącego wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.
   Opinia negatywna: 12 parlamentów narodowych / izb parlamentów spośród 40 (19 na 54 przyznane głosy).
   Rezultat: Komisja wycofała swój wniosek, uważając niemniej, że nie stwierdzono naruszenia zasady pomocniczości.
2) Październik 2013 r. – wniosek dotyczącym rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej
   Opinia negatywna: 14 izb parlamentów narodowych z 11 państw członkowskich (18 głosów).
   Rezultat: Komisja postanowiła nie wycofywać wniosku, podając, że prawdopodobnie zostanie on – jako zgodny z zasadą pomocniczości – wprowadzony w życie w drodze wzmocnionej współpracy.
3) Maj 2016 – wniosek w sprawie zmiany dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.
   Opinia negatywna: 14 izb z 11 państw członkowskich w maju 2016 r.
   Rezultat: Komisja postanowiła nie wycofywać wniosku, stwierdzając, że nie narusza on zasady pomocniczości.

Źródło: *Parlament Europejski, Zasada pomocniczości,* http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf /pl/ FTU_1.2.2.pdf (dostęp 31.01.2017).

* * *

Od 2009 r. po Traktacie z Lizbony kompetencje, odpowiedzialność i władza głównych instytucji unijnych są podzielone i można je scharakteryzować następująco:

- Rada Europejska – wskazuje kierunki rozwoju Unii (polityczne i gospodarcze) oraz podejmuje działania pobudzające integrację europejską,
- Rada Unii Europejskiej – decyduje o uchwalanym prawie oraz jest platformą współpracy międzyrządowej dla prowadzenia polityk gospodarczych w celu rozwoju Unii,
- Parlament Europejski – reprezentuje obywateli Unii Europejskiej oraz uczestniczy w stanowieniu (uchwalaniu wspólnie z Radą) prawa i określaniu budżetu,
- Komisja Europejska – jest niezależną od państw członkowskich instytucją europejską, która zarządza Unią „na bieżąco" oraz proponuje środki prawne,
- Trybunał Sprawiedliwości UE – zapewnia przestrzeganie prawa unijnego,
- Trybunał Obrachunkowy – czuwa nad finansami UE,
- Europejski Bank Centralny – czuwa nad polityką pieniężną strefy euro.

Instytucje unijne są odpowiedzialne za obszary przypisane im w traktatach w wyniku zgody państw członkowskich na przeniesienie części kompetencji na poziom unijny. Jednakże tylko niewielka część uprawnień została przeniesiona na ten

[59] C. Mik, *Raport i wytyczne..., op. cit.,* s. 29.

poziom w całości. W większości państwa członkowskie zachowały część lub nawet całość kompetencji. W takich dziedzinach instytucje UE nie mogą podejmować decyzji nie uwzględniając stanowiska państw członkowskich.

Bibliografia

Ambroziak A.A., *Grupy robocze i komitety Rady*, [w:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A.A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

Ambroziak A.A., *Komisja Europejska*, [w:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A.A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

Ambroziak A.A., *Rada*, [w:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A.A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty Ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012.

Decyzja Rady (UE) 2016/1316 z dnia 26 lipca 2016 zmieniająca decyzję 2009/908/UE ustanawiającą środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącą przewodniczenia w organach przygotowawczych Rady, Dz. Urz. UE 2016 L 208/42.

Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania Prezydencji Rady, Dz. Urz. UE 2009 L 315/50.

Kokoszyński R., *Europejski Bank Centralny*, [w:] *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2010.

Kruk M., *Wokół zasady pomocniczości. Kilka uwag o jej znaczeniu i gwarancjach w Unii Europejskiej*, Ius Novum, 4/2016.

Mik C., *Raport i wytyczne do celów kontroli poszanowania zasady pomocniczości*, [w:] *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

Parlament Europejski, P8_TA-PROV(2018)0249, Composition of the European Parliament, European Parliament legislative resolution of 13 June 2018 on the draft European Council decision establishing the composition of the European Parliament (00007/2018 – C8-0216/2018 – 2017/0900(NLE)).

Parlament Europejski. Grupy polityczne, http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/ hemicycle.html

Parlament Europejski. Komisje, http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/about-committees.html

Parlament Europejski: Zasada pomocniczości, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/display Ftu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html

Pawłowska M., *Rada Europejska*, [w:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A.A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności przy Traktacie z Lizbony.

Rada Unii Europejskiej. *Organy przygotowawcze Rady*, http://www.consilium.europa.eu/pl/ council--eu/preparatory-bodies/

Rada Unii Europejskiej. *Składy Rady*, http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/

Rada Unii Europejskiej. *System głosowań*, http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/voting--system/

Sapała M., *Instytucje Unii Europejskiej*, [w:] *Europa 2014+*, red. E Małuszyńska i G. Mazur, Difin, Warszawa 2015.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE 2012 C 326/47.

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE 2012 C 326/13.

Trybunał Obrachunkowy, www.eca.europa.eu

Trybunał Sprawiedliwości UE, Informacje ogólne, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/ Jo2_ 6999/pl/

Wierzchowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Część metodyczna

Wybrana literatura

Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty Ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012.

Sapała M., *Instytucje Unii Europejskiej*, [w:] *Europa 2014+*, red. E Małuszyńska i G. Mazur, Difin Warszawa 2015.

Wierzchowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Portal Unii Europejskiej, europa.eu

Strony internetowe poszczególnych instytucji unijnych.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

W czasie zajęć uczestnicy zapoznają się z systemem instytucjonalnym Unii Europejskiej. Dowiedzą się o zakresie kompetencji poszczególnych instytucji oraz o ich zależności od państw członkowskich. Poznają istotę podziału kompetencji dotyczących podejmowania działań w zakresie różnych typów polityk oraz istotę zasady pomocniczości.

Cele zajęć

- przekazanie wiedzy na temat poszczególnych poziomów instytucjonalnych Unii Europejskiej,
- nabycie umiejętności scharakteryzowania unijnych instytucji,
- przekazanie wiedzy na temat rodzajów kompetencji UE,

- wyjaśnienie wpływu państw członkowskich na podejmowanie decyzji w UE poprzez znajomość instytucji unijnych oraz znajomość idei kontroli stosowania zasady pomocniczości.

Słowa kluczowe

- instytucje unijne;
- system instytucjonalny;
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości UE, Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny;
- instytucje pomocnicze;
- trójkąt instytucjonalny;
- kompetencje UE: wyłączne, dzielone, wspierające i koordynujące;
- zasada pomocniczości.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- prezentacja multimedialna,
- analiza tekstów źródłowych,
- praca w grupach.

Przebieg zajęć

1. Na wstępie przekaż uczestnikom zajęć, że w ich trakcie zapoznają się z systemem instytucjonalnym UE oraz podziałem kompetencji pomiędzy UE a jej państwa członkowskie.
2. Podziel uczestników zajęć na sześć grup, z których każda reprezentuje jedną instytucję unijną. Rozdaj im odpowiednie fragmenty tekstu, na podstawie których powinni przedstawić krótką charakterystykę danej instytucji. Powiedz, że szczególną uwagę powinni zwrócić na to:
   - jaką funkcję pełni dana instytucja w UE,
   - jak wybierani są członkowie tej instytucji,
   - czy dana instytucja reprezentuje Unię jako całość czy uwzględniany jest interes państwa członkowskiego,
   - czy reprezentanci państw członkowskich w tej instytucji są niezależni czy zależni od rządów swoich krajów.

   Informacje można zapisywać na tablicy.
3. Po przeanalizowaniu tekstu przez uczestników podsumuj krótko system instytucjonalny UE oraz zależności między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi.
4. Następnie przedstaw krótką prezentację multimedialną prezentującą instytucje unijne oraz podział kompetencji pomiędzy instytucjami UE a państwami członkowskimi w zależności od prowadzonych działań. Omów na przykładzie polityki regionalnej

ideę kompetencji dzielonych oraz ideę zasady pomocniczości i jej zastosowania w systemie instytucjonalnym UE.

5. Na zakończenie zajęć podsumuj treści zaprezentowane w ich trakcie.
6. Dla utrwalenia wiadomości z zajęć, jako zadanie domowe, poleć uczestnikom wyszukanie przedstawicieli Polski w poszczególnych instytucjach, ich liczebność oraz jakie pełnią funkcje.