

**OLGA JASIŃSKA-CIEŚLIŃSKA**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie  
stypendystka programu Stypendiów Doktoranckich PWSZ  
w Sulechowie finansowanego przez budżet państwa oraz UE z EFS

**KRYSTYNA KNYSPEL**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie  
stypendystka programu Stypendiów Doktoranckich PWSZ  
w Sulechowie finansowanego przez budżet państwa oraz UE z EFS

# System instytucjonalny Wspólnot Europejskich oraz Unii Europejskiej w procesie legislacyjnym

## 1. Wstęp

Wspólnoty Europejskie w celu wykonywania swoich podstawowych zadań traktatowych działają za pomocą systemu instytucjonalnego, który jednocześnie mieści się w jednolitych ramach instytucjonalnych Unii Europejskiej (UE) wraz z zasadami panującymi pomiędzy nimi<sup>1</sup>.

Głównymi organami wspólnotowymi są: Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, które stanowią ogniwo w procesie legislacyjnym, jak również Europejski Trybunał Sprawiedliwości wraz z Sądem Pierwszej Instancji oraz Trybunał Biegłych Rewidentów.

---

<sup>1</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 111.

Jak już wspomniano wskazane instytucje są również organami Unii Europejskiej. Natomiast z Traktatu o Unii Europejskiej wynika, iż instytucją powołaną na mocy tych przepisów jest Rada Europejska. Dlatego wielu podkreśla, że jest to jedyny organ Unii Europejskiej wymieniony w traktacie założycielskim.

Na system instytucjonalny składają się również organy doradcze, m. in.: Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Rzecznik Praw Obywatelskich a także organy finansowe, np. Europejski Bank Centralny.

W niniejszym opracowaniu skupiono się na organach spełniających wiodącą rolę podczas procesu legislacyjnego, które realizują cele Unii Europejskiej zapisane w aktach prawa pierwotnego<sup>2</sup>. Jednocześnie jest to próba odtworzenia modelu procedur powstawania aktów prawa pochodnego<sup>3</sup> UE, w świetle stanowiska doktryny rozpowszechnionej w Polsce.

## 2. Komisja Europejska

Komisja jest organem politycznym Wspólnot o charakterze ponadnarodowym, w którym zarówno jej członkowie, jak i proces podejmowania decyzji nie zależą od państw członkowskich<sup>4</sup>.

Komisja Europejska w traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich<sup>5</sup>, nazywana była „Komisją”. W Traktacie z Paryża<sup>6</sup> określono ją mianem

---

<sup>2</sup> Prawo pierwotne UE obejmuje umowne prawo międzynarodowe powołujące Wspólnoty do życia i stwarzające podstawy ich ustroju. Mianem tym określa się Traktaty założycielskie, aneksy i protokoły do nich, a także ich uzupełnienia i modyfikacje. Chodzi więc o prawo stworzone bezpośrednio przez państwa członkowskie. Przepisy prawa pierwotnego razem z ogólnymi zasadami prawa tworzą konstytucyjne podstawy systemu prawnego Unii; M.M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, pod red. M.M. Kenig-Witkowskiej, Warszawa 2006, s. 146-150.

<sup>3</sup> Art. 249 TWE ustanawia źródła prawa pochodnego: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, opinie, zalecenia wydawane przez instytucje Wspólnot Europejskich; szerzej: M.M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, *Źródła prawa Unii...*, *op. cit.*, s. 158-189.

<sup>4</sup> M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2006, s. 97.

<sup>5</sup> Tzw. Traktaty Rzymskie – podpisane w 1957 r. w celu powołania Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EURATOM) na mocy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) na mocy Traktatu powołującego Europejską Wspólnotę Gospodarczą – przekształconą we Wspólnotę Europejską na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>6</sup> Traktat z 1951 r. powołujący Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS).

„Wysokiej Władzy”, zaś po wejściu Traktatu z Maastricht<sup>7</sup> na mocy własnej decyzji przybrała nazwę Komisji Europejskiej, która obecnie jest jej nazwą oficjalną<sup>8</sup>.

Po powstaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), gdy szerzono koncepcję daleko idącej integracji europejskiej i budowania ponadnarodowego systemu instytucjonalnego, nadano Komisji szerokie uprawnienia w zakresie stanowienia i wykonywania prawa, znacznie szersze niż kompetencje przysługujące Radzie<sup>9</sup>. W chwili powołania Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EURATOM) i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), stwierdzono, że tak znaczne rozbudowanie zadań Komisji jest sprzeczne z traktatami rzymskimi, dlatego też znaczenie Komisji zostało umniejszone i stała się ona ciałem bardziej wykonawczym niż kierującym<sup>10</sup>.

Komisja powoływana jest na podstawie art. 213 i nast. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Gospodarczą (TWE) oraz art. 126 i nast. Traktatu powołującego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA). W skład Komisji wchodzi jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego. Liczba komisarzy może zostać zmieniona jednomyślną decyzją Rady Unii Europejskiej. Na procedurę powołania składają się trzy etapy. Pierwszy etap to desygnacja przez Radę działającą w składzie szefów państw lub rządów, kwalifikowaną większością głosów, osoby która będzie mianowana przewodniczącym<sup>11</sup> Komisji, po

---

<sup>7</sup> Traktat z Maastricht z 1992 r. konstytuujący Traktat o Unii Europejskiej, tekst polski Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30.

<sup>8</sup> J.A. Wojciechowski, *Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1995, s. 50, szerzej: J.A. Wojciechowski, *Instytucje Wspólnoty Europejskiej*, [w:] Biuletyn – Centrum Europejskie UW z 1991 r., nr 2, s. 65-76, J.A. Wojciechowski, *Instytucje Wspólnoty Europejskiej*, [w:] Biuletyn – Centrum Europejskie UW z 1991, nr 4, s. 26-48.

<sup>9</sup> J. Galster, Z. Witkowski, *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu amsterdamskiego*, Toruń 1999, s.119.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 114-115.

<sup>11</sup> W Traktacie z Nicei (art. 213 TWE zostały zmienione na mocy art. 4 ust. 1 Protokołu o Rozszerzeniu UE załączonego do Traktatu z Nicei, a następnie zmodyfikowane przez art. 45 ust. 2 pkt d Aktu dotyczącego warunków przystąpienia z 16.04.2003) znacząco poszerzono kompetencje przewodniczącego Komisji. Treść art. 217 TWE wskazuje, że Komisja funkcjonuje pod politycznym kierownictwem przewodniczącego, który decyduje o jej wewnętrznej organizacji, mając na względzie zapewnienie spójności, skuteczności i kolegialności działania. Przewodniczący mianuje wiceprzewodniczących, wyznacza zakres obowiązków komisarzy, jak również może wezwać komisarza do rezygnacji, jeśli całe kolegium komisarzy poprze ten wniosek (art. 217 TWE). Taki zapis artykułu 217 w Traktacie Nicejskim spowodował, że przewodniczącą Komisji

wcześniej akceptacji kandydatury przez Parlament Europejski. W drugim etapie Rada po uzyskaniu opinii kandydata na przewodniczącego, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjmuje listę osób, które zamierza mianować na Komisarzy, sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego państwa członkowskiego<sup>12</sup>. Ostatni etap jest potwierdzeniem składu Komisji jako organu kolegialnego, poprzez zatwierdzenie przez Parlament Europejski. Aprobata tego ostatniego pozwala na formalne powołanie Komisji przez Radę na podstawie wzajemnego porozumienia się państw członkowskich<sup>13</sup>.

Traktat z Nicei zreformował zapis art. 213 TWE i art. 126 TEWEA. Od przystąpienia do Unii Europejskiej dwudziestego siódmego państwa<sup>14</sup> liczba członków ma być mniejsza niż liczba państw, tzn. zdecydowano, że reprezentowanych ma być 2/3 ogólnej liczby państw<sup>15</sup>. Komisarze mają być wybierani wg systemu rotacji, opartego na zasadzie równości. Rada decyzją jednomyślną ma ustalić zasady tego systemu oraz dokładną liczbę członków KE<sup>16</sup>.

Komisja decyduje na zasadzie kolegialności, tj. podejmuje działania większością głosów swoich członków (art. 219 w zw. z art. 213 TWE)<sup>17</sup>. Członkowie Komisji posiadają jednakowy udział w podejmowaniu decyzji, jednocześnie ponosząc odpowiedzialność polityczną<sup>18</sup> przed Parlamentem Europejskim, który może zmusić ją do dymisji (votum nieufności)<sup>19</sup>. Zasada ko-

---

pełni funkcję znacząco przypominającą funkcję premiera rządu krajowego; M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej* pod red. M. M. Kenig-Witkowskiej, Warszawa 2006, s. 102 i s. 104-105.

<sup>12</sup> J. Helios, W. Jedlicka, *Podstawy wspólnotowego prawa europejskiego dla administratywistów. Zagadnienia podstawowe*, Legnica 2005, s. 37-38.

<sup>13</sup> Z. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2000, s. 64.

<sup>14</sup> Nowy tryb powoływania Komisji ma obowiązywać od dnia, kiedy będzie trzeba ustalić skład nowej Komisji, co nastąpi po zakończeniu kadencji obecnej tj. 2009 roku. Spowodowane jest to tym, że w roku 2007 do Unii Europejskiej przystąpiła Rumunia i Bułgaria. Od tego momentu w skład Unii Europejskiej wchodzi 27 państw członkowskich.

<sup>15</sup> M. M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 102, M. Herdegen, *op. cit.*, s. 98.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 102.

<sup>17</sup> M. Herdegen, *op. cit.*, s. 99.

<sup>18</sup> M. M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 114.

<sup>19</sup> Żądanie dymisji Komisji oznacza brak akceptacji jej działań lub poszczególnych członków. Jednak Parlament nie może zdymisjonować jednego z członków Komisji. Takie uprawnienie przysługuje wyłącznie Trybunałowi Sprawiedliwości w ściśle okre-

lektywnej odpowiedzialności przejawia się również w sytuacji, kiedy Komisja przekazuje swoje kompetencje na jednego lub więcej członków w określonej dziedzinie (art. 216 TWE)<sup>20</sup>.

W TWE sformułowano trzy kryteria, których spełnienie jest koniecznym warunkiem uzyskania członkostwa w Komisji. Są to: obywatelstwo, kompetencje oraz niezależność<sup>21</sup>. Mandat komisarza wygasa z chwilą jego śmierci, rezygnacji dobrowolnej lub też w trybie art. 217 TWE na wezwanie przewodniczącego Komisji, po uzyskaniu zgody kolegium, jak również dymisji lub upływu kadencji. Dymisja następuje wobec całej Komisji, gdy Parlament udzieli votum nieufności lub wobec konkretnego członka KE w wyniku orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości (na wniosek RUE albo samej KE)<sup>22</sup>.

W procedurach legislacyjnych, w ramach aparatu urzędniczego<sup>23</sup>, Komisję wspiera Służba Prawna będąca jednostką organizacyjną, wchodzącą w jej struktury.

## 2.1. Kompetencje

Z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego Komisja stanowi wyjątkowy przykład konstrukcji ciała międzynarodowego o charakterze admi-

---

slonych okolicznościach, według przewidzianej procedury; J. A. Wojciechowski, *Institucje i porządek...*, *op. cit.*, s. 61-62.

<sup>20</sup> J.A. Wojciechowski, *Institucje i porządek...*, *op. cit.*, s. 61-62.

<sup>21</sup> Art. 213 TWE, szerzej: Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 299.

<sup>22</sup> Dymisja następująca w wyniku orzeczenie TS wobec konkretnego członka, który przestał spełniać niezbędne warunki do pełnienia tej funkcji lub jest winny poważnego uchybienia art. 216 TWE i art. 129 TEWEA) KE M. M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne ...*, *op. cit.*, s. 103-104.

<sup>23</sup> W celu wykonywania swych zadań Komisja dysponuje bardzo rozbudowanym aparatem urzędniczym, który obejmuje wiele jednostek organizacyjnych. Najważniejszą rolę w tej strukturze odgrywają tzw. Dyrekcje Generalne. Na czele Dyrekcji, które są podzielone na Dyrektoriaty, zajmujące się przydzielonymi zadaniami problemowymi, stoją Dyrektorzy Generalni. Obok Dyrekcji Generalnych istnieje Sekretariat Generalny Komisji, na czele z Sekretarzem Generalnym, który koordynuje wszystkie jednostki organizacyjne Komisji oraz utrzymuje kontakty z Radą i Parlamentem Europejskim. W strukturach organizacyjnych Komisji istnieją tzw. Służby, które są organami aktywnie wspomagającymi działanie Komisji. Przykładem takich służb są Służby Prawne i Służby Tłumaczy. Poszczególne Dyrekcje Generalne oraz służby podporządkowane są jednemu z członków Komisji; zob. M. M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 105. M. Herdegen, *op. cit.*, s. 101-102.

nistracyjnym, które skupia w płaszczyźnie swoich działań kompetencje przede wszystkim wykonawcze, ale również – w zakresie ograniczonym przepisami traktatów – kompetencje prawodawcze, a nawet quasi-sądownicze<sup>24</sup>.

Kompetencje Komisji jako organu Wspólnot Europejskich zostały ogólnie uregulowane w art. 211 TWE. Z regulacji tej wynika, że Komisja spełnia następujące funkcje: kontrolną, decyzyjną i wykonawczą, które również często nazywa się prawodawczymi oraz funkcje w zakresie stosunków zewnętrznych<sup>25</sup>.

## 2.2. Funkcja kontrolna

Według art. 211 TWE i art. 124 TEWEA funkcja kontrolna ma polegać na czuwaniu nad stosowaniem prawa wspólnotowego – zarówno postanowień traktatowych, jak również decyzji podejmowanych i przyjętych przez instytucje wspólnotowe. W taki sposób Komisja kontroluje wypełnianie postanowień traktatowych przez instytucje wspólnotowe, państwa członkowskie i inne podmioty – osoby fizyczne, osoby prawne. Możliwość kontroli wspomaga, zapisane w art. 284 TWE, prawo Komisji do pozyskiwania niezbędnych informacji, zarówno w drodze formalnej i nieformalnej. Jeżeli Komisja stwierdzi naruszenie prawa wspólnotowego przez Radę, Parlament Europejski i inne instytucje wspólnotowe może wnieść powództwo o unieważnienie aktu do Trybunału Sprawiedliwości w trybie art. 230 TWE. Również w przypadku nie wywiązania się z zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie, Komisja może uruchomić procedurę w trybie art. 226 TWE stwierdzającą naruszenie prawa wspólnotowego. Jeśli państwo to nie dostosuje się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości, Komisja ponownie może wszcząć procedurę kontrolną w trybie art. 228 TWE, co w konsekwencji skutkuje nałożeniem na państwo członkowskie ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> E. Piontek, *EWG. Instrumenty prawne zewnętrznej polityki gospodarczej*, Warszawa 1979, s. 193-194.

<sup>25</sup> Z.J. Pietraś, *op. cit.*, s. 306, M. M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 105.

<sup>26</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 106; Zob. również M. Herdegen, *op. cit.*, s. 100-101.

### 2.3. Funkcja decyzyjna

W zakresie funkcji decyzyjnej TWE<sup>27</sup> przyznaje Komisji następujące kompetencje w stosowaniu prawa:

1. Wydawanie zaleceń i opinii dotyczących zagadnień, które są przedmiotem TWE, o ile Traktat ten wyraźnie to przewiduje. Komisja, jeśli uzna za stosowne, może wydawać zalecenia i opinie w rozumieniu art. 249 TWE w każdej sprawie, która dotyczy materii traktatów wspólnotowych. Nie musi powoływać się na konkretny przepis kompetencyjny.

2. Podejmowanie decyzji czyli uchwalanie aktów prawnych przewidzianych w art. 249 TWE, jeżeli postanowienia traktatów przewidują kompetencje Komisji w danej materii. Przypadków takich jest niewiele. Wymienić można np. w zakresie prawa konkurencji<sup>28</sup>, transportu<sup>29</sup>, zbliżania ustawodawstw<sup>30</sup>.

3. Współdziałanie przy wydawaniu aktów prawnych Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w sposób przewidziany przepisami traktatowymi<sup>31</sup>. Jest to najbardziej istotna, a tym samym najważniejsza kompetencja Komisji w przypadku funkcji decyzyjnej. Komisja jest jedyną instytucją uprawnioną do inicjatywy ustawodawczej<sup>32</sup> w zakresie I filaru Unii Europejskiej. Parlament Europejski, działając zgodnie z art. 192 TWE, większością głosów swoich członków, może zwrócić się do Komisji o wystąpienie z inicjatywą legislacyjną. Również Radzie, na podstawie art. 208 TWE, przysługuje takie prawo. Są to przykłady tzw. inicjatywy legislacyjnej pośredniej. Przy czym należy zastrzec, że Komisja jako organ niezależny, nie jest związana w żaden sposób żądaniami Parlamentu czy Rady<sup>33</sup>.

Jeśli Traktaty założycielskie przewidują obowiązek Komisji do podjęcia inicjatywy legislacyjnej a organ ten zaniedba go, możliwe jest na podstawie art. 232 TWE wystąpienie ze skargą na bezczynność Komisji do Sądu Pierwszej Instancji albo Trybunału Sprawiedliwości<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> Art. 211 TWE, art. 124 TEWEA.

<sup>28</sup> Art. 86 TWE.

<sup>29</sup> Art. 76 TWE i inne.

<sup>30</sup> Art. 95 i 96 TWE i inne.

<sup>31</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 105-112.

<sup>32</sup> Wyjątkiem jest wyłączna inicjatywa legislacyjna Parlamentu Europejskiego w zakresie jednolitej ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego lub wspólnych zasad wyborczych dla państw członkowskich; M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 107.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 105-110.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 107-108.

## 2.4. Funkcja wykonawcza

Komisja posiada szereg uprawnień dotyczących wykonywania przepisów ustanawianych przez Radę. Zgodnie z art. 202 TWE i art. 124 TEWEA Rada przyznaje Komisji w aktach prawnych przez siebie podejmowanych upoważnienie do wykonywania norm. Rada w swoich postanowieniach musi określić warunki, na jakich przyznaje Komisji kompetencje wykonawcze. Przyznanie kompetencji wykonawczych jest skuteczne tylko wtedy kiedy zostaną one szczegółowo określone<sup>35</sup>.

Pisząc o funkcjach wykonawczych Komisji należałoby również nadmienić, że do zadań Komisji należy realizacja budżetu. Zgodnie z TWE (art. 274) oraz TEWEA (art. 179) Komisja realizuje budżet na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanego środków, mając na uwadze zasady rozsądnego zarządzania finansami. Określa udział każdej instytucji w ponoszonych przez nią wydatkach. Organ ten jest również odpowiedzialny za zarządzanie finansami, gdy realizację budżetu powierza się poszczególnym państwom członkowskim albo wykonuje go wspólnie z nimi<sup>36</sup>.

## 2.5. Funkcja reprezentatywna w zakresie stosunków zewnętrznych

W zakresie stosunków zewnętrznych Komisja prowadzi negocjacje umów międzynarodowych, w imieniu Wspólnot Europejskich<sup>37</sup>. Utrzymuje również stosunki z organizacjami międzynarodowymi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Światowa Organizacja Handlu<sup>38</sup>.

W zakresie tych kompetencji Komisja również działa w sferze II filaru UE Wspólnej Polityki Zagranicznej oraz filaru III Bezpieczeństwa oraz Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych. Kompetencje te polegają m.in. na zaangażowaniu Komisji w działania międzynarodowe państw człon-

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 108.

<sup>36</sup> W. Czaplinski, *System instytucjonalny UE*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2004, s. 193-195.

<sup>37</sup> Art. 133 ust. 3 TWE w zw. z art. 300 TWE.

<sup>38</sup> K. Witkowska-Chrzczonek, *System instytucjonalny Wspólnot Europejskich*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej. Zarys wykładu*, pod red. J. Galstera, Toruń 2006, s. 168.



kowskich, Wspólnot i Unii, w celu zachowania spójności pomiędzy zewnętrznymi stosunkami realizowanymi wspólną polityką zagraniczną<sup>39</sup>.

W. Czapliński podkreśla, że jako osobną funkcję Komisji Europejskiej wymienia się niekiedy reprezentowanie Wspólnot Europejskich w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości<sup>40</sup>.

### 3. Parlament Europejski

Parlament Europejski jest demokratycznym organem przedstawicielskim, który pełni rolę reprezentanta woli narodów państw należących do Wspólnot Europejskich. Jego początki sięgają czasów istnienia Zgromadzenia Ogólnego EWWiS, Zgromadzenia EWG, jak również Zgromadzenia EWEA. Ciała te zostały połączone na mocy Traktatu fuzyjnego z 1965 roku w jedno Zgromadzenie dla trzech Wspólnot Europejskich. Od początku Zgromadzenie przyjęło nazwę Parlament Europejski, jednak formalnie nazwa ta weszła do porządku prawnego dopiero na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 roku. Początkowo kompetencje Parlamentu oparte były raczej na funkcjach kontrolnych i roli obserwatora. W wyniku uzupełnień do wszystkich trzech traktatów wspólnotowych jego znaczenie wzrastało kosztem zmniejszania uprawnień Rady Unii Europejskiej<sup>41</sup>. Podstawą prawną funkcjonowania Parlamentu Europejskiego są założenia zawarte w TWE, TEWEA oraz jego Regulaminie<sup>42</sup>.

Na mocy TWE i TEWEA oraz Aktu o wyborach bezpośrednich z 20 września 1976 roku<sup>43</sup>, skład Parlamentu wywodzi się z powszechnych wyborów bezpośrednich. Członkowie wybierani są spośród przedstawicieli naro-

---

<sup>39</sup> J. Helios, W. Jedlecka, *op. cit.*, s. 43.

<sup>40</sup> W. Czapliński, *op. cit.*, s. 195. Odmiennego zdania jest M.M. Kenig-Witkowska: „Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych obejmuje również czynną i bierną zdolność procesową. Oznacza to, iż Wspólnoty reprezentowane przez Komisję mogą występować przed sądami państw członkowskich. Nie dotyczy to jednak sporów, do których rozstrzygania właściwy jest Trybunał Sprawiedliwości” – M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 111.

<sup>41</sup> M. Herdegen, *op. cit.*, s. 103.

<sup>42</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego, wyd. 16, Dz. Urz. UE L 44/2005, s. 1.

<sup>43</sup> Aktu o wyborach bezpośrednich z 20 września 1976 roku, tekst polski: Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/10 ze zmianami; akt stanowi podstawę prawną do przeprowadzania wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich i na mocy tych przepisów po raz pierwszy w 1979 roku wyłoniono skład w drodze wyborów bezpośrednich; szerzej: M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 81.

dów państw należących do Wspólnot Europejskich. Posłowie do Parlamentu Europejskiego są przedstawicielami całych społeczności Unii Europejskiej, a nie parlamentów państw członkowskich, co wskazuje na ponadnarodowy charakter tej instytucji. Należy podkreślić, iż wyłonienie składu w tym trybie, daje możliwość każdemu deputowanemu uczestnictwa we wszystkich obradach i przystępowania do procedury podejmowania decyzji, nawet jeśli jakieś państwo członkowskie wyłączone zostanie z pewnych działań<sup>44</sup>.

Obecnie wybory przeprowadzane są zgodnie z wewnętrznymi ordynacjami wyborczymi poszczególnych państw członkowskich, które będą obowiązywać do momentu wprowadzenia jednolitych procedur wyborczych wynikających z art. 190 ust. 3 TWE. Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje każdej osobie będącej obywatelem Unii Europejskiej. Każdy obywatel Unii przebywający na terytorium innego państwa członkowskiego może uczestniczyć w głosowaniu czy kandydować do Parlamentu Europejskiego, na takich samych warunkach, jak obywatel tego kraju<sup>45</sup>.

Członkowie Parlamentu Europejskiego organizują się według kryterium przynależności politycznej w tzw. frakcje. To powoduje, że deputowani nie zasiadają w nim według klucza narodowego, lecz zgodnie z przynależnością partyjną<sup>46</sup>. Art. 191 TWE podkreśla rangę partii politycznych wskazując wyraźnie, iż partie polityczne stanowią na poziomie europejskim istotny czynnik integracyjny. Przyczyniają się one do formowania europejskiej świadomości i wyrażania woli politycznej obywateli Unii<sup>47</sup>.

Deputowany, na mocy Aktu o wyborach bezpośrednich z 1976 r., nie może jednocześnie pełnić funkcji członka rządu państwa członkowskiego, być członkiem lub urzędnikiem innej instytucji wspólnotowej oraz komitetów, jak również organu dysponującego środkami przeznaczonymi dla Wspólnot lub ich instytucji<sup>48</sup>.

Pięcioletni mandat posła do Parlamentu Europejskiego, który sprawuje osobiście i w sposób nieskrępowany, wygasa w trzech przypadkach, tj.: wraz z końcem kadencji, poprzez złożenie rezygnacji lub w przypadku jego śmierci<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 81.

<sup>45</sup> W. Czaplinski, *op. cit.*, s. 179 oraz J. Helios, W. Jedlicka, *op. cit.*, s. 29.

<sup>46</sup> K. Witkowska-Chrzczonec, *op. cit.*, s. 139 oraz J. Helios, W. Jedlicka, *op. cit.*, s. 29.

<sup>47</sup> K. Witkowska-Chrzczonec, *op. cit.*, s. 139 oraz M. Herdegen, *op. cit.*, s. 106.

<sup>48</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 82.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 81.

Organami Parlamentu Europejskiego, które wynikają wprost z założeń traktatowych są Przewodniczący oraz Prezydium<sup>50</sup>.

### 3.1. W ramach kompetencji PE wyróżniamy

1. Funkcję opiniodawczą. Dotyczy ona wydawania opinii zarówno w sferze stosunków wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Stanowisko przedstawione przez PE może mieć charakter zgody będącej wymogiem proceduralnym bądź wynikającym z jego ogólnych kompetencji. Przykładem tej kompetencji jest wyrażanie zgody przy niektórych umowach międzynarodowych z państwami trzecimi, jak również wydawanie opinii przy zawieraniu takich umów.

2. Funkcję instytucji biorącej udział w procesie prawodawczym. Co do zasady PE nie posiada samodzielnych kompetencji prawotwórczych. Jego uprawnienia w tej materii, w wyniku zmian przepisów traktatowych sukcesywnie wzrastały, lecz nie posiadają znamion kompetencji parlamentów krajowych.

PE jako organ Wspólnot Europejskich nie dysponuje prawem do podejmowania bezpośredniej inicjatywy prawodawczej<sup>51</sup>, ani nie posiada uprawnień do stanowienia prawa *sensu stricte*<sup>52</sup>. Jednak z art. 192 TWE wynika, że uczestniczy w procesie dążącym do przyjęcia aktu prawnego i pełni w nim rolę zgodną z zapisami traktatowymi: w trybie procedury współdecydowania (art. 251 TWE), procedury współpracy międzyinstytucjonalnej, tzw. procedury konsultacji (art. 252 TWE) oraz zgody na określone działania.

3. Funkcję kształtującą. Przykładem tej kompetencji są takie działania jak: wyrażanie zgody na mianowanie członków KE, jak i jej Przewodniczącego, wyrażanie zgody na przyjęcie nowych państw członkowskich, powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich na okres kadencji PE.

4. Funkcję kontrolną. Dotyczy głównie KE, która jest politycznie odpowiedzialna przed PE. Komisja ma obowiązek przedkładania sprawozdań

---

<sup>50</sup> Art. 21 Regulaminu stanowi, że w skład Prezydium wchodzi przewodniczący, 14 wiceprzewodniczących, będących przedstawicielami wszystkich frakcji parlamentarnych oraz 5 tzw. kwestorów z głosem doradczym; K. Witkowska-Chrzczonek, *op. cit.*, s. 140-141.

<sup>51</sup> Patrz: art. 192 ust. 2 TWE.

<sup>52</sup> Zakres obowiązków PE w zakresie prawa wspólnotowego polega raczej na współpracy z innymi instytucjami, a co za tym idzie nie ma nawet możliwość decydowania o własnych kompetencjach ustawodawczych, które określają państwa członkowskie. PE współpracuje z RUE w zakresie przyjęcia budżetu Wspólnot, jednak ma to jedynie charakter opiniodawczy; M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 90.

z działalności Wspólnot, systematycznego udzielania informacji na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (filar II), jak również współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (filar III). Zobowiązana jest również do przekazywania informacji w ramach parlamentarnej kontroli wykonania budżetu. Parlament w ramach swych kompetencji udziela jej votum zaufania<sup>53</sup>. Za pośrednictwem deputowanych mogą być składane skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich. Natomiast Rzecznik przedstawia roczne raporty ze swojej działalności<sup>54</sup>, podobnie jak Rada Europejska, która zobowiązana jest do składania sprawozdań PE<sup>55</sup>.

## 4. Rada Unii Europejskiej

Rada Unii Europejskiej (RUE) została powołana na mocy Traktatu fuzyjnego z 1965 r. w miejsce Specjalnej Rady Ministrów EWWiS, Rady EWG oraz Rady EWEA. W roku 1967 rozpoczęła funkcjonowanie jako wspólny, międzyrządowy organ naczelny dla trzech Wspólnot Europejskich<sup>56</sup>. W dokumencie traktatowym powołującym ją zwana jest Radą, często też nazywana Radą Ministrów. Jednak kilka dni po wejściu w życie Traktatu z Maastricht ustanawiającego Unię Europejską, podjęła uchwałę<sup>57</sup> o zmianie oficjalnej nazwy na Rada Unii Europejskiej – co powoduje przysłanianie jej prawdziwej pozycji prawnej jako organu wspólnotowego<sup>58</sup>. Należy podkreślić, że obecnie (po wygaśnięciu TEWWiS) kompetencje Rady wynikają z poszczególnych traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich i jednocześnie funkcjonuje ona w jednolitych ramach instytucjonalnych Unii Europejskiej<sup>59</sup>. Rada działając w materii TWE i TEWEA stanowi zasadniczą instytucję prawotwórczą we wspólnotowym systemie instytucjonalnym<sup>60</sup>. Jest znaczącym ciałem w procesie stanowienia prawa, choć w miarę upływu lat w tym przedmiocie została wzmocniona pozycja Par-

---

<sup>53</sup> Jeśli PE zatwierdzi votum nieufności w liczbie 2/3 oddanych głosów przez większość jego członków powoduje, że KE podaje się do dymisji; M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 90-91.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 81-82 oraz s. 88-91.

<sup>55</sup> M. Herdegen, *op. cit.*, s. 107-109.

<sup>56</sup> J. Helios, W. Jedlicka, *op. cit.*, s. 45.

<sup>57</sup> Decyzja 93/591, Dz. Urz. WE z 1993 r., L 281/18, patrz: W. Czapliński, *op. cit.*, s. 186.

<sup>58</sup> M. Herdegen, *op. cit.*, s. 88 oraz J. Helios, W. Jedlicka, *op. cit.*, s. 45.

<sup>59</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 92.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 92.

lamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej, co wpłynęło na ograniczenie jej samodzielności w procesie legislacyjnym<sup>61</sup>.

Rada Unii Europejskiej jest organem wspólnotowy o najszerszym wachlarzu kompetencji, ponieważ spełnia funkcje organu umiejscowionego między Wspólnotami i państwami członkowskimi. Z przepisów traktatowych wynikają jej uprawnienia decyzyjne w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (filar II) oraz w zakresie Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych (filar III). Oprócz funkcji organu wspólnotowego Rada pełni aktywną funkcję na forum podejmowania wspólnych decyzji przez państwa członkowskie. Matthias Herdegen podkreśla, iż: „Przedstawiciele państw zebranych w Radzie mogą czynić uzgodnienia nie tylko jako członkowie tego organu wspólnotowego działając na jego rzecz, ale poza zakresem jego zwykłych kompetencji – na rzecz samych państw członkowskich, rozumianych jako nierozłączna całość (...)”<sup>62</sup>. Oznacza to, iż z jednej strony członkowie Rady Unii Europejskiej są ministrami poszczególnych państw członkowskich, reprezentujący interesy swoich państw i są związani ich odpowiednimi instrukcjami. Z drugiej zaś, jako członkowie organu wspólnotowego muszą podejmować decyzje zgodne z założeniami i interesami Unii Europejskiej, które jako członkowie Rady zobowiązani są stawiać na pierwszym miejscu<sup>63</sup>.

Omówiony powyżej układ sił wynika z zapisów art. 203 TWE oraz art. 116 TEWEA. W przepisach tych wskazano, iż w skład Rady wchodzi przedstawiciele szczebla ministerialnego każdego państwa członkowskiego, upoważnieni do zaciągania zobowiązań w imieniu danego państwa. Oznacza to, że każde państwo członkowskie jest reprezentowane przez jednego przedstawiciela<sup>64</sup>. W praktyce wykształciła się norma o charakterze zwyczajowym, która pozwala by reprezentantem państwa członkowskiego został sekretarz stanu, który na mocy prawa wewnętrznego nie jest członkiem rządu, lecz wysokim urzędnikiem państwowym i politykiem na szczeblu ministerialnym<sup>65</sup>. Jednak takiej funkcji nie mogą pełnić inni urzędnicy ministerialni lub dyplomaci, np. ambasadorzy akredytowani przy Wspólnotach – tacy reprezentanci nie posiadają prawa głosu w Radzie<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> M. Herdegen, *op. cit.*, s. 88.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 88.

<sup>63</sup> J. Helios, W. Jedlicka, *op. cit.*, s. 45.

<sup>64</sup> M. Herdegen, *op. cit.*, s. 89.

<sup>65</sup> W. Czaplinski, *op. cit.*, s. 186 oraz J. Helios, W. Jedlicka, *op. cit.*, s. 45.

<sup>66</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 93.

Z Regulaminu<sup>67</sup> Rady Unii Europejskiej wynika, iż jest instytucją o zmiennym składzie osobowym. Państwa członkowskie na posiedzenia Rady delegują przedstawiciela ministerialnego, jednak każdorazowo uczestnictwo uzależnione jest od kryterium tematycznego posiedzenia Rady<sup>68</sup>. To powoduje, iż jest organem specyficznym, obradującym i podejmującym decyzje w różnym gremium, co daje możliwość odbywania posiedzeń w tym samym czasie<sup>69</sup>. Od 2002 roku członkowie Rady spotykają się w dziewięciu kwestiach. W materii spraw generalnych obradują ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich. Natomiast w pozostałych posiedzeniach tematycznych uczestniczą ministrowie innych resortów, którzy tworzą rady wyspecjalizowane (m. in. w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, ochrony środowiska)<sup>70</sup>. Nadto skład Rady ulega również modyfikacją w sytuacji ewentualnych zmian rządów czy zmian personalnych w każdym z państw członkowskich<sup>71</sup>.

Przepisy art. 206 TWE i art. 120 TEWEA przewidują możliwość przekazania prawa głosu w Radzie, tj. zastąpienie jednego ministra przez innego członka Rady w pełnym zakresie wraz z prawem głosu. Jednak istnieje klauzula, która ogranicza to przekazanie do reprezentowania dodatkowo tylko jednego z pozostałych członków Rady na danym posiedzeniu<sup>72</sup>.

Przewodnictwo w Radzie czyli tzw. prezydencja odgrywa dużą rolę we wspólnotowym życiu politycznym. Państwa sprawujące tę funkcję prześcigają się w zdobywaniu jak najliczniejszych sukcesów w okresie swej kadencji, trwającej sześć miesięcy<sup>73</sup>. Przez pierwszych 12 lat przewodnictwo w Radzie wynikało z zapisów traktatowych, obecnie Rada własną decyzją podjętą jednomyślnie ustala tę kolejność, a rotacja następuje 1 stycznia i 1 lipca każdego roku. Polska winna sprawować prezydencję w drugiej połowie 2011 roku<sup>74</sup>. Przewodniczącym RUE pozostaje każdorazowo minister spraw zagranicznych państwa, które obecnie pełni urząd prezydencji. Zadania jego wynikają z po-

---

<sup>67</sup> Decyzja Rady 2004/338/WE, Euratom z 22.03.2004 w sprawie przyjęcia Regulaminu Rady, Dz. Urz. UE L 106/2004, s. 22, za: Dz. Urz. UE Wyd. Sp. rozdz. 1, T. 5, s. 55 ze zm., patrz: M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, op. cit., s. 94.

<sup>68</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, op. cit., s. 93.

<sup>69</sup> W. Czaplinski, op. cit., s. 186.

<sup>70</sup> K. Myszone-Kostrzewa, *Wprowadzenie do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa-Poznań, 2005, s. 65.

<sup>71</sup> J. Helios, W. Jedlicka, op. cit., s. 45.

<sup>72</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, op. cit., s. 93.

<sup>73</sup> K. Myszone-Kostrzewa, op. cit., s. 65-66.

<sup>74</sup> K. Witkowska-Chrzczonec, op. cit., s. 154-155.

szczególnych traktatów założycielskich oraz Regulaminu Rady. Do głównych jego funkcji należy zaliczyć: zwoływanie posiedzeń i opracowywanie projektów obrad Rady, zarządzanie głosowań, podpisywanie protokołów z posiedzeń, podpisywanie aktów prawnych ustanowionych przez Radę, notyfikowanie czyli podawanie do wiadomości dyrektyw, decyzji czy też zaleceń Rady określonym adresatom, zwoływanie konferencji międzyrządowych w celu zmian założeń traktatowych, przyjmowanie oświadczeń o rezygnacji lub decyzji o odwołaniu z urzędu sędziego Trybunału Sprawiedliwości. Przewodniczący pełni również funkcje reprezentanta Rady np. przed Parlamentem Europejskim<sup>75</sup>.

Data posiedzeń podawana jest do wiadomości państw członkowskich na początku każdej prezydencji, które – jak już wspomniano – zwoływane są z inicjatywy samego przewodniczącego, jak również na wniosek jednego z członków Rady, bądź na wniosek Komisji<sup>76</sup>. Kolegium RUE zasadniczo zbiera się w swej brukselskiej siedzibie, jednak w kwietniu, czerwcu i październiku posiedzenia odbywają się w Luksemburgu, choć Rada lub Komitet Stałych Przedstawicieli może zdecydować jednomyślnie, iż posiedzenie odbędzie się wyjątkowo w innym miejscu<sup>77</sup>. Rada może obradować na posiedzeniach zwyczajnych i nadzwyczajnych. Z art. 5 ust. 1 Regulaminu Rady wynika, iż co do zasady posiedzenia mają charakter zamknięty, jednak Rada może podjąć decyzję o jawność dyskusji i zaprosić do uczestnictwa w obradach członków Komisji Europejskiej<sup>78</sup>, którzy zawsze odpowiadają resortowo tematyce spotkania<sup>79</sup>. Niejawność zobowiązuje wszystkich uczestników do zachowania tajemnicy służbowej w zakresie treści obrad<sup>80</sup>, które zgodnie z zapisami Regulaminu muszą być protokołowane<sup>81</sup>.

Rada w swej strukturze posiada organy pomocnicze takie jak Komitet Stałych Przedstawicieli (tzw. COREPER) oraz Sekretariat Generalny Rady. Komitet Stałych Przedstawicieli składa się z szefów stałych przedstawicielstw dyplomatycznych państw członkowskich w randze ambasadorów. Przewodniczącym Komitetu jest ambasador państwa sprawującego prezydencje w Radzie. Komitet można podzielić na dwie grupy, tzn. pierwsza zajmująca się sprawami

<sup>75</sup> K. Witkowska-Chrzczonec, *op. cit.*, s. 155.

<sup>76</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 94.

<sup>77</sup> J. Helios, W. Jedlicka, *op. cit.*, s. 45 oraz M. M. Kenig-Witkowskiej, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 94.

<sup>78</sup> K. Witkowska-Chrzczonec, *op. cit.*, s. 156 oraz M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 94.

<sup>79</sup> W. Czapliński, *op. cit.*, s. 187.

<sup>80</sup> K. Myszone-Kostrzewa, *op. cit.*, s. 65-66.

<sup>81</sup> M. Herdegen, *op. cit.*, s. 90.

politycznymi i odpowiedzialna za przygotowanie obrad Rady ds. Ogólnych i Spraw Zagranicznych oraz Rady ds. Gospodarczych i Finansowych – co leży w zakresie obowiązków ambasadorów państw członkowskich (tzw. COREPER II). Zaś drugi skład reprezentują ich zastępcy, którzy są odpowiedzialni za sprawy legislacyjno-techniczne i są władni kontrolować całość legislacji wspólnotowej w poziomie (tzw. COREPER I)<sup>82</sup>. Nadrzędnym zadaniem jakie przyznano COREPER jest wypracowanie jednomyślności państw członkowskich w sprawie określonej wnioskiem Komisji Europejskiej jeszcze przed wpisaniem jego do porządku obrad Rady. Nadto przygotowuje odpowiedzi na zapytania posłów Parlamentu Europejskiego, opinie do projektów przygotowanych przez jego grupy robocze i komisje Rady<sup>83</sup>, jak również kieruje ich pracami<sup>84</sup>. Zakres zadań Komitetu Stałych Przedstawicieli wyznaczany jest przez Radę Unii Europejskiej<sup>85</sup>.

Rada wspomagana jest również przez Sekretariat Generalny Rady, o którego organizacji decyduje Rada oraz Sekretarz Generalny, będący jednocześnie wysokim przedstawicielem ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dzięki tej ostatniej funkcji wspiera on Radę w tej materii oraz przyczynia się do formułowania, przygotowywania i realizacji decyzji w zakresie filaru II. Prezydencja może żądać od niego by prowadził w imieniu Rady dialog polityczny ze stronami trzecimi, będąc organem pomocniczym Rady o charakterze techniczno-administracyjnym. W skład tej jednostki organizacyjnej wchodzi służby prawne oraz osiem dyrekcji generalnych posiadających merytorycznie wyodrębnione kompetencje, gdyż to one koordynują zadaniami Rady w zakresie poszczególnych polityk wspólnotowych<sup>86</sup>.

#### 4.1. Kompetencje

Kompetencje Rady rozciągają się również na działalność innych instytucji wspólnotowych, z wyjątkiem Parlamentu Europejskiego. Do jej podstawowych zadań wynikających z zapisów traktatowych należy:

1. Zapewnianie koordynacji ogólnej polityki gospodarczej, społecznej państw członkowskich i Wspólnot oraz jej ogólnej harmonizacji.

---

<sup>82</sup> W. Czaplinski, *op. cit.*, s. 187.

<sup>83</sup> K. Witkowska-Chrzczonec, *op. cit.*, s. 156-157.

<sup>84</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 94.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 94.

<sup>86</sup> K. Witkowska-Chrzczonec, *op. cit.*, s. 157 oraz W. Czaplinski, *op. cit.*, s. 187.



2. Możliwość podejmowania decyzji w zakresie prawa pierwotnego poprzez uzgadnianie liczby członków Komisji Europejskiej po uzyskaniu uprzedniej zgody PE. Na wniosek Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości może zmienić również liczbę rzeczników generalnych. Mianuje członków Trybunału Obrachunkowego, powołuje skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów.

3. Zawieranie umów międzynarodowych między Unią Europejską a innymi krajami lub organizacjami międzynarodowymi, negocjowanymi przez Komisję Europejską w imieniu Wspólnot.

4. Stanowienie aktów pochodnego prawa wspólnotowego. Choć w tym zakresie bardzo szerokie kompetencje posiada Parlament Europejski, to Rada pozostaje nadal głównym organem prawodawczym Wspólnot. Zakres działania w tej materii uzależniony jest od inicjatywy Komisji Europejskiej, która wnosi projekty do Rady Unii Europejskiej. Choć KE posiada inicjatywę prawodawczą, Rada może zażądać od niej przedłożenia odpowiednich propozycji, a wówczas mamy do czynienia z tzw. pośrednią inicjatywą legislacyjną. W każdym z tych przypadków musi uzyskać opinię Parlamentu Europejskiego.

5. Wspólne z PE ustalanie projektu budżetu, a następnie jego przyjęcie.

6. Wykonywanie decyzji. Jednak wielokrotnie kompetencje tą przekazuje KE w przyjętych przez siebie aktach prawnych. W szczególnych przypadkach może sobie zastrzec prawo samodzielnego wykonania tych uprawnień. Procedura wykonywania decyzji musi być zgodna z wcześniejszymi ustaleniami Rady na wniosek Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

7. Kompetencja kontrolna w stosunku do niektórych działań Komisji Europejskiej, tj. kontroluje realizację budżetu. Ma również prawo do zapoznania się z rocznym sprawozdaniem Europejskiego Banku Centralnego, wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości o stwierdzeniu nieważności aktu pochodnego prawa wspólnotowego oraz na bezczynność instytucji czy państwa członkowskiego.

8. W zakresie filaru II na podstawie ogólnych wytycznych Rady Europejskiej podejmowanie decyzji oraz określanie kierunków wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a w celu zapewnienia jedności, spójności i skuteczności działania UE powoływanie specjalnych przedstawicieli do realizacji założeń filaru II (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa).

9. Koordynacja<sup>87</sup> współpracy między organami policji i sądami państw członkowskich w sprawach karnych<sup>88</sup>.

## 4.2. Sposób podejmowania decyzji

W realizacji prac Rady Unii Europejskiej w zakresie stanowienia prawa, ważną rolę odgrywają tryby głosowań w Radzie, które oczywiście różnią się w zależności od rangi i przedmiotu przyjmowanych przepisów<sup>89</sup>. W ogólnych postanowieniach art. 205 TWE oraz art. 118 TEWEA wyodrębniono trzy tryby podejmowania decyzji, tj. większości zwykłej, większości kwalifikowanej oraz jednomyślności<sup>90</sup>.

Procedura większości zwykłej ma zastosowanie, o ile przepisy traktatowe nie stanowią inaczej, w sprawach drobnych. Wówczas Rada podejmuje uchwały większością swoich członków. W tej procedurze każde państwo członkowskie posiada jeden głos, a przyjmowane decyzje zapadają zwykłą większością głosów członków Rady<sup>91</sup>.

Przy stosowaniu procedury większości kwalifikowanej poszczególnym państwom przysługuje określona liczba głosów, która uzależniona jest głównie od potencjału demograficznego danego państwa, z niewielką korektą na rzecz państw małych<sup>92</sup>. Taki podział głosów jest nierównomierny i jest wyjątkiem od poprzedniej procedury i równości. Należy dodać, iż przystąpienie nowego państwa, każdorazowo wiąże się ze zmianą głosów ważonych i dostosowaniem zapisów art. 205 TWE i art. 118 TEWEA. Dokonując tych modyfikacji i obli-

---

<sup>87</sup> Koordynuje współpracę między organami policji i sądami państw członkowskich w sprawach karnych poprzez określanie ram wspólnych działań międzynarodowych państw członkowskich oraz przygotowanie konwencji zawieranej przez państwa członkowskie w tym zakresie. Po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską upoważnia państwa członkowie do prowadzenia wzmocnionej współpracy w zakresie filaru III. Zawiera umowy międzynarodowe w sprawach odnoszących się do filaru III i upoważnia Prezydencję do podjęcia negocjacji w celu zawarcia tych umów. Odpowiada na pytania PE w materii filaru III oraz przyjmuje jego zalecenia w tym względzie; szerzej: M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 95-97 oraz M. Herdegen, *op. cit.*, s. 95-96.

<sup>88</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne*, *op. cit.*, s. 95-97 oraz M. Herdegen, *op. cit.*, s. 95-96.

<sup>89</sup> K. Witkowska-Chrzczonek, *op. cit.*, s. 157.

<sup>90</sup> K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Lublin 2002, s. 114.

<sup>91</sup> M. M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 98.

<sup>92</sup> *Ibidem*, s. 98.

czając próg większości kwalifikowanej wyrażony w liczbie głosów, należy pamiętać by nie przekroczył on progu określonego w „Deklaracji w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej” ustanowionej wraz z Traktatem z Nicei<sup>93</sup>.

W akcie tym dokonano podziału głosów, gdy w Unii Europejskiej będzie zasiadało 27 państw członkowskich i określono łączną liczbę 345 głosów. Do podjęcia decyzji większością kwalifikowaną niezbędne jest co najmniej 258 głosów „za” oddanych przez większość państw członkowskich, gdy przyjmowany jest akt na wniosek Komisji Europejskiej. W innych przypadkach wymagane jest uzyskanie większości 258 głosów oddanych przez co najmniej 2/3 ogólnej liczby państw członkowskich. Art. 205 ust. 4 TWE przewiduje klauzulę, iż przy podejmowaniu decyzji takim trybem, po głosowaniu każde państwo członkowskie może wystąpić z wnioskiem o zbadanie, czy państwa stanowiące tę większość, reprezentują również 62% ogółu ludności UE. Gdy warunek ten nie zostanie spełniony decyzja nie będzie podjęta<sup>94</sup>.

Jeśli podstawa prawna przyjmowanego aktu wymaga zastosowania procedury jednomyślności, wówczas żadne państwo członkowskie nie może zgłosić sprzeciwu. Jednocześnie TWE i TEWEA stanowią, iż wstrzymanie się od głosu przez obecnych lub reprezentowanych na posiedzeniu członków Rady, nie jest przeszkodą do przyjęcia przepisów wymagających jednomyślności. Jedyne nieobecność członka na posiedzeniu i nie przekazanie swojego prawa głosu innemu członkowi RUE, uniemożliwia podjęcie uchwały w tym trybie głosowania<sup>95</sup>.

## 5. Procedury tworzenia pochodnego prawa wspólnotowego

W istniejącym systemie legislacyjnym Wspólnot i Unii Europejskiej mamy do czynienia z kilkoma procedurami tworzenia prawa pochodnego<sup>96</sup>. Ich obecna forma, którą zawiera TWE powstała poprzez modyfikację traktatów

---

<sup>93</sup> J. Helios, W. Jedlicka, *op. cit.*, s. 51.

<sup>94</sup> M. Herdegen, *op. cit.*, s. 91-93.

<sup>95</sup> K. Myszonek, *Wprowadzenie do prawa wspólnotowego, po Traktacie amsterdamskim*, Warszawa – Toruń 2000, s. 47 oraz M. M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 99.

<sup>96</sup> Prawo pochodne wg art. 249 TWE to rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, opinie, zalecenia wydawane przez instytucje Wspólnot Europejskich; szerzej: M.M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, *Źródła prawa Unii...*, *op. cit.*, s. 158-189.

założycielskich, w szczególności Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>97</sup> i Traktatu z Maastricht. Zmiany te od początku miały na celu wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym<sup>98</sup>, co miało równocześnie wpływ na zawężenie kompetencji Rady Unii Europejskiej w tej materii.

Stosownie do art. 192 TWE można wyróżnić następujące procedury: procedurę konsultacyjną, tj. opiniowanie projektu aktu przez Parlament Europejski, procedurę współpracy, procedurę współdecydowania, procedurę wyrażania zgody przez Parlament Europejski na określony akt prawny Rady Unii Europejskiej. Zastosowanie powyższych procedur nie jest uzależnione od woli instytucji wspólnotowych, ponieważ podstawy prawne dla określonych aktów wynikają z przepisów TWE<sup>99</sup> i zależą od przedmiotu aktu prawnego<sup>100</sup>. Zasadą jest, że akty prawne o charakterze legislacyjnym tworzone są przez RUE działającą wraz z PE. Akty wykonawcze tworzy, na podstawie delegacji legislacyjnych zawartych w regulacjach prawa pochodnego, KE<sup>101</sup>.

### 5.1. Procedura konsultacyjna

Istotą procedury konsultacyjnej jest wydanie opinii przez PE, jak również przez inne instytucje wspólnotowe, do projektu aktu prawnego KE, przedstawionego mu przez RUE. Rada uchwalając akt prawny, w jego tekście musi powołać się na powyższą opinię PE, chociaż nie jest związana jej treścią<sup>102</sup>. Należy wspomnieć, iż co do zasady w procesie decyzyjnym uczestniczą Komisja, Rada oraz Parlament Europejski. Jednak w wielu przypadkach, jak już wcześniej wspomniano, przepisy traktatowe narzucają obowiązek zasięgnięcia opinii także Komitetu Regionów, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Europejskiego Banku Centralnego, Trybunału Audytorów, Komitetu Technicznego<sup>103</sup>.

---

<sup>97</sup> Jednolity Akt Europejski, tekst polski Dz. U. z 2004, Nr 90, poz. 864/6.

<sup>98</sup> A. Łazowski, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, pod red. M.M. Kenig-Witkowskiej, Warszawa 2006, s. 211.

<sup>99</sup> S. Biernat, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2004, s. 233.

<sup>100</sup> A. Łazowski, *op. cit.*, s. 212.

<sup>101</sup> *Ibidem*, s. 212.

<sup>102</sup> Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 407.

<sup>103</sup> A. Łazowski, *op. cit.*, s. 212.

Jeśli przepisy prawa przewidują przeprowadzenie tej procedury, brak jej zastosowania jest naruszeniem proceduralnym i stanowi podstawę do unieważnienia danego aktu prawnego w trybie art. 230 TWE<sup>104</sup>.

Procedura konsultacyjna jest przewidziana m.in. w takich przypadkach jak: zwalczanie dyskryminacji (art. 12 – 13 TWE), czynne i bierne prawo wyborcze w prawie krajowym (art. 18 ust. 2 TWE), uzupełnianie praw wynikających z traktatowych przepisów o obywatelstwie Unii Europejskiej (art. 22 TWE), zbliżenie ustawodawstw (art. 94 TWE), umowy międzynarodowe (art. 300 TWE), ochrona zdrowia (art. 152 ust. 4 TWE).

## 5.2. Procedura zgody

W procedurze zgody akt prawny przyjmuje Rada Unii Europejskiej po wcześniejszym uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Udział Parlamentu w tej procedurze sprowadza się do tego, że w przypadku postawienia weta faktyczną decyzję podejmuje ta instytucja, zaś gdy wyraża zgodę decyzję formalnie przyjmuje Rada. Oznacza to, że Parlament działa jako instytucja nadzorcza, przy czym nie wpływa, w tym trybie legislacyjnym, na treść przedkładanego aktu<sup>105</sup>.

W tym przypadku wnioski składa jeden z pięciu upoważnionych do tego podmiotów. Państwo starające się o przystąpienie do Unii Europejskiej w zakresie przyjęcia traktatu akcesyjnego (art. 49 TUE). Europejski Bank Centralny wnioskując o dokonanie poprawek w statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych (art. 107 § 5 TWE). Komisja Europejska w zakresie zawierania umów międzynarodowych (art. 300 §3 ust. 2 TWE) oraz w przypadkach stwierdzenia istnienia przesłanek umożliwiających zastosowanie sankcji wobec państwa członkowskiego za uporczywe naruszanie założeń traktatowych Unii Europejskiej (art. 7 § 1 TUE). W przypadku wcześniej wymienionych sankcji wnioski mogą złożyć również państwa członkowskie – wniosek zgłasza 1/3 państw członkowskich. Parlament Europejski również sam może formułować wnioski dotyczące przyjęcia jednolitej unijnej ordynacji wyborczej (art. 190 § 4 TWE)<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, s. 217.

<sup>105</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 237.

<sup>106</sup> Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 417-418.

### 5.3. Procedura współpracy

Procedura współpracy polega na tym, że akty prawa wspólnotowego przyjmowane są przez Radę Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej. Jednak przed podjęciem decyzji przez Radę przewidziane jest podwójne czytanie projektu w Parlamencie Europejskim. Oznacza to, iż PE uczestniczy w tym procesie współpracując z RUE. Z art. 252 TWE wynika, że w pierwszym czytaniu parlamentarnym, PE obligatoryjnie przedkłada niewiążącą opinię – zgodnie z zasadami obowiązującymi w procedurze konsultacyjnej. Następnie Rada informuje Parlament o przyjętym tzw. wspólnym stanowisku państw członkowskich<sup>107</sup>.

W drugim czytaniu parlamentarnym PE może w ciągu trzech miesięcy zaakceptować to stanowisko albo nie wypowiedzieć się przeciwko niemu, co skutkuje przyjęciem aktu przez RUE. PE może jednak odrzucić wspólne stanowisko w całości. Wówczas Rada w swoim drugim czytaniu może jednak jednomyślnie uchwalić akt prawny zgodnie ze wspólnym stanowiskiem. Nad to, w tej procedurze, PE posiada funkcję kreatywną, dzięki której może wnieść poprawki do stanowiska wspólnego RUE. Zaproponowane zmiany PE przekazuje się KE i RUE – Komisja w ciągu miesiąca może jeszcze dokonać swoich poprawek, które przesyła Radzie, ta natomiast może ostatecznie zmodyfikować wniosek i przyjąć akt w drodze głosowania jednomyślnego<sup>108</sup>.

Procedura współpracy znajduje zastosowanie w materii polityki gospodarczej i pieniężnej<sup>109</sup>. Obecnie w wielu przypadkach znaczenie tej procedury zmalało na rzecz procedury współdecydowania, która jeszcze bardziej wzmocniła rolę Parlamentu w procesie legislacyjnym<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> K. Witkowska-Chrzczonek, *op. cit.*, s. 144.

<sup>108</sup> Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 411.

<sup>109</sup> Procedura ta ma zastosowanie w czterech przypadkach przewidzianych TWE: nadzoru nad koordynacją polityk gospodarczych państw członkowskich (art. 99 § 5), określenia zakresu „uprzywilejowanego dostępu” do instytucji finansowych (art. 102 § 2), ustalenia zasad wspólnotowej nieodpowiedzialności za zobowiązania państw członkowskich oraz ich części składowych (art. 103 § 2), harmonizowanie produkcji wspólnych monet dokonywanej przez poszczególne państwa członkowskie (art. 106 § 2); *Ibidem*, s. 412.

<sup>110</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 234.

## 5.4. Procedura współdecydowania

Zakres stosowania tej procedury został poszerzony i jednocześnie nieco uproszczony Traktatem z Amsterdamu<sup>111</sup>. Istotą procedury współdecydowania, określonej w art. 251 TWE, jest możliwość przeprowadzenia procedury prawodawczej w trzech czytaniach<sup>112</sup>. Należy podkreślić, iż procedura ta ma zastosowanie jedynie w zakresie spraw Wspólnoty Europejskiej (TWE)<sup>113</sup>.

W pierwszym czytaniu Komisja przedkłada projekt aktu prawnego Parlamentowi i Radzie. Parlament wydając opinię może przyjąć wniosek w całości, bądź sformułować w niej swoje poprawki. Zaś Rada ma następujące możliwości w pierwszym czytaniu. Jeśli Rada zatwierdzi projekt Komisji wraz z ewentualnymi poprawkami PE to akt zostaje przyjęty, co kończy pomyślnie procedurę legislacyjną<sup>114</sup>. W sytuacji gdy Rada nie zgadza się z poprawkami PE, albo nie zatwierdzi wniosku Komisji lub zamierza zgłosić własne poprawki to formułuje „wspólne stanowisko” państw członkowskich, które przekazuje Parlamentowi<sup>115</sup>.

Kolejnym etapem jest drugie czytanie, które musi zostać przeprowadzone w terminie trzech miesięcy. Jeśli we wskazanym wcześniej terminie Parlament zaakceptuje wspólne stanowisko bądź nie podejmie w tym czasie żadnych decyzji to akt uważa się za przyjęty zgodnie z tym stanowiskiem. Od Rady nie wymaga się już żadnego działania i na tym etapie to Parlament podejmuje ostateczną decyzję. Odmiennie niż w procedurze współpracy<sup>116</sup>. Natomiast gdy Parlament odrzuci wspólne stanowisko bezwzględną większością głosów swoich członków akt uważa się za nieprzyjęty. Jednak Parlament może zdecydować, również bezwzględną większością głosów, iż wprowadzi zmiany we wspólnym stanowisku. Zaproponowane zmiany musi zaopiniować wnioskodawca czyli Komisja. W drugim czytaniu Rada, po analizie opinii Komisji, rozpatruje propozycje przedstawione przez Parlament. W ciągu trzech miesięcy musi ona zająć stanowisko. Akt zostaje przyjęty w dwóch przypadkach: większością kwalifikowaną jeśli Rada przyjmuje poprawki Parlamentu, ocenione pozytywnie przez Komisję, bądź jednomyślnie jeśli przyjmuje zmiany zapropo-

---

<sup>111</sup> Traktatu z Amsterdamu; tekst polski: Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, załącznik nr 2, t. II, s. 553.

<sup>112</sup> Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 413.

<sup>113</sup> Patrz: A. Łazowski, *op. cit.*, s. 214.

<sup>114</sup> *Ibidem*, s. 215.

<sup>115</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 236.

<sup>116</sup> Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 413.

nowane przez Parlament wbrew opinii Komisji<sup>117</sup>. Na tym etapie procedury Rada może również odrzucić absolutną większością głosów zaproponowane poprawki Parlamentu do wspólnego stanowiska. W takim przypadku powołuje się Komitet Pojednawczy<sup>118</sup>, który powinien przyjąć wspólny projekt w terminie sześciu tygodni. Jego brak powoduje, że akt zostaje uznany za nieprzyjęty<sup>119</sup>.

Osiągnięcie porozumienia powoduje wszczęcie prac w trzecim czytaniu. W takim przypadku zarówno Rada, jak i Parlament, w okresie sześciu tygodni, mogą przyjąć akt w uzgodnionej postaci, kończąc tym samym pozytywnie procedurę<sup>120</sup>. Natomiast jeśli któraś z tych instytucji nie zatwierdzi aktu to uważa się go za nieprzyjęty, co ostatecznie oznacza zaniechanie jego wydania w trybie omawianej procedury<sup>121</sup>.

## 6. Podsumowanie

Rada w swym zakresie kompetencji jest głównym organem stanowiącym akty prawne. W materii prawa wspólnotowego uchwała samodzielnie lub wraz z PE rozporządzenia, dyrektywy, decyzje oraz wydaje zalecenia i opinie. Natomiast jako instytucja w jednolitym systemie instytucjonalnym UE wydaje odpowiednie akty prawne w filarach pozawspólnotowych. Instytucja ta w zakresie swoich kompetencji współpracuje z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim. Pierwsza z nich, jako jedyna posiada prawo inicjatywy prawodawczej, zaś Parlament i Rada mają tzw. pośrednią inicjatywę legislacyjną – mogą wzywać Komisję do przedkładania propozycji w celu wydawania aktów prawa wspólnotowego. Parlament ponad to, w systemie legislacyjnym, pełni funkcję opiniodawczą i współdecyduje wraz z Radą. Przejawem tego jest najczęściej stosowana procedura współdecydowania, której de facto istotą jest współpraca wszystkich trzech instytucji omówionych w opracowaniu.

---

<sup>117</sup> A. Łazowski, *op. cit.*, s. 215 i 216.

<sup>118</sup> Komitet Pojednawczy – w jego skład wchodzi członkowie Rady i ich przedstawiciele oraz odpowiadająca im liczba przedstawicieli Parlamentu Europejskiego. Celem działania Komitetu jest doprowadzenie do porozumienia w sprawie projektu wspólnego aktu prawnego. W pracach Komitetu uczestniczy Komisja, która ma obowiązek podejmowania wszystkich niezbędnych inicjatyw dla zbliżenia stanowisk PE i RUE; *Ibidem*, s. 216.

<sup>119</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 236 oraz A. Łazowski, *op. cit.*, s. 216.

<sup>120</sup> Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 414.

<sup>121</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 236.



## The institutional system of the European Communities and the Union European in the legislative process

### S u m m a r y

The European Commission, the European Parliament and the Council of the European Union which belong to the institutional system of the European Communities and are included in the uniform institutional framework of the European Union participate in the legislative procedures. Such a system provides a possibility of legislating the regulations of derivative Community law. This publication presents the scope of operations of each of these institutions as well as the process of creating legal acts in compliance with relevant legislative procedures. The institutions accept the legal provisions in four modes: codecision, cooperation, consultation and assent procedures.

## Das institutionelle System der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union in dem Gesetzgebungsverfahren

### Z u s a m m e n f a s s u n g

An dem Gesetzgebungsverfahren nehmen die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der EU-Ministerrat teil, die zu dem institutionellen System der Europäischen Gemeinschaften gehören und in dem einheitlichen institutionellen Rahmen der Europäischen Union mit enthalten sind. Solche Gliederung ermöglicht die Beschließung der Bestimmungen des derivativen gemeinschaftlichen Rechtes. In dem vorliegenden Aufsatz wurden die Tätigkeitsbereiche dieser Institutionen und der Prozess zur Erstellung von Gesetzen bei Einhaltung entsprechender legislativer Prozeduren dargestellt. Diese Institutionen nehmen die Rechtsbestimmungen auf vier Wegen an: der Mitbestimmung, der Zusammenarbeit, der Rücksprache und der Zustimmung.

