



Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej

red. Edyta Krzysztofik



CBPE CENTRUM
BADAŃ
POLITYKI
EUROPEJSKIEJ



**Wstęp do prawa instytucjonalnego
Unii Europejskiej**



Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej

**Redakcja naukowa
Edyta Krzysztofik**

**Warszawa 2024
CBPE**

RECENZENCI

Ewa Tuora-Schwierskott

Sabina Grabowska

REDAKCJA NAUKOWA

Edyta Krzysztofik

KOORDYNATOR WYDAWNICZY

Marek Jabłoński

NA OKŁADCE:

Parlament Unii Europejskiej

Obraz autorstwa wirestock na Freepik

© Copyright by Akademia Wymiaru Sprawiedliwości

Warszawa 2024

ISBN: 978-83-67811-26-2

OPRACOWANIE I KOREKTA,
SKŁAD, ŁAMANIE, DRUK I OPRAWA

Każdy Format Sp. z o.o.

ul. Rolna 191/193, 02-729 Warszawa

biuro@kazdyformat.pl

tel. 661 661 180

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I.	
System instytucjonalny Unii Europejskiej	
– Parlament Europejski – <i>Katarzyna Woch</i>	13
1. Uwagi ogólne	13
2. Skład i sposób wyboru członków PE	14
3. Struktura organizacyjna	18
4. Tryb działania	22
5. Funkcje Parlamentu Europejskiego	23
Rozdział II.	
System instytucjonalny Unii Europejskiej	
– Rada Europejska – <i>Katarzyna Woch</i>	27
1. Uwagi ogólne	27
2. Skład Rady Europejskiej	29
3. Struktura organizacyjna	30
4. Tryb działania i sposób podejmowania decyzji	32
5. Kompetencje Rady Europejskiej	36
Rozdział III.	
System instytucjonalny – Rada – <i>Katarzyna Woch</i>	40
1. Uwagi ogólne	40
2. Skład i organizacja Rady	40
3. Tryb działania	43
4. Sposób podejmowania decyzji	47
5. Kompetencje Rady	50

Rozdział IV.

System instytucjonalny – Komisja – Katarzyna Woch ..	53
1. Uwagi ogólne	53
2. Skład i sposób wyboru członków	54
3. Struktura organizacyjna	58
4. Tryb działania	60
5. Sposób podejmowania decyzji	61
6. Kompetencje Komisji	62

Rozdział V.

Instytucje wyspecjalizowane Unii Europejskiej w obszarze polityki finansowej Unii Europejskiej – Katarzyna Woch	67
1. Uwagi ogólne	67
2. Europejski Bank Centralny	67
2.1. Pozycja EBC w unijnym systemie instytucjonalnym	67
2.2. Niezależność EBC	69
2.3. Struktura organizacyjna EBC	70
2.4. Kompetencje EBC	74
3. Trybunał Obrachunkowy	75
3.1. Pozycja Trybunału Obrachunkowego w unijnym systemie instytucjonalnym	75
3.2. Skład i sposób wyboru	76
3.3. Struktura organizacyjna	78
3.4. Tryb działania	80
3.5. Kompetencje	82

Rozdział VI.

Unijny wymiar sprawiedliwości – Edyta Krzysztofik	85
1. Uwagi ogólne	85
2. Pojęcie unijnego wymiaru sprawiedliwości	85
3. Struktura Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	87

3.1. Trybunał Sprawiedliwości	87
3.2. Sąd	91
3.3. Sądy wyspecjalizowane	93
3.4. Postępowanie przed TSUE	93
4. Pojęcie sądu krajowego w unijnym wymiarze sprawiedliwości	96

Rozdział VII.

Zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – Edyta Krzysztofik	103
1. Uwagi ogólne	103
2. Zakres jurysdykcji TSUE	103
3. Skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych (258, 259, 260)	105
3.1. Pojęcie państwa w świetle postanowień art. 258-260 TFUE	106
3.2. Odpowiedzialność państwa w związku z działalnością sądów krajowych	107
3.3. Formy i przedmiot naruszenia	108
3.4. Skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych – aspekt proceduralny	112
3.5. Kontrola wykonywania wyroków Trybunału Sprawiedliwości	116
4. Skarga na legalność	117
5. Zarzut bezprawności	122
6. Skarga na beczynność instytucji Unii Europejskiej	124
7. Środki tymczasowe	126

Rozdział VIII.

Pozycja sądów krajowych w unijnym wymiarze sprawiedliwości – Edyta Krzysztofik	134
1. Uwagi ogólne	134
2. Pytanie prejudycjalne	135
2.1. Pojęcie sądu w rozumieniu art. 267 TFUE	135

2.2. Rodzaje pytań prejudycjalnych	139
2.3. Pytanie prejudycjalne – zakres przedmiotowy	142
2.4. Skutek odpowiedzi na pytanie prejudycjalne	144
2.5. Procedura w zakresie orzeczeń wstępnych	145
3. Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich	148
3.1. Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich	148
3.2. Pojęcie „państwa” w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej	150
3.3. Warunki powstania odpowiedzialności odszkodowawczej państwa	152
3.4. Formy naruszenia prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie	155
3.5. Sposób dochodzenia odszkodowania od państwa	156
4. Autonomia państw członkowskich w zakresie gwarancji efektywności prawa unijnego	157
4.1. Autonomia instytucjonalna	157
4.2. Autonomia proceduralna	158
4.2.1 Zasada ekwiwalentności	160
4.2.2 Zasada efektywności	160

Rozdział IX.

Polityczna odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenie wartości UE – Edyta Krzysztofik	166
1. Uwagi ogólne	166
2. Nowe ramy na rzecz umacniania praworządności	167
3. Odpowiedzialność polityczna państw członkowskich z art. 7 TUE	170
4. Ochrona wartości z art. 2 TUE a system warunkowości	176

Wykaz skrótów:

- COREPER** – franc. *Comité des Représentants Permanents*,
– Komitet Stałych Przedstawicieli
- COSAC** – *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*, Konferencja Komisji ds. Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej
- ds.** – do spraw
- EBC** – Europejski Bank Centralny
- EFTA** – *European Free Trade Association*
- EIO** – europejska inicjatywa obywatelska
- EKPCz** – europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
- ESBC** – Europejski System Banków Centralnych
- ETS** – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
- EWEA** – Europejska Wspólnota Energii Atomowej
- EWG** – Europejska Wspólnota Gospodarcza
- EWWiS** – Europejska Wspólnota Węgla i Stali
- IGC** – *Intergovernmental Conference*
- IGH** – *Internationale Handelsgesellschaft*
- JAE** – Jednolity Akt Europejski
- KE** – Komisja Europejska
- KPP** – Karta Praw Podstawowych
- lit.** – litera
- MP** – Monitor Polski
- PE** – Parlament Europejski
- PWBiS** – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości
- QMV** – *qualified majority voting*
- RE** – Rada Europejska
- REFIT** – Program sprawności i wydajności regulacyjnej, ang. *Regulatory Fitness and Performance Program*
- RP** – Rzeczpospolita Polska
- RUE** – Rada Unii Europejskiej
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- TL** – Traktat z Lizbony
- TM** – Traktat z Maastricht
- TO** – Trybunał Obrachunkowy
- TS** – Trybunał Sprawiedliwości
- TSUE** – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej
- UE** – Unia Europejska
- UPiW** – umowy o partnerstwie i współpracy
- WPZiB** – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
- WRF** – wieloletnie ramy finansowe
- ZK** – Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Wstęp

Unia Europejska (dalej UE) stanowi szczególną formę współpracy między państwami członkowskimi. Jest efektem procesów integracyjnych, które rozpoczęły się w 1951 r. wraz z podpisaniem pierwszego traktatu założycielskiego – Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali i trwają do chwili obecnej. Państwa członkowskie na mocy traktatów przekazały jej określone kompetencje, w granicach, których tworzy ona prawo zgodnie z procedurami wskazanymi w traktatach oraz prawie wtórnym UE. Działania te realizowane są przez ustanowiony w traktatach system instytucjonalny UE. Zgodnie z brzmieniem art. 13 TUE posiada ona ściśle określony katalog instytucji obejmujący Radę Europejską, Komisję Europejską, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości UE, Trybunał Obrachunkowy oraz Europejski Bank Centralny. Należy również podkreślić, że zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości (TS) UE stworzyła autonomiczny i niezależny system prawny, który obowiązuje bezpośrednio w systemach prawnych państw członkowskich. Specyfika prawa unijnego wymusiła niejako stworzenie systemu kontroli wykonywania tego prawa, który zdolny jest zagwarantować skuteczność tego systemu zarówno na poziomie ponadnarodowym, jak i krajowym.

Niniejsza książka *Wprowadzenie do prawa instytucjonalnego UE* stanowi *de facto* kontynuację rozważań podjętych w pierwszym podręczniku *Wprowadzenie do źródeł prawa Unii Europejskiej*. Jest ona publikacją przygotowaną przez wykładowców przekazujących od wielu lat wiedzę na temat Unii Europejskiej, skierowaną głównie do studentów kierunków: Prawo, Administracja, Europeistyka. Opracowana została w celu przybliżenia wiedzy o Unii Europejskiej osobom, które podejmują próbę zrozumienia mechanizmów funkcjonowania tej organizacji. Podjęto próbę przybliżenia złożonej problematyki w prosty i przystępny sposób. Zamysłem Autorów było zasygnalizowanie zagadnień fundamentalnych, które stanowią dobrą podstawę do pogłębienia wiedzy. Zakres podjętych obecnie rozważań

koncentruje się na dwóch obszarach: omówieniu traktatowego katalogu instytucji UE oraz unijnym wymiarze sprawiedliwości. Konsekwentnie podzielona została na dziewięć rozdziałów.

Jak zaznaczono powyżej, ambicją Autorów nie było przygotowanie szczegółowego opracowania wyczerpującego temat, ale prezentacja wybranych zagadnień w sposób zrozumiały dla Czytelnika, który rozpoczyna swoją przygodę z prawem Unii Europejskiej. Książka wprowadza w tematykę, terminologię i zawile procesy legislacyjne zachodzące na poziomie UE. Należy jednak pamiętać, że praca z niniejszym podręcznikiem wymaga wzbogacenia rozważań o analizę orzecznictwa, które zasygnalizowane zostało w treści, oraz pogłębienie dostępnej i niesamowicie bogatej literatury przedmiotu.

Mamy nadzieję, że prezentowane opracowanie zainteresuje Czytelnika problematyką integracji europejskiej oraz pozwoli zrozumieć zasady funkcjonowania UE oraz sposób wykonywania powierzonych jej kompetencji.

Edyta Krzysztofik

Katarzyna Woch

Rozdział I.

System instytucjonalny Unii Europejskiej – Parlament Europejski

1. Uwagi ogólne

Początki Parlamentu Europejskiego sięgają lat 50. XX w. Pierwszą instytucją o charakterze parlamentarnym było – działające w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali – Wspólne Zgromadzenie. Składało się ono z 78 przedstawicieli, delegowanych przez parlamenty krajowe Francji, Włoch, Republiki Federalnej Niemiec, Luksemburga, Belgii i Niderlandów. Podpisane w 1957 r. Traktaty Rzymskie przewidywały natomiast w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej funkcjonowanie Zgromadzenia Parlamentarnego. Na skutek dołączonej do Traktatów Rzymskich Konwencji o niektórych wspólnych instytucjach Wspólnot Europejskich doszło do połączenia wszystkich instytucji o charakterze parlamentarnym, odrębnych dotychczas dla każdej ze Wspólnot, w jedną wspólną dla wszystkich trzech organizacji. W dniu 19 marca 1958 r., w Strasburgu, rozpoczęła się pierwsza sesja Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego pod przewodnictwem Roberta Schumana. W jego skład wchodziło 142 deputowanych, delegowanych spośród członków krajowych parlamentów ówczesnych państw członkowskich Wspólnot. W 1962 r. Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne funkcjonowało pod nazwą Parlament Europejski, niemniej jednak nowa nazwa została wprowadzona do traktatów dopiero w wyniku przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego. Pierwsze powszechne i bezpośrednie wybory do PE odbyły się w dniach 7-10 czerwca 1979 r.

Ewolucja Parlamentu Europejskiego nie wyraża się tylko w zmianie nazwy tej instytucji i liczby jej członków, lecz

przede wszystkim we wzmocnieniu jej pozycji i poszerzaniu zakresu kompetencji. W początkowym okresie funkcjonowania PE był bowiem wyłącznie organem doradczym z nieznacznymi uprawnieniami kontrolnymi. Umocnianie pozycji ustrojowej PE poprzez nabywanie nowych rodzajów kompetencji, w szczególności zaś uprawnień prawotwórczych, dokonywało się stopniowo.

Zgodnie z Protokołem nr 6 w sprawie ustalenia siedzib instytucji i niektórych organów, jednostek organizacyjnych i służb Unii Europejskiej Parlament Europejski ma siedzibę w Strasburgu, gdzie odbywa się 12 posiedzeń plenarnych, w tym posiedzenie budżetowe. W Brukseli odbywają się dodatkowe posiedzenia plenarne oraz obradują komisje. Sekretariat Generalny Parlamentu Europejskiego i jego służby mieszczą się w Luksemburgu.

2. Skład i sposób wyboru członków PE

Parlament Europejski jest instytucją o charakterze przedstawicielskim. Zgodnie z art. 14 ust. 2 TUE w jego skład wchodzi bowiem przedstawiciele obywateli UE. Postanowienia traktatowe określają maksymalną liczbę członków PE, statuując, że ich liczba nie może przekroczyć 750, nie uwzględniając przewodniczącego tej instytucji. Żadnemu z państw członkowskich nie można przyznać mniej niż 6 i nie więcej niż 96 miejsc w Parlamencie Europejskim. Mandaty, o których mowa, są przyznawane w oparciu o zasadę degresywnej proporcjonalności. Jej istota opiera się na założeniu, że liczba mandatów przypadających danemu państwu członkowskiemu jest ustalana proporcjonalnie do liczby ludności, przy czym jest to proporcjonalność malejąca, która ma zagwarantować, aby żadne mniej zaludnione państwo członkowskie nie miało w Parlamencie Europejskim większej liczby miejsc niż państwo bardziej zaludnione.

W obecnej kadencji 2019-2024, do chwili wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, w skład Parlamentu Europejskiego wchodziło łącznie 751 członków. Od dnia 1 lutego 2020 r. liczba członków PE uległa zmianie. Z 73 mandatów, które dotychczas przypadały Zjednoczonemu Królestwu, 27 rozdzielono pomiędzy Irlandię, Francję, Włochy, Hiszpanię, Polskę, Rumunię, Holandię, Szwecję, Austrię, Danię, Słowację, Finlandię, Chorwację i Estonię. Natomiast 46 mandatów

pozostało nieobsadzonych. Tym samym w Parlamencie Europejskim zasiada 705 członków¹.

Na podstawie decyzji Rady Europejskiej (UE) nr 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego, obecny podział mandatów kształtuje się następująco:

BELGIA	21
BUŁGARIA	17
REPUBLIKA CZESKA	21
DANIA	14
NIEMCY	96
ESTONIA	7
IRLANDIA	13
GRECJA	21
HISZPANIA	59
FRANCJA	79
CHORWACJA	12
WŁOCHY	76
CYPR	6
ŁOTWA	8
LITWA	11
LUKSEMBURG	6
WĘGRY	21
MALTA	6
NIDERLANDY	29
AUSTRIA	19
POLSKA	52
PORTUGALIA	21
RUMUNIA	33
SŁOWENIA	8
SŁOWACJA	14
FINLANDIA	14
SZWECJA	21

¹ Decyzją Rady Europejskiej (UE) nr 2023/2061 z dnia 22 września 2023 r. w sprawie ustanowienia składu Parlamentu Europejskiego ustalono, że w kadencji 2024-2029 w Parlamencie Europejskim zasiądzie w sumie 720 przedstawicieli.

Parlament Europejski jest jedyną unijną instytucją, której członkowie wybierani są w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym. Ponadto od 2002 r. obowiązuje warunek zasady proporcjonalności wyborów do PE. Pomimo traktatowego upoważnienia do opracowania i przyjęcia regulacji niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich, dotychczas nie przygotowano tego rodzaju przepisów. Wprawdzie pewne wspólne ustalenia dotyczące wyborów do PE zostały zawarte w Akcie dotyczącym wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976 r. oraz dyrektywie Rady 93/109/WE ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami z 1993 r., jednakże wybory do Parlamentu Europejskiego odbywają się w głównej mierze na podstawie ordynacji wyborczych obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Aktem prawnym określającym zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz ważności wyborów do PE w Polsce jest ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. b) TFUE każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Obywatele Unii mogą korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego bez względu na to, w którym państwie mają stałe miejsce zamieszkania. Realizacja tego uprawnienia opiera się na regule jednego miejsca korzystania z praw wyborczych, co oznacza, że nikt nie może głosować więcej niż jeden raz oraz nie może kandydować w więcej niż jednym państwie członkowskim w tych samych wyborach. Co do zasady, czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom UE, którzy ukończyli 18 lat², zaś cenzus wieku przy biernym prawie wyborczym jest dość zróżnicowany i waha się od 18 do 25 lat.

Kadencja posłów do PE wynosi 5 lat. Ich mandat wygasa wraz z końcem kadencji, a także w wyniku rezygnacji, śmierci

² Wyjątkiem jest Austria, w której czynne prawo wyborcze przysługuje osobom, które ukończyły 16. rok życia.

lub utraty mandatu. O ważności mandatu rozstrzyga Parlament Europejski w trybie weryfikacji. Członkowie PE są przedstawicielami społeczności europejskiej, a nie reprezentantami poszczególnych państw członkowskich (europejski charakter mandatu). Posłowie do PE wykonują swój mandat w sposób wolny i niezależny. Oznacza to, że nie są oni związani żadnymi instrukcjami czy też wytycznymi ze strony swojego państwa członkowskiego. Co więcej, posłowie są zobligowani do podejmowania działań wyłącznie w interesie publicznym i kierowania się bezinteresownością, uczciwością, otwartością, starannością, rzetelnością, odpowiedzialnością oraz poszanowaniem powagi i reputacji Parlamentu Europejskiego jako unijnej instytucji. Zgodnie z zasadą *incompatibilitas* w trakcie kadencji posłowie do PE nie mogą łączyć funkcji deputowanego z mandatem do parlamentu krajowego ani z żadną inną funkcją w unijnych instytucjach lub organach. Ponadto nie mogą wchodzić w skład rządów państw członkowskich.

Członkowie PE korzystają z przywilejów i immunitetów, o których mowa w Protokole w sprawie przywilejów i immunitetów. Wymieniony akt prawny zapewnia im przede wszystkim swobodny przejazd podczas podróży do lub z miejsca obrad Parlamentu oraz ułatwienia celne i walutowe w zakresie kontroli celnej i walutowej. Posłowie dysponują także dokumentem *laissez-passer*, który umożliwia im swobodne poruszanie się po terytorium państw członkowskich i innych krajów. Stosownie do art. 8 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów w stosunku do członków PE nie można prowadzić dochodzenia, postępowania sądowego, ani też ich zatrzymywać z powodu ich opinii lub stanowiska zajętego przez nich w głosowaniu w czasie wykonywania przez nich obowiązków służbowych. Dodatkowo, w kraju ojczystym posłowie posiadają taki sam status jak członkowie parlamentu krajowego. Należy przy tym zauważyć, że członek PE nie może powoływać się na immunitet w sytuacji, gdy został schwytany na gorącym uczynku. Parlament Europejski rozstrzyga wyłącznie wnioski o uchylenie immunitetu posła, które zostały mu przekazane przez organy sądowe lub przez stałe przedstawicielstwa państw członkowskich.

Posłowie do PE otrzymują wynagrodzenie, które jest wypłacane z budżetu PE. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego posła wynosi 38,5% wynagrodzenia zasadniczego sędziego Trybunału

Sprawiedliwości. Deputowani otrzymują także zwrot różnych kosztów, które ponoszą w związku z wykonywaniem obowiązków poselskich, w szczególności kosztów prowadzenia biura poselskiego, kosztów zakupu, eksploatacji i konserwacji sprzętu komputerowego czy opłat pocztowych. Posłom przysługuje również prawo zwrotu rzeczywistych kosztów biletów na podróż do miejsca, w którym odbywają się posiedzenia, w których uczestniczą. Po ukończeniu 63 roku życia posłowie uzyskują prawo do otrzymywania świadczenia emerytalnego, które wynosi 3,5% wynagrodzenia za każdy pełny rok wykonywania mandatu, lecz w sumie nie więcej niż 70% uposażenia. Koszt tych świadczeń emerytalnych pokrywa budżet Unii Europejskiej.

3. Struktura organizacyjna

W strukturze organizacyjnej PE można wyróżnić następujące rodzaje organów: kierownicze, funkcjonalne (merytoryczne), polityczne oraz administracyjne.

Organy kierownicze są odpowiedzialne przede wszystkim za organizację i reprezentację Parlamentu Europejskiego. Do tej kategorii organów należą: przewodniczący PE wspierany przez 14 wiceprzewodniczących, Prezydium PE, Konferencja Przewodniczących, Konferencja Przewodniczących Komisji oraz Konferencja Przewodniczących Delegacji.

Przewodniczący jest wybierany przez Parlament Europejski w głosowaniu tajnym. Jego kadencja wynosi 2,5 roku. Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego PE, przewodniczący jest odpowiedzialny za kierowanie całością prac PE i jego organów. Posiada pełnię uprawnień niezbędnych do przewodniczenia obradom Parlamentu i zapewnienia ich sprawnego przebiegu. Przewodniczący reprezentuje Parlament Europejski w stosunku do świata zewnętrznego oraz w relacjach z pozostałymi unijnymi instytucjami. W wykonywaniu swoich zadań jest on wspomagany przez wiceprzewodniczących. Obecnie funkcję przewodniczącego PE sprawuje Roberta Metsola.

W skład Prezydium PE wchodzi przewodniczący Parlamentu Europejskiego, czternastu wiceprzewodniczących i pięciu kwestorów, posiadających głos doradczy. Podczas obrad Prezydium, w przypadku równej liczby głosów, decyduje głos przewodniczącego. Do kompetencji Prezydium należy w szczególności

opracowanie wstępnego projektu preliminarza budżetowego PE oraz zarządzanie wszystkimi kwestiami administracyjnymi, kadrowymi i organizacyjnymi. Jest ono odpowiedzialne za wszelkie kwestie dotyczące wewnętrznej organizacji PE.

Konferencję Przewodniczących tworzą przewodniczący PE oraz przewodniczący poszczególnych grup politycznych. W jej skład wchodzi również jeden przedstawiciel posłów niezrzeszonych, przy czym nie posiada on prawa głosu. Konferencja Przewodniczących stanowi w drodze konsensusu lub głosowania; w przypadku głosowania oddane głosy waży się według liczby członków każdej grupy politycznej. Konferencja Przewodniczących odpowiada za planowanie prac legislacyjnych PE oraz określanie kompetencji komisji i delegacji. Utrzymuje kontakty z innymi unijnymi instytucjami, jak również z parlamentami narodowymi oraz państwami trzecimi.

Konferencja Przewodniczących Komisji składa się z przewodniczących wszystkich komisji stałych oraz tymczasowych. Co do zasady zbiera się jeden raz w miesiącu, w Strasburgu, podczas sesji plenarnych. Rolą Konferencji Przewodniczących Komisji jest zapewnienie wysokiego poziomu współpracy między różnymi komisjami plenarnymi.

W skład Konferencji Przewodniczących Delegacji wchodzi przewodniczący wszystkich 44 stałych delegacji międzyparlamentarnych. Konferencja Przewodniczących Delegacji jest odpowiedzialna za działanie delegacji w sposób skuteczny i w koordynacji z innymi strukturami PE.

Do organów funkcjonalnych (merytorycznych) PE należą komisje parlamentarne oraz delegacje. Komisje parlamentarne odgrywają ważną rolę w pracach Parlamentu Europejskiego. Są podmiotami wyspecjalizowanymi, pracującymi na wysokim poziomie technicznym³. Uznawane są niekiedy za „legislacyjny kręgosłup” PE. Komisje parlamentarne PE dzielą się na komisje stałe, komisje specjalne oraz śledcze. Ich członkowie są powoływani przez grupy polityczne i posłów niezrzeszonych. Skład komisji, w miarę możliwości, powinien odzwierciedlać skład PE. Każda komisja składa się z 25-88 członków. Posiada przewodniczącego, prezydium i sekretariat.

³ F. Kaczmarek, *Pozycja polityki rozwojowej w pracach Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 2, s. 34.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego PE komisje stałe są powoływane przez Parlament Europejski na okres 2,5 roku, w oparciu o propozycje Konferencji Przewodniczących. Każda komisja wybiera swojego przewodniczącego i maksymalnie 3 wiceprzewodniczących. Komisje parlamentarne zbierają się na posiedzeniach raz lub dwa razy w miesiącu. Członkowie komisji opracowują projekty legislacyjne i sprawozdania z własnej inicjatywy, wprowadzają poprawki i głosują nad nimi. Ponadto analizują propozycje Komisji i Rady oraz, jeżeli jest to niezbędne, sporządzają sprawozdania, które są przedstawiane na posiedzeniach plenarnych. Aktualnie w Parlamencie Europejskim funkcjonuje 20 wyspecjalizowanych stałych komisji parlamentarnych:

1. Komisja Spraw Zagranicznych
2. Komisja Rozwoju
3. Komisja Handlu Międzynarodowego
4. Komisja Budżetowa
5. Komisja Kontroli Budżetowej
6. Komisja Gospodarcza i Monetarna
7. Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych
8. Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności
9. Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii
10. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów
11. Komisja Transportu i Turystyki
12. Komisja Rozwoju Regionalnego
13. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Komisja Rybołówstwa
15. Komisja Kultury i Edukacji
16. Komisja Prawna
17. Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
18. Komisja Spraw Konstytucyjnych
19. Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia
20. Komisja Petycji.

Komisje specjalne są tworzone do zbadania konkretnej sprawy przez Parlament Europejski, na podstawie propozycji Konferencji Przewodniczących. Ich kompetencje, skład liczbowy i długość kadencji są ustalane równocześnie z decyzją o ich powołaniu. Komisje specjalne są powoływane nie dłużej niż na

12 miesięcy z możliwością przedłużenia okresu działalności. Obecnie w Parlamencie Europejskim funkcjonują trzy komisje specjalne: Komisja Specjalna ds. Walki z Rakiem, Komisja Specjalna ds. Sztucznej Inteligencji w Epoce Cyfrowej, Komisja Specjalna ds. Obcych Ingerencji we Wszystkie Procesy Demokratyczne w Unii Europejskiej, w tym Dezinformacji.

Możliwość utworzenia komisji śledczych w Parlamencie Europejskim przewiduje art. 226 TFUE. Tego rodzaju komisję można powołać w przypadku zarzutów naruszenia prawa Unii lub niewłaściwego administrowania w jego stosowaniu przez unijne instytucje lub organy, administrację publiczną jednego z państw członkowskich albo osoby upoważnione przez prawo unijne do jego stosowania. Z wnioskiem o powołanie komisji śledczej może wystąpić 1/4 członków PE. Komisja śledcza powinna zakończyć swoje prace w terminie 12 miesięcy, jednakże Parlament Europejski może dwukrotnie przedłużyć ten termin o kolejne 3 miesiące. Działalność komisji śledczej kończy się przyjęciem sprawozdania przedstawianego Parlamentowi Europejskiemu. Obecnie, w Parlamencie Europejskim działa wyłącznie jedna tego rodzaju komisja, tj. Komisja śledcza ds. ochrony zwierząt podczas transportu.

Do organów funkcjonalnych PE zalicza się także delegacje. Są to grupy deputowanych do PE, których rolą jest utrzymywanie i pogłębianie stosunków z parlamentami państw spoza UE, innymi regionami świata lub organizacjami. Działalność delegacji przyczynia się do wspierania wartości demokratycznych, w tym poszanowania praw człowieka poza Unią, promowania Unii Europejskiej. Na czele delegacji stoi przewodniczący i dwaj wiceprzewodniczący wybierani przez członków delegacji. Każdy poseł do PE może być członkiem jednej lub kilku delegacji. W Parlamencie Europejskim funkcjonują delegacje do oficjalnych komisji międzyparlamentarnych, delegacje do wielostronnych zgromadzeń parlamentarnych i delegacje do spraw stosunków z innym krajem lub grupą krajów.

Organami politycznymi PE są grupy (frakcje) polityczne. Posłowie do PE mogą łączyć się w grupy polityczne, skupiające osoby o podobnych poglądach politycznych. Zgodnie z art. 33 ust. 2 regulaminu wewnętrznego PE każda grupa polityczna składa się z posłów wybranych w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich, zaś minimalna liczba posłów

konieczna do utworzenia grupy politycznej wynosi dwadzieścia trzy. Członkowie grupy są zobowiązani do złożenia pisemnej deklaracji, że podzielają takie same poglądy. Deklaracje, o których mowa powyżej, stanowią załącznik do zgłoszenia o ustanowieniu grupy przekazywanego przewodniczącemu PE. Informacje o utworzeniu i rozwiązaniu grupy politycznej przewodniczący PE ogłasza na posiedzeniu plenarnym. Poseł może być członkiem tylko jednej grupy politycznej. Przynależność do grupy politycznej nie jest obowiązkiem posła, można być posłem niezrzeszonym.

W obecnej kadencji 2019-2024, w Parlamencie Europejskim, funkcjonuje siedem grup politycznych:

1. Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci)
2. Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim
3. Renew Europe Group
4. Grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie
5. Grupa Tożsamość i Demokracja
6. Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy
7. Grupa Lewicy w Parlamencie Europejskim.

Organem administracyjnym PE jest Sekretariat Generalny. Jego pracami kieruje Sekretarz Generalny, który powoływany jest przez Prezydium PE. Sekretariat Generalny składa się z 12 Dyrekcji Generalnych. Do jego zadań należy koordynowanie prac legislacyjnych oraz organizowanie i należyte tłumaczenia sesji plenarnych i innych posiedzeń PE. Ponadto Sekretariat Generalny jest odpowiedzialny za obsługę techniczną i merytoryczną organów PE, a także posłów do PE.

4. Tryb działania

Zgodnie z art. 229 TFUE Parlament Europejski działa w trybie sesyjnym. Sesja zwyczajna trwa rok i z mocy prawa rozpoczyna się w drugi wtorek marca. Dzieli się ona na sesje miesięczne (z wyjątkiem sierpnia), które z kolei dzielą się na posiedzenia dzienne. Parlament Europejski może zostać zwołany również w trybie nadzwyczajnym na wniosek większości całkowitej liczby posłów do PE lub na wniosek Komisji lub Rady (po konsultacji z Konferencją Przewodniczących), a ponadto – w sprawach

pilnych – z inicjatywy przewodniczącego PE (za zgodą Konferencji Przewodniczących).

Parlament Europejski zbiera się na posiedzeniach plenarnych, które stanowią jego główną formę działalności, oraz posiedzeniach komisji. Posiedzenia plenarne są wyrazem zwieńczenia prac legislacyjnych prowadzonych w komisjach parlamentarnych i grupach politycznych. Żadne inne posiedzenie nie może odbywać się w tym samym czasie co posiedzenie plenarne. Posiedzenia plenarne obejmują przede wszystkim debaty i głosowania.

Posiedzenia PE otwiera, zawiesza i zamyka jego przewodniczący. Posiada on również pełnię uprawnień niezbędnych do przewodniczenia obradom Parlamentu i zapewnienia ich sprawnego przebiegu.

Zgodnie z art. 178 regulaminu wewnętrznego PE kworum niezbędne do podjęcia decyzji jest osiągnięte, jeżeli na sali obrad znajduje się jedna trzecia całkowitej liczby posłów do PE. Należy jednak zauważyć, że w świetle regulaminu wewnętrznego PE głosowanie jest ważne niezależnie od liczby głosujących, chyba że na wcześniejszy wniosek co najmniej trzydziestu ośmiu posłów przewodniczący stwierdzi brak kworum. W sytuacji, gdy liczba obecnych na posiedzeniu posłów nie stanowi kworum, przewodniczący informuje o braku kworum, w konsekwencji czego głosowanie zostaje wpisane do porządku dziennego następnego posiedzenia. Co do zasady, Parlament Europejski stanowi większością oddanych głosów.

Prawo do głosowania jest prawem osobistym. Każdy z posłów jest zobowiązany głosować indywidualnie i osobiście. W Parlamencie Europejskim stosuje się następujące metody głosowania:

- a) przez podniesienie ręki;
- b) przy użyciu elektronicznego systemu głosowania;
- c) przez powstanie;
- d) głosowanie imienne;
- e) głosowanie tajne.

5. Funkcje Parlamentu Europejskiego

W katalogu uprawnień przyznanych Parlamentowi Europejskiemu można wyróżnić:

- a) funkcje prawodawcze;
- b) funkcje kontrolne;
- c) funkcje kreacyjne;
- d) funkcje w zakresie stosunków zewnętrznych.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 TUE Parlament Europejski pełni funkcję prawodawczą, przy czym – w odróżnieniu do parlamentów krajowych państw członkowskich – nie posiada samodzielnych kompetencji, upoważniających go do stanowienia prawa czy też podejmowania inicjatywy prawodawczej. W stanowieniu unijnego prawa PE współpracuje z pozostałymi instytucjami UE. W ramach tej kategorii uprawnień Parlament Europejski, wraz z Radą, pełni rolę „współlegislatora” w zwykłej procedurze prawodawczej. Ponadto może wydawać akty prawodawcze przyjmowane w specjalnej procedurze prawodawczej, za zgodą Rady. W świetle postanowień traktatowych Parlament Europejski zajmuje pozycję legislatora w specjalnej procedurze prawodawczej w przypadku wydawania rozporządzenia określającego status i ogólne warunki pełnienia funkcji przez jego członków (art. 223 ust. 2 TFUE) oraz dotyczącego wykonywania uprawnień śledczych (art. 226 TFUE). Parlamentowi Europejskiemu, co do zasady, przysługuje prawo pośredniej inicjatywy prawodawczej, o której mowa w art. 225 TFUE⁴. Tym samym, dysponuje on prawem do żądania od Komisji przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których PE uważa, że unijny akt jest niezbędny w celu wykonania traktatów. Natomiast prawo bezpośredniej inicjatywy prawodawczej przysługuje tej instytucji w zakresie opracowania projektu jednolitej ordynacji wyborczej do PE (art. 223 ust. 1 TFUE). Szczególnym rodzajem uprawnień prawodawczych jest udział Parlamentu Europejskiego w uchwalaniu wieloletnich ram finansowych UE oraz rocznego budżetu UE.

Parlament Europejski może wydawać także akty prawnie niewiążące, takie jak chociażby opinie, zalecenia, rezolucje, deklaracje, a także – wraz z Radą i Komisją – porozumienia międzyinstytucjonalne.

Traktaty unijne przyznają Parlamentowi Europejskiemu szeroki katalog uprawnień kontrolnych. W szczególny sposób

⁴ Prawo pośredniej inicjatywy prawodawczej zostało przyznane Parlamentowi Europejskiemu Traktatem z Maastricht.

funkcje o charakterze kontrolnym uwidaczniają się w relacjach z Komisją Europejską. Parlament Europejski w ramach kontroli politycznej sprawowanej nad Komisją Europejską:

- 1) może uchwalić wotum zaufania wobec KE (art. 234 TFUE);
- 2) udziela lub odmawia udzielenia KE absolutorium z wykonania budżetu (art. 319 TFUE);
- 3) ma prawo kierowania do członków KE ustnych i pisemnych zapytań, na które adresaci są zobligowani odpowiedzieć (art. 230 TFUE);
- 4) analizuje ogólne roczne sprawozdania przedstawione mu przez Komisję (art. 233 TFUE).

Ponadto Parlamentowi Europejskiemu określone sprawozdania przedkładają także inne unijne instytucje i organy: Rada Europejska⁵, Europejski Bank Centralny⁶, Trybunał Obrachunkowy⁷ oraz Europejski Rzecznik Praw Obywatelski⁸. Podobnie jak wobec członków Komisji, deputowani do PE mogą kierować pytania także do Rady i Europejskiego Banku Centralnego.

Zgodnie z postanowieniami traktatowymi Parlament Europejski dysponuje prawem wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości skargi na nieważność unijnego aktu prawnego (art. 263 TFUE) oraz skargi na bezczynność pozostałych instytucji unijnych (art. 265 TFUE). Przejawem funkcji kontrolnych jest także możliwość powołania tymczasowej komisji śledczej (art. 226 TFUE). Posiada on także kompetencje do rozpatrywania petycji składanych do Parlamentu Europejskiego przez osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, w sprawach objętych zakresem działalności UE, które dotyczą ich bezpośrednio (art. 227 TFUE).

⁵ Przewodniczący Rady Europejskiej jest zobligowany przedstawić Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej. Co więcej, Rada Europejska przedstawia PE roczne sprawozdanie w sprawie postępów dokonanych przez Unię Europejską.

⁶ Europejski Bank Centralny przedkłada Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie z działalności Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz w sprawie polityki pieniężnej za rok poprzedni i bieżący.

⁷ Trybunał Obrachunkowy przedstawia Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie po zamknięciu każdego roku budżetowego.

⁸ Rzecznik Praw Obywatelskich (Ombudsman) przedkłada Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie z wyników przeprowadzonych przez siebie dochodzeń.

Postanowienia traktatowe przyznają Parlamentowi Europejskiemu uprawnienia kreacyjne, które umożliwiają jej wpływanie na działalność innych unijnych instytucji i organów. W ramach tych funkcji Parlament Europejski przede wszystkim bierze udział w zatwierdzaniu kandydatur Przewodniczącego KE oraz poszczególnych komisarzy. Parlament Europejski jest również konsultowany przy wyborze członków Trybunału Obrachunkowego (art. 286 ust. 2 TFUE), a także prezesa, wiceprezesa i pozostałych członków Zarządu EBC (art. 283 ust. 2 TFUE). Uprawnienia kreacyjne Parlamentu Europejskiego wyrażają się również w tym, że proponuje on swojego kandydata do siedmioosobowego komitetu, o którym mowa w art. 255 TFUE, odpowiedzialnego za dokładne zbadanie, czy kandydaci odpowiadają warunkom sprawowania funkcji sędziego lub rzecznika generalnego w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Sądzie. Ponadto, stosownie do art. 228 ust. 1 TFUE Parlament Europejski wybiera Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uprawnienia w zakresie stosunków zewnętrznych uwidaczniają się przede wszystkim w zaangażowaniu Parlamentu Europejskiego w procedurę zawierania umów międzynarodowych. W szczególności zgody Parlamentu Europejskiego wymaga zawarcie traktatu akcesyjnego, układu o stowarzyszeniu, umowy mającej istotne skutki budżetowe dla Unii czy umowy, która tworzy specyficzne ramy instytucjonalne przez organizację procedur współpracy. Parlament Europejski może także wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie przez Trybunał Sprawiedliwości kontroli zgodności z postanowieniami traktatowymi umowy międzynarodowej, którą zamierza zawrzeć Unia Europejska.

Literatura:

- Kaczmarek F., *Pozycja polityki rozwojowej w pracach Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 2.
Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.

Katarzyna Woch

Rozdział II.

System instytucjonalny Unii Europejskiej – Rada Europejska

1. Uwagi ogólne

Żaden z traktatów przyjętych w latach 50. XX w. nie ustanawiał instytucji choćby zbliżonej w swoich kompetencjach do Rady Europejskiej. Jej działalność wykształciła się z nieformalnych spotkań szefów rządów państw członkowskich (tzw. konferencji na szczycie), które odbywały się nieregularnie od 1961 r. Ich inicjatorem był Charles de Gaulle. W początkowym okresie postępy w procesie integracji europejskiej wymagały bowiem spotkań dających możliwość swobodnego dialogu, mającemu przyczynić się do inicjowania nowych rozwiązań na rzecz współpracy (coraz częściej wykraczającej poza ramy objęte ówczesnymi traktatami założycielskimi), jak i rozwiązywania problemów¹.

Na kolejnym spotkaniu, które miało miejsce 18 lipca 1961 roku w Bonn, przywódcy ówczesnych państw członkowskich kontynuowali rozmowy w celu zacieśnienia więzi politycznych. W deklaracji opracowanej podczas szczytu wyrażono chęć przeprowadzania regularnych spotkań, prowadzących do wymiany poglądów, koordynacji polityki i wypracowania wspólnych stanowisk w celu jedności politycznej Europy.

W 1972 r., podczas szczytu w Paryżu, podjęto decyzję o rozwinięciu ram współpracy politycznej. W tym spotkaniu uczestniczyli nie tylko szefowie państw i rządów państw członkowskich, ale także przywódcy państw przyszłego rozszerzenia, których zaproszono do udziału na równych zasadach. W pierwszej wspólnej deklaracji po szczycie przywódcy odnieśli się zarówno do polityki gospodarczo-monetarnej, regionalnej,

¹ B. Przybylska-Maszner, *Rada Europejska w procesie przekształceń strukturalnych 1961-1977*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2018, nr 12, s. 27.

społecznej, przemysłu i nauki, środowiska, energii, jak i relacji zewnętrznych, współpracy politycznej i wzmocnienia instytucjonalnego. Istotnym elementem deklaracji było zobowiązanie do przekształcenia dotychczasowych relacji między państwami w unię europejską.

Nazwa Rada Europejska po raz pierwszy została użyta oficjalnie podczas spotkania szefów państw i szefów rządów EWG 10 grudnia 1974 roku w Paryżu. Podjęto wówczas także decyzję, że takie spotkania będą odbywać się regularnie, co najmniej dwa razy w roku na najwyższym szczeblu politycznym. Zgodnie z uzgodnieniami szefom rządów lub głowom państw towarzyszyć mieli ministrowie spraw zagranicznych. Tym samym szefowie państw i rządów państw członkowskich potwierdzili wolę dalszej współpracy politycznej i konieczność jej pogłębiania. Działania Rady Europejskiej, w nowej formule, miały obejmować zarówno działania wspólnotowe, jak i być niezbędnym impulsem do rozwoju współpracy na płaszczyźnie politycznej. W doktrynie podkreśla się, że w ten właśnie sposób został utworzony nieformalny ośrodek decyzyjny podejmowania decyzji politycznych z jednej strony, rozstrzygający najważniejsze problemy wspólnotowe, ale z drugiej strony, niewyrażający ich w formie prawnej. Pierwsze spotkanie Rady Europejskiej odbyło się w Dublinie 10 marca 1975 roku.

Zadania Rady Europejskiej po raz pierwszy sformułowano dopiero w Deklaracji z Londynu w czerwcu 1977 r. Zgodnie z jej postanowieniami Rada Europejska miała stanowić forum nieformalnej wymiany poglądów o charakterze szeroko zakrojonym, prowadzonym w największej prywatności, jak i stać się miejscem dla dyskusji prowadzących do podejmowania decyzji politycznych, jak i ustalania wytycznych do przyszłych działań. Spotkania szefów państw i szefów rządów miały doprowadzić do wydania publicznych oświadczeń wyrażających uzgodniony wspólny pogląd przywódców państw członkowskich.

Podstawy prawne funkcjonowania Rady Europejskiej zostały sformułowane przez Jednolity Akt Europejski. Jego przepisy określały skład Rady Europejskiej oraz wskazywały częstotliwość spotkań, niemniej jednak nie określały charakteru prawnego tej instytucji. Traktat z Maastricht, podpisany w 1992 r., uczynił z Rady Europejskiej instytucję Unii Europejskiej, funkcjonującą odrębnie od ówczesnych instytucji wspólnotowych.

W tym akcie prawnym przejęto, że Rada Europejska ma nadać Unii impulsy do dalszego rozwoju i określać jego ogólne kierunki polityczne. Od 1996 r. Rada Europejska spotyka się co najmniej 4 razy w roku. Skutkiem przyjęcia Traktatu z Lizbony i podjęcia decyzji o przekształceniu trójfilarowej Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową jest nadanie Radzie Europejskiej statusu jednej z siedmiu unijnych instytucji. Ponadto wskazany traktat zwiększył zakres uprawnień Rady Europejskiej oraz wprowadził zmiany w jej składzie.

Rada Europejska nie posiada swojej siedziby. W 22. deklaracji dołączonej do Traktatu z Nicei zdecydowano, że w sytuacji, gdy Unia Europejska będzie liczyć 18 członków, wszystkie posiedzenia Rady Europejskiej będą zwoływane w Brukseli. Od października 2003 r. szczyty Rady Europejskiej odbywają się w Brukseli. Od 2017 r. spotkania Rady Europejskiej odbywają się w budynku „Europa” w Brukseli.

Jest to instytucja o charakterze międzyrządowym, niekadencyjnym, kolegialnym i mało sformalizowanym.

2. Skład Rady Europejskiej

Zgodnie z art. 15 ust. 2 TUE trzon Rady Europejskiej stanowią szefowie państw lub rządów państw członkowskich². Ponadto, w skład Rady Europejskiej wchodzi jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. W pracach tej instytucji bierze również udział Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, przy czym nie jest on członkiem Rady Europejskiej³. Wybór przedstawiciela w Radzie Europejskiej jest zasadniczo konsekwencją systemu politycznego i formy rządów obowiązujących w konkretnym państwie członkowskim⁴. Oznacza to również, że przepisy trak-

² B. Serwin-Pinda, *Reprezentacja państw członkowskich w Radzie Europejskiej w kontekście zasad ustrojowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 1, s. 150.

³ J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, s. 242.

⁴ Spór kompetencyjny dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej, rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 maja 2009 r., wydanym w sprawie Kpt 2/08, MP Nr 32, poz. 478. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada

tatowe nie przewidują szczególnej procedury powołania czy też odwołania członków Rady Europejskiej, stanowiących jej trzon. Zmiany personalne na stanowiskach szefów państw lub szefów rządów zachodzące w państwach członkowskich automatycznie prowadzą do modyfikacji składu Rady Europejskiej. Konsekwencją sposobu ukształtowania składu Rady Europejskiej jest jej polityczny i niekadencyjny charakter jako unijnej instytucji.

Zgodnie z art. 10 TUE szefowie państw lub rządów państw członkowskich wchodzących w skład Rady Europejskiej odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami.

3. Struktura organizacyjna

Rada Europejska jest najmniej sformalizowana spośród unijnych instytucji. Jedynym wyodrębnionym w ramach struktury wewnętrznej stanowiskiem jest urząd jej Przewodniczącego. Należy przy tym zauważyć, że funkcja stałego przewodniczącego Rady Europejskiej została ustanowiona na mocy postanowień Traktatu z Lizbony. Wcześniej zaś w Radzie Europejskiej obowiązywało rotacyjne, zmieniające się co pół roku, przewodnictwo jednego z państw członkowskich. Urząd stałego przewodniczącego Rady Europejskiej postrzegano jako skuteczniejsze rozwiązanie w obszarze promocji i realizacji interesów Unii Europejskiej, zarówno wewnątrz, jak na zewnątrz tej organizacji⁵.

Zgodnie z art. 15 ust. 5 TUE przewodniczący jest wybierany przez Radę Europejską większością kwalifikowaną, na okres 2,5 roku. Obecnie funkcję przewodniczącego Rady Europejskiej

Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz. Prezydent jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej może podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe. Natomiast stanowisko RP na posiedzeniu Rady Europejskiej ustala Rada Ministrów. Prezes Rady Ministrów reprezentuje RP na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko. Jednak współdziałanie Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta Rzeczypospolitej – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w Konstytucji – do stanowiska RP ustalanego przez Radę Ministrów.

⁵ A. Doliwa-Klepacka, *Przewodniczący Rady Europejskiej – od rotacji do wyborów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20A, s. 118.

sprawuje Charles Michel⁶. W procedurę wyboru przewodniczącego nie jest zaangażowana żadna inna unijna instytucja, co dowodzi, że uosabia on międzyrządowy wymiar integracji. Przepisy traktatowe nie zawierają przy tym żadnych szczególnych wytycznych w przedmiocie wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej. Doprecyzowanie procedury wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej następuje jednak w deklaracji nr 6, dołączonej do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r. Deklaracja ta stanowi, że przy wyborze osób na stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej należy uwzględnić, w należyty sposób, konieczność poszanowania geograficznej i demograficznej różnorodności Unii oraz jej państw członkowskich. Należy również zauważyć, że art. 15 TUE nie ustanawia żadnych szczegółowych wymogów, jakie powinien spełniać kandydat na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej.

Mandat przewodniczącego jest jednokrotnie odnawialny. Stosownie do art. 15 ust. 6 TUE Przewodniczący Rady Europejskiej nie może sprawować krajowej funkcji publicznej. Przewodniczący Rady Europejskiej może zostać pozbawiony mandatu w przypadku przeszkody lub poważnego uchybienia przez Radę Europejską, stanowiącą większość kwalifikowaną. Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego Rady Europejskiej, jeżeli Przewodniczący Rady Europejskiej nie może sprawować funkcji z powodu choroby, w przypadku śmierci lub w przypadku pozbawienia go mandatu, zastępuje go w stosownym przypadku do czasu wyboru jego następcy członek Rady Europejskiej reprezentujący państwo członkowskie, które sprawuje półroczną prezydencję Rady.

Do kompetencji Przewodniczącego Rady Europejskiej należy:

- 1) przewodniczenie Radzie Europejskiej i prowadzenie jej prac;
- 2) zapewnienie przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych;

⁶ W dniu 24 marca 2022 r. Charles Michel został wybrany Przewodniczącym na drugą kadencję. Natomiast pierwsza kadencja C. Michela obejmowała okres od 1 grudnia 2019 r. do 31 maja 2022 r. Zastąpił on na stanowisku Donalda Tuska, który sprawował funkcję Przewodniczącego Rady Europejskiej od 1 grudnia 2014 r. do 30 listopada 2019 r. Natomiast pierwszym stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej był Herman van Rompuy, który sprawował urząd od 1 grudnia 2009 r.

- 3) wspomaganie osiągnięcia spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej;
- 4) przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia Rady Europejskiej;
- 5) zapewnienie reprezentacji Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Rada Europejska nie posiada własnej administracji. Działalność tej instytucji i jej przewodniczącego wspomaga natomiast Sekretariat Generalny Rady pod kierownictwem swojego Sekretarza Generalnego. Sekretarz Generalny uczestniczy w posiedzeniach Rady Europejskiej, a także podejmuje wszelkie środki konieczne do organizacji prac. W przygotowaniu posiedzeń Rady Europejskiej kluczową rolę odgrywa natomiast Rada do Spraw Ogólnych, która działa we współpracy z Przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisją.

4. Tryb działania i sposób podejmowania decyzji

Co do zasady posiedzenia Rady Europejskiej odbywają się w Brukseli. Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego Rady Europejskiej, w wyjątkowych okolicznościach, jej posiedzenia mogą odbywać się w innym miejscu. Decyzję o zmianie miejsca posiedzenia podejmuje przewodniczący Rady Europejskiej, za zgodą Rady do Spraw Ogólnych lub Komitetu Stałych Przedstawicieli, stanowiących jednomyślnie.

Rada Europejska zbiera się na posiedzeniach zwykłych, które odbywają się dwa razy w ciągu półrocza i trwają dwa dni, chyba że Rada Europejska lub Rada do Spraw Ogólnych postanowią inaczej, z inicjatywy przewodniczącego Rady Europejskiej. Z reguły szczyty Rady Europejskiej są organizowane w marcu, czerwcu, październiku i grudniu. Spotkania są zwoływane przez jej przewodniczącego. Przewodniczący Rady Europejskiej podaje do wiadomości przewidywane daty zwykłych posiedzeń w danym półroczu nie później niż rok przed jego rozpoczęciem i w ścisłej współpracy z państwem członkowskim, które będzie sprawowało prezydencję w tym okresie. Kalendarz zwykłych posiedzeń jest zatem ustalany z istotnym wyprzedzeniem. Natomiast, jeżeli wymaga tego sytuacja przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje nadzwyczajne posiedzenie.

Za przygotowanie posiedzeń Rady Europejskiej odpowiada przede wszystkim Rada do Spraw Ogólnych. Co najmniej cztery tygodnie przed każdym zwykłym posiedzeniem Rady Europejskiej jej przewodniczący, w ścisłej współpracy z członkiem Rady Europejskiej reprezentującym państwo członkowskie sprawujące półroczną prezydencję Rady oraz z Przewodniczącym Komisji, przedkłada Radzie do Spraw Ogólnych projekt porządku obrad z uwagami. Wstępny porządek obrad ustala przewodniczący Rady Europejskiej, uwzględniając wyniki debaty przeprowadzonej na forum Rady do Spraw Ogólnych. Rada Europejska przyjmuje porządek obrad na początku posiedzenia. Posiedzenia Rady Europejskiej nie są jawne. Co do zasady, treść obrad Rady Europejskiej jest chroniona zobowiązaniem do zachowania tajemnicy służbowej.

Jak wynika z postanowień regulaminu wewnętrznego Rady Europejskiej, jeżeli wymaga tego porządek obrad, członkowie Rady Europejskiej mogą podjąć decyzję, aby każdemu z nich towarzyszył minister, a w przypadku przewodniczącego Komisji – członek Komisji. Do udziału w spotkaniu Rady Europejskiej, w celu wysłuchania, może zostać zaproszony Przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Do udziału w dyskusjach na tematy gospodarcze i finansowe może zostać zaproszony także prezes Europejskiego Banku Centralnego. Wyjątkowo przy okazji posiedzeń Rady Europejskiej mogą odbywać się także spotkania z przedstawicielami państw trzecich lub organizacji międzynarodowych lub z innymi osobistościami.

Przepisy regulaminu wewnętrznego Rady Europejskiej wymagają, aby z każdego posiedzenia został sporządzony protokół, którego projekt przygotowuje Sekretariat Generalny Rady w terminie piętnastu dni. Ten projekt jest przedkładany Radzie Europejskiej do zatwierdzenia. Zaakceptowany przez Radę Europejską protokół posiedzenia jest podpisywany przez Sekretarza Generalnego Rady.

Pomimo że najbardziej widoczną częścią prac Rady Europejskiej są jej szczyty, nie oznacza to jednak, że ta instytucja nie pracuje również w przerwach między posiedzeniami. W tym okresie bowiem przewodniczący prowadzi ścisłe konsultacje z szefami państw i rządów państw członkowskich, aby śledzić efekty podjętych decyzji i przygotowywać przyszłe szczyty. Z tego względu Przewodniczący instytucji regularnie spotyka

się z pozostałymi członkami Rady Europejskiej w Brukseli, w stolicach państw członkowskich, a także utrzymuje kontakt za pośrednictwem wideokonferencji.

Zgodnie z art. 15 ust. 4 TUE zasadniczym sposobem podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej jest konsensus. Oznacza to, że członkowie Rady Europejskiej dążą do wypracowania, w drodze negocjacji i wzajemnych ustępstw, takich rozwiązań, które będą zadowalające przynajmniej dla większości z nich. Mówiąc inaczej, istotą konsensusu jest uzgodnienie stanowiska członków Rady Europejskiej w określonej kwestii, bez przeprowadzania głosowania.

Co więcej, przepisy traktatowe przewidują możliwość podejmowania decyzji przez Radę Europejską w drodze głosowania. W takim przypadku głosowanie odbywa się z własnej inicjatywy jej Przewodniczącego. Co więcej, Przewodniczący Rady Europejskiej jest zobligowany rozpocząć procedurę głosowania z inicjatywy członka Rady Europejskiej, o ile postanowi tak większość jej członków. Kworum wymagane do przeprowadzenia głosowania wynosi dwie trzecie członków Rady Europejskiej, przy czym przy obliczaniu kworum nie uwzględnia się ani Przewodniczącego Rady Europejskiej ani Przewodniczącego Komisji. Nie posiadają oni również prawa głosu przy podejmowaniu decyzji. Podobnie, jak w przypadku Rady, każdy członek Rady Europejskiej może otrzymać pełnomocnictwo tylko od jednego z pozostałych członków tej instytucji.

Rada Europejska może podejmować decyzję kwalifikowaną lub zwykłą większością głosów lub jednomyślnie.

Przy podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną odpowiednio stosuje się reguły przewidziane w art. 16 ust. 4 TUE oraz art. 238 TFUE. Co do zasady, oznacza to, że większość kwalifikowana jest osiągnięta, jeżeli przedstawiciele reprezentujący co najmniej 72% procent państw członkowskich zagłosują na „tak”, a ponadto będą oni wywodzić się z państw członkowskich reprezentujących co najmniej 65% ogółu ludności Unii.

Na podstawie art. 236 TFUE Rada Europejska podejmuje decyzje większością kwalifikowaną m.in. w sprawie ustanowienia wykazu składów Rady innych niż Rada do Spraw Ogólnych i Rada do Spraw Zagranicznych oraz w przedmiocie prezydencji składów Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych. Ponadto omawiana instytucja większością kwalifikowaną wybiera

swojego przewodniczącego (art. 15 ust. 5 TUE) czy też Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 TUE). Należy zauważyć, że w sytuacji gdy Rada Europejska stanowi większością kwalifikowaną, gdy przedstawia kandydata na Przewodniczącego Komisji Parlamentowi Europejskiemu i gdy mianuje kolegium komisarzy (art. 17 ust. 7 TUE), a także mianuje Zarząd Europejskiego Banku Centralnego (art. 283 TFUE).

Zgodnie z art. 235 ust. 5 TFUE Rada Europejska stanowi zwykłą większością w kwestiach proceduralnych oraz w sprawie przyjęcia swojego regulaminu wewnętrznego.

Ponadto, Rada Europejska może podejmować decyzje jednomyślnie (np. art. 48 ust. 6 i 7 TUE, art. 7 ust. 2 TUE). Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 235 ust. 1 TFUE wstrzymanie się od głosu przez członków obecnych lub reprezentowanych nie stanowi przeszkody w przyjęciu uchwały Rady Europejskiej wymagającej jednomyślności.

Decyzje podjęte przez Radę Europejską są podpisywane przez jej Przewodniczącego oraz przez Sekretarza Generalnego Rady. Decyzje, w których nie wskazano adresata podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Jeżeli wskazano w nich adresata, są one notyfikowane adresatowi przez Sekretarza Generalnego Rady.

Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej przewiduje, że jeżeli na podstawie traktatów Rada Europejska przyjmuje decyzję, może postanowić, zgodnie z metodą głosowania mającą zastosowanie do przyjęcia wspomnianej decyzji, o podaniu do wiadomości publicznej wyników głosowań, jak również oświadczeń włączonych do protokołu Rady Europejskiej i punktów w tym protokole odnoszących się do przyjęcia tej decyzji. Jeżeli wyniki głosowania zostają podane do wiadomości publicznej, objaśnienie głosów oddanych podczas głosowania również zostaje podane do wiadomości publicznej na wniosek zainteresowanego członka Rady Europejskiej, z należytym uwzględnieniem przepisów niniejszego regulaminu wewnętrznego, pewności prawa i interesów Rady Europejskiej.

Ponadto, zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego w kwestiach pilnych decyzje Rady Europejskiej mogą być przyjmowane w drodze głosowania pisemnego, w przypadku jeżeli przewodniczący Rady Europejskiej zaproponuje

skorzystanie z takiej procedury. Przeprowadzenie głosowania pisemnego jest możliwe wówczas, gdy wszyscy członkowie Rady Europejskiej, dysponujący prawem głosu, wyrażą na to zgodę.

5. Kompetencje Rady Europejskiej

Rada Europejska, podobnie jak pozostałe unijne instytucje, działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Ramy działania omawianej instytucji wyznacza art. 15 ust. 1 TUE, stanowiąc, że Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Jednocześnie przepisy traktatowe zastrzegają, że Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej. W istocie Rada Europejska ustala program polityczny Unii, dostarczając procesowi integracji niezbędnej dynamiki. W tym celu Rada Europejska na każdym ze swoich szczytów przyjmuje konkluzje. Określa w nich tematy, którymi Unia Europejska powinna się zająć, a także przedstawia działania, które należy podjąć lub formułuje cele, które należy zrealizować. Może przy tym wyznaczyć innym instytucjom termin na wypracowanie porozumienia w konkretnej sprawie lub na przedłożenie wniosku legislacyjnego.

Rada Europejska odpowiada także za przyjęcie programu strategicznego, w którym wskazuje długofalowe priorytety działań i prac Unii Europejskiej. Obowiązujący program (2019-2024) został uzgodniony na szczycie w dniu 20 czerwca 2019 r. i koncentruje się na głównych priorytetach: ochrona obywateli i swobód, rozwijanie silnej i prężnej bazy gospodarczej, budowanie neutralnej klimatycznie, ekologicznej, sprawiedliwej i socjalnej Europy oraz promowanie europejskich interesów i wartości na scenie światowej. Przyjęty dokument wyznacza nie tylko ogólne ramy i kierunek działań Rady Europejskiej, ale także określa wytyczne prac pozostałych unijnych instytucji do 2024 r. i opisuje sposoby realizacji tych priorytetów. W ramach założonych celów działania Rady Europejskiej mają koncentrować się na obronie podstawowych praw i swobód, które przysługują unijnym obywatelom zgodnie z traktatami, a także ochronie ich przed istniejącymi i pojawiającymi się zagrożeniami. Ponadto

celem jest zapewnienie uczciwej konkurencji w Unii i na scenie światowej, promowanie dostępu do rynku, zwalczanie nieuczciwych praktyk, środków eksterytorialnych i zagrożeń dla bezpieczeństwa pochodzących z państw trzecich oraz ochronę strategicznych łańcuchów dostaw. Strategia zakłada również przyspieszenie procesu przechodzenia przez poszczególne państwa członkowskie Unii na odnawialne źródła energii, zwiększenie efektywności energetycznej, ograniczenie uzależnienia od źródeł zewnętrznych, zdywersyfikowanie unijnych źródeł dostaw i zainwestowanie w przyszłościowe rozwiązania w zakresie mobilności. Większy nacisk ma być położony na ochronę praw socjalnych. Założonym celem jest to, aby Unia stanowiła siłę napędową multilateralizmu i międzynarodowego ładu opartego na globalnych zasadach, przy jednoczesnym zapewnieniu otwartości i sprawiedliwości oraz niezbędnych reform. Na skutek podejmowanych działań Unia będzie działać na rzecz pokoju i stabilności na świecie oraz promować demokrację i prawa człowieka.

Wyrazem zaangażowania Rady Europejskiej w proces pogłębiania integracji europejskiej jest jej udział w procedurze akcesyjnej państw do Unii, w szczególności poprzez określenie kryteriów kwalifikacji⁷ danego państwa (art. 49 TUE) oraz w procedurze wystąpienia państwa z Unii Europejskiej poprzez określenie wytycznych, na podstawie których Unia prowadzi z państwem członkowskim negocjacje zmierzające do zawarcia umowy o wystąpieniu z organizacji (art. 50 TUE). W tym kontekście nie można również pominąć, że Rada Europejska bierze udział w tzw. procedurze ochrony praworządności, o której mowa w art. 7 TUE. To właśnie Rada Europejska może stwierdzić poważne i stałe naruszenie przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się UE, tj. poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

Ponadto Rada Europejska uczestniczy w procedurze zmiany traktatów założycielskich. W świetle art. 48 TUE Rada Europejska przede wszystkim podejmuje decyzje co do niezbędności

⁷ Do najbardziej znanych kryteriów kwalifikacji należy zaliczyć kryteria kopenhaskie przyjęte w 1993 r. i kryteria madryckie uzgodnione w 1995 r.

rozpatrzenia proponowanych zmian traktatów założycielskich, w przypadku niepodjęcia decyzji o zwoływaniu konwentu samodzielnie określa mandat Konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Ponadto to właśnie Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także może zezwolić Radzie na zmianę sposobu i procedury stanowienia prawa.

Postanowienia traktatowe przyznają Radzie Europejskiej również funkcje kreacyjne. Jest ona zaangażowana w procedurę mianowania i powoływania przewodniczącego i członków Komisji Europejskiej. Rada Europejska, decyzją podjętą większością kwalifikowaną za zgodą przewodniczącego Komisji, mianuje członków Zarządu Europejskiego Banku Centralnego, a także Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Zgodnie z tą samą procedurą może podjąć decyzję o zakończeniu jego kadencji. Co więcej, zgodnie z art. 14 ust. 2 TUE Rada Europejska przyjmuje decyzję określającą skład Parlamentu Europejskiego.

Traktat o Unii Europejskiej wyposaża Radę Europejską także w kompetencje w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Przynajmniej, jak wynika z art. 26 ust. 1 TUE określa strategiczne interesy Unii, ustala cele oraz określa ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne, a także przyjmuje niezbędne w tym zakresie decyzje. Natomiast art. 42 TUE stanowi, że Rada Europejska decyduje o przyjęciu Wspólnej Polityki Obronnej.

Stosownie do art. 148 ust. 1 TFUE Rada Europejska bada co roku sytuację zatrudnienia w Unii i przyjmuje konkluzje w tym przedmiocie na podstawie wspólnego sprawozdania rocznego Rady i Komisji. Zgodnie z art. 121 ust. 2 TFUE Rada Europejska, na podstawie sprawozdania Rady, debatuje nad konkluzją w sprawie ogólnych kierunków polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii, a następnie na podstawie tej konkluzji Rada przyjmuje zalecenie określające te ogólne kierunki. Omawiana instytucja jest również odpowiedzialna za określenie strategicznych wytycznych planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, o czym mowa w art. 68 TFUE.

Wskazuje się również, że Rada Europejska pełni rolę arbitra w sytuacjach, w których członkowie Rady nie mogą osiągnąć porozumienia. Rozstrzyga spory kompetencyjne.

Literatura:

- Barcz J., *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.
- Doliwa-Klepacka A., *Przewodniczący Rady Europejskiej – od rotacji do wyborów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20A.
- Przybylska-Maszner B., *Rada Europejska w procesie przekształceń strukturalnych 1961-1977*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2018, nr 12.
- Serwin-Pinda B., *Reprezentacja państw członkowskich w Radzie Europejskiej w kontekście zasad ustrojowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 1.

Katarzyna Woch

Rozdział III.

System instytucjonalny – Rada

1. Uwagi ogólne

Traktat paryski z 1951 r. nie przewidywał w systemie instytucjonalnym Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali organu o składzie i uprawnieniach odpowiadających dzisiejszej Radzie. Rolą ówczesnej Specjalnej Rady Ministrów było bowiem przede wszystkim sprawowanie kontroli nad działaniami Wysokiej Władzy poprzez wydawanie opinii. Instytucję zbliżoną do funkcjonującej obecnie Rady wprowadziły Traktaty rzymskie – ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Istotną zmianę wprowadził traktat z dnia 8 kwietnia 1965 r. (tzw. traktat fuzyjny). Na jego podstawie od 1 lipca 1967 r. zaczęła funkcjonować Rada Ministrów wspólna dla trzech Wspólnot Europejskich. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Maastricht, na mocy własnej decyzji Rada przyjęła nazwę „Rada Unii Europejskiej”. Natomiast w Traktacie z Lizbony państwa członkowskie zrezygnowały z proponowanego w traktacie konstytucyjnym powrotu do nazwy Rada Ministrów. Obecnie traktaty posługują się nazwą „Rada”.

Ramy prawne działalności omawianej instytucji wyznaczają zarówno przepisy traktatowe – art. 16 TUE oraz art. 237-243 TFUE, a także jej regulamin wewnętrzny.

2. Skład i organizacja Rady

Skład Rady jest odzwierciedleniem reguły „jedno państwo członkowskie – jeden przedstawiciel”. Stosownie bowiem do art. 16 ust. 2 TUE w skład Rady wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego z każdego państwa członkowskiego, upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu państwa członkowskiego, które reprezentuje, oraz do wykonywania prawa głosu.

Oznacza to, że w Radzie państwa członkowskie są reprezentowane przez członka rządu (w randze np. ministra lub sekretarza stanu).

Rada jest instytucją o charakterze międzyrządowym, w konsekwencji czego jej zadaniem jest reprezentowanie interesów państw członkowskich. Sposób ukształtowania składu Rady powoduje, że nie ma ona kadencji. Rada jest zależna od rządów państw członkowskich, a jej członkowie są związani instrukcjami swoich rządów. Działa jako instytucja kolegialna.

Skład Rady nie jest stały. Instytucja spotyka się na posiedzeniach w różnych składach, w zależności od tematu, który ma być omawiany na spotkaniu. Specjalizacja poszczególnych składów Rady wynika z przyjętej praktyki. Wyjątkiem jest Rada do Spraw Ogólnych i Rada do Spraw Zagranicznych, których zakres uprawnień określono w przepisach traktatowych (tj. art. 16 ust. 6 TUE) oraz regulaminie wewnętrznym Rady. Zgodnie z art. 16 ust. 6 TUE Rada do Spraw Ogólnych jest odpowiedzialna za zapewnienie spójności prac różnych składów Rady, przygotowanie posiedzeń Rady Europejskiej i zapewnienie ich ciągłości, w powiązaniu z przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisją. Natomiast rolą Rady do Spraw Zagranicznych jest opracowanie działań zewnętrznych Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnienie spójności działań Unii. W istocie Rada do Spraw Zagranicznych jest odpowiedzialna za prowadzenie całości unijnych działań zewnętrznych, tj. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, wspólnej polityki handlowej oraz współpracy w zakresie rozwoju i pomocy humanitarnej. Podkreślenia również wymaga, że Rada do Spraw Zagranicznych nie jest objęta prezydencją. Pracami tego składu Rady kieruje Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Składy Rady nie są zhierarchizowane. Obecnie w Radzie funkcjonuje dziesięć składów Rady:

1. Rada ds. Ogólnych
2. Rada ds. Zagranicznych
3. Rada ds. Gospodarczych i Finansowych
4. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
5. Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów
6. Rada ds. Konkurencyjności (rynek wewnętrzny, przemysł, badania i przestrzeń kosmiczna)

7. Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii
8. Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa
9. Rada ds. Środowiska
10. Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury.

Z działalnością Rady wiąże się prezydencja, będąca mechanizmem *sui generis*, dzięki któremu każde państwo członkowskie uzyskuje prawo kierowania pracami Unii Europejskiej według ustalonej kolejności, w szczególności poprzez wypracowywanie kompromisów, organizowanie spotkań ministerialnych, czy też szczytów z państwami trzecimi. Przyjmuje się, że prezydencja ma charakter funkcjonalny, a zarządzanie sprawami Unii w zakresie tej instytucji przez kolejne państwa członkowskie jest powiązane z zasadą ich równości¹. Wprawdzie prezydencja jest powiązana z instytucją międzyrządową, to jednak powinna być sprawowana w interesie całej Unii. Do kluczowych zadań prezydencji należy reprezentowanie Rady w stosunkach z innymi unijnymi instytucjami oraz państwami członkowskimi, przewodniczenie obradom oraz kierowanie organami pomocniczymi Rady.

W Radzie brak jest wyodrębnionego stanowiska przewodniczącego, pomimo że traktaty wielokrotnie nawiązują do tego urzędu. Funkcję tę sprawuje każdorazowo przedstawiciel państwa członkowskiego sprawującego aktualnie prezydencję.

Obecnie, na skutek postanowień Traktatu z Lizbony, 18-miesięczne przewodnictwo w Radzie sprawuje grupa trzech państw, tzw. trio, przy czym każde z tych państw kolejno kieruje poszczególnymi składami Rady (z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych) przez okres 6 miesięcy. Państwa wchodzące w skład danej prezydencji dobierane są na zasadzie równej rotacji, przy uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geograficznej w ramach Unii Europejskiej. Grupy państw wyznaczają długofalowe cele i przygotowują wspólny program tematów i ważnych spraw, którymi Rada będzie się zajmować przez 18 miesięcy. Ponadto udzielają sobie wsparcia, Następnie na podstawie tego programu każde z trzech państw opracowuje własny, bardziej szczegółowy 6-miesięczny program przewodnictwa.

Od dnia 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2024 r. prezydencję w Radzie sprawuje Belgia, która tworzy grupę wraz z Hiszpanią

¹ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie UE – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 4, s. 4.

(lipiec-grudzień 2023 r.) i Węgry (lipiec-grudzień 2024 r.) Prezydencja belgijska opiera się na następujących obszarach: obrona praworządności, demokracji i jedności, zwiększenie konkurencyjności, realizacja transformacji ekologiczno-cyfrowej, wzmacnianie programu społecznego i zdrowotnego UE, ochrona ludzi i granic oraz promowanie globalnego wymiaru Europy. Prezydencja francuska opiera się na trzech zasadniczych obszarach: realizacja programu na rzecz suwerenności europejskiej w kontekście globalnym, budowa nowego europejskiego modelu wzrostu w czasie kryzysu zdrowotnego i klimatycznego oraz tworzenie Europy o ludzkim wymiarze, dumnej ze swojej kultury i ufającej nauce oraz wiedzy.

3. Tryb działania

Rada nie działa w sposób stały, tak jak np. Komisja Europejska czy Parlament Europejski, lecz spotyka się na posiedzeniach. Liczba posiedzeń poszczególnych składów Rady jest zróżnicowana. Dla przykładu można wskazać, że posiedzenia Rady ds. Konkurencyjności odbywają się co najmniej cztery razy w roku, posiedzenia Rady ds. Zagranicznych – co najmniej raz w miesiącu, a Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych – zwykle zbiera się co trzy miesiące. Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego Rady siedem miesięcy przed rozpoczęciem danego półrocza prezydencja podaje do wiadomości – w odniesieniu do każdego składu Rady i po przeprowadzeniu odpowiednich konsultacji – przewidywane daty posiedzeń Rady, które odbędą się w celu zakończenia prac legislacyjnych lub podjęcia decyzji operacyjnych.

Zgodnie z Protokołem nr 6 w sprawie ustalenia siedzib instytucji i niektórych organów, jednostek organizacyjnych i służb Unii Europejskiej siedziba Rady znajduje się w Brukseli. Natomiast posiedzenia Rady w kwietniu, czerwcu i październiku odbywają się w Luksemburgu. W wyjątkowych okolicznościach posiedzenia Rady mogą się odbyć w innych miejscach. Tego rodzaju sytuacja zachodzi np. wówczas, gdy Unia uczestniczy w międzynarodowych negocjacjach. W takim przypadku przepisy regulaminu wewnętrznego Rady przewidują, że decyzję o zorganizowaniu posiedzenia w innym miejscu muszą podjąć jednomyślnie Rada lub COREPER.

Posiedzenia Rady są zwoływane przez jej przewodniczącego z jego własnej inicjatywy, na wniosek jednego z członków Rady

albo Komisji. Do udziału w posiedzeniach Rady może zostać zaproszona Komisja lub Europejski Bank Centralny, w sytuacji gdy korzysta on ze swojego prawa inicjatywy.

Opracowanie wstępnego porządku obrad poszczególnych posiedzeń, przy uwzględnieniu 18-miesięcznego programu działań Rady, jest zadaniem przewodniczącego. Przygotowany porządek obrad jest przesyłany pozostałym członkom Rady i Komisji co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem posiedzenia, a także jest przekazywany parlamentom narodowym państw członkowskich. Ostateczny porządek obrad jest przyjmowany na początku każdego posiedzenia. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym Rady wstępny porządek obrad składa się z dwóch części, obejmujących odpowiednio: obrady nad aktami prawodawczymi i działania o charakterze nieprawodawczym. Treści zawarte w każdej z tych dwóch części wstępnego porządku obrad dzielą się na punkty A i punkty B. Do każdej z wymienionych części można dodać punkty „sprawy różne”, niemniej jednak wybór części zależy od tego, czy punkty dotyczą aktów prawodawczych Unii czy działań o charakterze nieprawodawczym. Zagadnienia umieszczone w punktach A zawierają te punkty, których zatwierdzenie przez Radę jest możliwe bez dalszej dyskusji, aczkolwiek nie uniemożliwia to członkom Rady ani Komisji wyrażania opinii przy zatwierdzaniu tych punktów ani włączania oświadczeń do protokołu. Natomiast kwestie wymagające dyskusji umieszcza się w części zawierającej punkty B. Przepisy regulaminu wewnętrznego Rady dopuszczają możliwość włączenia do porządku obrad punktu innego niż punkty występujące we wstępnym porządku obrad, przy czym wymaga to jednomyślności Rady. Punkty włączone w taki sposób mogą zostać poddane głosowaniu, pod warunkiem, że spełnione zostały wszelkie wymogi proceduralne przewidziane w traktatach. Możliwe jest także, aby punkt A został usunięty z porządku obrad, o ile Rada nie postanowi inaczej, jeśli stanowisko w sprawie punktu A mogłoby prowadzić do dalszej debaty nad nim albo jeśli członek Rady lub Komisja tego zażądata.

Spotkania Rady są jawne, gdy obraduje i głosuje nad projektem aktu prawodawczego. W innych przypadkach posiedzenia Rady, co do zasady, nie są jawne. Ponadto, zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego Rady, w sytuacji gdy omawiana instytucja rozpatruje wnioski odnoszące się do aktów o charakterze nieustawodawczym dotyczące przepisów, które są

prawnie wiążące w państwach członkowskich lub dla państw członkowskich w drodze rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji na podstawie stosownych postanowień Traktatów, z wyjątkiem środków wewnętrznych, aktów administracyjnych lub budżetowych, aktów dotyczących stosunków międzyinstytucjonalnych lub międzynarodowych lub aktów niemających charakteru wiążącego (w szczególności konkluzje, zalecenia lub rezolucje), pierwsze obrady Rady w sprawie ważnych nowych wniosków są otwarte dla publiczności. W Radzie mogą odbywać się także debaty jawne dotyczące ważnych zagadnień mających wpływ na interesy Unii Europejskiej i jej obywateli.

Z każdego posiedzenia Rady sporządzany jest protokół. Jego projekt jest przygotowywany przez Sekretariat Generalny w terminie 15 dni od zakończenia posiedzenia. Następnie jest on przedkładany Radzie lub Komitetowi Stałych Przedstawicieli do zatwierdzenia. Po zatwierdzeniu protokół zostaje podpisany przez Sekretarza Generalnego.

Działalność Rady wpierają wysoko wyspecjalizowane grupy robocze i komitety, określane mianem organów przygotowawczych. Wśród tych organów wyróżnia się komitety powstałe na mocy traktatów (np. Komitet Stałych Przedstawicieli, Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Komitet ds. Zatrudnienia, Komitet Ochrony Socjalnej), decyzji międzyrządowych lub aktów Rady (np. Specjalny Komitet ds. Rolnictwa, Komitet Polityki Gospodarczej, Komitet Europejskiej Przestrzeni Badawczej i Innowacji) oraz komitety i grupy robocze utworzone przez COREPER (np. Grupa Antici, Grupa Przyjaciół Prezydencji). Powoływane są także komitety *ad hoc*, do wykonania specjalnego zadania. Pierwsza z kategorii organów przygotowawczych co do zasady stanowi organy stałe, na czele którego stoi mianowany bądź wybrany przewodniczący, druga zaś – zajmuje się bardzo szczegółowymi zagadnieniami, a przewodniczy im delegat państwa sprawującego półroczną rotacyjną prezydencję w Radzie.

Komitet Stałych Przedstawicieli (franc. *Comité des Représentants Permanents*, COREPER) jest organem pomocniczym Rady o funkcji doradczej. Podstawę prawną jego działania stanowi art. 240 ust. 1 TFUE oraz przepisy zawarte w regulaminie wewnętrznym Rady. W jego skład wchodzi stali przedstawiciele rządów państw członkowskich Unii Europejskiej. Komitet Stałych Przedstawicieli działa albo jako COREPER I

(zastępcy stałych przedstawicieli) albo jako COREPER II (stali przedstawiciele). Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego Rady rolą Komitetu jest przygotowywanie prac wszystkich posiedzeń Rady i wykonywanie zadań powierzonych mu przez Radę. COREPER jest odpowiedzialny za koordynowanie i przygotowywanie prac poszczególnych składów Rady oraz osiągnięcie na swoim szczeblu porozumienia, które w dalszej kolejności jest przedkładane Radzie do przyjęcia. Zakres uprawnień powierzonych Komitetowi nie oznacza jednak, że może on podejmować decyzje, które zgodnie z traktatami należą do Rady. Co więcej, COREPER ma zapewnić spójność polityk i działań unijnych oraz przestrzeganie następujących zasad i przepisów:

- a) zasady legalności, pomocniczości, proporcjonalności i uzasadniania aktów;
- b) przepisów określających kompetencje instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej;
- c) przepisów budżetowych;
- d) przepisów proceduralnych, przepisów dotyczących przejrzystości i przepisów dotyczących jakości redakcyjnej.

Stosownie zaś do art. 240 TFUE COREPER może przyjmować decyzje proceduralne wymienione w regulaminie wewnętrznym Rady. Do tego rodzaju decyzji należą:

- a) decyzja o zorganizowaniu posiedzenia Rady w miejscu innym niż Bruksela lub Luksemburg;
- b) upoważnienie do utworzenia kopii lub wyciągu z dokumentu Rady do celów postępowania sądowego;
- c) decyzja o przeprowadzeniu debaty jawnej w Radzie lub o zamknięciu dla publiczności danych obrad Rady;
- d) decyzja o podaniu do wiadomości publicznej wyników głosowania i oświadczeń włączonych do protokołu Rady w przypadkach określonych w regulaminie wewnętrznym Rady;
- e) decyzja o zastosowaniu procedury pisemnej;
- f) zatwierdzenie lub zmiana protokołu Rady;
- g) decyzja o opublikowaniu lub nieopublikowaniu tekstu lub aktu w Dzienniku Urzędowym;
- h) decyzja o przeprowadzeniu konsultacji z instytucją lub organem, jeśli takich konsultacji nie wymagają traktaty;
- i) decyzja określająca lub przedłużająca termin konsultacji z instytucją lub organem;

- j) decyzja o przedłużeniu terminów, przewidzianych w zwykłej procedurze stanowienia prawa pochodnego;
- k) zatwierdzenie brzmienia pisma, które ma być wysłane do instytucji lub organu.

Warto również odnotować, że COREPER I jest odpowiedzialny za przygotowanie prac sześciu składów Rady (Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa; Rada ds. Konkurencyjności; Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii; Rada ds. Środowiska; Rada ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu; Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów). Natomiast rolą COREPER II jest zapewnienie prac czterech składów (Rada ds. Ogólnych; Rada ds. Zagranicznych; Rada ds. Gospodarczych i Finansowych oraz Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych).

Działalność Rady wspiera także Sekretariat Generalny. Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego Rady Sekretariat Generalny jest aktywnie i stale zaangażowany w organizowanie, koordynowanie i zapewnianie spójności prac Rady oraz wykonywanie jej 18-miesięcznego programu działań. Pod kierunkiem i przewodnictwem prezydencji pomagają jej w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań. Sekretariat Generalny jest niezależny i bezstronny wobec członków Rady i prezydencji. Pracami Sekretariatu kieruje Sekretarz Generalny, wybierany przez Radę większością kwalifikowaną. Wykonuje on szereg zadań, o których mowa w regulaminie wewnętrznym Rady. W szczególności Sekretarz Generalny podpisuje protokoły posiedzeń Rady, jest depozytariuszem niektórych umów, co roku przedkłada Radzie odpowiednim wyprzedzeniem projekt preliminarza wydatków Rady czy też ponosi pełną odpowiedzialność za zarządzanie środkami zapisanymi w sekcji II budżetu („Rada Europejska i Rada”) oraz podejmuje wszelkie działania niezbędne do zapewnienia właściwego zarządzania tymi środkami.

4. Sposób podejmowania decyzji

Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego Rada głosuje albo z inicjatywy przewodniczącego albo z inicjatywy członka Rady lub z inicjatywy Komisji, pod warunkiem że postanowi tak większość członków Rady. Członkowie Rady oddają swoje głosy według kolejności państw członkowskich

określonej w wykazie kolejnych prezydencji, poczynając od przedstawiciela tego państwa członkowskiego, które, według tej kolejności, obejmie prezydencję jako następne. Korum niezbędne do podjęcia decyzji stanowi większość członków Rady uprawnionych do głosowania na podstawie przepisów traktatowych. To, czy korum zostało osiągnięte, sprawdza przewodniczący z pomocą Sekretariatu Generalnego w momencie głosowania. Co istotne, zgodnie z art. 239 TFUE członek Rady może otrzymać pełnomocnictwo tylko od jednego z pozostałych członków.

W zależności od ich przedmiotu decyzje w Radzie mogą zostać podjęte:

- a) zwykłą większością;
- b) jednomyślnie;
- c) większością kwalifikowaną.

W procedurze głosowania zwykłą większością każde państwo członkowskie dysponuje jednym głosem. W tej sytuacji do podjęcia uchwały niezbędne jest uzyskanie większości głosów członków Rady. Przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewidują głosowanie przez Radę zwykłą większością np. stanowiąc w kwestiach proceduralnych oraz w celu przyjęcia swojego regulaminu wewnętrznego (art. 240 ust. 3 TFUE), czy określając status prawny komitetów przewidzianych w przepisach traktatów (art. 242 TFUE).

Podjęcie decyzji w sposób jednomyślny wymaga zgody wszystkich państw członkowskich, nie jest dopuszczalny jakikolwiek sprzeciw. Stosownie zaś do art. 238 ust. 4 TFUE wstrzymanie się od głosu przez członków obecnych lub reprezentowanych nie stanowi przeszkody w przyjęciu decyzji, która wymaga jednomyślności. Podjęcie decyzji w ramach procedury jednomyślności uniemożliwia natomiast nieobecność jednego z członków Rady na posiedzeniu, chyba że nieobecny udzielił pełnomocnictwa do wykonania prawa głosu któremuś z pozostałych członków Rady. Przepisy traktatowe przewidują głosowanie w sposób jednomyślny w sprawach uznawanych przez państwa członkowskie za delikatne, szczególnie istotne dla funkcjonowania Unii. Do tej kategorii spraw należy zaliczyć np.: przyznanie obywatelom UE nowych praw (art. 25 TFUE), harmonizację krajowych przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, czy przyjmowanie aktów

w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (w szczególności dotyczące prokuratora europejskiego, prawa rodzinnego, operacyjnej współpracy policyjnej).

Natomiast zasadniczym sposobem podejmowania w Radzie jest większość kwalifikowana, o czym przesądza art. 16 ust. 3 TUE. Zgodnie z przepisami traktatowymi od 1 listopada 2014 r., jeżeli Rada głosuje nad wnioskiem prawodawczym Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, większość kwalifikowana jest osiągnięta, jeżeli spełnione są kumulatywnie dwa warunki:

- a) 55% państw członkowskich głosuje „za”;
- b) wniosek popierają państwa członkowskie, które reprezentują co najmniej 65% ogółu ludności Unii Europejskiej.

W takim przypadku mniejszość blokującą muszą stanowić co najmniej 4 członkowie Rady reprezentujący ponad 35% ludności Unii.

W sytuacji, gdy nie wszyscy członkowie Rady uczestniczą w głosowaniu, decyzja zostaje podjęta, jeśli „za” głosuje 55% uczestniczących członków Rady reprezentujących co najmniej 65% ludności uczestniczących państw członkowskich.

Natomiast jeżeli Rada głosuje nad wnioskiem nie pochodzącym od Komisji ani Wysokiego Przedstawiciela, decyzja zostaje podjęta, jeśli zagłosuje za nią tzw. wzmocniona większość kwalifikowana. W takim przypadku wymagane jest, aby co najmniej 72% członków Rady zagłosowała „za” i aby reprezentowali oni co najmniej 65% ludności Unii.

Warto również zauważyć, że w przypadku podejmowania decyzji większością kwalifikowaną wstrzymanie się od głosu podczas głosowania większością kwalifikowaną liczone jest jako głos „przeciwko”.

Ponadto, zgodnie z przepisami regulaminu wewnętrznego Rady, dopuszcza się możliwość podjęcia decyzji w drodze procedury pisemnej oraz procedury tzw. milczącej zgody. Procedurą pisemną mogą być objęte akty Rady przyjmowane w sprawach pilnych, przy czym o jej zastosowaniu musi zdecydować jednomyślnie Rada lub Komitet Stałych Przedstawicieli. W wyjątkowych okolicznościach przeprowadzenie głosowania w drodze procedury pisemnej może zaproponować również przewodniczący, jednak wówczas głosowanie można przeprowadzić, jeżeli wszyscy członkowie Rady wyrażą na to zgodę.

Natomiast procedurę tzw. milczącej zgody może zainicjować prezydencja w ściśle określonych przypadkach:

- a) w celu przyjęcia tekstu odpowiedzi na pytanie pisemne lub, w odpowiednich przypadkach, na pytanie ustne skierowane do Rady przez członka Parlamentu Europejskiego, po przeanalizowaniu projektu odpowiedzi przez Komitet Stałych Przedstawicieli;
- b) w celu mianowania członków i zastępców członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, po przeanalizowaniu projektu decyzji przez Komitet Stałych Przedstawicieli;
- c) w celu podjęcia decyzji o przeprowadzeniu konsultacji z innymi instytucjami, organami lub jednostkami, gdy konsultacja taka jest wymagana na mocy traktatów;
- d) w celu realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, poprzez sieć COREU.

Dany tekst uważa się za przyjęty po upływie okresu przewidzianego – w zależności od pilności sprawy – przez prezydencję, o ile żaden członek Rady nie wniósł sprzeciwu.

5. Kompetencje Rady

W oparciu o przepisy traktatowe kompetencje przysługujące Radzie można podzielić na:

- a) kompetencje prawodawcze i budżetowe;
- b) kompetencje kreacyjne;
- c) kompetencje kontrolne;
- d) kompetencje w ramach realizacji polityk UE.

Rada, obok Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej należy do tzw. trójkąta instytucjonalnego – centrum decyzyjnego i legislacyjnego Unii Europejskiej². Kluczową funkcją Rady jest tworzenie prawa UE. Rada wspólnie³ z Parlamentem Europejskim bierze udział w wydawaniu rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji w zwykłej procedurze ustawodawczej. Może wydawać także akty prawne w specjalnej procedurze ustawodawczej, przy udziale Parlamentu Europejskiego. Uprawnienia Rady do

² K. Ławniczak, *Rada Unii Europejskiej* [w:] *Teoretyczno-metodologiczny wymiar badań nad instytucjami Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszyk, Warszawa 2013, s. 32.

³ Pierwotnie Rada była główną instytucją stanowienia prawa pochodnego UE.

wydawania aktów w specjalnej procedurze ustawodawczej pozostają w ścisłym związku z jej kompetencjami budżetowymi. Rada, za zgodą Parlamentu Europejskiego, może bowiem przyjmować rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe (art. 312 TFUE), a także wspólnie z Parlamentem Europejskim ustanawia roczny budżet Unii (art. 314 TFUE). W ramach stanowienia prawa pochodnego Rada posiada uprawnienia do przyjmowania aktów wykonawczych (art. 291 TFUE). Omawiana instytucja może również wydawać akty prawnie niewiążące, takie jak: zalecenia, opinie czy stanowiska. Może również uczestniczyć w przyjmowaniu porozumień międzyinstytucjonalnych. Radzie, podobnie jak i Parlamentowi Europejskiemu, przysługuje pośrednia inicjatywa ustawodawcza. W świetle art. 241 TFUE Rada może zażądać od Komisji przeprowadzenia wszelkich analiz, które uzna za pożądane dla realizacji wspólnych celów i przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji. Co więcej, Rada pełni dominującą rolę prawodawczą w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Radzie przysługują również własne kompetencje w zakresie zmiany pierwotnego (np. art. 252 TFUE upoważnia Radę do zwiększenia liczby rzeczników generalnych na żądanie Trybunału Sprawiedliwości).

Rada została wyposażona również w kompetencje kreacyjne, które umożliwiają jej wpływanie na działalność innych unijnych instytucji i organów. Należy więc zauważyć, że Rada uczestniczy w procedurze mianowania członków Komisji Europejskiej (art. 17 ust. 7 TUE). Ponadto przyjmuje ona listy kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (art. 302 TFUE), Komitetu Regionów (art. 305 TUE), Trybunału Obrachunkowego (art. 286 ust. 2 TFUE) przygotowywanych zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich. Przejawem uprawnień kreacyjnych Rady jest także ustalanie wysokości uposażeń funkcjonariuszy UE (art. 243 TFUE). Omawiana instytucja posiada prawo do tworzenia unijnych organów i urzędów, w szczególności Rada wraz z Parlamentem Europejskim powołuje sądy wyspecjalizowane (art. 257 TFUE), a także unijne agencje i urzędy.

Kompetencje kontrolne Rady nie mają charakteru politycznego. Natomiast są one związane z kontrolą przestrzegania prawa UE przez inne podmioty. Przede wszystkim uprawnienia kontrolne Rady wyrażają się w zaangażowaniu jej w procedurę kontroli poszanowania praworządności przez państwa członkowskie.

W szczególności, na podstawie art. 7 TUE, Rada może zdecydować o zawieszeniu państwa członkowskiego w jego prawach w związku z naruszeniem przez nie zasad, na których opiera się UE. Rada może również nakładać na państwa członkowskie sankcje za naruszenie regulacji dotyczących stwierdzenia nadmiernego deficytu budżetowego (art. 126 TFUE). W ramach uprawnień przyznanych Radzie w zakresie wspólnej polityki handlowej jest ona uprawniona do nakładania ostatecznych ceł antydumpingowych i ostatecznych ceł wyrównawczych. Ponadto wśród funkcji kontrolnych Rady należy wymienić prawo do wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości skargi na bezczynność innej instytucji UE (art. 265 TFUE) oraz skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa unijnego (art. 263 TFUE).

Do ostatniej kategorii uprawnień Rady można zaliczyć: zawieranie umów z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi (art. 218 TFUE), zapewnienie koordynacji ogólnych polityk gospodarczych i fiskalnych państw członkowskich, zagwarantowanie jedności, spójności i efektywności działań zewnętrznych Unii Europejskiej (art. 21 TUE), przyjmowanie decyzji koniecznych do określenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa na podstawie wytycznych Rady Europejskiej (art. 26 TUE), stanowienie aktów w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, czy podejmowanie decyzji dotyczących Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (art. 42 TUE). Omawiana instytucja przyjmuje również ramy unijnej polityki i plany działania, w których określa priorytety współpracy państw członkowskich i Komisji w zakresie edukacji, kultury, młodzieży i sportu. Jest odpowiedzialna za sporządzanie corocznych wytycznych i zaleceń dla państw członkowskich oparte na wnioskach Rady Europejskiej co do unijnej sytuacji w dziedzinie zatrudnienia.

Literatura:

- Barcz J., *Prezydencja w Radzie UE – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 4.
- Ławniczak K., *Rada Unii Europejskiej [w:] Teoretyczno-metodologiczny wymiar badań nad instytucjami Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2013.

Katarzyna Woch

Rozdział IV.

System instytucjonalny – Komisja

1. Uwagi ogólne

Za pierwowzór współczesnej Komisji uważa się utworzoną na podstawie Traktatu Paryskiego z 1951 r. Wysoką Władzę. W jej skład wchodziło 9 członków posiadających status funkcjonariusza międzynarodowego. Pierwszym przewodniczącym Wysokiej Władzy był Jean Monnet. Posiadała ona uprawnienia kontrolne i prawodawcze. Natomiast w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej działały Komisje. Ich skład i kompetencje były podobne do tych, jakie posiadała Wysoka Władza.

Na podstawie tzw. traktatu o fuzji z 8 kwietnia 1965 r. Komisja stała się wspólną instytucją trzech Wspólnot.

Komisja jest instytucją ponadnarodową, kolegialną, kadencyjną i sformalizowaną.

Zgodnie z Protokołem nr 6 w sprawie ustalenia siedzib instytucji i niektórych organów, jednostek organizacyjnych i służb Unii Europejskiej siedziba Komisji znajduje się w Brukseli. Jej służby mieszczą się także w Luksemburgu, np. Eurostat. Komisja posiada przedstawicielstwa (reprezentacje) we wszystkich państwach członkowskich UE, które pełnią w nich rolę rzecznika KE. Wśród zadań przedstawicielstw KE w państwach członkowskich należy wymienić m.in.: pośredniczenie w kontaktach z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, organizowanie wizyt przewodniczącego i komisarzy w państwie członkowskim, przekazywanie Komisji politycznych informacji i analiz, czy utrzymywanie kontaktów z mediami.

2. Skład i sposób wyboru członków

Członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli państw członkowskich, ze względu na swoje ogólne kwalifikacje i zaangażowanie w sprawy europejskie. Od kandydatów na członków KE wymagana jest również niekwestionowana niezależność.

Obecnie Komisja liczy 27 członków, zgodnie z zasadą „jedno państwo – jeden komisarz”. Pomimo bowiem przyjęcia w Traktacie z Lizbony postanowień dotyczących rotacji komisarzy od dnia 1 listopada 2014 roku¹, ostatecznie decyzją Rady Europejskiej z 22 maja 2013 r. w sprawie liczby członków Komisji Europejskiej nr 2013/272/UE zdecydowano, że – począwszy od 1 listopada 2014 r. – Komisja składa się z takiej liczby członków, w tym z jej przewodniczącego i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, która odpowiada liczbie państw członkowskich.

Procedura powoływania Komisji jest złożona i wymaga zaangażowania trzech innych instytucji: Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady. Kluczowym etapem jest wybór Przewodniczącego Komisji. Stosownie do art. 17 ust. 7 TFUE, uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji. Co do zasady kandydat pochodzi z jednego z największych ugrupowań politycznych w Parlamencie Europejskim. Wskazany na Przewodniczącego Komisji kandydat przedstawia w Parlamencie Europejskim założenia polityczne, a następnie odbywa się debata w tym przedmiocie. Kandydat ten jest wybierany przez Parlament Europejski większością głosów członków wchodzących w jego skład. Jeżeli nie uzyska on większości, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia,

¹ Nie można bowiem pominąć, że zgodnie z art. 17 ust. 5 TUE od 1 listopada 2014 roku Komisja składa się z takiej liczby członków, w tym z jej przewodniczącego i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, która odpowiada dwóm trzecim liczby państw członkowskich, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby. Członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli państw członkowskich na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji pomiędzy państwami członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich państw członkowskich.

w terminie miesiąca, nowego kandydata, który jest wybierany przez Parlament Europejski zgodnie z tą samą procedurą. Głosowanie to jest tajne. Kolejny etap obejmuje przyjęcie listy pozostałych kandydatów na członków Komisji. Rada, za wspólnym porozumieniem z wybranym Przewodniczącym, przyjmuje listę pozostałych osób, które proponuje mianować członkami Komisji. Są oni wybierani na podstawie sugestii zgłaszanych przez państwa członkowskie, ze względu na swoje kwalifikacje, o których była mowa powyżej. Należy przy tym zauważyć, że ten etap nie obejmuje swoim zakresem powołania Wysokiem Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa². W dalszej kolejności wskazani kandydaci są zobligowani do wzięcia udziału w wysłuchaniu organizowanym przez komisję lub organ działający w Parlamencie Europejskim, właściwymi dla przedmiotu ich przewidywanej działalności. Poza przesłankami, o których mowa w art. 17 ust. 3 TUE, ocenie podlega wiedza kandydata dotycząca przyszłego zakresu obowiązków oraz jego zdolności komunikacyjne. Kandydatom na komisarzy zadaje się do 25 pytań. Po weryfikacji przedstawionych kandydatur Przewodniczący Parlamentu Europejskiego informuje Radę o zatwierdzeniu lub odrzuceniu proponowanego składu Komisji. W przypadku gdy Parlament Europejski, w drodze głosowania, zatwierdzi kolegialnie Przewodniczącego, Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz pozostałych członków Komisji, Rada Europejska mianuje Komisję, stanowiąc większością kwalifikowaną.

Przepisy traktatowe, dla zachowania niekwestionowanej niezależności przez członków Komisji, nakładają na nich sposób określonego postępowania. Komisarze są bowiem zobowiązani do powstrzymania się od wszelkich czynności niezgodnych z charakterem ich funkcji. Ponadto, w świetle art. 245 TFUE, członkowie Komisji nie mogą podczas pełnienia ich funkcji wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej. Zobowiązują się szanować w trakcie pełnienia funkcji i po ich zakończeniu zobowiązania wynikające z zajmowanego stanowiska, zwłaszcza obowiązki uczciwości i roztropności przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu

² Zgodnie z art. 18 ust. 1 TUE Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa jest mianowany przez Radę Europejską, stanowiącą większością kwalifikowaną, za zgodą Przewodniczącego Komisji.

pewnych korzyści po zakończeniu funkcji. Reguły te rozwijają i uzupełniają przepisy Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej przyjętego 31 stycznia 2018 r.

Konsekwencją naruszenia tych zobowiązań może być orzeczenie dymisji lub o pozbawieniu go prawa do emerytury lub innych podobnych korzyści. Aby członkowie Komisji mogli wykonywać swoje obowiązki w ogólnym interesie Unii, państwom członkowskim nie wolno dążyć do wywierania wpływu na komisarzy. Komisarze są także zobowiązani do zachowania tajemnicy zawodowej.

Kadencja omawianej instytucji wynosi 5 lat. Mandat komisarza wygasa z chwilą:

- a) upływu kadencji;
- b) dobrowolnej rezygnacji;
- c) śmierci;
- d) rezygnacji na żądanie przewodniczącego KE;
- e) dymisji.

Zgodnie z art. 246 TFUE, co do zasady, w przypadku wakatu spowodowanego przez rezygnację, dymisję lub śmierć członka Komisji jest on zastępowany, na okres pozostający do zakończenia kadencji, przez nowego członka posiadającego takie samo obywatelstwo mianowanego przez Radę za wspólnym porozumieniem z przewodniczącym Komisji po konsultacji z Parlamentem Europejskim i spełniającego kryteria kwalifikacji, o których mowa w art. 17 ust. 3 TUE.

W kontekście powyższego zaznaczyć należy, że komisarz może zostać zdymisjonowany przez Trybunał Sprawiedliwości, na wniosek Rady, która stanowi zwykłą większością, lub Komisji, w sytuacji gdy nie spełnia on już warunków koniecznych do wykonywania swoich funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. W tym przypadku chodzi zatem o odpowiedzialność o charakterze zindywidualizowanym.

Ponadto art. 234 TFUE przewiduje, że Parlament Europejski może odwołać całą Komisję w wyniku przyjęcia wotum nieufności ze względu na jej działalność. Wniosek o wotum nieufności może być skierowany przeciwko Komisji jako kolegium, a zatem całości, a nie przeciwko poszczególnym komisarzom. Wniosek o wotum nieufności dla Komisji może złożyć jedna dziesiąta deputowanych do Parlamentu Europejskiego na ręce jego Przewodniczącego. Co istotne, żaden z traktatów nie

precyzuje, za jakie działania Komisja może zostać pociągnięta do politycznej odpowiedzialności przed Parlamentem Europejskim, pozostawiając swobodę wyboru powodów przez grupę posłów inicjujących wnioski. Przyjęcie wniosku o wotum nieufności skutkuje tym, że członkowie Komisji kolegialnie rezygnują ze swoich funkcji, a wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa rezygnuje z pełnienia funkcji w ramach Komisji. Pełnią oni jednak swoje funkcje i prowadzą sprawy bieżące do czasu zastąpienia ich zgodnie z art. 17 TUE.

Skład Komisji w kadencji 2019-2024:

1. Ursula von der Leyen – Przewodniczący
2. Frans Timmermans – Wiceprzewodniczący wykonawczy – Europejski Zielony Ład
3. Margrethe Vestager – Wiceprzewodnicząca wykonawcza – Europa na miarę ery cyfrowej
4. Valdis Dombrovskis – Wiceprzewodniczący wykonawczy – Gospodarka służąca ludziom
5. Josep Borrell Fonteles – Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Wiceprzewodniczący – Silniejsza pozycja Europy na świecie
6. Maroš Šefčovič – Wiceprzewodniczący – Stosunki międzyinstytucjonalne i prognozowanie
7. Věra Jourová – Wiceprzewodnicząca – Wartości i przejrzystość
8. Dubravka Šuica – Wiceprzewodnicząca – Demokracja i demografia
9. Margaritis Schinas – Wiceprzewodniczący – Promowanie naszego europejskiego stylu życia
10. Johannes Hahn – komisarz – Budżet i administracja
11. Mariya Gabriel – komisarz – Innowacje, badania naukowe, kultura, edukacja i młodzież
12. Nicolas Schmit – komisarz – Miejsca pracy i prawa socjalne
13. Paolo Gentiloni – komisarz – Gospodarka
14. Janusz Wojciechowski – komisarz – Rolnictwo
15. Thierry Breton – komisarz – Rynek wewnętrzny
16. Elisa Ferreira – komisarz – Spójność i reformy
17. Stella Kyriakides – komisarz – Zdrowie i bezpieczeństwo żywności

18. Didier Reynders – komisarz – Sprawiedliwość
19. Helena Dalli – komisarz – Równość
20. Ylva Johansson – komisarz – Sprawy wewnętrzne
21. Janez Lenarčič – komisarz – Zarządzanie kryzysowe
22. Adina Vălean – komisarz – Transport
23. Olivér Várhelyi – komisarz – Sąsiedztwo i rozszerzenie
24. Jutta Urpilainen – komisarz – Partnerstwo międzynarodowe
25. Kadri Simson – komisarz – Energia
26. Virginijus Sinkevičius – komisarz – Środowisko, oceany i rybołówstwo
27. Mairead McGuinness – komisarz – Usługi finansowe, stabilność finansowa i unia rynków kapitałowych.

3. Struktura organizacyjna

W ramach struktury organizacyjnej Komisji przede wszystkim należy wyróżnić stanowisko jej Przewodniczącego. Początkowo jego status był zbliżony do pozycji pozostałych komisarzy. Z czasem jego pozycja uległa umocnieniu i stał się on faktycznym szefem Komisji. Zgodnie z art. 17 TUE Przewodniczący Komisji:

- a) określa wytyczne, w ramach których Komisja wykonuje swoje zadania;
- b) decyduje o wewnętrznej organizacji Komisji tak, aby zapewnić spójność, skuteczność i kolegialność jej działania;
- c) mianuje wiceprzewodniczących, innych niż Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, spośród członków Komisji;
- d) może zażądać od członka Komisji podania się do dymisji.

W strukturze Komisji występują także wiceprzewodniczący. Ich liczba nie jest określona w przepisach traktatowych. Należy przy tym pamiętać, że z mocy prawa jednym z wiceprzewodniczących Komisji jest Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Należy również zauważyć, że w kadencji 2019-2024 wśród ośmiu wiceprzewodniczących wyróżnia się wiceprzewodniczących wykonawczych (jest ich 3).

Aparat administracyjny Komisji stanowią dyrekcje generalne i odpowiednie służby. Dyrekcje generalne są swoistymi departamentami tematycznymi, które odpowiadają za różne obszary

polityki (np. Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji, Dyrekcja Generalna ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury, Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych). Ich rolą jest opracowywanie i wdrażanie polityki Unii Europejskiej, przepisów unijnych i programów finansowania oraz zarządzanie wszystkimi tymi dziedzinami. Na czele poszczególnych Dyrekcji stoją Dyrektorzy Generalni, którzy ponoszą odpowiedzialność wobec członków Komisji. Dyrekcje Generalne dzielą się na dyrekcje, a dyrekcje na działy. Konkretnymi kwestiami administracyjnymi zajmują się dodatkowe służby Komisji: Służba Prawna i Służba Audytu Wewnętrznego. Pierwsza z wymienionych służb jest odpowiedzialna za udzielanie Komisji wewnętrznych porad prawnych. Dbą także o zgodność decyzji wydawanych przez Komisję z prawem unijnym, zapobiegając w ten sposób ryzyku późniejszego zaskarżenia przygotowanych regulacji lub zmniejszając to ryzyko. Natomiast Służba Audytu Wewnętrznego ma za zadanie opracowywać niezależne porady, opinie i zalecenia dotyczące jakości i funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej nie tylko w Komisji, ale także unijnych agencjach i innych autonomicznych organach. Programami ustanowionymi przez Komisję zarządzają agencje wykonawcze (np. Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych, Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw).

Za ogólną spójność prac Komisji odpowiada Sekretariat Generalny, na czele którego stoi Sekretarz Generalny. Sekretariat Generalny odpowiada w szczególności za:

- 1) kierowanie pracami instytucji i koordynowanie prac prowadzonych w różnych jej departamentach, tak aby wszystkie inicjatywy były zgodne z priorytetami politycznymi Przewodniczącego;
- 2) zarządzanie procesem decyzyjnym w Komisji;
- 3) pośredniczenie w kontaktach między Komisją a innymi unijnymi instytucjami i organami;
- 4) dbanie, aby Komisja była wspierana przez sprawnie działającą, wydajną i kierującą się zasadą przejrzystości administrację;
- 5) nadawanie kierunku polityki w przypadku niektórych inicjatyw o charakterze przekrojowym.

Natomiast, zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego Komisji do obowiązków Sekretarza Generalnego należy m.in.:

- 1) pomoc Przewodniczącemu w przygotowaniu obrad i posiedzeń Komisji;
- 2) wspieranie przewodniczących grup roboczych funkcjonujących w ramach Komisji;
- 3) zapewnienie niezbędnej koordynacji pomiędzy służbami na etapie przygotowawczym;
- 4) czuwanie nad przestrzeganiem zasad dotyczących przedkładania dokumentów;
- 5) utrzymywanie urzędowych kontaktów z innymi instytucjami i monitorowanie prac innych unijnych instytucji i informowanie o nich Komisji.

4. Tryb działania

Komisja jest instytucją kolegialną, która działa w sposób stały. Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego posiedzenia Komisji zwołuje przewodniczący. Zbiera się ona na posiedzeniach, co do zasady, przynajmniej raz w tygodniu. Jeżeli wymagają tego okoliczności zwoływane są posiedzenia dodatkowe. Co ważne, członkowie Komisji są zobligowani uczestniczyć we wszystkich jej posiedzeniach. Jeżeli zaś nie mogą wziąć udziału w posiedzeniu, są zobowiązani, w stosownym czasie, poinformować o powodach swojej nieobecności przewodniczącego; ocenia on wagę okoliczności będących przeszkodą w udziale w posiedzeniu. W przypadku nieobecności członka Komisji, w posiedzeniu może uczestniczyć dyrektor jego gabinetu i, na zaproszenie przewodniczącego, przedstawiać opinie nieobecnego członka. Komisja może podjąć decyzję o wysłuchaniu każdej innej osoby.

Dzienny porządek każdego posiedzenia jest przyjmowany przez przewodniczącego Komisji. Co więcej, na jego wniosek Komisja może omówić każde zagadnienie nieujęte w porządku dziennym lub dla omówienia którego niezbędne dokumenty robocze zostały rozesłane z opóźnieniem. Komisja ma prawo, większością głosów, podjąć decyzję o nie poddawaniu dyskusji pozycji znajdującej się w porządku dziennym.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego Komisji jej posiedzenia są zamknięte dla publiczności, a dyskusja jest poufna. Z każdego posiedzenia jest sporządzany protokół, który podlega zatwierdzeniu na kolejnym spotkaniu.

5. Sposób podejmowania decyzji

Regulamin wewnętrzny Komisji przewiduje cztery tryby podejmowania decyzji przez tę instytucję:

- a) procedurę ustną;
- b) procedurę pisemną;
- c) procedurę uprawnienia;
- d) procedurę delegacji.

Procedura ustna znajduje zastosowanie do podejmowania decyzji na posiedzeniach Komisji. W takiej sytuacji kworum niezbędne do podjęcia decyzji wynosi większość liczby członków Komisji, o której mowa w traktacie. Natomiast, zgodnie z art. 250 zd. 1 TFUE do podjęcia przez Komisję uchwały wymagana jest zgoda większości jej członków. Stosownie do postanowień regulaminu wewnętrznego Komisji głosowanie odbywa się na wniosek któregośkolwiek z komisarzy i może dotyczyć wniosku pierwotnie zgłoszonego lub zmienionego przez odpowiedzialnego członka albo członków tej instytucji lub przez jej przewodniczącego.

Regulamin wewnętrzny Komisji przewiduje również możliwość podjęcia decyzji w drodze procedury pisemnej (obięgowej). Przyjęcie propozycji jednego albo więcej członków w tym trybie wymaga uzyskania na to zgody od dyrekcji generalnych bezpośrednio włączonych w przygotowanie decyzji oraz aprobaty Służby Prawnej. W ramach procedury pisemnej projekt aktu rozsyłany jest w formie pisemnej do wszystkich komisarzy, zakreślając im termin do poczynienia jakichkolwiek zastrzeżeń lub zmian do przedstawionej propozycji. Projekt decyzji zostaje przyjęty bez głosowania w sytuacji, gdy żaden z członków Komisji nie zgłosi sprzeciwu w wyznaczonym terminie. Jeżeli zaś którykolwiek z komisarzy zgłosi zastrzeżenia do przedstawionej propozycji, jest on kierowany do rozpoznania na posiedzeniu.

Zgodnie z procedurą uprawnienia (umocowania) Komisja może upoważnić jednego lub więcej jej członków do przyjęcia środków zarządzania lub administracyjnych w jej imieniu i z zastrzeżeniem przestrzegania takich ograniczeń i warunków, jakie ona nałoży. Ponadto w tym trybie Komisja może polecić jednemu lub więcej komisarzom, za zgodą przewodniczącego, przyjęcie ostatecznego tekstu jakiegokolwiek aktu lub jakiegokolwiek propozycji, który ma zostać przedstawiony innej instytucji,

a którego zasadnicze postanowienia zostały określone w trakcie dyskusji. Każdy komisarz może mianować osobisty personel do wspierania jego pracy i przygotowania decyzji Komisji. Co ważne, w tej sytuacji odpowiedzialność za podejmowane decyzje ponosi Komisja.

Natomiast w procedurze delegacji Komisja może delegować przyjęcie środków zarządzania lub administracyjnych dyrektorom generalnym lub szefom służb, którzy działają w jej imieniu i z zastrzeżeniem takich ograniczeń i warunków, jakie ona nałoży. Podobnie jak w przypadku procedury uprawnienia, odpowiedzialność za podejmowane akty i środki ponosi Komisja.

Jak wskazano powyżej Komisja działa w sposób kolegialny. Oznacza to zatem przede wszystkim, że jej decyzje powinny być poddawane pod wspólne obrady i że wszyscy członkowie kolegium powinni ponosić na płaszczyźnie politycznej odpowiedzialność zbiorową za każdą przyjętą decyzję. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości³ wyraźnie podkreśla się jednak, że ustanowiony przez Komisję system delegowania kompetencji nie skutkuje pozbawieniem tej instytucji uprawnień z powodu przyznania członkowi, na którego delegowane jest upoważnienie, kompetencji do działania samodzielnie. W dalszym bowiem ciągu te decyzje wydawane są w imieniu Komisji, pod jej kontrolą. Co więcej, to Komisja ponosi za nie pełną odpowiedzialność.

6. Kompetencje Komisji

Na podstawie postanowień traktatowych funkcje Komisji można podzielić na:

- 1) kompetencje kontrolne;
- 2) kompetencje prawodawcze;
- 3) kompetencje wykonawcze;
- 4) kompetencje w zakresie stosunków zewnętrznych.

Funkcje kontrolne KE wynikają wprost z art. 17 ust. 1 TUE. W świetle tego przepisu KE przede wszystkim czuwa nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych na ich podstawie przez unijne instytucje oraz nadzoruje stosowanie prawa

³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 września 1986 r., 5/85, Lex nr 132269.

UE przez państwa członkowskie. W tym zakresie współpracuje z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Powierzenie Komisji tego rodzaju uprawnień spowodowało, że jest ona określana mianem „strażniczki traktatów”. Kompetencje kontrolne KE mają szeroki zasięg, ponieważ obejmują wszystkie podmioty: państwa członkowskie, inne unijne instytucje i organy oraz podmioty indywidualne. Szczególną rolę pełni uprawnienie Komisji do uruchomienia procedury, o której mowa w art. 258 TFUE. Może ona bowiem – jako jedyna unijna instytucja – wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości ze skargą na niewykonanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie. Co więcej, Komisja jest uprawniona do monitorowania wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości wydanego na skutek wniesionej skargi, zaś w przypadku stwierdzenia, że zobowiązane państwo nie wykonało wyroku, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, proponując nałożenie na to państwo określonych w art. 260 ust. 2 TFUE sankcji pieniężnych. Omawiana instytucja może wnioskować do Rady – w trybie procedury ochrony praworządności – o stwierdzenie istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie zasad, na jakich opiera się Unia. Ponadto Komisja ma prawo złożyć do Trybunału Sprawiedliwości skargę o stwierdzenie nieważności aktu prawnego oraz skargę na bezczynność innych unijnych instytucji. Ponadto w sytuacji stwierdzenia, że przedsiębiorstwo działające na rynku wewnętrznym naruszyło unijne reguły konkurencji, po przeprowadzeniu właściwego postępowania Komisja może nałożyć na taki podmiot grzywnę.

Wykonując swoje funkcje kontrolne, Komisja może gromadzić różnorodne informacje oraz dokonywać wszelkich niezbędnych weryfikacji do zapewnienia przestrzegania prawa unijnego zarówno przez państwa członkowskie, jak i inne unijne instytucje i organy oraz podmioty indywidualne.

Najważniejszym przejawem kompetencji prawodawczych KE jest niemal wyłączne prawo bezpośredniej inicjatywy prawodawczej. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 2 TUE, co do zasady, akty prawodawcze mogą zostać przyjęte wyłącznie na wniosek Komisji. Pozostałe akty prawne są przyjmowane na wniosek Komisji, jeżeli traktaty tak stanowią. Jedynie wyjątkowo traktaty dają prawo inicjatywy prawodawczej innym

podmiotom⁴. Komisja może również samodzielnie wydawać wszystkie akty prawne, o których mowa w art. 288 TFUE, w takich dziedzinach, jak: transport, prawo konkurencji, zbliżanie ustawodawstw. W ramach funkcji prawodawczych Komisja może ponadto przyjmować akty nieprawodawcze, tj. akty delegowane oraz akty wykonawcze. Ponadto KE może wydawać akty prawnie niewiążące, w szczególności opinie, zalecenia, komunikaty.

Komisja posiada także kompetencje wykonawcze związane z prowadzeniem bieżącej polityki UE. Przede wszystkim jest ona odpowiedzialna za przygotowanie i realizację budżetu, a także ponosi odpowiedzialność polityczną za jego niewykonanie przed Parlamentem Europejskim. Uprawnienie to Komisja realizuje we współpracy z państwami członkowskimi, o czym przesądzają przepisy art. 317 TFUE. W ramach funkcji wykonawczych KE zarządza funduszami unijnymi. Programy administrowane przez Komisję dotyczą wielu obszarów działania. Jako przykład programu zarządzanego bezpośrednio przez Komisję można wskazać np. COSME, czyli Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw.

W ramach kompetencji w zakresie stosunków zewnętrznych można wyróżnić uprawnienie Komisji do reprezentowania UE na zewnątrz oraz do prowadzenia rokowań i negocjacji w celu zawarcia przez UE umów międzynarodowych z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. Należy jednak zauważyć, że przepis art. 17 ust. 1 TUE wyłącza funkcję reprezentacyjną Komisji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i spraw bezpieczeństwa, powierzając ją wysokiemu przedstawicielowi Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Negocjując zaś umowy międzynarodowe Komisja działa z upoważnienia Rady, która może kierować do niej wytyczne lub podjąć decyzję o wyznaczeniu specjalnego komitetu, w porozumieniu z którym należy prowadzić rozmowy. Po zakończeniu negocjacji KE formułuje zalecenie co do zawarcia umowy, na

⁴ Zgodnie z art. 289 ust. 4 TFUE w szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach akty prawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

podstawie którego Rada podejmuje decyzję o zawarciu umowy. Komisja może również wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości o przedstawienie opinii w sprawie zgodności przyszłej umowy z traktatami.

Ursula von der Leyen na obecną kadencję Komisji (2019-2024) określiła sześć priorytetów politycznych, nawiązujących do programu strategicznego Rady Europejskiej oraz opartych na wynikach dyskusji z frakcjami politycznymi Parlamentu Europejskiego. Są nimi:

- 1) **Europejski Zielony Ład** – priorytet, który zakłada przekształcenie Unii w nowoczesną, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarkę, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony środowiska naturalnego w Europie, przeciwdziałaniu zmianie klimatu oraz zwiększaniu neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla i zasobooszczędności do 2050 roku.
- 2) **Europa na miarę ery cyfrowej** – priorytet, którego istota wyraża się we wspieraniu transformacji cyfrowej poprzez inwestowanie w przedsiębiorstwa, badania naukowe i innowacje, reformę ochrony danych, a także wyposażenie obywateli w umiejętności niezbędne do obsługi technologii nowej generacji oraz opracowanie odpowiednich przepisów.
- 3) **Gospodarka służąca ludziom** – priorytet, który zmierza do wzmocnienia unijnej gospodarki, przy jednoczesnym zapewnieniu miejsc pracy i zmniejszeniu nierówności, wspieraniu przedsiębiorstw, pogłębieniu unii gospodarczej i walutowej oraz dokończeniu budowy unii bankowej i unii rynków kapitałowych.
- 4) **Silniejsza pozycja Europy na świecie** – priorytet, który opiera się na dążeniu do wzmocnienia głosu UE na arenie międzynarodowej poprzez poprawę jej pozycji jako lidera silnego, otwartego i sprawiedliwego handlu, multilateralizmu i ładu światowego opartego na zasadach, a także zacieśnienie stosunków z krajami sąsiadującymi i partnerami, a ponadto zwiększenie unijnej zdolności do zarządzania kryzysami w oparciu o jej zdolności cywilne i wojskowe.
- 5) **Promowanie europejskiego stylu życia** – priorytet, którego istotę stanowi poszanowanie praw podstawowych i praworządności jako ostoji równości, tolerancji i sprawiedliwości społecznej. Ponadto uwzględnia zagrożenia dla

bezpieczeństwa, ochronę konsumentów i wzmocnienie ich pozycji, jak również opracowanie systemu legalnych i bezpiecznych kanałów migracji przy jednoczesnym skutecznym zarządzaniu unijnymi zewnętrznymi granicami, modernizacji unijnego systemu azylowego oraz ścisłej współpracy z krajami partnerskimi.

- 6) **Nowy impuls dla demokracji europejskiej** – priorytet, który ma się przyczynić do wzmocnienia procesów demokratycznych w Europie poprzez zacieśnienie stosunków z Parlamentem Europejskim i parlamentami krajowymi, ochrony demokracji w Unii Europejskiej przed ingerencją z zewnątrz, zapewnienie przejrzystości i integralności całego procesu legislacyjnego, a dodatkowo szersze zaangażowanie Europejczyków w kształtowanie przyszłości Unii.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 września 1986 r., 5/85,
Lex nr 132269.

Literatura

Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.

Katarzyna Woch

Rozdział V.

Instytucje wyspecjalizowane Unii Europejskiej w obszarze polityki finansowej Unii Europejskiej

1. Uwagi ogólne

Każda z instytucji pełni w Unii Europejskiej określoną rolę. Obok czterech głównych instytucji o charakterze decyzyjnym, szczególną uwagę należy również zwrócić na instytucje wyspecjalizowane w obszarze polityki finansowej. Zalicza się do nich Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy. Wymienione instytucje mają charakter ponadnarodowy, co oznacza, że są one odpowiedzialne za dbanie o interesy Unii Europejskiej w dziedzinie polityki finansowej jako całości.

2. Europejski Bank Centralny

2.1. Pozycja EBC w unijnym systemie instytucjonalnym

Na szczycie, który odbył się w czerwcu 1988 r., przywódcy państw członkowskich EWG ogłosili program ustanowienia wspólnego rynku, zaś w jego ramach ponowili¹ inicjatywę unii gospodarczej i walutowej². Powołano wówczas tzw. komitet Delorsa, którego zadaniem było opracowanie warunków, jakie powinny zostać spełnione, aby urzeczywistnienie unii gospodarczej i walutowej stało się możliwe. W kwietniu 1989 r. komitet Delorsa przedstawił raport, w którym założono

¹ Po raz pierwszy idea utworzenia unii gospodarczej i walutowej została ogłoszona na szczycie przywódców państw członkowskich EWG, który odbył się w Hadze, w grudniu 1969 r.

² B. Nowak, *Unia Gospodarcza i Walutowa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2000, nr 4, s. 52.

realizację unii gospodarczej i walutowej w trzech odrębnych, jednakże stanowiących ciągły proces, etapach. W drugim etapie tworzenia unii gospodarczej i walutowej skupiono się m.in. na zbudowaniu infrastruktury instytucjonalnej unii gospodarczej i walutowej. W styczniu 1994 r. powstał Europejski Instytut Walutowy, który uznaje się za prekursora Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Zasadniczą rolą Europejskiego Instytutu Walutowego było wzmocnienie współpracy banków centralnych oraz koordynacja polityki pieniężnej państw członkowskich, a także przygotowania do ustanowienia Europejskiego Systemu Banków Centralnych, prowadzenia wspólnej polityki pieniężnej i wprowadzenia wspólnej waluty na kolejnym etapie integracji.

Europejski Instytut Walutowy zakończył swoją aktywność z dniem 1 czerwca 1998 r., tj. z chwilą utworzenia Europejskiego Banku Centralnego. Faktycznie EBC rozpoczął swoją działalność w dniu 1 stycznia 1999 r., co wiązało się z przejściem do trzeciego etapu budowania unii gospodarczej i walutowej. Status unijnej instytucji Europejski Bank Centralny uzyskał dopiero na podstawie Traktatu Lizbońskiego. Zgodnie z Protokołem w sprawie ustalenia siedzib instytucji i niektórych organów, jednostek organizacyjnych i służb UE jego siedziba znajduje się we Frankfurcie.

Europejski Bank Centralny jest instytucją wyspecjalizowaną. Jego kompetencje obejmują przede wszystkim kwestie związane z funkcjonowaniem Unii Gospodarczej i Walutowej. Wraz z bankami centralnymi wszystkich państw członkowskich EBC tworzy Europejski System Banków Centralnych (ESBC). Natomiast wraz z krajowymi bankami centralnymi państw członkowskich, których walutą jest euro, EBC tworzy tzw. Eurosystem.

Zgodnie z art. 282 ust. 3 TFUE Europejski Bank Centralny posiada osobowość prawną, a tym samym w każdym państwie członkowskim ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez prawodawstwa krajowe osobom prawnym, w szczególności zaś EBC może nabywać i zbywać mienie ruchome i nieruchome, a także stawać przed sądem. Do członków organów i personelu EBC stosuje się postanowienia Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów UE.

2.2. Niezależność EBC

Europejski Bank Centralny jest instytucją ponadnarodową³, która działa w ogólnym interesie Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej. Prawidłowe wykonywanie uprawnień i obowiązków przez EBC wymaga zagwarantowania mu szerokiej niezależności zarówno od instytucji i organów UE, jak i rządów państw członkowskich. Niezależność EBC, co do zasady, obejmuje:

- 1) niezależność funkcjonalną;
- 2) niezależność instytucjonalną;
- 3) niezależność personalną (osobową);
- 4) niezależność finansową.

Niezależność funkcjonalna wyraża się w zdolności do samodzielnego kształtowania i realizowania polityki pieniężnej, a także wypełniania innych zadań statutowych. W konsekwencji Europejskiemu Bankowi Centralnemu przyznano odpowiednie kompetencje decyzyjne i operacyjne w zakresie m.in. polityki pieniężnej, polityki kredytowej i polityki rezerw obowiązkowych.

Niezależność instytucjonalna oznacza, że ani organy decyzyjne EBC ani jego członkowie i pracownicy nie mogą występować o instrukcje, jak również nie mogą przyjmować instrukcji od unijnych instytucji i organów, od rządów państw członkowskich ani jakichkolwiek innych podmiotów. Ponadto instytucje i organy UE oraz rządy państw członkowskich są zobowiązane nie wywierać wpływu na organy decyzyjne, członków oraz pracowników EBC przy wykonywaniu przez nich obowiązków.

Zapewnienie niezależności personalnej umożliwia w szczególności: sposób mianowania członków organów decyzyjnych EBC, długość kadencji, gwarancje, że ewentualne odwołanie członków organów decyzyjnych nie nastąpi z innych przyczyn niż te, które wynikają z przepisów prawnych, zakaz równoczesnego pełnienia funkcji publicznych oraz wykonywania innych zawodów, a także odpowiedni poziom wynagrodzenia dla osób

³ K. Sum, *Antykryzysowe działania Europejskiego Banku Centralnego – przyczyny, przebieg i skutki w poszczególnych fazach kryzysu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2016, nr 1, s. 36.

wchodzących w skład organów decyzyjnych EBC⁴. Co więcej, z Zasad etyki zawodowej EBC wynika, że postępowanie pracowników nie powinno podważać ich niezależności zawodowej i bezstronności ani szkodzić reputacji EBC. Ich obowiązkiem jest m.in. respektowanie wspólnych wartości EBC, postępowanie zarówno w życiu zawodowym, jak i prywatnym w sposób liczący z pozycją EBC jako instytucji europejskiej, czy kierowanie się w swoim działaniu lojalnością wobec UE i EBC, a nie interesem osobistym lub interesem swojego kraju pochodzenia.

Niezależność finansowa jest pochodną zasad prowadzenia gospodarki finansowej EBC, do których należy zaliczyć m.in. zasady dotyczące wyposażenia w kapitał, jego powiększania, podziału zysków oraz zakazu kredytowania instytucji rządowych. Bank centralny UE posiada własny budżet, którego źródłem finansowania jest kapitał wnoszony przez banki centralne państw członkowskich Unii. Środki finansowe EBC są wyłączne z ogólnego budżetu UE. Kapitał EBC wynosi 5 miliardów euro, zaś wyłącznymi subskrybentami i posiadaczami tego kapitału są krajowe banki centralne.

2.3. Struktura organizacyjna EBC

Organami EBC jest Rada Prezesów, Zarząd oraz Rada Ogólna. Ponadto w Europejskim Banku Centralnym funkcjonuje Rada ds. Nadzoru.

Rada Prezesów jest kluczowym organem decyzyjnym EBC. Zgodnie z art. 283 ust. 1 TFUE w jej skład wchodzi członkowie Zarządu EBC oraz prezesi krajowych banków centralnych państw członkowskich, których walutą jest euro.

Co do zasady, Rada Prezesów zbiera się regularnie zgodnie z terminarzem, przyjmowanym z odpowiednim wyprzedzeniem przed rozpoczęciem każdego roku kalendarzowego, przy czym musi się ona zebrać przynajmniej 10 razy w roku. Posiedzenia Rady Prezesów są zwoływane przez prezesa EBC, jeżeli żądanie zwołania posiedzenia zostanie złożone przez jej trzech członków. Ponadto posiedzenia może zwołać prezes EBC za każdym

⁴ I. Kraś, *Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego*, Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Res Politicae 2009, t. III, s. 275.

razem, jeżeli uzna to za konieczne. Zebrania Rady Prezesów są poufne. Do publicznej wiadomości mogą być podane jedynie wyniki jej obrad. Od chwili wejścia do strefy euro Litwy, tj. od dnia 1 stycznia 2015 roku, w Radzie Prezesów zaczął obowiązywać rotacyjny system głosowania, w którym prezesi krajowych banków centralnych na zmianę korzystają z prawa głosu w Radzie Prezesów⁵. Rotacja prawa do głosowania w ramach poszczególnych grup następuje z częstotliwością comiesięczną, poczynając od pierwszego dnia pierwszego miesiąca stosowania systemu rotacyjnego.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego EBC głosowanie w Radzie Prezesów przeprowadza się na wniosek prezesa. Procedura głosowania jest uruchamiana przez prezesa także na żądanie któregokolwiek z członków Rady Prezesów. Kworum wymagane do podjęcia decyzji wynosi dwie trzecie członków mających prawo do głosowania. W przypadku braku wymaganego kworum Prezes może zwołać posiedzenie nadzwyczajne, na którym decyzje mogą być podejmowane bez względu na kworum. Każdy członek Rady Prezesów dysponuje jednym głosem. Rada Prezesów, co do zasady, stanowi zwykłą większość członków mających prawo do głosowania. W przypadku równej liczby głosów, głos przewodniczącego jest decydujący.

Rada Prezesów jest odpowiedzialna przede wszystkim za:

- 1) uchwalanie wytycznych i podejmowanie decyzji potrzebnych do wykonywania kompetencji ESBC oraz Eurosystemu;
- 2) określanie polityki pieniężnej UE, w tym podejmowanie decyzji obejmujących cele monetarne, podstawowe stopy procentowe i wielkość rezerw w ESBC i Eurosystemie oraz uchwalanie wytycznych w sprawie wykonania wymienionych powyżej decyzji;
- 3) przyjmowanie aktów prawnych, na podstawie których są podejmowane decyzje nadzorcze, oraz projektów decyzji przedstawianych przez Radę ds. Nadzoru.

⁵ Sporządzono ranking państw strefy euro według wielkości ich gospodarek i sektorów finansowych i na tej podstawie podzielono te kraje na grupy. Prezesi krajowych banków centralnych z miejsc od pierwszego do piątego (obecnie: Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania i Holandia) dysponują czterema głosami. Wszystkim pozostałym (od dnia 1 stycznia 2015 do strefy euro przystąpiła Litwa, jest ich 14) przysługuje jedenaście głosów.

W skład Zarządu wchodzi prezes, wiceprezes oraz czterech innych członków. Są oni mianowani przez Radę Europejską, stanowiącą większością kwalifikowaną na zalecenie Rady i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz z Radą Prezesów EBC, spośród osób o uznanym autorytecie i doświadczeniu zawodowym w dziedzinie pieniądza lub bankowości. Co ważne, członkami Zarządu mogą być tylko obywatele państw członkowskich. Ich mandat trwa osiem lat i nie jest odnawialny. Członkowie Zarządu są zobowiązani wykonywać swoje obowiązki w pełnym wymiarze czasowym. Nie mogą wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej, chyba że Rada Prezesów w drodze wyjątku zwolni ich z tego zakazu. W przypadku stwierdzenia, że członek Zarządu nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia, Trybunał Sprawiedliwości może go zdymisjonować na wniosek Rady Prezesów lub Zarządu.

Zarząd obraduje na posiedzeniach, których terminy są ustalane przez Zarząd na wniosek prezesa. Ponadto prezes EBC może również zwołać posiedzenie Zarządu za każdym razem, kiedy uzna to za konieczne. Przeprowadzenie głosowania przez Zarząd wymaga obecności dwóch trzecich liczby jego członków. Dodatkowo regulamin EBC przewiduje, że w przypadku braku wymaganego kworum Prezes może zwołać posiedzenie nadzwyczajne, na którym decyzje mogą być podejmowane bez względu na kworum. Prawo głosu przysługuje każdemu członkowi Zarządu, który jest obecny osobiście na posiedzeniu; w tym celu członkowie dysponują jednym głosem. Co do zasady, Zarząd stanowi zwykłą większością oddanych głosów. W przypadku jednakowej liczby głosów przeważa głos prezesa. Zarząd może podejmować decyzje również w drodze procedury pisemnej, chyba że co najmniej dwóch jego członków wyrazi sprzeciw.

Do zadań Zarządu należy realizacja polityki pieniężnej zgodnie z wytycznymi i postanowieniami Rady Prezesów. W ramach przyznanych kompetencji Zarząd może udzielać niezbędnych instrukcji krajowym bankom centralnym. Ponadto Zarząd może również uzyskać, w drodze delegacji, pewne uprawnienia, o ile Rada Prezesów tak zadecyduje. Zarząd jest odpowiedzialny za bieżące sprawy EBC oraz przygotowanie posiedzeń Rady Prezesów.

Obecnie funkcję prezesa EBC sprawuje Christine Lagarde. Prezes EBC kieruje jego pracami, przewodniczy posiedzeniom Rady Prezesów i Zarządu. Ponadto reprezentuje EBC na zewnątrz. Jest on również zapraszany do uczestniczenia w posiedzeniach Rady, w sytuacji gdy dyskusja dotyczy celów i zadań Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

Trzecim z organów decyzyjnych jest Rada Ogólna. Ma ona szczególny charakter, ponieważ jej działanie zostanie zakończone z chwilą wprowadzenia wspólnej waluty przez wszystkie państwa członkowskie UE. W skład Rady Ogólnej wchodzi prezes i wiceprezes EBC oraz prezesi narodowych banków centralnych wszystkich państw UE, a zatem także tych, które nie przyjęły euro i nie uczestniczą w Unii Walutowej i Gospodarczej. Pozostali członkowie Zarządu mogą uczestniczyć w posiedzeniach Rady Ogólnej, ale bez prawa do głosowania. Podobnie, w posiedzeniach Rady Ogólnej, bez prawa głosowania, może uczestniczyć przewodniczący Rady, członek Komisji. Rada Ogólna może zaprosić również inne osoby do udziału w swoich posiedzeniach, jeżeli uzna to za stosowne.

Zadania Rady Ogólnej zostały ściśle określone w przepisach traktatowych oraz Statucie ESBC i EBC. Rada Ogólna wspiera przede wszystkim państwa objęte derogacją w przygotowaniach do wejścia do strefy euro. Ponadto w ramach swoich kompetencji Rada Ogólna uczestniczy m.in. w: gromadzeniu informacji statystycznych, sporządzaniu sprawozdań z działalności EBC, ustanawianiu norm dotyczących normalizacji procedur rachunkowych i sprawozdawczych w odniesieniu do operacji krajowych banków centralnych, ustanawianiu warunków zatrudnienia personelu EBC.

Rada ds. Nadzoru składa się z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, czterech przedstawicieli EBC oraz po jednym przedstawicielu właściwego organu krajowego z każdego uczestniczącego państwa członkowskiego. Wszyscy członkowie Rady ds. Nadzoru działają w interesie Unii jako całości. Przewodniczący Rady ds. Nadzoru jest mianowany na nieodnawialną pięcioletnią kadencję. Funkcję wiceprzewodniczącego sprawuje natomiast jeden z członków Zarządu. Przedstawiciele EBC mianowani przez Radę Prezesów nie wykonują obowiązków bezpośrednio związanych z polityką pieniężną EBC. Rada ds. Nadzoru prowadzi wszystkie prace przygotowawcze

dotyczące zadań nadzorczych powierzonych EBC i przedstawia Radzie Prezesów EBC finalne projekty decyzji, które Rada Prezesów ma w tym zakresie przyjąć. Działalność Rady ds. Nadzoru wspiera komitet sterujący, składający się z ośmiu członków Rady ds. Nadzoru: przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady ds. Nadzoru, jednego przedstawiciela EBC oraz pięciu przedstawicieli właściwych organów krajowych. Komitet nie ma jednak uprawnień decyzyjnych.

Prace organów decyzyjnych EBC wspierają komitety, które są tworzone i rozwiązywane przez Radę Prezesów. Komitety składają się z maksymalnie dwóch przedstawicieli każdego z krajowych banków centralnych Eurosystemu oraz EBC powoływanych, odpowiednio, przez właściwych Prezesów oraz Zarząd. Szczególnym komitetem, którego rolą jest wzmacnianie istniejących mechanizmów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej oraz zarządzania wewnętrznego w EBC jest Komitet ds. Audytu.

2.4. Kompetencje EBC

Europejski Bank Centralny realizuje swoje zadania we współpracy z bankami centralnymi wszystkich 27 państw członkowskich UE⁶. Zasadniczym celem działania EBC jest prowadzenie polityki pieniężnej strefy euro⁷ przede wszystkim poprzez utrzymanie stabilności cen oraz ochronę przed nadmierną inflacją. EBC – jako bank emisyjny – ma wyłączne prawo do upoważnienia do emisji euro. Przyjmuje akty prawne dotyczące działania Unii Gospodarczej i Walutowej⁸, o czym przesądza art. 132 TFUE. Europejski Bank Centralny pełni funkcje doradcze, w ramach których jest konsultowany w sprawie każdego projektowanego aktu Unii w dziedzinach podlegających jego kompetencji, a także przez władze krajowe w sprawie każdego projektu regulacji

⁶ P. Dziekański, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego w świetle polskiego prawa i prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7-8, s. 130.

⁷ Obecnie do strefy euro należy 19 państw członkowskich UE: Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania. Poza strefą euro zdecydowała się pozostać Dania. Natomiast pozostałe państwa członkowskie UE nie przystąpiły jeszcze do strefy euro.

⁸ M. Fedorowicz, *Kompetencja prawotwórcza Europejskiego Banku Centralnego*, „Studia Europejskie” 2010, nr 4, s. 139-156.

w dziedzinach podlegających jego kompetencji, lecz w granicach i na warunkach określonych przez Radę. Ponadto EBC jest uprawniony w dziedzinach podlegających jego kompetencji do przedkładania opinii instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii bądź władzom krajowym.

Europejskiemu Bankowi Centralnemu powierzono wykonywanie szczególnych zadań w zakresie polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi mającymi siedzibę w uczestniczących państwach członkowskich. Odpowiada za skuteczne i spójne funkcjonowanie jednolitego mechanizmu nadzorczego⁹. Kluczowymi zadaniami EBC w tym zakresie jest kontrola przestrzegania przez banki przepisów UE dotyczących sektora bankowego oraz rozwiązywanie problemów na wczesnym etapie. W ramach tych uprawnień EBC w szczególności wydaje i cofa zezwolenia dla instytucji kredytowych, ocenia powiadomienia dotyczące nabycia i zbycia znacznych pakietów akcji w instytucjach kredytowych, poza przypadkami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, przeprowadza przeglądy nadzorcze.

Europejski Bank Centralny może również wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ze skargą na nieważność unijnego aktu prawnego, jeżeli zmierza to do zapewnienia ochrony jego prerogatyw oraz ze skargą na beczynność innych instytucji.

3. Trybunał Obrachunkowy

3.1. Pozycja Trybunału Obrachunkowego w unijnym systemie instytucjonalnym

Traktaty założycielskie podpisane w latach 50. XX w. wyposażyły EWWiS, EWG i EWEA we własne budżety, z których Wspólnoty miały pokrywać swoje wydatki. Ówczesne przepisy traktatowe nie zawierały jednak istotnych postanowień mających na celu ochronę interesów finansowych tych Wspólnot¹⁰.

⁹ H. Gronkiewicz-Walż, *Dotychczasowe doświadczenia sprawowania nadzoru Europejskiego Banku Centralnego nad instytucjami kredytowymi*, „EPS” 2019, nr 6, s. 6.

¹⁰ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010, s. 57.

Od 1973 r. na potrzebę stworzenia zewnętrznego organu kontrolnego na poziomie Wspólnot zwracał uwagę przewodniczący Komisji Kontroli Budżetowej PE – Heinrich Aigner. Swoją ideę utworzenia Trybunału Obrachunkowego wzorował na jednej z podstawowych zasad współczesnych demokracji, jaką jest zasada istnienia niezależnej instytucji kontrolującej środki finansowe pozostające w gestii państwa¹¹. Trybunał Obrachunkowy¹² został ustanowiony na podstawie Traktatu Brukselskiego z 1975 r. Swoją działalność TO rozpoczął w październiku 1977 r. W początkowym okresie działalności Trybunał Obrachunkowy nie posiadał daleko idących kompetencji. Jego pozycja umacniała się wraz ze wzrostem znaczenia kwestii budżetowych we Wspólnotach, co znalazło formalny wyraz w przekształceniu TO w jedną z instytucji wspólnotowych w Traktacie z Maastricht¹³.

Trybunał Obrachunkowy jest instytucją o charakterze ponadnarodowym, kolegialnym, kadencyjnym i sformalizowanym.

Zgodnie z Protokołem nr 6 w sprawie ustalenia siedzib instytucji i niektórych organów, jednostek organizacyjnych i służb Unii Europejskiej siedziba Trybunału Obrachunkowego mieści się w Luksemburgu.

3.2. Skład i sposób wyboru

W skład Trybunału Obrachunkowego wchodzi jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego. Obecnie zatem TO liczy 27 członków. Od kandydatów proponowanych przez państwa członkowskie¹⁴ wymaga się, aby były to osoby, które wchodziły lub wchodziły w swych państwach w skład organów

¹¹ S. Mitrowski, *Europejski Trybunał Obrachunkowy – zewnętrzny kontroler Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2012, nr 2, s. 73.

¹² W literaturze Trybunał Obrachunkowy nazywany jest również Trybunałem Rewidentów Księgowych, Trybunałem Audytorów lub Trybunałem Kontroli Budżetowej.

¹³ J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 175.

¹⁴ Sposób wyłaniania kandydatów na członka Trybunału Obrachunkowego jest pozostawiony autonomii państw członkowskich. W Polsce kwestię tę reguluje art. 19 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 213, poz. 1395.

kontroli zewnętrznej lub mających szczególne kwalifikacje do zajmowania stanowiska. Ponadto ich niezależność musi być niekwestionowana.

Listę członków TO, sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich, przyjmuje Rada po konsultacji z Parlamentem Europejskim¹⁵. Wprawdzie nominacje państw członkowskich mają charakter indywidualny, niemniej jednak Rada mianuje skład *en bloc*¹⁶. Kadencja członka Trybunału Obrachunkowego trwa 6 lat i rozpoczyna się w dniu ustalonym w akcie mianowania, lub w przypadku braku ustalonej daty, od daty przyjęcia tego aktu. Mandat jest odnawialny. Członkowie omawianej instytucji tworzą hierarchię ważności po prezesie według daty rozpoczęcia kadencji.

Zgodnie z art. 286 ust. 5 i 6 TFUE poza przypadkami normalnej wymiany lub śmierci, funkcje członka Trybunału Obrachunkowego kończą się z chwilą jego rezygnacji lub dymisji, orzeczonej przez Trybunał Sprawiedliwości. Co istotne, członkowie Trybunału Obrachunkowego mogą być zwolnieni z funkcji lub pozbawieni prawa do emerytury bądź innych podobnych korzyści tylko wówczas, gdy Trybunał Sprawiedliwości stwierdzi, na żądanie Trybunału Obrachunkowego, że przestali odpowiadać wymaganym warunkom lub czynić zadość zobowiązaniom wynikającym z ich urzędu. W przypadku wakatu na stanowisku członka, Trybunał Obrachunkowy wyznacza członka lub członków na tymczasowe zastępstwo aż do momentu mianowania nowego członka.

¹⁵ Zgodnie z art. 129 regulaminu wewnętrznego PE osoby wyznaczone na członków Trybunału Obrachunkowego proszone są o złożenie oświadczenia przed właściwą komisją parlamentarną (w praktyce jest to Komisja Kontroli Budżetowej) i udzielenie odpowiedzi na pytania jej członków. Komisja parlamentarna głosuje oddzielnie nad każdą kandydaturą w głosowaniu tajnym, a następnie przedstawia Parlamentowi zalecenie w sprawie powołania proponowanych kandydatów. Co do zasady, głosowanie na posiedzeniu plenarnym odbywa się w terminie dwóch miesięcy od wpłynięcia kandydatur. Podobnie jak w komisji, Parlament głosuje oddzielnie nad każdą kandydaturą w głosowaniu tajnym. Jeśli Parlament wyda negatywną opinię w sprawie indywidualnej kandydatury, Przewodniczący wzywa Radę do jej wycofania i przedstawienia Parlamentowi nowej kandydatury. Co istotne, opinia Parlamentu Europejskiego nie jest jednak wiążąca ani dla Rady, ani dla państwa członkowskiego.

¹⁶ A. Szmyt, *Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2, s. 347.

Stosownie do postanowień TFUE członkowie Trybunału Obrachunkowego są w pełni niezależni i nie są związani żadnymi instrukcjami ze strony rządu swojego państwa ani jakiegokolwiek podmiotu. Działają w ogólnym interesie Unii. W czasie sprawowania funkcji członkowie Trybunału nie mogą podejmować żadnej innej pracy zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej.

3.3. Struktura organizacyjna

Członkowie Trybunału Obrachunkowego wybierają ze swojego grona prezesa, który jest *primus inter pares*, czyli pierwszy wśród równych sobie. Jego kadencja wynosi 3 lata. Mandat prezesa jest odnawialny. Procedurę wyboru prezesa określa regulamin wewnętrzny Trybunału Obrachunkowego. Wybór nowego prezesa, co do zasady, odbywa się przed zakończeniem kadencji ustępującego prezesa. Wyjątkiem jest sytuacja, w której zakończenie kadencji prezesa zbiega się z częściowym odnowieniem składu członków Trybunału. Wówczas jego wybór następuje bezzwłocznie po odnowieniu składu lub najpóźniej w terminie 15 dni roboczych od rozpoczęcia pełnienia obowiązków przez omawianą instytucję w odnowionym składzie. Prezes jest wybierany w głosowaniu tajnym. Na czele Trybunału może stanąć kandydat, który w pierwszej turze głosowania uzyska dwie trzecie głosów. W przypadku, gdy żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej liczby głosów, niezwłocznie odbywa się druga tura głosowania, a na prezesa wybrany zostaje kandydat, który otrzymał absolutną większość głosów. Jeżeli prezesa Trybunału nie uda się wyłonić ani w pierwszej, ani w drugiej turze, głosowanie zostaje przerwane na czas określony przez Trybunał. W kolejnym głosowaniu biorą udział kandydatury zgłoszone w pierwszej turze, o ile nie zostały wycofane, a także nowe kandydatury przedstawione w przerwie zarządzanej po drugiej turze wyborów. Po zakończeniu przerwy przeprowadza się pierwszą turę głosowania oraz, w razie konieczności, drugą lub trzecią. Jeżeli zachodzi konieczność przeprowadzenia czwartej tury głosowania, uwzględnia się jedynie dwóch kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów w trzeciej turze. Po zakończeniu czwartej tury wybrany zostaje kandydat, który otrzymał zwykłą większość głosów. W przypadku, gdy obaj kandydaci uzyskają

równą liczbę głosów, na stanowisko prezesa Trybunału zostaje wybrany członek stojący wyżej w hierarchii ważności¹⁷.

Do zadań Prezesa Trybunału Obrachunkowego należy:

- a) zwoływanie posiedzeń Trybunału i przewodniczenie im oraz odpowiedzialność za ich właściwy przebieg;
- b) czuwanie nad realizacją decyzji Trybunału;
- c) odpowiedzialność za właściwe funkcjonowanie departamentów, a także za właściwe zarządzanie różnymi działaniami Trybunału;
- d) wyznaczanie osoby do reprezentowania Trybunału we wszelkich postępowaniach spornych, w których Trybunał bierze udział;
- e) reprezentowanie Trybunału w stosunkach zewnętrznych, w szczególności w stosunkach z organem udzielającym absolutorium z wykonania budżetu oraz z innymi instytucjami Unii i organami kontroli państw członkowskich.

W Trybunale Obrachunkowym działają izby i komitety. Do zadań izb należy przyjmowanie sprawozdań i opinii, z wyjątkiem sprawozdania rocznego dotyczącego budżetu ogólnego Unii Europejskiej oraz sprawozdania rocznego dotyczącego Europejskich Funduszy Rozwoju. W skład każdej izby wchodzi co najmniej pięciu członków mianowanych przez Trybunał na wniosek prezesa. Spośród swojego grona członkowie izb, stanowiąc większością swoich głosów, wybierają przewodniczącego izby na odnawialną dwuletnią kadencję. Przewodniczący izby jest odpowiedzialny za koordynowanie zadań, a także zapewnienie właściwego i skutecznego funkcjonowania izb. Do kompetencji przewodniczącego należy w szczególności: zwoływanie posiedzeń izby i przewodniczenie im, przygotowanie decyzji izby, nadzór nad wykonywaniem decyzji izby, przydział zadań kontrolnych członkom izby, współtworzenie programu prac TO, a następnie monitorowanie stopnia realizacji zadań w nim zawartych, czy reprezentowanie izby przed innymi organami. Izby ze sobą współpracują.

W Trybunale Obrachunkowym funkcjonuje pięć izb, które odpowiadają za określony obszar wydatków i dochodów Unii Europejskiej.

¹⁷ Art. 10 Decyzji nr 21-2021 ustanawiającej przepisy wykonawcze do regulaminu Trybunału Obrachunkowego.

IZBY TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO	
IZBA I	ZRÓWNOWAŻONE UŻYTKOWANIE ZASOBÓW NATURALNYCH
IZBA II	INWESTYCJE NA RZECZ SPÓJNOŚCI, WZROSTU I WŁĄCZENIA SPOŁECZNEGO
IZBA III	DZIAŁANIA ZEWNĘTRZNE, BEZPIECZEŃSTWO I WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI
IZBA IV	REGULACJA RYNKÓW I KONKURENCYJNA GOSPODARKA
IZBA V	FINANSOWANIE UNII I ADMINISTRACJA

Dodatkowo w Trybunale Obrachunkowym działają komitety, które są odpowiedzialne za kwestie nieobjęte mandatem izb. Obecnie w omawianej instytucji funkcjonują cztery komitety: Komitet ds. Jakości Kontroli, Komitet Administracyjny, Komitet ds. Etyki, Komitet ds. Audytu Wewnętrznego.

Najwyższym rangą urzędnikiem w Trybunale Obrachunkowym jest sekretarz generalny. Jest on wybierany przez Trybunał Obrachunkowy w wyborach tajnych. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym TO sekretarz generalny jest odpowiedzialny za zarządzanie personelem Trybunału i za jego administrację, a także za wszelkie inne zadania zlecone mu przez Trybunał.

Pracę prezesa, izb, Komitetu ds. Jakości Kontroli oraz sekretarza generalnego wspierają dyrekcje¹⁸.

3.4. Tryb działania

Trybunał Obrachunkowy jest instytucją kolegalną, która działa w sposób stały. Pod koniec każdego roku TO ustala kalendarz posiedzeń zwyczajnych na przyszły rok. Dodatkowe, nieujęte w kalendarzu, posiedzenia mogą zostać zwołane na wniosek prezesa lub na wniosek co najmniej jednej czwartej liczby członków TO. Posiedzenia Trybunału nie są dostępne dla publiczności, chyba że TO postanowi inaczej.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego posiedzeniom TO przewodniczy prezes. W przypadku nieobecności prezesa na posiedzeniu lub w przypadku, gdy prezes nie

¹⁸ Obecnie w Trybunale Obrachunkowym działa 10 dyrekcji.

może pełnić swoich obowiązków, posiedzeniom przewodniczy członek, który tymczasowo sprawuje urząd prezesa. Na początku każdego posiedzenia TO uchwała jego porządek dzienny. Projekt porządku dnia posiedzenia TO oraz dokumenty z nim związane, w językach roboczych Trybunału, są przekazywane wszystkim członkom Trybunału, najpóźniej na pięć dni roboczych przed planowanym posiedzeniem, z wyjątkiem pilnych przypadków, należycie uzasadnionych i określonych indywidualnie przez prezesa. W przypadku uchybienia wskazanemu powyżej terminowi każdy członek może zażądać od Trybunału odroczenia danego punktu lub zażądać, aby dyskusja nad nim nie zakończyła się przyjęciem żadnego wniosku. Członkowie Trybunału mogą również jednogłośnie zadecydować o rozpatrzeniu zagadnienia, które nie zostało umieszczone w porządku dziennym. Posiedzenia Trybunału nie są dostępne dla publiczności, chyba że Trybunał postanowi inaczej. Z każdego posiedzenia sporządzany jest protokół, który następnie jest uwierzytelniany podpisem sekretarza generalnego.

Stosownie do przepisów regulaminu wewnętrznego, co do zasady, Trybunał podejmuje decyzje na posiedzeniach, po uprzednim ich rozpatrzeniu przez izbę lub komitet. Wyjątek stanowią decyzje, które TO podejmuje jako organ mianujący lub organ uprawniony do zawierania umów o pracę. Kworum niezbędne przy obradach wynosi dwie trzecie liczby członków. Poza przypadkiem, gdy decyzja dotyczy przekazania do Trybunału Sprawiedliwości sprawy o zwolnienie członka TO oraz wyboru prezesa, wszelkie inne decyzje są przyjmowane większością głosów członków obecnych na posiedzeniu Trybunału. Jednakże Trybunał może, na wniosek członka, zadecydować większością głosów członków obecnych na posiedzeniu, że określona kwestia skierowana do Trybunału zostanie rozstrzygnięta większością głosów członków Trybunału. W sytuacji, gdy do podjęcia decyzji wymagana jest większość głosów członków obecnych na posiedzeniu Trybunału, w przypadku równej liczby głosów przeważa głos przewodniczącego posiedzenia.

Podjęcie decyzji przez TO jest możliwe również z zastosowaniem procedury pisemnej. W należycie uzasadnionych i wyjątkowych okolicznościach, stanowiących siłę wyższą i określonych przez Prezesa, takich jak w szczególności poważne sytuacje kryzysowe w dziedzinie zdrowia publicznego, katastrofy naturalne

lub akty terrorystyczne, Trybunał może przyjmować decyzje na posiedzeniach odbywanych w formie zdalnej w drodze wideokonferencji lub telekonferencji, w których członkowie mogą uczestniczyć, przebywając w siedzibie Trybunału lub w innym miejscu.

3.5. Kompetencje

Trybunał Obrachunkowy nazywany jest „sumieniem finansowym Unii Europejskiej”. Nie jest to instytucja sądowa, lecz pełni rolę niezależnego zewnętrznego kontrolera UE. Przyczynia się do poprawy zarządzania unijnymi środkami finansowymi. Zgodnie z art. 287 TFUE Trybunał Obrachunkowy:

1. kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków Unii;
2. kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków wszystkich organów lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez Unię, w zakresie, w jakim akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli;
3. przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw, które jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej;
4. wspiera Parlament Europejski i Radę w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonywania budżetu.

Trybunał Obrachunkowy przyjmuje swoje strategie działania oraz programy prac, w których z wyprzedzeniem planuje swój rozwój strategiczny i wyznacza priorytety kontrolne. W strategii działania na lata 2021-2025, Trybunał Obrachunkowy za swoje kluczowe cele przyjął:

1. zapewnienie większej rozliczalności i przejrzystości oraz usprawnienie mechanizmów kontroli w odniesieniu do wszystkich rodzajów działań UE;
2. ukierunkowanie kontroli na obszary i zagadnienia, w których Trybunał Obrachunkowy może wnieść największą wartość dodaną;
3. zapewnienie wysokiego poziomu pewności za pośrednictwem kontroli w wymagającym i zmieniającym się otoczeniu.

Trybunał Obrachunkowy nie posiada kompetencji do wszczęcia i prowadzenia postępowania w sytuacji, gdy stwierdzi prawdopodobieństwo wystąpienia nadużyć na szkodę interesów

finansowych UE. Nie oznacza to jednak, że instytucja nie angażuje się w zwalczanie nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE. Wręcz przeciwnie, czyni to, przekazując do Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć (OLAF) informacje o wszelkich podejrzeniach nadużycia, korupcji lub innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE.

Dla ochrony swoich prerogatyw Trybunał Obrachunkowy może również wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ze skargą na nieważność unijnego aktu prawnego.

Skuteczne wykonywanie uprawnień przez Trybunał Obrachunkowy wymaga ścisłej współpracy z krajowymi najwyższymi organami kontroli i międzynarodowymi organizacjami zawodowymi. Współpraca z pierwszą grupą podmiotów odbywa się na forum Komitetu Kontaktowego, w skład którego wchodzi prezes Trybunału Obrachunkowego oraz prezesi najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE. Trybunał Obrachunkowy współpracuje również z najwyższymi organami kontroli państw kandydujących i potencjalnych kandydatów do UE. Ponadto Trybunał Obrachunkowy jest aktywnym członkiem Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) i Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI).

Literatura:

- Dziekański P., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego w świetle polskiego prawa i prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7-8.
- Fedorowicz M., *Kompetencja prawotwórcza Europejskiego Banku Centralnego*, „Studia Europejskie” 2010, nr 4.
- Gronkiewicz-Walz H., *Dotychczasowe doświadczenia sprawowania nadzoru Europejskiego Banku Centralnego nad instytucjami kredytowymi*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 6.
- Kraś I., *Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego*, Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Res Politicae 2009, t. III.
- Łacny J., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010.

- Mitrowski S., *Europejski Trybunał Obrachunkowy – zewnętrzny kontroler Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2012, nr 2.
- Nowak B., *Unia Gospodarcza i Walutowa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2000, nr 4.
- Sum K., *Antykryzysowe działania Europejskiego Banku Centralnego – przyczyny, przebieg i skutki w poszczególnych fazach kryzysu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2016, nr 1.
- Szmyt A., *Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2.

Edyta Krzysztofik

Rozdział VI.

Unijny wymiar sprawiedliwości

1. Uwagi ogólne

Unia Europejska począwszy od 1951 r., czyli wraz z powstaniem pierwszej Wspólnoty, stworzyła autonomiczny niezależny system prawny, który obowiązuje bezpośrednio w systemach prawnych państw członkowskich. Wiąże on zarówno podmioty prawa międzynarodowego, czyli Unię Europejską oraz państwa członkowskie, ale także podmioty indywidualne: osoby fizyczne i osoby prawne. Specyfika prawa unijnego wymusiła niejako stworzenie systemu kontroli wykonywania tego prawa, który zdolny jest zagwarantować skuteczność tego systemu zarówno na poziomie ponadnarodowym, jak i krajowym. Konsekwentnie unijny wymiar sprawiedliwości opiera się na dualizmie systemowym obejmującym krajowe systemy prawne oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

2. Pojęcie unijnego wymiaru sprawiedliwości

Aktualnie obowiązujące traktaty, a dokładnie TUE w art. 19 ust. 1 stanowi, że *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów oraz Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii*. Dokonując wykładni przywołanych postanowień, Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie podkreślił, że ... *sądową kontrolę poszanowania systemu prawnego Unii zapewniają Trybunał oraz sądy państw członkowskich*¹.

¹ Wyrok TS z dnia 3 października 2013 r. w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami, C-583/11 ECLI:EU:C:2013:625.

W opinii 1/09 wskazał, że *Do sądów krajowych i Trybunału należy zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw podmiotowych wywodzonych z prawa Unii*². Należy zatem przyjąć, że unijny wymiar sprawiedliwości oparty jest na dualizmie systemowym, który obejmuje TSUE oraz systemy sądownicze państw członkowskich.

Pierwszy poziom ochrony prawa unijnego oparty został na Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 1 TUE obejmuje Trybunał Sprawiedliwości (TS), Sąd oraz sądy wyspecjalizowane. Zakres kompetencji ogólnie określa art. 19 ust. 3, który wymienia trzy obszary:

- skargi wnoszone przez państwa członkowskie, instytucje, osoby fizyczne lub prawne,
- udzielanie odpowiedzi na pytania prejudycjalne kierowane przez sądy krajowe w sprawie wykładni prawa UE lub kontroli ważności aktów prawa wtórnego,
- inne sprawy szczegółowo uregulowane w traktatach.

Odmienne traktaty odnoszą się do kompetencji sądów krajowych. Jak wskazano powyżej państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia systemów środków prawnych, jak również procedur, które zapewnią poszanowanie prawa unijnego, w tym prawa do skutecznej ochrony. Zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem TS dotyczy to przede wszystkim powołania niezależnych i niezawisłych sądów. Podkreślił on, że w zakresie zapewnienia efektywności prawa unijnego, w obszarze kompetencji UE mają one nieograniczoną jurysdykcję. Konsekwentnie w literaturze przedmiotu określane są jako tzw. sądy pierwszego kontaktu. Z perspektywy powyższych uwag należy wskazać ogólną kompetencję sądów krajowych dotyczącą zapewnienia efektywności prawa unijnego w państwach członkowskich oraz szczegółową opartą na współpracy z TS obejmującą pytanie prejudycjalne.

² Opinia Trybunału z 8 marca 2011 1/09, Dz. Urz UE 2009 C 220/04.

3. Struktura Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Zgodnie z przywołanymi powyżej postanowieniami TSUE obejmuje: TS, Sąd oraz sądy wyspecjalizowane. Należy jednak zauważyć, że pojęcie to wprowadził dopiero Traktat z Lizbony. Traktaty założycielskie powołały jedynie Trybunał Sprawiedliwości jako odrębną instytucję dla każdej z trzech Wspólnot. Jednakże jeszcze w 1957 r. przyjęta została Konwencja o niektórych wspólnych instytucjach, na mocy której utworzono jeden TS. Kolejna zmiana nastąpiła w 1988 r., kiedy na podstawie decyzji Rady utworzony został Sąd Pierwszej Instancji (SPI)³, który początkowo był organem pomocniczym przy TS. Na mocy Traktatu z Nicei nastąpiła pierwsza istotna reforma systemu sądowniczego UE, który od tego czasu opierał się na dwóch instytucjach: TS oraz SPI. Ponadto wprowadzono podstawy traktatowe do powoływania przez Radę izb sądowych jako organów pomocniczych przy SPI. Pierwszy taki organ powołany został w 2004 r. – Sąd do spraw Służby Publicznej⁴, który zakończył swoją działalność w 2016 r. po reformie przeprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony.

3.1. Trybunał Sprawiedliwości

Trybunał Sprawiedliwości jest pierwszą instytucją sądową powołaną na mocy traktatów założycielskich. Obecnie wspólnie z Sądem i sądami wyspecjalizowanymi *zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów*⁵. Ze względu na szeroki zakres jurysdykcji nie jest możliwe precyzyjne określenie statusu tej instytucji. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że pełni on funkcje sądu konstytucyjnego w zakresie, w jakim orzeka o ważności aktów prawa pochodnego UE, dokonuje wykładni tego prawa czy udziela odpowiedzi na pytania prawne sądów krajowych; sądu międzynarodowego, przede wszystkim dlatego, że rozpatruje spory pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego; sądu

³ Decyzja Rady z dnia 24 X 1988 ustanawiająca Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. 1988 L 319.

⁴ Decyzja 2004/752/EW. EWEA Rady z 2 listopada 2004 r. ustanawiająca Sąd ds. Służby Publicznej, Dz. Urz. 2004 L 333.

⁵ Art. 19 ust. 1 TUE.

administracyjnego w zakresie, w jakim rozstrzyga skargi osób fizycznych i prawnych o zaniechanie lub naruszenie prawa unijnego oraz sądu cywilnego w kontekście skarg odszkodowawczych związanych z działaniami instytucji czy funkcjonariuszy UE⁶.

Zgodnie z postanowieniami art. 19 ust. 2 TUE skład Trybunału Sprawiedliwości obejmuje po jednym sędziem z każdego państwa członkowskiego, którzy wspomagani są przez ośmiu rzeczników generalnych. Jednak ich liczba może zostać zmieniona decyzją Rady przyjętej na jego żądanie⁷. Aktualnie skład Trybunału Sprawiedliwości obejmuje 27 sędziów oraz 11 rzeczników generalnych⁸. Sędziowie oraz rzecznicy generalni mianowani są za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich po konsultacji z komitetem na sześciolatnią kadencję. Zgodnie z art. 255 TFUE Komitet opiniujący kandydatów na sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu oraz rzeczników generalnych składa się z siedmiu osobistości wybranych z byłych członków TS, Sądu, członków krajowych sądów najwyższych i prawników o uznanej kompetencji, w tym jedną z kandydatur proponuje Parlament Europejski⁹. Członkowie Komitetu mianowani są przez Radę na wniosek prezesa Trybunału Sprawiedliwości¹⁰. Traktaty wskazują wymagane

⁶ Np. J. Wojciechowski, *Instytucje i porządek prawny WE*, Warszawa 1995/1996, s. 96, M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 124.

⁷ Art. 252 TFUE.

⁸ Decyzja Rady z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie zwiększenia liczby rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (2013/336/EC). Obecnie funkcję sędziego TS nadal pełni prof. dr hab. Marek Safjan (zostanie on zastąpiony w związku z upływem kadencji) oraz prof. dr hab. Maciej Szpunar jako rzecznik generalny.

⁹ Aktualnie w skład Komitetu wchodzi: Christiaan Timmermans, były sędzia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (przewodniczący komitetu), Simon Busuttill, były poseł do Parlamentu Europejskiego oraz poseł do maltańskiej Izby Reprezentantów, Frank Clarke, pierwszy prezes Sądu Najwyższego Irlandii, Carlos Lesmes Serrano, prezes Sądu Najwyższego Hiszpanii i przewodniczący hiszpańskiej Rady Generalnej Sądownictwa, Maria Eugénia Martins de Nazaré Ribeiro, była sędzia Sądu, Andreas Voßkuhle, prezes niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz Mirosław Wyrzykowski, były sędzia polskiego Trybunału Konstytucyjnego, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/01/17/appointments-to-the-eu-court-of-justice-sixth-activity-report-of-the-article-255-panel-published/>.

¹⁰ Szczegółowo zagadnienie to reguluje Decyzja Rady z 25 lutego 2010 r. w sprawie zasad działania komitetu, o którym mowa w art. 255 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2010/124/UE), Dz Urz. UE z 2010, L 50/18.

kwalifikacje kandydatów na sędziego oraz rzecznika generalnego. Zgodnie z art. 253 TFUE są oni wybierani spośród osób o *niekwestionowanej niezależności i mających kwalifikacje wymagane w ich państwach do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych lub są prawnikami o uznanej kompetencji*. Ponadto kandydaci na sędziów i rzeczników generalnych oceniani są przez Komitet według sześciu kryteriów: kompetencje prawne, doświadczenie zawodowe, zdolność do pełnienia obowiązków sędziego, umiejętności językowe, zdolność do pracy zespołowej w środowisku międzynarodowym wywodzącym się z różnych systemów prawnych oraz gwarancje co do niezależności, bezstronności, etyki i uczciwości. Protokół z oceny kandydatów nie jest podawany do wiadomości publicznej, jednakże Komitet publikuje roczne sprawozdania ze swojej pracy, w których szczegółowo prezentuje tryb działania oraz przeprowadzone oceny¹¹. Należy podkreślić, że skład TS ulega częściowej zmianie co trzy lata¹². Rozwiązanie to ma gwarantować utrzymanie ciągłości linii orzeczniczej.

Sędziowie oraz rzecznicy generalni podczas pełnienia funkcji posiadają przywileje i immunitety określone w protokole w sprawie przywilejów i immunitetów. Nałożone są na nich również ograniczenia wynikające z charakteru pełnionej funkcji¹³. Należy podkreślić, że są oni objęci immunitetem jurysdykcyjnym, który obowiązuje również po ustaniu kadencji w odniesieniu do działań podejmowanych przez nich w ramach czynności służbowych. Jednakże TS obradujący w pełnym składzie może uchylić immunitet. Jeżeli sprawa dotyczy członka Sądu lub sądu wyspecjalizowanego Trybunał podejmuje taką decyzję po konsultacji z danym sądem. W przypadku uchylenia immunitetu i wszczęcia postępowania karnego wobec sędziego lub rzecznika generalnego właściwym jest sąd państwa członkowskiego uprawniony do sądenia członków najwyższych krajowych organów sądowych¹⁴.

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/01/17/appointments-to-the-eu-court-of-justice-sixth-activity-report-of-the-article-255-panel-published/>.

¹² Art. 253 ust. 1 i 2 TFUE.

¹³ Protokół (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 326, 26.10.2012, p. 266-272.

¹⁴ Art. 3 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zgodnie z postanowieniami Statutu TSUE sędziowie i rzecznicy generalni nie mogą pełnić żadnych funkcji politycznych ani administracyjnych. Podobnie zakazana jest działalność zarobkowa i niezarobkowa zawodowa. Jednakże w tym przypadku Rada, działając zwykłą większością, może udzielić zgody¹⁵. Ponadto sędziowie, rzecznicy generalni oraz sekretarz TS zobowiązani są zamieszkiwać w miejscu, w którym znajduje się siedziba TS, czyli w Luksemburgu.

Wakat na stanowiskach sędziego i rzecznika generalnego następuje w przypadkach: upływu kadencji, rezygnacji, dymisji i śmierci. W przypadku rezygnacji sędziego pełni funkcję do momentu podjęcia obowiązków przez następcę¹⁶. Dymisja sędziego lub rzecznika generalnego (lub pozbawienie go prawa do emerytury lub innych podobnych korzyści) następuje w wyniku jednomyślnej decyzji sędziów i rzeczników generalnych TS w sytuacji, gdy dana osoba nie spełnia już wymaganych warunków lub nie czyni zadość zobowiązaniom wynikającym z urzędu. W odniesieniu do sędziów Sądu lub sądów wyspecjalizowanych TS orzeka po konsultacji z zainteresowanym sądem¹⁷. Sędzia zastępujący taką osobę jest mianowany do końca kadencji poprzednika.

Obrady TS odbywają się w trybie ciągłym. Trybunał Sprawiedliwości powołuje izby: trzyosobowe, pięciosobowe oraz Wielką Izbę, która składa się z piętnastu sędziów (Przewodniczący TS, który jednocześnie przewodniczy izbie, wiceprzewodniczący Trybunału, trzech prezesi izb złożonych z pięciu sędziów i inni sędziowie wybrani zgodnie z postanowieniami Regulaminu). Wielka Izba obraduje na żądanie państw członkowskich lub instytucji, które są stronami postępowania. W wyjątkowych sytuacjach TS może obradować w pełnym składzie. Dotyczy to następujących postępowań: w sprawie dymisji Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 228 ust. 2 TFUE), w sprawie dymisji jednego z komisarzy (art. 245 ust. 2 TFUE), zwolnienie z funkcji lub pozbawienia prawa do emerytury lub innych podobnych korzyści członków Trybunału Obrachunkowego (art. 286

¹⁵ Art. 4 Statutu TSUE.

¹⁶ Art. 5 Statutu TSUE.

¹⁷ Art. 6 Statutu TSUE.

ust. 6 TFUE), lub jeżeli TS uzna, że wniesiona sprawa ma wyjątkowe znaczenie, po wysłuchaniu rzecznika generalnego¹⁸.

3.2. Sąd

Druga instytucja sądowa powołana została na mocy decyzji Rady z 1988 r. Począwszy od 1 września 2019 r. w jej skład wchodzi po dwóch sędziów z każdego państwa członkowskiego¹⁹. W odróżnieniu od TS, w skład Sądu nie wchodzi rzecznicy generalni, choć członkowie tej instytucji mogą zostać wezwani do wykonywania zadań rzecznika w konkretnym postępowaniu. Decyzję o wyznaczeniu rzecznika generalnego podejmuje zgromadzenie plenarne, na wniosek izby, której przydzielona została dana sprawa, w sytuacji gdy wymaga tego zawilość prawna lub skomplikowany stan faktyczny sprawy²⁰. Zgodnie z postanowieniami TFUE sędziowie Sądu muszą dawać gwarancje niekwestionowanej niezależności oraz posiadać kwalifikacje niezbędne do piastowania wyższych urzędów sądowych w państwie pochodzenia. Są mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich na okres sześciu lat (co trzy lata następuje częściowa wymiana składu sędziowskiego)²¹, po konsultacji z Komitetem. Przepisy w sprawie przywilejów i immunitetów stosowane są analogicznie jak wobec sędziów TS. Podobnie *vacat* na stanowisku sędziego następuje w określonych sytuacjach: upływ kadencji, śmierć, rezygnacja i dymisja. Sędzia zastępujący członka Trybunału przed upływem jego kadencji jest mianowany do końca kadencji poprzednika.

Sąd, podobnie jak TS, obraduje w izbach złożonych z trzech lub pięciu sędziów oraz w wyjątkowych przypadkach w składzie jednoosobowym lub w Wielkiej Izbie (piętnastu sędziów). Zgodnie z postanowieniami regulaminu Sądu może on orzekać w składzie jednoosobowym w odniesieniu do skarg rozpatrywanych, co do zasady, przez skład trzech sędziów, które ze względu na brak zawilości powołanych kwestii lub okoliczności faktycznych oraz ze względu na niewielkie znaczenie sprawy mogą

¹⁸ Art. 16 ust. 5 Statutu TSUE.

¹⁹ Art. 48 Regulaminu TSUE. Polska reprezentowana jest w Sądzie przez prof. dr hab. Ninę Półtorak oraz prof. dr hab. Krystynę Kowalik-Bańczyk.

²⁰ Art. 30-31 Regulaminu Sądu.

²¹ Art. 254 ust. 2 TFUE.

zostać przekazane w przedmiocie: decyzji odwoławczych Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej w zakresie stosowania przepisów własności intelektualnej, spraw z art. 263, 265, 268, 270 TFUE, w których podnoszone są jedynie kwestie już wyjaśnione w utrwalonym orzecznictwie lub które należą do serii spraw mających ten sam przedmiot, z których jedna została wcześniej prawomocnie rozstrzygnięta oraz na mocy klauzuli arbitrażowej umieszczonej w umowie prawa publicznego lub prywatnego zawartej przez Unię lub w jej imieniu²².

Zakres jurysdykcji Sądu wyznaczają postanowienia art. 256 TFUE. Należą do niego: skarga na legalność aktu prawa unijnego (art. 263 TFUE), skarga na bezczynność instytucji unijnych (art. 265 TFUE), skargi odszkodowawcze (art. 268 TFUE), spory między UE i jej pracownikami (art. 270 TFUE), spory rozpatrywane na mocy klauzuli arbitrażowej (art. 272 TFUE) z wyjątkiem skarg zastrzeżonych dla sądów wyspecjalizowanych (aktualnie nie został powołany żaden sąd wyspecjalizowany) oraz skarg zastrzeżonych dla TS. Od wyroków Sądu przysługuje odwołanie do TS w terminie dwóch miesięcy od zawiadomienia o orzeczeniu w odniesieniu do kwestii prawnych²³. Podstawę odwołania stanowi: brak właściwości Sądu, naruszenie procedury w postępowaniu przed nim, które wpłynęło niekorzystnie na interesy wnoszącego odwołanie, naruszenie prawa unijnego przez Sąd. Natomiast nie może ona opierać się wyłącznie na kwestii ustalenia wysokości kosztów postępowania lub wskazania strony, która powinna je ponosić²⁴. Jeżeli odwołanie jest zasadne TS uchyla orzeczenie i może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeżeli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd (wówczas jest on związany orzeczeniem TS co do kwestii prawnych)²⁵.

Odrębnym zagadnieniem jest zdolność Sądu do udzielania odpowiedzi na pytania prawne kierowane na mocy art. 267 TFUE. Traktat z Lizbony wyposażył Sąd w taką kompetencję, jednakże jeżeli sprawa może mieć wpływ na jedność lub spójność prawa

²² Regulamin postępowania przed Sądem, wersja skonsolidowana https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-pl-div-t-0000-2018-201810296-05_04.pdf, art. 29 (3).

²³ Art. 256 TFUE

²⁴ Art. 58 Statutu TSUE.

²⁵ Art. 61 ust. 1 Statutu TSUE.

Unii, może on przekazać tę sprawę do rozpoznania TS. Ponadto TS może dokonać kontroli wyroku, jeżeli zachodzi ryzyko naruszenia jedności lub spójności prawa unijnego²⁶. Należy jednak podkreślić, że aktualnie nadal Sąd nie może orzekać w trybie prejudycjalnym ze względu na brak przepisów proceduralnych.

3.3. Sądy wyspecjalizowane

Sądy wyspecjalizowane zaprojektowane zostały jako organy pomocnicze przy Sądzie. Pierwszym z nich był Sąd ds. Służby Publicznej, który funkcjonował w latach 2004-2016. Aktualnie nie został powołany nowy sąd wyspecjalizowany. Natomiast TFUE w art. 257 nadaje takie uprawnienia Radzie i PE. Instytucje te, stanowiąc w zwykłej procedurze prawodawczej na wniosek Komisji po konsultacji z TS lub na wniosek TS po konsultacji z Komisją, mogą powołać sąd wyspecjalizowany przy Sądzie. Rozporządzenie przyjęte we wskazanej procedurze określa zasady organizacji oraz zakres przyznanej mu jurysdykcji. Kontrole nad orzeczeniami sądów wyspecjalizowanych sprawuje Sąd, jednakże odwołania ograniczone zostały jedynie do kwestii prawnych, chyba że rozporządzenie rozszerzy ją również na kwestie faktyczne.

W skład powołanych zgodnie z wyżej wskazaną procedurą sądów wyspecjalizowanych wchodzi sędziowie wybierani z grona osób o niekwestionowanej niezależności, którzy mogą zajmować stanowiska sędowskie w państwach pochodzenia. Sędziowie wybierani są przez Radę, stanowiącą jednomyślnie. Podobnie jak TS i Sąd również sądy wyspecjalizowane wyposażone zostały w zdolność do ustanowienia własnego regulaminu, który musi być zatwierdzony przez Radę.

3.4. Postępowanie przed TSUE

Postępowanie przed TS i Sądem zasadniczo nie wykazuje istotnych różnic²⁷. Składa się z dwóch części: pisemnej i ustnej.

²⁶ Art. 256 ust. 3 TFUE.

²⁷ Każda z instytucji przyjęła własny Regulamin postępowania: Tekst skonsolidowany regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r., https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_pl.pdf; Tekst skonsolidowany postępowania przed Sądem

Pierwsza z nich obejmuje wymianę pism procesowych stron oraz instytucji UE, które obejmują: wnioski, memoriały, argumenty obrony, uwagi oraz odpowiedzi na nie oraz akty i dokumenty, które stanowią dowody w sprawie lub ich uwierzytelnione odpisy²⁸. Procedurę rozpoczyna wniesienie skargi²⁹ do sekretarza TS, który następnie przekazuje ją prezesowi Trybunału Sprawiedliwości. Ten wyznacza sędziego sprawozdawcę. Strony mogą wypowiedzieć się dwukrotnie w sprawie.

Procedura ustna obejmuje wysłuchanie przez TS pełnomocników, doradców i adwokatów/radców prawnych oraz opinii rzecznika generalnego oraz jeżeli jest to istotne z perspektywy sprawy, wysłuchanie świadków i biegłych. Ta część ma charakter jawny, chyba, że Trybunał Sprawiedliwości postanowi inaczej³⁰.

Po zakończeniu części ustnej postępowania TS obraduje na posiedzeniu niejawnym. Obrady TS są ważne, pod warunkiem, że zasiada nieparzysta liczba jego członków (czyli dla składu trzy- i pięciosobowego wymagana jest obecność trzech sędziów, dla wielkiej izby – jedenastu sędziów, dla pełnego składu – siedemnastu). Wyrok ogłaszany jest na posiedzeniu jawnym po wcześniejszym wezwaniu stron. Podpisywany jest przez prezesa, sędziów orzekających w sprawie i sekretarza³¹. Wiąże od

z 4 marca 2015, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-pl-div-t-0000-2018-201810296-05_04.pdf, dostęp z 30.03.202

²⁸ Art. 20 ust. 2 Statutu TSUE.

²⁹ Zgodnie z postanowieniami art. 21 Statutu skarga powinna zawierać nazwisko i adres zamieszkania skarżącego, charakter w jakim występuje strona podpisująca pismo, wskazanie strony lub stron, przeciw którym wnosi się skargę, przedmiot sporu, żądania oraz zwięzłe przedstawienie zarzutów prawnych stanowiących podstawę skargi. Jeżeli dotyczy ono stwierdzenia nieważności aktu prawa unijnego, należy dołączyć przedmiotowy dokument, a w przypadku skargi na bezczynność instytucji należy przedstawić dokument potwierdzający wezwanie instytucji do działania ze wskazaniem daty.

³⁰ Art. 31 Statutu TSUE.

³¹ Wyrok Trybunału zawiera: stwierdzenie, iż został wydany przez Trybunał; datę ogłoszenia wyroku; nazwisko prezesa oraz sędziów uczestniczących w jego wydaniu; nazwisko rzecznika generalnego; nazwisko sekretarza; oznaczenie stron; nazwiska pełnomocników, doradców, adwokatów lub radców prawnych stron; żądania stron; wzmiankę o wysłuchaniu rzecznika generalnego; zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego; motywy; sentencję wraz z rozstrzygnięciem w przedmiocie kosztów. Art. 63 Regulaminu.

dnia ogłoszenia³². Trybunał orzeka w trybie jednoinstancyjnym. Jego wyroki są ostateczne i stanowią tytuł wykonawczy. W odniesieniu do wyroków Sądu przysługuje odwołanie do TS, które należy wnieść w terminie dwóch miesięcy od zawiadomienia o orzeczeniu, od którego wnoszone jest odwołanie. Należy jednak podkreślić, że jest ono ograniczone do kwestii prawnych.

Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości		
Skargi bezpośrednie i odwołania		Odesłania prejudycjalne
Procedura pisemna		
Skarga Doręczenie skargi pozwannemu przez sekretariat Komunikat zawierający informacje o skardze w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (seria C) [Środki tymczasowe] [Interwencja] Odpowiedź na skargę/odpowiedź na odwołanie [Zarzut niedopuszczalności] [Replika i duplika]	[Wniosek o przyznanie pomocy w zakresie kosztów postępowania] Wyznaczenie sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego	Postanowienie odsyłające sądu krajowego Tłumaczenie na pozostałe języki urzędowe Unii Europejskiej Komunikat zawierający pytania prejudycjalne w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (seria C) Doręczenie stronom w postępowaniu przed sądem krajowym, państwom członkowskim, instytucjom Unii, państwom EOG i Urzędowi Nadzoru EFTA Uwagi na piśmie stron, państw i instytucji
Sędzia sprawozdawca przygotowuje sprawozdanie wstępne Zgromadzenie ogólne sędziów i rzeczników generalnych Przydział sprawy składowi orzekającemu [Środki dowodowe]		
Procedura ustna		
[Opinia rzecznika generalnego] Narada sędziów Wyrok		

Schemat dostępny na stronie: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/pl/

³² Z wyjątkiem wyroków Sądu, które mogą podlegać incydentalnej kontroli Trybunału Sprawiedliwości. Te wiążą od dnia, w którym upływa termin do wniesienia wniosku przez PRG o kontrolę orzeczenia.

4. Pojęcie sądu krajowego w unijnym wymiarze sprawiedliwości

Drugi poziom ochrony prawa unijnego obejmuje wymiar sprawiedliwości państw członkowskich indywidualnie ukształtowany przez państwa członkowskie zgodnie ze swoimi standardami i tradycjami konstytucyjnymi. Zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych struktura organizacyjna oraz zasady funkcjonowania sądów krajowych należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Jednakże należy pamiętać, że autonomia państw członkowskich w tym zakresie nie ma charakteru absolutnego. Państwa członkowskie jako państwa demokratyczne, po pierwsze, zobowiązane są do zagwarantowania niezależności, bezstronności i poszanowania kompetencji własnej sądów; po drugie, nie mogą uchylić się od odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego przez wskazanie specyficznej organizacji wewnętrznej³³. Sam TS wielokrotnie podkreślał, że wykonywanie kompetencji wyłącznych państw członkowskich nie może naruszać prawa unijnego, utrudniać jego wykonywanie lub powodować poważne utrudnienia w wykonywaniu jego postanowień. Zakres obowiązków sądów krajowych jest ściśle powiązany z zasadą bezpośredniego obowiązywania prawa unijnego. Są one zatem zobowiązane do zagwarantowania skuteczności tego prawa w krajowym porządku prawnym. Konsekwentnie prawo unijne, które w większości zawiera normy materialne urzeczywistniane jest przez normy proceduralne państw członkowskich. Korzystają one w tym zakresie z zasady autonomii proceduralnej, która oznacza, że w przypadku braku unijnych rozwiązań proceduralnych stosowane są przepisy krajowe. Zasada ta interpretowana jest szeroko i obejmuje nie tylko środki procesowe, ale również zagadnienia ustrojowe³⁴. Jednakże zgodnie z orzecnictwem TS autonomia proceduralna nie ma charakteru absolutnego i ograniczona jest potrzebą zagwarantowania efektywności (zapewnienie praktycznej skuteczności prawa unijnego) i ekwiwalentności środka

³³ C. Mik, *Sądy polskie wobec perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1 (2) 1997, s. 21.

³⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1991 r. Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej, sprawa C 6/90 i 9/90, EU:C:1991:428.

procesowego (reguły procesowe nie mogą być mniej korzystne dla roszczeń opartych na prawie UE)³⁵. Nie ulega zatem wątpliwości, że najważniejszym zadaniem z perspektywy funkcjonowania unijnego wymiaru sprawiedliwości jest precyzyjne określenie pojęcia sądu krajowego, który stosując prawa UE, pełni funkcję sądu unijnego.

Zagadnienie to analizowane jest najczęściej z perspektywy dwóch postanowień: art. 267 TFUE oraz 47 KPP. Pierwsze odnoszą się do instrumentu stanowiącego formę współpracy między sądami krajowymi i TSUE. Przywołane postanowienia stanowią podstawę do wniesienia pytania prejudycjalnego przez sądy krajowe w przedmiocie wykładni lub badania legalności aktu prawa unijnego. Celem regulacji jest otwarcie dostępu do TS dla zachowania jednolitej wykładni prawa unijnego³⁶. Inaczej kształtuje się cel realizowany na mocy art. 47 KPP, który stanowi gwarancję dostępu do niezawisłego i niezależnego od władz krajowych organu, który rozstrzyga spór o sytuację prawną podmiotu w sposób wiążący i ostateczny³⁷. Konsekwentnie w odniesieniu do pojęcia sądu krajowego w rozumieniu art. 267 TFUE zakres analizy Trybunału koncentruje się na jego cechach materialnych, które wydają się niewystarczające z perspektywy art. 47 KPP.

Postanowienia art. 47 KPP ustanawiają prawo do sądu, który zgodnie z postanowieniami art. 47 ust. 2 KPP spełnia przesłanki: niezależności, bezstronności oraz musi być powołany na mocy ustawy. N. Półtorak podkreśla również, że przywołane powyżej postanowienia konkretyzują prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem i obejmują kilka aspektów: prawo do sądu spełniającego przesłanki niezawisłości, bezstronności i który powołany jest na mocy ustawy; prawo do sprawiedliwego i jawnego procesu w rozsądnym terminie; prawo do uzyskania porady prawnej, pomocy obrońcy i pełnomocnika oraz pomocy prawnej³⁸. Zgodnie z art. 51, KPP wiąże ona UE oraz państwa

³⁵ Szerzej zagadnienie to będzie omawiane w rozdziale VIII.

³⁶ Wskazane zagadnienie omówione zostanie szerzej w rozdziale III, cz. IV.

³⁷ R. Grzeszczak, M. Krajewski, *Pojęcie „sądu” w świetle przepisów artykułu 47 KPP oraz 267 TFUE*, http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/Grzeszczak_Krajewski_Poj%C4%99cie-s%C4%85du-art-267-TfUE-i-47-KP-P_w-EPS-nr-4-z-2014.pdf.

³⁸ N. Półtorak, *Komentarz do art. 47 ust. 2 i 3 KPP*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1209.

członkowskie, w tym sądy państw członkowskich, w zakresie kompetencji UE oraz w procesie jego stosowania. Konsekwentnie prawo dostępu do sądu należy rozważać w każdym przypadku, gdy przedmiot postępowania dotyczy obszaru regulowanego prawem unijnym. Sąd krajowy stosujący prawa unijne staje się wówczas sądem unijnym. Jednakże w ostatnich wyrokach TS rozszerzył wskazane stanowisko. Podkreślił, że Unia Europejska opiera się na wartościach wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, które je przestrzegają i zobowiązują się je wspierać. Istnieje zatem między państwami członkowskimi, w tym ich sądami, wzajemne *zaufanie co do tego, że owe wartości, na których opiera się Unia, w tym także praworządność, będą uznawane, a w efekcie co do tego, że prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane*³⁹. Jednocześnie ustanowiony został unijny system sądowniczy, którego celem jest zagwarantowanie szczególnych cech i autonomii prawa unijnego w szczególności w procesie jego stosowania i wykładni⁴⁰. Zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 1 TUE obejmuje on TSUE oraz sądy krajowe. Unia Europejska stanowi unię prawa, w której podmiot jest uprawniony do podważenia ważności każdej decyzji lub innego aktu krajowego w świetle prawa unijnego i, jak podkreślił to TS, *do sądów krajowych i Trybunału należy zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii*. Trybunał Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że art. 19 TUE precyzuje zasadę praworządności, która stanowi jedną z wartości UE. Konsekwentnie zgodnie z tą zasadą oraz postanowieniami art. 19 ust.1 akp. 2 państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem unijnym. Stanowi ona zasadę ogólną prawa unijnego, która wywodzi się

³⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2019 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawa C 619/18, ECLI:EU:C:2019:531, Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2018 r. Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, sprawa C 64/16 EU:C:2018:117, pkt. 30, Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2018 r. LM, sprawa C 216/18 ECLI:EU:C:2018:586, pkt. 35.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 marca 2018 r. Slovenská republika przeciwko Achmea BV. ECLI identifier, sprawa C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, pkt. 35.

z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, jak również z postanowień art. 6 i 13 EKPC.

Kolejną kwestią po określeniu pozycji ustrojowej art. 19 ust. 1 akp. 2 jest materialny zakres stosowania postanowień. W sprawie C 64/16 TS podkreślił, że „odnośnie do materialnego zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akp. 2 – postanowienie to dotyczy «dziedzin.... objętych prawem Unii», niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwo członkowskie stosuje to prawo, w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty”⁴¹. W wyroku C 619/18 doprecyzował tę tezę, podkreślając, że *organ sądowy, którego dotyczyła ta sprawa... mógł – z zastrzeżeniem weryfikowalności tej okoliczności przez sąd odsyłający w tamtej sprawie – rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem*⁴². Należy przyjąć, że TS posiada kompetencje w odniesieniu do kontroli niezależności sędziowskiej w przypadku sądu, który potencjalnie może rozstrzygać spory z elementem unijnym. Tym samym *organizacja wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich nie jest już w ponadnarodowej strukturze UE wyłączną domeną państw członkowskich. Europejska przestrzeń prawna, bazująca na poszanowaniu wartości z art. 2 TUE, wymaga, aby sądy krajowe, którym państwo członkowskie powierza stosowanie prawa unijnego, spełniały wymogi instytucjonalnych gwarancji wytyczonych przez zasadę skutecznej ochrony sądowej*⁴³.

Konsekwentnie podejmując próbę zdefiniowania pojęcia sądu, w prawie UE należy się odnieść do wykładni wypracowanej na kanwie rozważań art. 47 KPP. Karta posługuje się pojęciem sądu, jednakże podaje cechy, jakie musi on posiadać, aby pełnić funkcje sądowe. Dodatkowo analiza pojęcia wymaga odwołania do art. 52 KPP, który w zakresie interpretacji i wykładni postanowień art. 47 odsyła do źródła, z którego wywodzi się to prawo, mianowicie art. 6 ust. 1 EKPC. Nowicki podkreśla,

⁴¹ C 64/16, pkt. 29.

⁴² C 619/18, pkt. 51.

⁴³ P. Bogdanowicz, M. Taborowski, Regulacje dotyczące stanu spoczynku jako narzędzie służące odsunięciu określonej grupy sędziów od pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r. C 619/18 Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EPS XII 2019, s. 20.

że pojęcie «sąd» charakteryzuje się w materialnym sensie jego funkcją sądowniczą, a więc rozstrzyganie spraw należących do jego kompetencji zgodnie z zasadą rządów prawa i w postępowaniu prowadzonym zgodnie z prawnie ustaloną procedurą⁴⁴. Ponadto musi on spełniać wskazane już powyżej przesłanki: niezawisłości, bezstronności i być powołanym na mocy ustawy. Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do przesłanki niezawisłości m.in. w wyroku w sprawie *Graham*⁴⁵, gdzie podkreślił, że *Pojęcie niezawisłości, które stanowi integralny element sądenia, wymaga przede wszystkim, by organ orzekający był podmiotem trzecim w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Wskazał dwa elementy kształtujące niezawisłość: wewnętrzny i zewnętrzny. Pierwszy łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Element ten to wymaganie obiektywizmu (...) oraz braku wszelkiego interesu w konkretnym rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem prawa*⁴⁶. Drugi – aspekt zewnętrzny zakłada ochronę organu przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi, mogącymi zagrozić niezależności sądu przez jego członków rozpatrywanych sporów⁴⁷. Wskazał, że gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad regulujących takie kwestie, jak: skład organu, mianowanie, okres trwania kadencji, powód wyłączenia i odwołania jego członków, które pozwolą wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów⁴⁸. N. Półtorak podkreśla, że przesłankę niezależności należy rozpatrywać również z perspektywy niezależności od instytucji unijnych⁴⁹. Kierując się wykładnią postanowień art. 6 ust. 1 EKPC, należy podkreślić, że przesłanka ta gwarantuje rządy prawa oraz pozwala zapewnić zaufanie, którym sądy powinny cieszyć się w demokratycznym

⁴⁴ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka*, wyd. 5, Warszawa 2010, s. 425-426.

⁴⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 września 2006 r. *Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, sprawa C 506/04, ECLI:EU:C:2006:587.

⁴⁶ Tamże, pkt. 52.

⁴⁷ Tamże, pkt. 51.

⁴⁸ Tamże, pkt. 53.

⁴⁹ N. Półtorak, *Komentarz do art. 47 ust. 2 i 3*, s. 1231.

państwie. Oznacza ona brak stronniczości i uprzedzeń⁵⁰. Ostatnia przesłanka dotyczy wymogu powołania sądu na mocy ustawy. Oznacza ona zapewnienie ustrojowej niezależności sądownictwa od władzy wykonawczej oraz stworzenia ustrojowych i organizacyjnych podstaw jego funkcjonowania⁵¹.

Wykaz orzeczeń:

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1991 r., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*, sprawa C 6/90 i 9/90EU:C:1991:428.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 września 2006 r., *Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, sprawa C 506/04, ECLI:EU:C:2006:587.
- Wyrok TS z dnia 3 października 2013 r., w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*, sprawa C-583/11 ECLI:EU:C:2013:625.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2018 r. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, sprawa C 64/16, EU:C:2018:117, pkt. 30.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 marca 2018 r., *Slovakische Republik przeciwko Achmea BV*. ECLI identifier, sprawa C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, pkt. 35.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2018 r., LM, sprawa C 216/18, ECLI:EU:C:2018:586, pkt. 35.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, sprawa C 619/18, ECLI:EU:C:2019:531,
- Opinia Trybunału Sprawiedliwości z 8 marca 2011 r. 1/09, Dz. Urz. UE 2009 C 220/04.

⁵⁰ M.A. Nowicki, *Wokół konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka*, wyd. II, Warszawa 2002, s. 187.

⁵¹ P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2010, s. 311 i nast.

Literatura:

- Bogdanowicz P., Taborowski M., *Regulacje dotyczące stanu spoczynku jako narzędzie służące odsunięciu określonej grupy sędziów od pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r. C 619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy: XII 2019.
- Grzeszczak R., Krajewski M., *Pojęcie „sądu” w świetle przepisów artykułu 47 KPP oraz 267 TFUE*, http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/Grzeszczak_Krajewski_Poj%C4%99cie-s%C4%85du-art-267-TfUE-i-47-KPP_w-EPS-nr-4-z-2014.pdf.
- Hofmański P., Wróbel A., *Komentarz do art. 6*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2010.
- Kenig-Witkowska M.M., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Mik C., *Sądy polskie wobec perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1 (2) 1997.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka*, wyd. 5, Warszawa 2010,
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka*, wyd. II, Warszawa 2002,
- Półtorak N., *Komentarz do art. 47 ust. 2 i 3 KPP*, [w:] A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Komentarz*, Warszawa 2013.
- Wojciechowski J., *Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1995, wyd. zaktualizowane 1996.

Edyta Krzysztofik

Rozdział VII.

Zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

1. Uwagi ogólne

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak zaznaczono w poprzednim rozdziale, posiada ściśle określony w traktatach zakres jurysdykcji. Celem niniejszego rozdziału jest omówienie czterech wybranych skarg, jakie mogą być kierowane do TSUE: skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie, skarga na legalność, skarga na bezprawność, skarga na bezczynność oraz środki tymczasowe.

2. Zakres jurysdykcji TSUE

Analizując zakres jurysdykcji TSUE, należy wskazać trzy płaszczyzny.

Pierwsza ma charakter ogólny i jest zależna od kompetencji TS oraz samej UE.

Druga odnosi się do kompetencji szczegółowych precyzyjnie wskazanych w traktatach.

Po pierwsze z Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej:

- a) skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie – art. 258, 259, 260,
- b) spory dotyczące stosowania aktów przyjętych na podstawie Traktatów, które tworzą europejskie tytuły prawne w dziedzinie własności intelektualnej – po zatwierdzeniu ich przez państwa członkowskie – art. 262,
- c) skarga na legalność aktu prawa UE – art. 263 oraz skarga na bezprawność aktu ogólnego – art. 277,
- d) skarga na bezczynność instytucji UE – art. 265,

- e) pytanie prejudycjalne – art. 267,
- f) odpowiedzialność odszkodowawcza UE – art. 268 i 340,
- g) skarga na legalność aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę dotyczącego odpowiedzialności politycznej państwa członkowskiego – art. 269,
- h) skargi pracownicze – art. 270,
- i) skargi dotyczące: wykonywania zobowiązań państw członkowskich, wynikających ze Statutu EBI, środków przyjętych przez Radę Gubernatorów EBI, środków przyjętych przez Radę Dyrektorów EBI, wykonywania przez krajowe banki centralne zobowiązań wynikających z Traktatów i Statutu ESBC i EBC – art. 271,
- j) skargi wniesione na podstawie klauzuli arbitrażowej – art. 272,
- k) spory pomiędzy państwami członkowskimi, związanymi z przedmiotem Traktatów, przedłożone na mocy kompromisu – art. 273,
- l) badanie zgodności projektowanej umowy międzynarodowej na wniosek państwa członkowskiego, PE, Rady lub Komisji – art. 218 ust. 11.

Po drugie z Traktatu ustanawiającego EWEA:

- a) Spór dotyczący warunków niewyłącznej licencji praw własności przemysłowej związanych z wytwarzaniem i wykorzystaniem energii jądrowej – art. 12 TEWEA.
- b) Odwołanie od orzeczenia Komitetu Arbitrażowego dotyczącego udzielenia niewyłącznej licencji – art. 18 TEWEA.
- c) Odwołanie od decyzji Komisji nakładającej sankcje za naruszenie środków bezpieczeństwa dotyczących materiałów rozszczepialnych – art. 83 TEWEA.
- d) Skarga Komisji o stwierdzenie naruszenia TEWEA innego niż w art. 83 TEWEA przez osobę fizyczną lub przedsiębiorstwo – art. 145 TEWEA.
- e) Spór prowadzony na mocy klauzuli arbitrażowej wynikającej z umowy zawartej przez WE lub w jej imieniu.

Po trzecie ograniczona kompetencja w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa obejmująca jedynie kontrolę przestrzegania art. 40 TUE oraz orzekanie w sprawie ważności skarg wniesionych na warunkach określonych w art. 263 akapit 4 TFUE, dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych

i prawnych przyjętych przez Radę w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony¹.

Ponadto wyłączona została kompetencja kontrolna TSUE w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych w zakresie kontroli ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w państwach członkowskich, jak również do orzekania w sprawie wykonywania przez państwa członkowskie zobowiązań dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa publicznego^{2, 3}.

3. Skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych (258, 259, 260)

Zagadnienie odpowiedzialności państw członkowskich za niewykonywanie zobowiązań traktatowych nierozdzielnie związane jest z realizacją jednej z podstawowych zasad ustrojowych – lojalnej współpracy (czy inaczej solidarności) wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE, która oznacza, że Unia i państwa *wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. (...) Podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji UE. (...) ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii*⁴. Tak zdefiniowana zasada zawiera zobowiązania państw członkowskich o charakterze pozytywnym dotyczące podejmowania wszelkich niezbędnych środków do wykonania zobowiązań wynikających z prawa UE i współpracy w tym zakresie oraz negatywne dotyczące powstrzymania się od działań, które mogłyby uniemożliwić osiągnięcie celów unijnych⁵. Wskazana zasada przywoływana jest bardzo często przez Komisję Europejską obok naruszenia

¹ Art. 275 ust. 2 TFUE.

² Art. 276 TFUE.

³ Za E. Krzysztofik, *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Lublin 2012, s. 350-351.

⁴ Traktat o Unii Europejskiej (dalej TUE), Dz. Urz UE C 326, 26.10.2012.

⁵ A. Łazowski, *Zasada lojalności*, [w:] *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. II-98 – II-107.

konkretnego zobowiązania traktatowego w ramach procedury z art. 258-260 TFUE⁶.

3.1. Pojęcia państwa w świetle postanowień art. 258-260 TFUE

Skarga będąca przedmiotem niniejszego rozdziału dotyczy postępowania „państwa”. Wykładnia tego terminu stanowi przedmiot wielu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości oraz bogatej dyskusji w doktrynie i wskazuje, że w rozumieniu prawa Unii Europejskiej obejmuje ono: organy rządowe, centralne, lokalne, ale również *...podmioty bez względu na formę prawną, które na podstawie norm przyjętych przez państwo są odpowiedzialne za świadczenie usług publicznych pod kontrolą państwa i mają w tym celu nadane szczególne uprawnienia, wykraczające poza te, które wynikają ze zwykłych reguł mających zastosowanie w stosunkach między osobami prywatnymi*⁷. Tak określone kryteria muszą być spełnione łącznie, aby działalność danego podmiotu była uznana za działalność państwa w przedmiocie jego odpowiedzialności.

Szczególnie ważnym i jednocześnie bardzo kontrowersyjnym zagadnieniem jest odpowiedzialność państw członkowskich w związku z działaniami sądów. Jest to sytuacja niezwykle trudna i skomplikowana ze względu na niezawisłość i niezależność sądów od innych władz państwowych. W literaturze podkreślano pogląd, że taka forma odpowiedzialności jest dopuszczalna pod warunkiem jednak, że naruszenie ma charakter kwalifikowany, a nie dotyczy „zwykłej” pomyłki odnośnie do wykładni czy stosowania prawa unijnego⁸. Powiązanie odpowiedzialności państwa z działalnością sądów następowało stopniowo i koncentrowało się wokół dwóch form działalności: stopień wykorzystywania pytań prejudycjalnych oraz działalność orzecznicza skutkująca naruszeniem prawa unijnego.

⁶ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (*dalej TFUE*), Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012.

⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 1990 r. Foster, sprawa C-188/89 ECLI:EU:C:1990:313.

⁸ N. Półtorak, dz. cyt., Tamże, 261.

3.2. Odpowiedzialność państwa w związku z działalnością sądów krajowych

Analiza orzecznictwa TS wskazuje dwa przypadki, w których TS uznał odpowiedzialność państwa w związku z działalnością sądów krajowych: brak aktywności sądów w zakresie kierowania pytań prejudycjalnych oraz naruszenia prawa unijnego związanego z działalnością orzeczniczą sądów.

Pierwszy dotyczy stosowania art. 267 TFUE czyli zwracania się z pytaniami prejudycjalnymi przez sądy krajowe, które stanowią szczególny instrument współpracy między nimi i TS. Pierwszy raz stanowił przesłankę rozpoczęcia procedury z art. 258 TFUE w odniesieniu do sądów Szwecji (opinia Komisji 2003/2161). Postępowanie zakończyło się jednak na etapie administracyjnym⁹. Odmienne stanowisko zajął TS w sprawie C 416/17 *Accor II*¹⁰. Uznał wówczas, że Republika Francuska naruszyła zobowiązania traktatowe w związku z zaniechaniem zwrócenia się przez sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, z pytaniem prejudycjalnym w celu uniknięcia ryzyka błędnej wykładni prawa unijnego, kiedy ta nie była oczywista¹¹.

Drugi przypadek dotyczy działalności orzeczniczej sądów krajowych z perspektywy naruszenia zobowiązań traktatowych. Pierwszy raz wskazana została jako przesłanka naruszenia w wyroku w sprawie C129/00 *Komisja p. Włochom*¹². Jednakże stanowisko TS nie zostało wyrażone w sposób jednoznaczny. Podkreślił on, że Włochy naruszyły zobowiązania traktatowe poprzez utrzymanie regulacji, która sama jednakże nie była sprzeczna z prawem unijnym. Problem natomiast stanowiła wykładnia przedmiotowych postanowień dokonywana przez sądy,

⁹ A. Kastelik-Smaza, *Konsekwencje naruszenia obowiązku skierowania pytania do TS*, EPS 2007, nr 2.

¹⁰ Wyrok TS z dnia 4 października 2018 r., *Accor II*, sprawa C 416/17 ECLI:EU:C:2018:811.

¹¹ Szerzej patrz: A. Sikora, *Zaniechanie skierowania do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego jako przedmiot uchybienia na podstawie art. 258 TFUE – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 4.10.2018 r. C 416/17, Accor II*, EPS, marzec 2019, s. 24 i nast.

¹² Wyrok TS z dnia 9 grudnia 2003 r., *Komisja przeciwko Włochom*, sprawa C 129/00, ECLI:EU:C:2003:656.

która prowadziła do sprzeczności. Trybunał Sprawiedliwości co prawda nie połączył jednoznacznie naruszenia prawa unijnego z działalnością sądów, podkreślił jednak wpływ takiej wykładni na zakres odpowiedzialności państwa. W wyroku w sprawie C 154/08 Komisja p. Hiszpanii¹³ zauważył po raz pierwszy, że państwo naruszyło zobowiązania traktatowe poprzez niezgodną z prawem UE interpretacją prawa krajowego przez sąd najwyższy. W literaturze podkreśla się, że wykorzystanie tego instrumentu możliwe jest w przypadku nieprzestrzegania przez sądy krajowe zasad stosowania prawa unijnego (np. zasady pierwszeństwa prawa unijnego), naruszenia przepisów materialnego prawa unijnego lub brak zainteresowania instytucją pytania prejudycjalnego¹⁴.

3.3. Formy i przedmiot naruszenia

Skarga z art. 258 TFUE jest instrumentem kontroli wykonywanej przez Komisję wobec państw członkowskich w związku z niewykonywaniem zobowiązań traktatowych, a więc działań, które naruszają konkretne postanowienia traktatów unijnych. Procedura ta uruchamiana jest przez Komisję Europejską wobec każdego państwa członkowskiego, które jej zdaniem naruszyło zobowiązania traktatowe. Informacje stanowiące podstawę jej działania pochodzą ze skarg podmiotów indywidualnych, petycji oraz własnej działalności kontrolnej¹⁵. Same traktaty nie definiują przedmiotu naruszenia, które zostało dookreślone w orzecznictwie TS. Podkreślił on, że jest to każde naruszenie przez organy krajowe bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa unijnego oraz zasad prawa UE i może polegać na działaniu, zaniechaniu lub bezczynności¹⁶. Komisja Europejska, odnosząc się do omawianego zagadnienia, wskazała na potrzebę kategoryzacji naruszeń i wskazania

¹³ Wyrok TS z dnia 12.11.2009 r., Komisja p. Hiszpanii, sprawa C 154/08, Dz. Urz. 2010/C 11/03.

¹⁴ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa unijnego przez sądy krajowe*, Warszawa 2012, s. 296.

¹⁵ E. Krzysztofik, *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010, s. 278.

¹⁶ R.M. Popescu, *General aspect of infringement procedure*, LESIJ NO. XVII, VOL. 2/2010, s. 60.

tych, które mają najbardziej priorytetowe znaczenie. Podkreśliła, że *...Priorytet należy przyznawać tym naruszeniom prawa, które rodzą największe ryzyko oraz mają rozległy wpływ na obywateli i przedsiębiorstwa, a także najbardziej uporczywym naruszeniom przepisów prawa, potwierdzonym przez Trybunał*¹⁷. Należą do nich: brak zawiadomienia o krajowych środkach transpozycji dyrektyw bądź naruszenie innych obowiązków dotyczących powiadamiania, naruszenia prawa unijnego, w tym sprawy dotyczące niezgodności krajowych środków wdrażających z przepisami unijnymi, poruszające kwestie zasadnicze bądź mające szczególnie daleko idące negatywne skutki dla obywateli, na przykład naruszenia dotyczące stosowania podstawowych zasad Traktatu lub głównych elementów rozporządzeń i dyrektyw ramowych oraz nie stosowanie się do orzeczeń Trybunału stwierdzających istnienie naruszenia przepisów prawa UE¹⁸.

Analiza orzecznictwa TS wskazuje poszczególne przypadki, które uznane zostały za naruszenie zobowiązań traktatowych. Powstały w ten sposób katalog nie ma charakteru zamkniętego i może być wzbogacony o kolejne działania zidentyfikowane przez TS jako naruszenia. Tytułem przykładu należy wskazać następujące formy naruszenia prawa unijnego. Pierwsze to naruszenia legislacyjne (tj. utrzymanie w mocy przepisów niezgodnych z prawem UE, brak odpowiedniej zmiany przepisów krajowych czy brak, niepełna lub wadliwa transpozycja dyrektyw do porządku krajowego¹⁹; implementacja rozporządzenia do porządku krajowego – nie jest ona możliwa wobec aktu, który obowiązuje bezpośrednio po wejściu w życie bez pozbawienia go jego szczególnego charakteru²⁰).

Kolejną grupę naruszeń stanowią: brak stosowania przepisów rozporządzenia, które co do zasady stosowane jest bezpośrednio w krajowym porządku prawnym²¹, błędna interpretacja

¹⁷ Komunikat Komisji z dnia 5.09.2007 r., Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego, COM/2007/0502 końcowy.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Np. wyrok TS z dnia 4.04.1974 r., Komisja p. Republice Francuskiej, sprawa C 167/73, ECLI:EU:C:1974:35.

²⁰ Wyrok TS z 10.10.1973 r., Fratelli Variola S.p.A. p. Amministrazione italiana delle Finanze, sprawa C 34/73 ECLI:EU:C:1973:101.

²¹ Wyrok TS z dnia 7.02.1979 r., Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu, sprawa C 128/78, ECLI:EU:C:1979:32

przepisów prawa unijnego przez organy stanowiące lub stosujące prawo²², a nawet niezgodna z prawem unijnym interpretacja czy praktyki stosowania przepisów krajowych, które są zgodne z prawem UE²³. Należy również podkreślić, że uznanie danego działania państwa za naruszenie nie jest zależne od częstotliwości ani skali naruszenia. Jednakże praktyka wskazuje, że w odniesieniu do działań administracyjnych Komisja uwzględniła działania nie tylko powtarzające się, ale także gdy wykształciła się pewna praktyka, która *cechuje się pewnym stopniem utrwalenia i ogólności*²⁴.

Innym przykładem naruszenia zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie jest bierna postawa lub akceptowanie naruszeń prawa UE przez podmioty indywidualne²⁵.

Powyżej wskazano również formy naruszenia zobowiązań traktatowych związane z działalnością sądów.

Warto zwrócić szczególną uwagę na nową przesłankę odpowiedzialności państw członkowskich, która dotyczy naruszenia zasady praworządności. Zagadnienie to jest szczególnie interesujące, gdyż co do zasady praworządność stanowi jedną z wartości, na których opiera się UE i jej ewentualne naruszenia może być przedmiotem odpowiedzialności politycznej państwa z art. 7 TUE. Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do wskazanej zasady w kontekście jednego z jej aspektów – mianowicie niezawisłości sędziowskiej. W sprawie 286/12²⁶ badał status sędziego z perspektywy naruszenia postanowień dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Podkreślił, że Węgry naruszyły zobowiązania traktatowe „...przyjmując uregulowanie krajowe wymagające zaprzestania działalności zawodowej przez sędziów, prokuratorów i notariuszy wraz z osiągnięciem przez nich

²² Wyrok TS z dnia 28.03.1985 r., Komisji p. Zjednoczonemu Królestwu, sprawa C 100/84, ECLI:EU:C:1985:155.

²³ Wyrok TS z dnia 9.12.2003 r., Komisja p. Republice Włoch, sprawa C 129/00 ECLI:EU:C:2003:656.

²⁴ N. Póltorak, *Komentarz do art. 258 TFUE*, A. Wróbel, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, T. III, Warszawa 2012, s. 264.

²⁵ Wyrok TS z dnia 8.12.1997 r., Komisja p. Republice Francuskiej, sprawa C 265/95 ECLI:EU:C:1997:595.

²⁶ Wyrok TS z dnia 6.11.2012 r., Komisja p. Węgrom, sprawa C 286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

wieku 62 lat, co powoduje odmienne traktowanie ze względu na wiek niemające charakteru proporcjonalnego w stosunku do zamierzonych celów”. Wskazany wyrok dotyczy jednak naruszenia konkretnej normy materialnej. Znacznie dalej w swoim wyroku poszedł TS w sprawie C 64/16²⁷. Udzielając odpowiedzi na pytanie prawne skierowane przez sąd na mocy art. 267 TFUE, dokonał łącznej wykładni przepisów art. 2, 19 ust. 1 akp. 2 oraz 4 ust. 3 TUE. W przedstawionej argumentacji TS zwrócił uwagę na fakt, że UE opiera się na wartościach wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, które ujęte zostały w art. 2 TUE. Jako wspólnota prawa gwarantuje ona jednostkom prawo do zakwestionowania przed sądem każdej decyzji wydanej przez organy krajowe na podstawie prawa unijnego. Zgodnie z postanowieniami art. 19 ust. 1 TUE sądy krajowe łącznie z TSUE gwarantują poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu. Konsekwentnie państwa członkowskie zgodnie z zasadą lojalności mają obowiązek stworzyć środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich praw do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach należących do kompetencji UE. Trybunał podkreślił również, że każdy sąd krajowy potencjalnie będzie orzekał w prawie unijnym, dlatego też musi spełniać standardy niezawisłości²⁸. Zgodnie ze wskazanym stanowiskiem TS postanowienia art. 19 ust. 1 par. 2 TUE zawierają zasadę skutecznej ochrony prawnej, która zyskała status ogólnej zasady prawa unijnego. J. Barcik zauważył, że wykładnia TS we wskazanej sprawie umożliwia powołanie się na postanowienia art. 258 TFUE jako instrument ochrony niezawisłości sądów krajowych²⁹. Wskazane rozwiązanie wykorzystane zostało po raz pierwszy przez Komisję wobec Polski w związku z reformą polskiego wymiaru sprawiedliwości w trzech sprawach: C 619/18³⁰,

²⁷ Wyrok TS z dnia 27.02.2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, sprawa C 64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

²⁸ J. Barcik, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej, glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r.*, C 64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, EPS maj 2018, s. 25.

²⁹ J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej*, Warszawa 2018, s. 171.

³⁰ Wyrok TS z dnia 24.06.2019 r., Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C 619/18 ECLI:EU:C:2019:531.

C 192/18³¹ oraz C 791/19³². Obecnie – 22.12.2021 r. Komisja wszczęła kolejne postępowanie w związku z naruszeniem zobowiązań traktatowych przez działalność orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem zastrzeżeń Komisji są dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego, które jej zdaniem naruszają ogólne zasady autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii oraz zasadę wiążącego skutku wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³³.

3.4. Skarga na niewykonywanie zobowiązań traktatowych – aspekt proceduralny

Zgodnie z postanowieniami art. 258-260 TFUE należy wyróżnić dwa rodzaje procedur. Pierwszy na mocy art. 258 i 259 TFUE, które z zachowaniem pewnych odstępstw są tożsame oraz procedury przyspieszone z art. 260 TFUE, które kończą się nałożeniem kary finansowej na państwo członkowskie. Zasadniczo jednak rozbieżności są niewielkie.

Procedura głównie opiera się na dwóch etapach: postępowaniu przedsądowym – administracyjnym na poziomie Komisji – oraz sądowym przed TS. Jednakże od 2008 r. dodatkowo powołano system EU Pilot, który poprzedza fazę administracyjną³⁴.

System EU Pilot uruchamiany jest przed wszczęciem postępowania z art. 258 TFUE. Stanowi on narzędzie komunikacji Komisji z państwami członkowskimi w kwestiach dotyczących prawidłowego stosowania przepisów prawa UE lub zgodności prawa krajowego z prawem UE. Umożliwia szybkie reagowanie na zapytania, skargi indywidualne od obywateli i przedsiębiorców, sprawy wszczęte przez Komisję z własnej

³¹ Wyrok TS z dnia 5.11.2019 r., Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C 192/19 ECLI:EU:C:2019:924.

³² Wyrok TS z dnia 15.07.2021 r., Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C 791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

³³ Komunikat Komisji z 22.12.2021 Praworządność: Komisja wszczyna przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia w związku z naruszeniami prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny, file:///C:/Users/ADMIN~/AppData/Local/Temp/Praworz_dno___Komisja_wszczyna_przeciwko_Polsce_post_powanie_w_sprawie_uchybienia_w_zwi_zku_z_naruszeniami_prawa_UE_przez_Trybuna_Konstytucyjny.pdf (data dostępu 24.12.2021).

³⁴ Skuteczna Europa (COM92007)502).

inicjatywy oraz kwestie zgłoszone Komisji przez Komisję Petycji Parlamentu lub pisma posłów PE. Są one przesyłane państwu członkowskiemu za pomocą aplikacji „EU Pilot”, które ma 10 tygodni na udzielenie odpowiedzi. W wyjątkowych okolicznościach mogą one wnioskować o wydłużenie terminu (oczywiście w sytuacjach wyjątkowych ten termin może również zostać skrócony). Po upływie wskazanego terminu i braku wskazania rozwiązania zgodnego z prawem UE Komisja rozpoczyna procedurę z art. 258 TFUE³⁵.

Postępowanie przedsądowe opiera się na wymianie pism między Komisją i państwem członkowskim. Pierwsze pismo ma charakter nieformalny i zawiera uwagi, sugestie oraz krótkie streszczenie naruszenia. Drugie to tzw. *Letter of formal notice/pismo ostrzegawcze*. Jest to dokument, który zawiera przedmiot sprawy oraz informacje potrzebne państwu do przygotowania obrony. Powinno zawierać zarzuty i fakty, które ewentualnie mogą być sprostowane przez państwo. Bardzo ważnym elementem pisma jest termin, w którym państwo powinno udzielić odpowiedzi. Brak jednoznacznego stanowiska odnośnie do długości czasu, jaki państwo powinno mieć przyznane. Jednakże musi to być czas wystarczający na podjęcie działań przez państwo. Przyjmuje się, że jest to od 1 do 2 miesięcy. Jeżeli państwo udzieli odpowiedzi po upływie wskazanego terminu, Komisja jest zobowiązana do uwzględnienia przekazanego stanowiska³⁶. Trzecim i najważniejszym pismem jest opinia umotywowana. Zawiera ona ściśle określone zarzuty, formy naruszenia oraz wskazuje środki, które były proponowane we wcześniejszych pismach oraz stanowisko Komisji podjęte w odniesieniu do wcześniejszych wyjaśnień państwa. Ponadto zawiera termin, który powinien być dostosowany do okoliczności sprawy. Ma on charakter ostateczny i nie jest dopuszczalne późniejsze jego przedłużenie. Zastosowanie się do opinii po wyznaczonym terminie nie stanowi przeszkody do wniesienia skargi do TS. Jednakże uwzględniając skutek wyroku, należy zastanowić się nad zasadnością takiego postępowania.

Postępowanie sądowe rozpoczyna wniesienie skargi przez Komisję. Podstawą wystąpienia Komisji jest brak działania ze

³⁵ Sprawozdanie Komisji z dnia 21.12.2011 r., Drugie sprawozdanie z oceny projektu „EU Pilot”. KOM (2011) 930.

³⁶ N. Póltorak, *Komentarz do art. 258 TFUE...*, s. 266.

strony państwa oraz upływ terminu określonego w opinii umotywowanej. Brak jest jednoznacznego stanowiska odnośnie do terminu do wniesienia skargi przez Komisję. Trybunał Sprawiedliwości orzekł jedynie, że skarga może być wniesiona w każdym czasie po upływie terminu określonego w opinii umotywowanej. Podczas postępowania sądowego TS bada naruszenie prawa unijnego w okresie do końca terminu określonego w opinii umotywowanej. Wykonanie zobowiązania przez państwo członkowskie po tym terminie nie wpływa na decyzje TS w toczącym się postępowaniu. Natomiast każda skarga może być cofnięta przez Komisję (jeżeli państwo członkowskie wykonało wskazane zobowiązania jeszcze przed wydaniem wyroku przez TS).

Postępowanie kończy się wydaniem wyroku. Cofnięcie skargi przez Komisję powoduje, że postępowanie przed TS kończy się postanowieniem o jego umorzeniu. Wyrok ma charakter deklaratoryjny. Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, że państwo członkowskie naruszyło prawo UE, precyzując, które zobowiązanie zostało naruszone i przez jakie zachowanie państwa. Trybunał Sprawiedliwości nie określa jednak w wyroku sposobu zaprzestania naruszeń oraz nie precyzuje terminu do wykonania wyroku.

Jak zaznaczono powyżej Traktat ustanawia drugą procedurę w art. 259 TFUE. Zgodnie z brzmieniem wskazanych postanowień postępowanie wobec państwa członkowskiego w związku z naruszeniem zobowiązań traktatowych może zainicjować inne państwo członkowskie. Należy jednak podkreślić, że jest ono zobowiązane do poinformowania Komisji Europejskiej o naruszeniu. Ta powinna podjąć działania w terminie 3 miesięcy. Brak reakcji ze strony Komisji lub niezastosowanie się do opinii umotywowanej przez zawinione państwo członkowskie oznacza możliwość wniesienia skargi do TS przez to państwo³⁷.

Kolejna modyfikacja omówionej procedury wynika z postanowień art. 271 TFUE. Zgodnie z jego brzmieniem Rada Dyrektorów EBI ma uprawnienia przyznane Komisji w zakresie wykonywania zobowiązań państw członkowskich wynikających z statutu EBI. Natomiast zgodnie z art. 271 d TFUE, EBC posiada takie uprawnienia wobec banków centralnych państw członkowskich.

³⁷ Por. postępowanie wobec Polski wniesione przez Czechy w związku z działalnością kopalni w Turowie.

Postanowienia art. 260 ust. 3 TFUE wprowadzają kwalifikowaną procedurę związaną z jednym rodzajem naruszenia zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie – brakiem informacji o *środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą*. Przebieg procedury zasadniczo nie różni się od postępowania opisanego powyżej. Jednakże Komisja już w pierwszym postępowaniu może zaproponować nałożenie kary pieniężnej w postaci ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej. Trybunał Sprawiedliwości orzekając o nałożeniu kary, nie może przekroczyć wysokości zaproponowanej przez Komisję. Takie rozwiązanie dotyczy jedynie skargi o naruszenie zobowiązań traktatowych w postaci nieprzesłania noty informacyjnej Komisji. Nie ma natomiast zastosowania do procedury określonej w art. 260 ust. 2 TFUE. Zgodnie z komunikatem Komisji zasady określania ryczałtu i okresowej kary pieniężnej są takie same jak przy postępowaniu z art. 260 ust. 2 TFUE. Komisja stosuje następujące dane do obliczania wysokości sankcji pieniężnych (kary ryczałtowe lub okresowe kary pieniężne): jednolitą stawkę ryczałtową wykorzystywaną do obliczenia okresowej kary pieniężnej – 3154 euro; jednolitą stawkę ryczałtową wykorzystywaną do obliczenia kwoty dziennej służącej ustaleniu kary ryczałtowej – 1052 euro; specjalny współczynnik „n” i minimalną karę dla 27 państw członkowskich UE i ZK, np. dla Polski współczynnik „n” wynosi 1,29 zaś minimalna kara ryczałtowa 3367 euro; dla Niemców współczynnik „n” wynosi 4,59, zaś minimalna kara ryczałtowa 11 982 euro; dla Francji współczynnik „n” wynosi 3,39, zaś minimalna kara ryczałtowa 8849 euro, a w przypadku Węgier współczynnik „n” wynosi 0,43, zaś minimalna kara ryczałtowa 1122 euro. Standardową lub jednolitą stawkę ryczałtową dla dziennych kar pieniężnych definiuje się jako stałą kwotę stanowiącą podstawę mnożenia przez określone współczynniki. Współczynniki wykorzystywane do obliczenia kwoty dziennej kary pieniężnej to: współczynnik wagi uchybienia, współczynnik czasu trwania uchybienia oraz specjalny współczynnik „n” przypisany poszczególnym państwom członkowskim. Przy obliczaniu kary ryczałtowej stosuje się stawkę ryczałtową. Odnośnie do art. 260 ust. 2 TFUE kwotę kary ryczałtowej uzyskuje się przez pomnożenie dziennej stawki (wynikającej z pomnożenia jednolitej stawki ryczałtowej dla kar ryczałtowych przez współczynnik

wagi uchybienia, a następnie pomnożenie uzyskanego wyniku przez specjalny współczynnik „n”) przez liczbę dni trwania uchybienia, począwszy od daty wydania pierwszego wyroku do dnia, w którym wyeliminowano uchybienie, lub – jeśli to nie nastąpiło – do dnia wydania wyroku na mocy art. 260 ust. 2 TFUE. Odnośnie do art. 260 ust. 3 TFUE i zgodnie z pkt. 28 komunikatu Komisji³⁸ kwotę kary ryczałtowej uzyskuje się przez pomnożenie dziennej stawki (wynikającej z pomnożenia jednolitej stawki ryczałtowej dla kar ryczałtowych przez współczynnik wagi uchybienia, a następnie pomnożenie uzyskanego wyniku przez specjalny współczynnik „n”) przez liczbę dni, które upłynęły od dnia następującego po upłygnięciu określonego w dyrektywie terminu transpozycji do dnia, w którym wyeliminowano uchybienie, lub do dnia wydania wyroku na mocy art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE. Kara ryczałtowa obliczona na podstawie kwoty dziennej powinna mieć zastosowanie w przypadku, gdy powyższy wynik obliczeń przekracza minimalną kwotę kary ryczałtowej³⁹.

3.5. Kontrola wykonywania wyroków Trybunału Sprawiedliwości

Kontrolę nad wykonywaniem wyroków TS sprawuje ponownie KE. Zgodnie z postanowieniami art. 260 ust. 1 TFUE: *Jeśli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdza, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału*⁴⁰. Procedura w niewielkim stopniu różni się od wcześniej opisanej z art. 258 TFUE. Zgodnie z art. 260 ust. 2 TFUE Komisja kieruje skargę do TS, wcześniej umożliwiając państwu zajęcie stanowiska wobec jej zarzutów, jednak nie ma obowiązku wystosowania opinii

³⁸ Komunikat Komisji „Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE” [SEC(2010) 1371 final] (Dz.U. C 12 z 15.1.2011, s. 1).

³⁹ Komunikat Komisji: Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (2020/C 301/01).

⁴⁰ Obowiązek ten obejmuje w równym stopniu wyroki TS co do *meritum*, jak również odnośnie do zastosowania środków tymczasowych.

umotywowanej. Natomiast wskazane postanowienia nakładają na Komisję obowiązek pozostawienia państwu terminu wystarczającego na zajęcie stanowiska. Wniesienie skargi do Trybunału Sprawiedliwości jest władzą dyskrecjonalną Komisji. Ciężar dowodowy spoczywa na Komisji, która powinna wykazać zaistnienie zarzucanego uchybienia i to ona powinna przedstawić Trybunałowi dowody niezbędne do ustalenia, że uchybienie to zaistniało⁴¹. Jeżeli udowodni, że nadal utrzymuje się naruszenie stwierdzone na mocy orzeczenia TS, to państwo członkowskie musi we właściwy sposób podważyć jej stanowisko⁴². Komisja kierując w omawianym postępowaniu skargę do TS, proponuje nałożenie na państwo kary pieniężnej w postaci ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej. Ponownie jest to jej uprawnienie, z którego może, ale nie musi korzystać, jednak stanowisko Komisji nie jest wiążące dla TS, który może nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną na państwo członkowskie w wysokości przekraczającej lub niższej niż wskazana przez Komisję⁴³, nawet w sytuacji, gdy ta nie skorzystała ze swojego uprawnienia⁴⁴.

4. Skarga na legalność

Omawiana skarga dotyczy stwierdzenia nieważności aktu prawa unijnego. Wnoszona jest ona w ciągu dwóch miesięcy od – w stosowanych okolicznościach – opublikowania danego aktu prawnego, jego notyfikacji lub od chwili, kiedy podmiot uzyskał informacje o danym akcie prawnym. Terminy te mogą ulec wydłużeniu o dziesięć dni⁴⁵.

Legitymację bierną posiadają instytucje unijne, które przyjęły wadliwy akt prawny. Należą do nich Rada Unii Europejskiej, Rada Europejska, Parlament Europejski, Komisja, Europejski Bank Centralny oraz akty jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej.

⁴¹ Por. Wyrok TS z dnia 25.10.2007 r., Komisja przeciwko Irlandii, sprawa C-248/05 ECLI:EU:C:2007:629 ; Wyrok z dnia 22.01.2009 r., Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C-492/07 ECLI:EU:C:2009:31.

⁴² Wyrok TS z dnia 7.09.2009 r., Komisja przeciwko Grecji, sprawa C-369/07 ECLI:EU:C:2009:428.

⁴³ Wyrok TS z dnia 4.07.2000 r. Komisja przeciwko Grecji, sprawa C-387/97 ECLI:EU:C:2000:356.

⁴⁴ Wyrok TS z dnia 12.07.2005 r. Komisja przeciwko Francji, sprawa C-304/02 ECLI:EU:C:2005:444.

⁴⁵ Art. 81 ust. 1 regulaminu Trybunału Sprawiedliwości UE.

Legitymacja czynna zależna jest od pozycji podmiotu wobec Trybunału Sprawiedliwości. Występują trzy grupy: podmioty uprzywilejowane, częściowo uprzywilejowane i nieuprzywilejowane. Komisja oraz Rada, Parlament i państwa członkowskie tworzą pierwszą kategorię podmiotów. Mogą one zaskarżyć każdy akt prawny bez potrzeby wykazywania interesu prawnego. Druga grupa obejmuje Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny oraz Komitet Regionów. Instytucje te kierują skargi do Trybunału Sprawiedliwości wobec aktów wiążących w celu ochrony własnych prerogatyw. Ostatnia grupa obejmuje osoby fizyczne i prawne, które są zdolne zaskarżyć każdy akt wiążący bezpośrednio do nich skierowany lub te, które dotyczą go bezpośrednio i indywidualnie, zaś w odniesieniu do aktów regulacyjnych, jeżeli dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych⁴⁶.

Przez osoby fizyczne należy rozumieć każdego człowieka, który posiada zdolność prawną przyznaną na mocy prawa jednego z państw członkowskich. Natomiast osoby prawne to te, które zgodnie z prawem jednego z państw członkowskich posiadają zdolność prawną oraz podmioty ponadnarodowe powołane na mocy prawa unijnego, jak np.: europejskie spółki akcyjne, spółdzielnie europejskie, europejskie ugrupowania interesów gospodarczych⁴⁷. Zgodnie z wykładnią TS akt prawny dotyczy podmiotu indywidualnie *...tylko wtedy, gdy ma ona wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata decyzji*⁴⁸. Druga przesłanka wymaga, aby akt prawny dotyczył podmiotu bezpośrednio, przez co należy rozumieć, że *stanowi on bezpośrednią przyczynę zmiany jej sytuacji prawnej, tj. wywołuje wobec niej skutki prawne bez pośrednictwa jakiegokolwiek innego środka*⁴⁹.

⁴⁶ Art. 263 ust. 4 TFUE.

⁴⁷ K. Scheuring, *Komentarz do art. 263 TFUE...*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. III, s. s. 321.

⁴⁸ Wyrok TS z dnia 15 lipca 1963 r. Plaumann & Co., sprawa C 25/62 ECLI:EU:C:1963:17.

⁴⁹ K. Scheuring, *Komentarz do art. 263 TFUE...*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. III, s. s. 324.

Przedmiot sporu stanowią akty prawodawcze, akty wiążące przyjmowane przez Radę, Komisję i Europejski Bank Centralny, akty Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej wywierające skutki prawne wobec osób trzecich oraz akty organów i jednostek organizacyjnych UE wywierające skutki prawne wobec osób trzecich. Definiując przedmiot sporu, należy odnieść się do stanowiska Trybunału Sprawiedliwości, który podkreślił, że w omawianej skardze istotne jest nie samo oznaczenie konkretnego aktu, ale jego treść⁵⁰. Niewątpliwie kontroli legalności podlegają rozporządzenia, dyrektywy i decyzje prawodawcze, akty nieprawodawcze, czyli akty delegowane i wykonawcze UE. Przedmiot skargi mogą stanowić również umowy międzynarodowe, ale nie może to być załącznik do traktatu akcesyjnego⁵¹. Zasadniczo Trybunał Sprawiedliwości bada legalność aktów, które wywierają skutki prawne, kształtują sytuację prawną określonego podmiotu. Nie jest istotne, kto wydał taki akt. Trybunał Sprawiedliwości UE nie kieruje się również nazwą aktu, publikacji w Dz. Urz. UE. Decydującymi kryteriami dopuszczalności kontroli aktu są treść i skutki, jakie może wywierać. Należy podkreślić, że skutki muszą być ostateczne, tym samym wyłączone zostają akty przygotowawcze oraz te, które nie wywołują skutków prawnych. Analiza orzecznictwa TS wskazuje ponadto na szeroki katalog aktów podlegających kontroli w ramach procedury z art. 263 TFUE. Np. działania instytucji unijnych pod warunkiem, że wywołują skutki prawne wobec osób trzecich⁵², pismo sekretarza generalnego Komisji informujące, że instytucja nie ma dokumentów lub one nie istnieją⁵³, komunikat Komisji dotyczący problemów z wydaniem dyrektywy⁵⁴, instrukcja wewnętrzna

⁵⁰ Wyrok TS z dnia 26 stycznia 2010 r., *Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji*, sprawa C-362/08 P ECLI:EU:C:2010:40.

⁵¹ Wyrok TS z 28 kwietnia 1988 r. *Levantina Agricola Industrial SA (LAISA) i CPC España SA*, sprawa C-31/86 i 35/86 ECLI:EU:C:1988:211.

⁵² Wyrok TS z dnia 11 listopada 1981 r. *IBM przeciwko Komisji*, sprawa C-60/81 Zb. Orz. 1981, s. 02639, pkt 9.

⁵³ Wyrok TS z dnia 25 czerwca 2002 r. *British American Tobacco (Investments) przeciwko Komisji*, sprawa T-311/00, Zb. Orz. 2002, s. II-02781.

⁵⁴ Wyrok TS z dnia 20 marca 1977 r. *Francja przeciwko Komisji*, sprawa C-57/95 Zb. Orz. 1997, s. I-01627.

regulujące kompetencje kontrolne funkcjonariuszy Komisji⁵⁵, list Komisji, który oddziałuje bezpośrednio na interesy strony skarżącej⁵⁶, pismo Komisji odrzucające wniosek o przyznanie pomocy finansowej Unii⁵⁷, ustne oświadczenie rzecznika Komisji złożone na konferencji prasowej⁵⁸, decyzja Komisji dotycząca skierowania skargi do TS na mocy art. 260 ust. 2⁵⁹, decyzja Komisji zakazująca przyznania pomocy państwa dla przedsiębiorstw z art. 108 ust. 3 TFUE⁶⁰.

Trybunał Sprawiedliwości orzeka nieważność aktu prawnego pod warunkiem spełnienia jednej z czterech przesłanek: brak kompetencji, nadużycie władzy, naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, naruszenie traktatów lub jakiegokolwiek reguły związanej z jego stosowaniem.

Brak kompetencji należy rozpatrywać w trzech płaszczyznach. Po pierwsze, problem przekroczenia kompetencji instytucji podejmującej działanie lub wydanie aktu nieprzewidzianego w konkretnej normie kompetencyjnej. Po drugie, naruszenie kompetencji Unii, kiedy instytucje przyjmują akt prawny w obszarze nienależącym do kompetencji przekazanych Unii. Po trzecie, wykonania kompetencji sprzecznych z prawem międzynarodowym.

Kolejna przesłanka odnosi się nadużycia władzy. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że *nadużycie ma miejsce, gdy dana instytucja wykonuje swoje uprawnienia wyłącznie lub w decydującej mierze w celu innym niż wskazany przez tę instytucję albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie dla danego przypadku*⁶¹.

⁵⁵ Wyrok TS z dnia 9 października 1990 r. Francja przeciwko Komisji, sprawa C-366/88 Zb. Orz. 1990, s. I-03571.

⁵⁶ Wyrok TS z dnia 29 czerwca 1994 r., Fiskano przeciwko Komisji, sprawa C-135/92 Zb. Orz. 1994, s. I-02885.

⁵⁷ Wyrok TS z dnia 28 kwietnia 1994 r. Pevasa i Inpesca przeciwko Komisji, sprawy połączone T-452/93 i T-453/93 Zb. Orz. 1994, s. II-00229.

⁵⁸ Wyrok TS z dnia 24 marca 1994 r. Air France przeciwko Komisji, sprawa T-3/93 Zb. Orz. 1994, s. II-00121.

⁵⁹ Wyrok TS z dnia 29 marca 2011 r. Portugalia przeciwko Komisji, sprawa T-33/09, Zb. Orz. 2011, s. II-01429.

⁶⁰ Wyrok TS z dnia 30 czerwca 1992 r. Hiszpania przeciwko Komisji, sprawa C-312/90, Zb. Orz. 1992, s. I-04117. Szerzej patrz: K. Scheuring, *Komentarz do art. 263 TFUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat...*, t. III, s. 315-316.

⁶¹ C-48/96 P Windpark Groothusen przeciwko Komisji.

Naruszenie istotnego wymogu proceduralnego jest jedną z częściej występujących przesłanek stwierdzenia nieważności aktu prawnego. Wskazane naruszenie musi być istotne, czyli wadliwe działanie miało wpływ na treść aktu lub skutkowało ograniczeniem praw osób trzecich. Należy rozpatrywać ją w trzech obszarach: przyjęcie aktu, forma aktu oraz jego ogłoszenie. Przykładem omawianego naruszenia będzie pominięcie określonych elementów proceduralnych, np. niepowołanie komitetu pojednawczego; pominięcie obowiązkowych konsultacji z parlamentami narodowymi podczas procedury prawodawczej; brak konsultacji z komitetami w procedurze komitologicznej; brak wymaganej autoryzacji decyzji przez Komisję działającą kolegalnie przed notyfikacją decyzji adresatowi⁶². Przykładem związanym z formą aktu prawnego jest brak uzasadnienia. Podobnie TS podkreślił, że „w decyzji, która idzie znacząco dalej niż decyzje poprzednie, Komisja musi zamieścić sprawozdanie ze swego rozumowania”⁶³, a jego brak stanowi naruszenie.

Ostatnia przesłanka odnosi się do naruszenia traktatów założycielskich lub reguł związanych z ich stosowaniem. Trybunał Sprawiedliwości stwierdzi nieważność aktu prawnego, który narusza prawo pierwotne, prawo wtórne, umowy międzynarodowe wiążące UE, zasady prawa ze szczególnym uwzględnieniem zasady proporcjonalności, prawa podstawowe jednostki. Odwołując się bezpośrednio do aktów Komisji, należy zwrócić szczególną uwagę na kontrolę aktów delegowanych i aktów wykonawczych. Pierwszy ze wskazanych aktów przyjmowany jest na podstawie delegacji zawartej w akcie prawodawczym, dlatego należy przyjąć, że będzie on badany również pod kątem zgodności z zakresem, treścią i celem delegacji. Ponadto musi być przyjęty w czasie obowiązywania delegacji i nie może naruszać istotnych elementów aktu prawodawczego. Podobnie akty wykonawcze przyjmowane są na podstawie aktu wiążącego. Trybunał Sprawiedliwości podkreślał wielokrotnie

⁶² Wyrok TS z dnia 29 czerwca 1995 r. ICI przeciwko Komisji, sprawa T-37/91 Zb. Orz. 1995, s. II-01901, pkt 87.

⁶³ Wyrok TS z dnia 26 listopada 1975 r. Papiers Peints przeciwko Komisji, sprawa C-73/74, Zb. Orz. 1975, s. 01491.

zależność między aktem podstawowym zawierającym podstawę do przyjęcia aktu wykonawczego a jego treścią⁶⁴.

Trybunał Sprawiedliwości UE może uznać powództwo. Wówczas wydaje wyrok stwierdzający nieważność całego lub części aktu prawa wspólnotowego. Może również oddalić powództwo, uznając, że nie zostały spełnione przesłanki nieważności. Wyrok skutkuje nieważnością po uprawomocnieniu.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE ma charakter konstytutywny. Oznacza, że brak wyroku uniemożliwiłby uznanie przedmiotowego aktu za nieważny. Tym samym państwo nie może zwolnić się z odpowiedzialności za niewykonanie tego aktu w okresie poprzedzającym wydanie wyroku.

Nieważność aktu unijnego co do zasady ma skutek *ex tunc* i *erga omnes*. Akt prawny uważa się za niebyły. Natomiast instytucja, która wydała dany akt, zobowiązana jest do uchylenia wszystkich aktów wydanych na podstawie przedmiotowego aktu. Może również, w odniesieniu do rozporządzeń i innych aktów o charakterze generalnym, utrzymać w mocy niektóre skutki nieważnego aktu⁶⁵. Jako wyjątek od zasady możliwe jest również ograniczenie skutku *erga omnes* wyroku do stron postępowania.

5. Zarzut bezprawności

Kolejną skargą powiązaną z kontrolą zgodności z prawem aktu prawa unijnego jest zarzut bezprawności unormowany w art. 277 TFUE. Ma ona charakter akcesoryjny, nie może stanowić samodzielnego przedmiotu postępowania przed Trybunałami, ale występuje łącznie z innym powództwem przez nie rozpatrywanym. Celem wskazanej skargi jest możliwość podważenia legalności aktu ogólnego prawa unijnego stanowiącego podstawę przyjęcia innego aktu prawa, który jest przedmiotem postępowania głównego. Przedmiot zarzutu bezprawności stanowią akty o zasięgu ogólnym (rozporządzenia prawodawcze i nieprawodawcze oraz decyzje o charakterze ogólnym prawodawcze i nieprawodawcze)⁶⁶, ale Trybunał Sprawiedliwości UE rozszerzył zakres

⁶⁴ Wyrok TS z dnia 1 kwietnia 2008 r. Dania przeciwko Komisji, sprawa C-295/06, pkt 51, ECLI:EU:C:2006:721.

⁶⁵ Art. 264 TFUE.

⁶⁶ Art. 277 TFUE.

aktów, które mogą występować w tym przypadku, stanowiąc, że zakres stosowania art. 277 TFUE obejmuje ...*akty instytucji, które choć nie są wydawane w formie rozporządzenia, powodują podobne skutki i na tej podstawie nie mogą być podważane na podstawie art. 173 przez osoby fizyczne i prawne inne niż instytucje wspólnotowe*⁶⁷. Tym samym możliwe jest rozszerzenie zakresu przedmiotowego zarzutu na akty prawa pochodnego wywołujące skutki podobne do rozporządzeń i decyzji ogólnych. Natomiast zarzut bezprawności nie może być podniesiony przez podmioty, które posiadały zdolność do zaskarżenia aktu na mocy art. 263 TFUE.

Przywołane powyżej postanowienia nie precyzują zakresu podmiotów posiadających legitymację czynną. Analiza orzecznictwa TS wskazuje, że co do zasady odrzuca on zarzuty zgłaszane przez podmioty uprzywilejowane wobec aktów o charakterze ogólnym. Podkreślił on, że skarga z art. 277 TFUE przyznaje każdemu podmiotowi prawo do zaskarżenia aktu ogólnego, jeżeli nie posiadał on prawa do wniesienia skargi z art. 263 TFUE. Należy jednak przyjąć, że wskazana skarga przysługuje podmiotom indywidualnym: osobom fizycznym i osobom prawnym, którym znacznie trudniej podważyć legalność aktów generalnych. W odniesieniu do omawianej skargi nie muszą one wykazać, że dany akt dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie⁶⁸.

Uruchomienie omawianej procedury zależne jest od spełnienia kilku warunków. Po pierwsze, należy wykazać, że akt prawny spełnia jedną z przesłanek nieważności wskazaną w art. 263 TFUE. Po drugie, problematyczny akt prawny niekorzystnie wpływa na sytuację prawną strony (tym samym musi ona wykazać interes prawny). Po trzecie, zarzut musi być ograniczony do tego, co ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu. Po czwarte, stronie nie przysługiwała legitymacja czynna do zaskarżenia aktu generalnego na mocy art. 263 TFUE. Natomiast wskazane powyżej zastrzeżenia nie mają zastosowania w sytuacji, gdy akt zawiera tak poważne i oczywiste uchybienia, że może być uznany za akt „niebyły”⁶⁹.

⁶⁷ Wyrok TS z dnia 6 marca 1979 r. Simmenthal p. Komisji, sprawa C-92/78, ECLI:EU:C:1979:53.

⁶⁸ K. Scheuring, dz. cyt., s. 524-525.

⁶⁹ Tamże, s. 526.

Stwierdzenie bezprawności aktu prawnego różni się od skutku orzeczenia w sprawie stwierdzenia nieważności. Powoduje jedynie niewywoływanie skutków prawnych bezprawnego aktu na użytek sporu głównego. Stwierdzenie bezprawności aktu nie oznacza, że przestaje on obowiązywać w systemie prawa wspólnotowego, ale powoduje jego faktyczną bezskuteczność. Każdy akt wydany na jego podstawie będzie skutecznie unieważniany przez Trybunał Sprawiedliwości UE na podstawie braku podstawy prawnej. Ponadto instytucja, która wydała taki akt, zobowiązana jest do niezwłocznego uchylenia tego aktu.

6. Skarga na beczynność instytucji Unii Europejskiej

Skarga na beczynność wnoszona jest do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wobec instytucji unijnych, które nie podjęły działania, do którego są zobowiązane (np. decyzji Komisji). Nie jest możliwe wniesienie skargi wobec czynności będącej przywilejem, uprawnieniem instytucji (zwrócenie z inicjatywą prawodawczą przez Komisję w ramach procedury prawodawczej).

Postanowienia art. 265 TFUE wskazują dwie grupy podmiotów posiadających legitymację czynną: uprzywilejowane i nieuprzywilejowane. Pierwsze ze wskazanych obejmują: państwa członkowskie i wszystkie instytucje UE, z wyłączeniem oczywiście tej, której dotyczy skarga. Podmioty te mogą zaskarżyć każdą instytucję lub organy i jednostki organizacyjne pozostające w zwłoce. Drugie – podmioty nieuprzywilejowane to osoby fizyczne i osoby prawne. Mogą skarżyć się na beczynność instytucji lub organów i jednostek organizacyjnych, jeżeli nie wydały one aktu, który miał być bezpośrednio do nich skierowany, inny niż zalecenia i opinie. Literalna wykładnia postanowień art. 265 ust. 3 TFUE nie wskazuje na możliwość zastosowania kryteriów obowiązujących w procedurze z art. 263 ust. 4 TFUE. Jednakże analiza orzecznictwa TS wskazuje, że stosuje on te same kryteria co w przywołanej procedurze. Mianowicie uznał, że podmioty nieuprzywilejowane mogą zaskarżyć instytucję unijną, ponieważ nie przyjęła ona aktu, którego jednostka byłaby potencjalnym adresatem i który mogłaby podważyć

na mocy art. 263 TFUE⁷⁰. Natomiast skarga byłaby odrzucona, gdyby dotyczyła zaniechania działania instytucji skierowanego do ogólnego kręgu adresatów. Ponadto uznawała legitymację czynną podmiotu nieuprzywilejowanego w sytuacji, gdy instytucja nie wydała aktu skierowanego do podmiotu trzeciego, który jednak dotyczyłby go bezpośrednio i indywidualnie⁷¹.

Skarga na bezczynność może być wniesiona wobec instytucji UE: Rady, Rady Europejskiej, Komisji, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Banku Centralnego. Stosowana jest, jeśli instytucja nie wydała aktu wywołującego skutki prawne wobec osób trzecich. Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim orzecznictwie zrównuje zakres przedmiotowy skargi na nieważność aktu prawa wspólnotowego i skargi na bezczynność instytucji.

Jak zaznaczono powyżej, wniesienie skargi wobec instytucji jest możliwe pod warunkiem, że dane działanie instytucji należy do jej zobowiązań. Nie można skarżyć instytucji, jeżeli dana czynność należy wyłącznie do jej uprawnień. Bezpośrednim warunkiem wniesienia skargi na bezczynność instytucji jest wcześniejsze wezwanie jej do podjęcia działań. Stanowi ono rozpoczęcie postępowania wstępnego w ramach omawianej procedury. Pełni ona dwie funkcje: wyznacza początek terminu dwumiesięcznego i określa zakres ewentualnej skargi do TSUE. Traktaty nie precyzują formy, w jakiej podmiot zwraca się do instytucji, jednakże należy wskazać dwa podstawowe elementy wezwania. Po pierwsze, powinno ono być precyzyjne i dokładne umożliwiające rozpoznanie przedmiotowego działania. Po drugie, musi zawierać wyraźne żądanie określonego działania ze strony instytucji. Zgodnie z postanowieniami art. 265 ust. 2 TFUE instytucja ma 2 miesiące na podjęcie odpowiednich działań. Upływ tego terminu upoważnia podmiot do wniesienia skargi w ciągu 2 miesięcy do TSUE. Jeżeli w wyznaczonym terminie instytucja podejmie działania, wówczas skarga jest bezprzedmiotowa. Podobnie skarga jest niedopuszczalna, jeżeli upłynął termin dwumiesięczny, ale instytucja podjęła dane działanie jeszcze przed złożeniem skargi

⁷⁰ Wyrok TS z dnia 26 listopada 1996 r. T. Port GmbH & Co. KG p. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. sprawa C 68/95, ECLI:EU:C:1996:452.

⁷¹ Wyrok TS z dnia 16 lutego 1993 r. Empresa Nacional de Urânio SA p. Komisji Europejskiej, sprawa C 107/91, ECLI:EU:C:1993:56.

do TSUE⁷² lub kiedy skarga już została wniesiona, ale TSUE nie wydał wyroku. W tym ostatnim przypadku wyrok byłby bezprzedmiotowy⁷³. Instytucja może wydać decyzję odmowną, która uniemożliwi podmiotowi wniesienie skargi na bezczynność instytucji. W takiej sytuacji może on zastosować procedurę z art. 263 TFUE.

Trybunał Sprawiedliwości UE może oddalić skargę lub ją uwzględnić. Jeżeli uzna, że instytucja naruszyła prawo unijne poprzez zaniechanie, zobowiązuje ją do podjęcia działania. Tym samym instytucja musi wydać akt prawny. Należy jednak podkreślić, że treść tego aktu nie musi odpowiadać oczekiwaniom strony. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE nie odnosi się do treści przedmiotowego aktu, ale do samego działania instytucji polegającego na wydaniu danego aktu.

7. Środki tymczasowe

Środki tymczasowe są to instrumenty procesowe, które mają charakter incydentalny, przyjmowane są przed rozstrzygnięciem co do istoty sporu w postępowaniu głównym i mają charakter czasowy. Uwzględniając ich funkcję w postępowaniu głównym, należy wyróżnić cztery rodzaje środków. Pierwszy to środki konserwacyjne, których celem jest zachowanie istniejącego stanu rzeczy. Następnie to środki nowacyjne tworzące nową sytuację trwającą, środki zabezpieczające umożliwiające wyegzekwowanie roszczeń w dalszej perspektywie (środki zabezpieczające) oraz środki regulacyjne służące uniknięciu poważnych i szkodliwych skutków⁷⁴. Z uwagi na tryb i organ stosujący należy wskazać trzy rodzaje środków. Pierwsze stosowane są przez TSUE na mocy art. 278 i 279 TFUE. Drugie, należąc do kompetencji sądów krajowych, przyjmowane są w ramach postępowań w przedmiocie ochrony praw ustanowionych na mocy prawa unijnego. Trzecie natomiast to środki

⁷² Wyrok TS z dnia 1 kwietnia 1993 r. *Pesqueras Echebaster SA p. komisji Europejskiej*, sprawa C 25/91, ECLI:EU:C:1993:131.

⁷³ Wyrok Sądu z dnia 29 listopada 1993 r. *Casper Koelman p. Komisji Europejskiej*, sprawa T 56/92 ECLI:EU:T:1993:105.

⁷⁴ W. Postulski, *Komentarz do art. 278 TFUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, T. III, Warszawa 2012, s. 530.

tymczasowe stosowane przez Komisję w zakresie konkurencji i polityki transportowej⁷⁵.

Zgodnie z postanowieniami prawa unijnego środki tymczasowe mogą być przyjmowane w następujących postępowaniach: o stwierdzenie nieważności aktu prawa unijnego⁷⁶, o niewykonanie zobowiązań traktatowych⁷⁷, na bezczynność instytucji⁷⁸, w skardze odszkodowawczej przeciwko UE i jej funkcjonariuszom⁷⁹, w sprawach pracowniczych⁸⁰.

Zgodnie z postanowieniami art. 278 TFUE *Trybunał może, jeśli uzna, że okoliczności tego wymagają, zarządzić zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu*. Przedmiotem wniosku w tym przypadku może być wyłącznie akt prawny, który wywołuje skutki prawne. Tym samym wyłączone są akty niewiążące: zalecenia i opinie. Zastrzeżenie to jest konsekwencją charakteru postępowania głównego, które co do zasady dotyczyć będzie stwierdzenia nieważności aktu prawa unijnego z art. 263 TFUE. Skutki przyjętego środka tymczasowego w takim postępowaniu będą miały wyłącznie charakter negatywny, czyli do czasu wygaśnięcia środka dany akt nie będzie wywoływał skutków prawnych. Ponadto zawieszenie nie może prowadzić do pozytywnych działań, tj. np. przyznania określonych praw lub nakazów⁸¹. Odmienne rozwiązanie zostało przyjęte w art. 279 TFUE, który stanowi, że w *sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe*. Wskazane postanowienia nie zawierają katalogu zamkniętego środków tymczasowych. Wybór charakteru i treści środka należy do wyłącznych kompetencji Prezesa TS/Sądu⁸². Jednakże strona wnosząca o zastosowanie środka powinna zaproponować określony środek⁸³. Odmienne od środków tymczasowych przyjmowanych na mocy art. 278 TFUE,

⁷⁵ Tamże, s. 530.

⁷⁶ Art. 263 TFUE.

⁷⁷ Art. 258-260 TFUE

⁷⁸ Art. 265 TFUE.

⁷⁹ Art. 268 TFUE w zw. z art. 340 TFUE.

⁸⁰ Art. 270 TFUE.

⁸¹ B. Sasinowska, *Środki tymczasowe w postępowaniach z art. 226 i 230 TWE*, EPS luty 2008, s. 24-25.

⁸² W. Postulski, *Komentarz do art. 279 TFUE*, A. Wróbel, *Komentarz do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, T. III, Warszawa 2012, s. 552.

⁸³ Postanowienie Sądu z 16.03.2007 r. w sprawie T – 345 /05 R III.

te przyjmowane są, kiedy niezbędne jest podjęcie konkretnych działań. Mają one przeciwdziałać utracie praktycznego znaczenia wyroku kończącego postępowanie⁸⁴. Jednakże nie mogą one doprowadzić do zaspokojenia roszczeń będących przedmiotem postępowania głównego. Analiza orzecznictwa TSUE pozwala na definiowanie ośmiu kategorii środków tymczasowych stosowanych na mocy art. 279 TFUE. Należą do nich: zawieszenie skuteczności przepisów krajowych; zobowiązanie państwa do podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa unijnego; zobowiązanie państwa do powstrzymania się od określonych działań, które mogłyby stanowić naruszenie tego prawa; nałożenie na instytucje UE obowiązku określonego zachowania lub zakazanie instytucji określonego zachowania; zawieszenie skuteczności prawa UE innego niż kwestionowane w skardze głównej; zwolnienie strony z określonych obowiązków lub przyznanie określonych uprawnień; złożenie na stronę określonych obowiązków⁸⁵.

Procedura kierowania wniosku o zastosowanie środka tymczasowego unormowana została w postanowieniach Regulaminu TS (i Sądu)⁸⁶. Zgodnie z brzmieniem art. 160 Regulaminu Trybunału Sprawiedliwości wystąpienie z wnioskiem o zawieszenie wykonania aktu wydanego przez instytucje możliwe jest jedynie, gdy występuje z nim strona skarżąca dany akt. Natomiast w odniesieniu do innego środka tymczasowego wnioskodawcą musi być strona w postępowaniu głównym. Wymogi formalne wniosku obejmują wskazanie trzech podstawowych elementów: przedmiot toczącego się postępowania głównego i okoliczności uzasadniające pilność oraz przesłanki faktyczne i prawne uzasadniające *prima facie* wniosku⁸⁷. W przedmiocie wniosku orzeka prezes TS/Sądu w postaci postanowienia, które nie podlega zaskarżeniu. Jest ono niezwłocznie doręczane stronom. Środek tymczasowy wygasa co do zasady z dniem ogłoszenia wyroku w postępowaniu głównym, chyba że w treści postanowienia wskazano określoną datę. Należy również podkreślić, że środek tymczasowy nie może rozstrzygać sporu co

⁸⁴ B. Sasinowska, dz. cyt., s. 25.

⁸⁵ W. Postulski, *Komentarz do art. 279 TFUE...*, s. 554.

⁸⁶ Art. 260 Regulaminu TS oraz art. 156 Regulaminu Sądu.

⁸⁷ Postanowienie R. Coget i in. p. Trybunałowi Obrachunkowemu, sprawa T 95/01, ECR [2001] II – 879, pkt. 8-12.

do istoty. Zmiana lub uchylenie środka tymczasowego może nastąpić na wniosek strony w przypadku zmiany okoliczności. Jeżeli wniosek strony dotyczący zastosowania środka tymczasowego nie zostanie uwzględniony, może ona ponownie wnieść taki wniosek w oparciu o nowe okoliczności.

Wykaz orzeczeń:

- Wyrok TS z dnia 15 lipca 1963 r. Plaumann & Co., sprawa C 25/62, ECLI:EU:C:1963:17.
- Wyrok TS z 10.10.1973 r. Fratelli Variola S.p.A. przeciwko Amministrazione italiana delle Finanze, sprawa C 34/73, ECLI:EU:C:1973:101.
- Wyrok TS z dnia 4 kwietnia 1974 r. Komisja p. Republice Francuskiej, sprawa C 167/73, ECLI:EU:C:1974:35.
- Wyrok TS z dnia 26 listopada 1975 r. Papiers Peints przeciwko Komisji, sprawa C-73/74, Zb. Orz. 1975, s. 01491
- Wyrok TS z dnia 20 marca 1977 r. Francja przeciwko Komisji, sprawa C-57/95, Zb. Orz. 1997, s. I-01627.
- Wyrok TS z dnia 7.02.1979 r. Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu, sprawa C 128/78, ECLI:EU:C:1979:32.
- Wyrok TS z dnia 6 marca 1979 r. Simmenthal p. Komisji, sprawa C-92/78, ECLI:EU:C:1979:53.
- Wyrok TS z dnia 11 listopada 1981 r. IBM przeciwko Komisji, sprawa C-60/81, Zb. Orz. 1981, s. 02639, pkt 9.
- Wyrok TS z dnia 28.03.1985 r. Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu, sprawa C 100/84, ECLI:EU:C:1985:155.
- Wyrok TS z 28 kwietnia 1988 r. Levantina Agricola Industrial SA (LAISA) i CPC España SA, sprawy C-31/86 i 35/86, ECLI:EU:C:1988:211.
- Wyrok TS z dnia 9 października 1990 r. Francja przeciwko Komisji, sprawa C-366/88, Zb. Orz. 1990, s. I-03571.
- Wyrok TS z dnia 29 czerwca 1994 r. Fiskano przeciwko Komisji, sprawa C-135/92, Zb. Orz. 1994, s. I-02885.
- Wyrok TS z dnia 12 lipca 1990 r. Foster, sprawa C-188/89 ECLI:EU:C:1990:313.
- Wyrok TS z dnia 30 czerwca 1992 r. Hiszpania przeciwko Komisji, sprawa C-312/90, Zb. Orz. 1992, s. I-04117.

- Wyrok TS z dnia 28 kwietnia 1994 r. Pevasa i Inpesca przeciwko Komisji, sprawy połączone T-452/93 i T-453/93, Zb. Orz. 1994, s. II-00229.
- Wyrok TS z dnia 16 lutego 1993 r. Empresa Nacional de Urânio SA p. Komisji Europejskiej, sprawa C 107/91, ECLI:EU:C:1993:56.
- Wyrok TS z dnia 1 kwietnia 1993 r. Pesqueras Echebaster SA p. komisji Europejskiej, w sprawa C 25/91 ECLI:EU:C:1993:131.
- Wyrok Sądu z dnia 29 listopada 1993 r. Casper Koelman p. Komisji Europejskiej, sprawa T 56/92, ECLI:EU:T:1993:105.
- Wyrok TS z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie T-3/93 Air France przeciwko Komisji, Zb. Orz. 1994, s. II-00121.
- Wyrok TS z dnia 29 czerwca 1995 r. ICI przeciwko Komisji, sprawa T-37/91, Zb. Orz. 1995, s. II-01901, pkt 87.
- Wyrok TS z dnia 26 listopada 1996 r. T. Port GmbH & Co. KG p. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung., sprawa C 68/95, ECLI:EU:C:1996:452.
- Wyrok TS z dnia 8.12.1997 r., Komisja p. Republice Francuskiej, sprawa C 265/95, ECLI:EU:C:1997:595.
- Wyrok TS z dnia 9 grudnia 2003 r. Komisja przeciwko Włochom, sprawa C 129/00, ECLI:EU:C:2003:656.
- Wyrok TS z dnia 25.10.2007 r. Komisja przeciwko Irlandii, sprawa C-248/05, ECLI:EU:C:2007:629.
- Wyrok z dnia 22.01.2009 r. Komisja przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej, sprawa C-492/07, ECLI:EU:C:2009:31.
- Wyrok z 7.09.2009 r. Komisja przeciwko Grecji, sprawa C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428.
- Wyrok TS z dnia 12.11.2009 r. Komisja p. Hiszpanii, sprawa C 154/08, Dz. Urz 2010/C 11/03.
- Wyrok TS z dnia 4.10.2018 r. Accor II, sprawa C 416/17, ECLI:EU:C:2018:811.
- Wyrok z dnia 4.07.2000 r. Komisja przeciwko Grecji, sprawa C-387/97, ECLI:EU:C:2000:356.
- Wyrok TS z dnia 25 czerwca 2002 r. British American Tobacco (Investments) przeciwko Komisji, sprawa T-311/00, Zb. Orz. 2002, s. II-02781.
- Wyrok TS z dnia 9.12.2003 r. Komisja p. Republice Włoch, sprawa C 129/00, ECLI:EU:C:2003:656.

- Wyrok z dnia 12.07.2005 r. Komisja przeciwko Francji, sprawa C-304/02, ECLI:EU:C:2005:444.
- Wyrok TS z dnia 1 kwietnia 2008 r. Dania przeciwko Komisji, sprawa C-295/06 pkt 51, ECLI:EU:C:2006:721.
- Wyrok TS z dnia 26 stycznia 2010 r. P Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, sprawa C-362/08, ECLI:EU:C:2010:40.
- Wyrok TS z dnia 29 marca 2011 r. Portugalia przeciwko Komisji, sprawa T-33/09, Zb. Orz. 2011, s. II-01429.
- Wyrok TS z dnia 6.11.2012 r., Komisja p. Węgrom, sprawa C 286/12, ECLI:EU:C:2012:687.
- Wyrok TS z dnia 27.02.2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, sprawa C 64/16, ECLI:EU:C:2018:117.
- Wyrok TS z dnia 24.06.2019 r. Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C 619/18 ECLI:EU:C:2019:531.
- Wyrok TS z dnia 5.11.2019 r. Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C 192/19, ECLI:EU:C:2019:924.
- Wyrok TS z dnia 15.07.2021 r. Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C 791/19, ECLI:EU:C:2021:596.
- Postanowienie Sądu z 16.03.2007 r. w sprawie T – 345 /05 R III.
- Postanowienie Coget i in. p. Trybunałowi Obrachunkowemu, sprawa T 95/01 R ECR [2001] II – 879, pkt. 8-12.

Literatura:

- Barcik J., *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna unii Europejskiej, glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r., C 64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, EPS, maj 2018.
- Barcik J., *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej*, Warszawa 2018.
- Kastelik-Smaza A., *Konsekwencje naruszenia obowiązku skierowania pytania do TS*, EPS 2007, nr 2.
- Krzysztofik E., *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Lublin 2012.
- Krzysztofik E., *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*

- z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony, red. A. Kuś, Lublin 2010.
- Łazowski A., *Zasada lojalności*, [w:] *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010.
- Popescu R.M., *General aspect of infringement procedure*, LESIJ NO. XVII, VOL. 2/2010.
- Postulski W., *Komentarz do art. 278 TFUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, T. III, Warszawa 2012.
- Postulski W., *Komentarz do art. 279 TFUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Komentarz do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, T. III, Warszawa 2012.
- Półtorak N., *Komentarz do art. 258 TFUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, T. III, Warszawa 2012.
- Sasinowska B., *Środki tymczasowe w postępowaniach z art. 226 i 230 TWE*, EPS, luty 2008.
- Scheuring K., *Komentarz do art. 263 TFUE...*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. III, Warszawa 2012.
- Sikora A., *Zaniechanie skierowania do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego jako przedmiot uchybienia na podstawie art. 258 TFUE – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 4.10.2018 r. C 416/17, Accor II*, EPS, marzec 2019.
- Taborowski M., *Konsekwencje naruszenia prawa unijnego przez sądy krajowe*, Warszawa 2012.
- Komunikat Komisji z dnia 5.09.2007 r., *Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego*, COM/2007/0502 końcowy.
- Sprawozdanie Komisji z dnia 21.12.2011 r., *Drugie sprawozdanie z oceny projektu „EU Pilot”*. KOM (2011) 930.
- Komunikat Komisji „*Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE*” [SEC(2010) 1371 final] (Dz.U. C 12 z 15.1.2011, s. 1).
- Komunikat Komisji: *Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (2020/C 301/01)*.

Komunikat Komisji z 22.12.2021 Praworzędność: Komisja wszczyła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia w związku z naruszeniami prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny, file:///C:/Users/ADMIN~1/AppData/Local/Temp/Praworz_dno___Komisja_wszczyła_przeciwko_Polsce_post_powanie_w_sprawie_uchybienia_w_zwi_zku_z_naruszeniami_prawa_UE_przez_Trybuna__Konstytucyjny.pdf (data dostępu 24.12.2021).

Edyta Krzysztofik

Rozdział VIII.

Pozycja sądów krajowych w unijnym wymiarze sprawiedliwości

1. Uwagi ogólne

Drugi poziom kontroli wykonywania prawa unijnego odbywa się na poziomie krajowym. Szczególny charakter prawa unijnego powoduje, że to właśnie sądy krajowe posiadają nieograniczone kompetencje w kwestii rozstrzygania sporów powstałych w związku ze stosowaniem prawa UE, są to tzw. sądy „pierwszego kontaktu”. Każda kwestia sporna oparta na prawie unijnym rozstrzygana jest przez sądy krajowe, odpowiednie ze względu na swoją właściwość, które zobowiązane są do jednolitego i efektywnego stosowania prawa UE, przestrzegania zasad pierwszeństwa i bezpośredniego skutku oraz interpretacji prawa krajowego w kontekście prawa UE. Jednocześnie należy pamiętać, że jedynym podmiotem, który posiada zdolność do legalnej interpretacji prawa unijnego jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a jego wykładnia jest wiążąca dla sądów krajowych. Dlatego też sądy krajowe zobowiązane są do konsultowania się z nim w kwestii wykładni prawa UE. W każdej sytuacji, kiedy sąd krajowy rozstrzyga kwestie z zakresu prawa UE, musi/może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości UE o dokonanie wykładni danego przepisu prawa UE lub zbadanie zgodności przepisów prawa wtórnego z prawem pierwotnym. Instytucję tę traktaty określiły jako pytanie prejudycjalne/orzeczenie wstępne¹.

¹ Jak wskazano powyżej, aktualnie pytania prejudycjalne kierowane są wyłącznie do Trybunału Sprawiedliwości, dlatego w tekście znajduje się wyłącznie odwołanie do tej Instytucji.

2. Pytanie prejudycjalne

Na mocy art. 267 TFUE organy sądowe państw członkowskich mogą/muszą zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem dotyczącym „wykładni Traktatów, ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii”, pod warunkiem, że stanowią one podstawę orzeczenia w toczącej się przed nimi sprawie.

2.1. Pojęcie sądu w rozumieniu art. 267 TFUE

Wykładnia art. 267 TFUE wymaga doprecyzowania podstawowego pojęcia, jakim jest „sąd krajowy”. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości i Notą Informacyjną jest ono interpretowane jako autonomiczne pojęcie prawa UE². Jednakże brak jest jednolitej autonomicznej definicji tego pojęcia³. Trybunał Sprawiedliwości w każdej sprawie indywidualnie decyduje czy podmiot kierujący pytanie prejudycjalne jest „sądem krajowym” w rozumieniu prawa unijnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem instytucja musi spełniać następujące przesłanki:

- a) ma charakter stały i działa na podstawie przepisów prawa,
- b) obowiązkowość jurysdykcji,
- c) orzeka w sporach między stronami (*inter partes*),
- d) stosuje prawo,
- e) wydaje decyzje w sposób niezawisły i bezstronny⁴.

Należy jednak podkreślić, że nie jest to zamknięty katalog przesłanek, jak również nie jest możliwe ustanowienie hierarchii między nimi, a ich znaczenie może być różne w zależności od sytuacji⁵. Rzecznik generalny podkreślił, że „mamy do czynienia

² Nota Informacyjna dotycząca składania przez sądy krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym, Dz. Urz. UE 2005/C 143/01.

³ Trybunał definiował pojęcie sądu na potrzeby ENA (Wyrok TS z dnia 10.11.2016 r., w sprawie C-452/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Krzysztofowi Markowi Półtorakowi, EU:C:2016:858) czy rozporządzenia Bruksela I (Wyrok TS z dnia 9.03.2017 r., w sprawie C-484/15, Ibrica Zulfikarpašić przeciwko Slavenowi Gajerowi, EU:C:2017:199) jednakże w literaturze brak jednolitego stanowiska czy te definicje odnoszą się również do art. 267 TFUE.

⁴ Patrz np.: Wyrok TS z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie C 274/14 Banco de Santander, ECLI:EU:C:2020:17, pkt. 51.

⁵ A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Praktyczny przewodnik*, WKP 2020, s. 75.

z orzecnictwem kazuistycznym, bardzo elastycznym, mało naukowym i mającym tak niejasne kontury, że dopuszczałoby zadanie pytania prejudycjalnego przez Sancho Pansę działającego w charakterze wielkorządcy wyspy Barataria⁶. Trybunał Sprawiedliwości rozszerzył pojęcie „sądu krajowego” również na podmioty nie będące sądem w rozumieniu prawa krajowego (sprawują arbitraż handlowy⁷, rozstrzygają spory w ramach organizacji zawodowych⁸). Odmówił natomiast tego statusu arbitrażowi umownemu, do którego strony nie musiały się zwrócić o rozstrzygnięcie sporu⁹ czy dyrektorowi urzędu skarbowego, podkreślając, że sąd powinien występować w charakterze podmiotu trzeciego w stosunku do sporu¹⁰. Również ministerstwo publiczne nie jest sądem w rozumieniu prawa UE, ponieważ nie rozstrzyga w sposób niezależny sporów¹¹.

Zasadniczo początkowo nie podważano zdolności sądów powszechnych do kierowania pytań prejudycjalnych do TS. Przyjmowano domniemanie obiektywnej niezawisłości sądu odsyłającego. Jednakże aktualnie wyroki TS wskazują, że możliwe jest obalenie tego domniemania i konsekwentnie sąd straci kompetencję do kierowania pytań prejudycjalnych¹². Tytułem przykładu należy wskazać wyrok TS w sprawie C 658/18¹³. Włoski sąd pokoju sam zgłosił wątpliwości odnośnie do własnej kompetencji do kierowania pytań prejudycjalnych do TS w świetle wykładni dokonanej w sprawach sędziów Portugalii

⁶ Opinia RG Colomera z 28.06.2001 r., C-17/00, François De Coster przeciwko Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort, EU:C:2001:366, pkt 14

⁷ Wyrok TS z dnia 30 czerwca 1966 r. w sprawie C-61/65 G. Vaassen-Göbbels, ECLI:EU:C:1966:39.; Wyrok TS z dnia 17 października 1989 w sprawie C-109/88 Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund I Danmark, ECLI:EU:C:1989:383.

⁸ Wyrok TS z dnia 6 października 1981 w sprawie C-246/80 C. Broekmeulen, ECLI:EU:C:1981:218.

⁹ Wyrok TS z dnia 23 marca 1982 w sprawie C-102/81 Nordsee. ECLI:EU:C:1982:107.

¹⁰ Wyrok TS z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie C-24/92 Corbiau. ECLI:EU:C:1993:118.

¹¹ Wyrok TS z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawach połączonych C-74 i 129/95 X, ECLI:EU:C:1996:491.

¹² A. Kastelik-Smaza, *Procedura prejudycjalna w kontekście prawa do sądu*. „Roczniki Administracji Publicznej” 2021 (7), s. 129.

¹³ Wyrok TS z dnia 16 lipca 2020 w sprawie C 658/18 UX przeciwko Governo della Repubblica Italiana, ECLI:EU:C:2020:572.

i Polski. W wyroku w sprawie C 272/19 sąd administracyjny powziął wątpliwości odnośnie do swojej kompetencji w związku z zależnością od władzy ustawodawczej i wykonawczej w procesie powoływania sędziów i wykonywania przez nich funkcji¹⁴. W obydwu z przywołanych przykładów TS nie uwzględnił wątpliwości sądów krajowych. Sumując powyższe uwagi, należy przyjąć, że analiza pojęcia sądu wymaga odniesienia do dwóch grup przesłanek: cech funkcjonalnych (np. obowiązkowa jurysdykcja czy orzekanie na podstawie prawa) i cech ustrojowych (tj. niezależność, niezawisłość sądu)¹⁵.

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że prawo do kierowania pytań prejudycjalnych przysługuje: sądom powszechnym (z wyjątkiem sytuacji, gdy pełnią funkcje rejestrowe), sądom administracyjnym, sądom arbitrażowym (jeżeli wykonują funkcje państwową, orzekają na podstawie prawa, są powołane zgodnie z przepisami państwowymi, państwo sprawuje nadzór na wykonywaniem orzeczeń), sądom dyscyplinarnym (w sytuacji, gdy wykonują funkcje państwową), sądom konstytucyjnym. Z perspektywy polskiego systemu prawnego z omawianego instrumentu mogą korzystać: sądy powszechne, z wyjątkiem pełnienia funkcji rejestrowych; sądy administracyjne: WSA, NSA; SN; Trybunał Stanu; Trybunał Konstytucyjny. Ponadto zdolność taką posiadają quasi-sądowe organy rozstrzygające: Krajowa Izba Odwoławcza, Urząd Patentowy RP, Komisja Prawa Autorskiego, komisje ds. orzekania o zdarzeniach medycznych, sądy dyscyplinarne (sądy: lekarskie, lekarsko-weterynaryjne, pielęgniarskie i położnicze; apteczne, adwokatów, radców prawnych i notariuszy, rzeczników patentowych, doradców podatkowych i biegłych rewidentów)¹⁶.

Nie ulega jednak wątpliwości, że zgodnie z postanowieniami art. 267 TFUE sąd krajowy posiada władzę dyskrecyjną

¹⁴ Wyrok TS z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie C 272/19 VQ p. Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535.

¹⁵ R. Grzeszczak, *Pytania prejudycjalne w obszarze praw człowieka. Poradnik praktyczny dla sędziów*, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/03/Pytania-prejudycjalne-podrecznik-dla-sedziow.pdf>, s. 47.

¹⁶ Ł. Żukowski, *Legitymacja quasi-sądowa organów rozstrzygających do występowania z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowski, K. Wójtowicz, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 271-298.

i żadna ze stron nie może zobligować sądu do takiej czynności¹⁷. Z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego może wystąpić wyłącznie sędzia krajowy. Należy podkreślić, że wskazane uprawnienie jest niezależne od miejsca sądu w hierarchii, jak również jego składu. Jak podkreślił to sam TS: *art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawistej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające rozstrzygnięcia z ich strony. Sądy krajowe mają ponadto swobodę w wykonywaniu tego uprawnienia na każdym etapie postępowania, jaki uznają za stosowny*¹⁸. Natomiast niezgodne z art. 267 TFUE są jakiegokolwiek ograniczenia prawa do kierowania pytań prejudycjalnych (np. niemieckie przepisy kodeksu postępowania cywilnego oraz bułgarskie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którymi oceny dokonane przez sąd wyższej instancji są wiążące dla innego sądu krajowego, jeżeli pozbawiają sąd niższej instancji orzekający po tym, jak wydany przez niego wyrok został uchylony przez sąd orzekający w wyższej instancji, prawa do zwrócenia się do Trybunału na podstawie art. 267)¹⁹. Podobnie naruszenie omawianego prawa stanowią przepisy krajowe normujące sankcje dyscyplinarne za skierowanie pytania prejudycjalnego, które może powodować fakt, że postępowanie uległo przedłużeniu o okres udzielenia odpowiedzi przez Trybunał. W sprawie Łowicz TS podkreślił: *Nie są zatem dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem... Już sama bowiem wizja wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia lub zdecydowania się na późniejsze podtrzymanie go może negatywnie wpłynąć*

¹⁷ W kontekście uprawnienia sądu krajowego do zwracania się z pytaniem prejudycjalnym należy podkreślić, że nie wykorzystywanie tego uprawnienia przez sądy krajowe może stanowić podstawę do wniesienia skargi do TS z art. 258 TFUE – o niewykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie.

¹⁸ Wyrok TS z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-173/09 Georgi Ivanov Elchinov przeciwko Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa, ECLI:EU:C:2010:581, pkt. 26.

¹⁹ Szerzej patrz: A. Frackowiak-Adamska, P. Bańczyk, dz. cyt., s. 79-80.

*na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych uprawnień i funkcji, o których mowa w punkcie powyżej*²⁰.

Postanowienia art. 267 TFUE jednoznacznie stanowią, że sąd zwraca się z pytaniem prejudycjalnym w sprawie, w której orzeka. Warto jednak zastanowić się, jaki wpływ na decyzję sądu mają strony. W wyroku w sprawie C 26/11 TS udzielił odpowiedzi na pytanie dotyczące sytuacji, gdy strony postępowania podniosły, że skierowane pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne, ponieważ nie powoływały się na prawo unijne w związku z tym wykładnia TS nie jest związana z przedmiotem postępowania głównego. Trybunał podkreślił jednak, że *nie stoi na przeszkodzie, by ten sąd mógł wystąpić z wnioskiem do Trybunału. Przewidując wystąpienie do Trybunału w trybie prejudycjalnym, „kiedy pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym”, art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE nie zmierza do ograniczenia tego trybu jedynie do przypadków, kiedy jedna lub druga strona postępowania przed sądem krajowym podjęła inicjatywę podniesienia pytania w kwestii wykładni lub ważności aktów prawa Unii, ale obejmuje również przypadki, kiedy takie pytanie zostaje podniesione przez sam sąd, który uzna, iż rozstrzygnięcie Trybunału w tej kwestii jest „niezbędne do wydania wyroku”*²¹. Należy zatem podkreślić, że sąd ma wyłączne prawo do podejmowania decyzji w zakresie kierowania pytań prejudycjalnych, zaś strony nie mogą jej podważyć, jak również wpływać na treść skierowanych do TS pytań.

2.2. Rodzaje pytań prejudycjalnych

Wykładnia art. 267 TFUE wskazuje, że sąd krajowy posiada wyłączne prawo do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym w każdym przypadku, kiedy jest to niezbędne do wydania wyroku (**pytanie fakultatywne**). Jednakże może on również być zobowiązany do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym (**pytanie obligatoryjne**). Taka sytuacja występuje, gdy jest to sąd, którego wyroki nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego. W literaturze wskazuje się dwie teorie, które

²⁰ Wyrok TS z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie C 558/18 Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa, ECLI:EU:C:2020:234, pkt.58.

²¹ Wyrok TS z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie C 26/11 Belgische Petroleum Unie VZW i in. p. Belgische Staat, ECLI:EU:C:2013:44.

precyzują, kiedy sąd krajowy jest zobowiązany do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym. Pierwsza, abstrakcyjna, przyznaje taką pozycję najwyższym sądom państwa członkowskiego. Druga, konkretna, wskazuje na każdy sąd, od orzeczeń którego w danej sytuacji procesowej nie przysługuje środek zaskarżenia. W orzecznictwie TS brak jest jednoznacznego stanowiska, jednakże możliwe jest wywiedzenie stanowiska przemawiającego za teorią konkretną. W wyroku w sprawie Costa uznał, że sąd był zobowiązany do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym. Należy zauważyć, że był to sąd pierwszej instancji, jednak ze względu na niską wartość przedmiotu sporu nie przysługiwało zaskarżenie²². Wydaje się, że zdecydowanie TS odwołał się do teorii konkretnej w wyroku w sprawie Lyckeskog. Uznał on, że sądem ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 ust. 3 TFUE są sądy najwyższe oraz wszelkie sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu na drodze prawnej²³.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny obowiązek zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym nie ma charakteru absolutnego. Trybunał Sprawiedliwości wskazał trzy sytuacje, kiedy sąd krajowy może zwolnić się z obowiązku kierowania pytania prejudycjalnego w toczącym się postępowaniu.

Po pierwsze, gdy pytanie nie jest istotne dla sprawy.

Po drugie, dany przepis prawa unijnego był już przedmiotem wykładni TS – doktryna *acte éclairé*.

Po trzecie, prawidłowe stosowanie prawa unijnego jest tak oczywiste, że nie pozostawia miejsca na wątpliwości – doktryna *acte clair*²⁴.

Pierwsza ze wskazanych dotyczy sytuacji, gdy uzyskana odpowiedź nie będzie miała wpływu na rozstrzygnięcie sporu²⁵. Oznacza to, że sąd krajowy stosuje normę prawa unijnego, a jej wykładnia lub ważność są niezbędne do rozstrzygnięcia. Analiza orzecznictwa TS wskazuje kilka sytuacji, w których wątpliwa

²² C-6/64.

²³ Wyrok TS z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C 495/03 Intermodal Transports BV przeciwko Staatssecretaris van Financiën, ECLI:EU:C:2005:552.

²⁴ N. Półtorak, *Procedura prejudycjalna, wprowadzenie i wyrok ETS z 6.10.1982 r. w sprawie 283/81 Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità*, EPS, sierpień 2009, s. 60.

²⁵ Wyrok TS z 15.03.2017 r., C-3/16, Lucio Cesare Aquino przeciwko Belgische Staat, EU:C:2017:209, pkt. 43.

jest kompetencja TS do udzielenia odpowiedzi na pytania skierowane przez sąd krajowy. Obejmują one: pytanie o charakterze hipotetycznym; stosowanie prawa krajowego, które odsyła do prawa unijnego lub które powiela rozwiązania prawa unijnego; stosowanie prawa unijnego w sporach fikcyjnych; stosowanie reguł prawa unijnego w odniesieniu do stanów faktycznych wykraczających poza temporalny zakres jego stosowania²⁶.

Druga z nich oznacza, że sąd zobowiązany do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym może zwolnić się z tego obowiązku, gdy *obowiązek (...) może być pozbawiony celu poprzez moc interpretacji dokonanej przez trybunał na mocy art. 177 TWE w tych przypadkach, w których pytanie zadane jest co do zasady identyczne z kwestią, która była już przedmiotem orzeczenia wstępnego w podobnej sprawie*²⁷. Zastosowanie wskazanej doktryny wymaga spełnienia dwóch przesłanek. Pierwsza – identyczna kwestia prawna, druga – zbliżony stan faktyczny sprawy. Trybunał Sprawiedliwości nie dokonuje wykładni *in abstracto*, pytanie musi być osadzone w konkretnym stanie faktycznym. Dlatego też sąd krajowy może zwolnić się z obowiązku wniesienia pytania prejudycjalnego w oparciu o teorię *acte éclairé*, jeżeli te dwa warunki spełnione są równocześnie.

Trzecia doktryna, *acte clair*, jest znacznie trudniejsza do wykazania. Wprowadzona została w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie CILFIT: (...) *przedstawienie sprawy do orzeczenia wstępnego Trybunałowi Sprawiedliwości nie jest konieczne, jeżeli zastosowanie prawa wspólnotowego jest tak oczywiste, że nie ma miejsca na żadne wątpliwości; sytuację taką ocenia się zgodnie z właściwościami prawa wspólnotowego, szczególnymi trudnościami interpretacyjnymi oraz ryzykiem rozbieżności wśród orzeczeń sądowych w obrębie Wspólnoty*²⁸. Również w tym przypadku muszą być spełnione dwa warunki: przepis prawa unijnego jest oczywisty i nie powoduje wątpliwości interpretacyjnych, ocena przepisu jest zgodna z jego właściwościami. Sąd krajowy jest zdolny do dokonania wykładni

²⁶ M. Szpunar, *Komentarz do art. 267 TFUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, T. III, Warszawa 2012, s. 391.

²⁷ Wyrok TS z 27 marca 1963 w sprawie C-28-30/62 *Da Costa*, ECLI:EU:C:1963:6.

²⁸ Wyrok TS z 6 października 1982 r. w sprawie C-283/81 *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335.

przepisu w każdym z języków oficjalnych UE przy uwzględnieniu odmiennej terminologii prawniczej, przy uwzględnieniu całego dorobku prawnego UE.

2.3. Pytanie prejudycjalne – zakres przedmiotowy

Zgodnie z brzmieniem art. 267 TFUE pytanie prejudycjalne może dotyczyć wykładni Traktatów oraz wykładni lub ważności aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Należy jednak rozszerzyć zakres przedmiotowy pytań dotyczących wykładni na całe prawo pierwotne UE, czyli Traktaty założycielskie lub traktaty zmieniające, konwencje i protokoły dodatkowe, które stanowią integralną część Traktatów, ale również na Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz zasady ogólne. Przedmiotem orzeczenia wstępnego mogą być również niepisane źródła prawa, tj. zasady ogólne oraz wskazane we wniosku luki prawne²⁹. Natomiast w zakresie wykładni i badania ważności należy wskazać prawo wtórne. Odnosząc się do analizowanej kwestii, należy podkreślić, że sąd krajowy nie może orzec o nieważności aktu prawa UE, ale może odrzucać zarzuty nieważności takiego aktu. Ponadto sąd krajowy nie może zawiesić obowiązywania aktu prawa unijnego. Jednakże, jeżeli sąd krajowy ma poważne wątpliwości dotyczące ważności aktu prawa UE, może wyjątkowo zawiesić tymczasowo stosowanie aktu prawa krajowego wydanego na podstawie takiego aktu lub zastosować inne środki tymczasowe, kierując równocześnie wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego³⁰.

Analiza wyroków Trybunału Sprawiedliwości wskazuje na szerszy zakres przedmiotowy pytania prejudycjalnego, które może obejmować również:

- umowy międzynarodowe zawierane wyłącznie przez UE, jak również umowy mieszane, ale ich wykładnia ograniczona jest do obszarów regulowanych prawem UE,
- układy stowarzyszeniowe oraz decyzje organów stowarzyszeniowych powołanych na ich podstawie. W orzeczeniu *Haegeman* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że należy je

²⁹ K. Wójtowicz, *Orzeczenie wstępne Trybunału Wspólnot Europejskich*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, t. 34, Wrocław 1996, s. 132.

³⁰ Nota punkt 15-17.

rozumieć jako akty jednego z organów wspólnotowych w sensie art. 177 TWE (234 TWE)³¹. W takiej sytuacji orzeczenie wstępne jest wiążące dla UE, ale nie dla państwa niebędącego członkiem UE.

- sąd krajowy może zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym ponownie w tej samej sprawie. W takiej sytuacji musi zaistnieć jeden z warunków:
 - a) sędzia napotyka trudności w zrozumieniu lub zastosowaniu wyroku,
 - b) podnosi nowe kwestie lub
 - c) wskazuje nowe elementy oceny mogące spowodować udzielenie przez Trybunał Sprawiedliwości UE innej odpowiedzi³².
- odpowiedzi na pytania prejudycjalne udzielone przez Trybunał Sprawiedliwości mogą same stanowić przedmiot pytania prejudycjalnego. Sąd krajowy może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wyjaśnienie sensu wcześniej wydanego orzeczenia³³.

Natomiast do właściwości Trybunału Sprawiedliwości nie należy interpretacja uzupełniających źródeł prawa UE, przez które należy rozumieć umowy zawarte wyłącznie przez państwa członkowskie. Oczywiście pod warunkiem, że nie zawierają one szczególnej klauzuli, która przyznawałaby mu taką właściwość. Podobnie przedmiotem orzeczenia wstępnego nie mogą być akty podjęte przez przedstawicieli rządów państw członkowskich w Radzie oraz prawo krajowe. Ponadto z zakresu kompetencji wyłączone zostały niektóre obszary tj. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (art. 275 TFUE) oraz Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które obejmują działania związane z utrzymaniem porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 276 TFUE).

³¹ Wyrok TS z 30 kwietnia 1974 w sprawie C-181/73 Haegeman, ECLI:EU:C:1974:41.

³² E. Wojtaszek-Mik, *Charakter i skutki orzeczenia prejudycjalnego*, [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. M. Domańska, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, Warszawa 2007, s. 80.

³³ Wyrok TS z dnia 3 kwietnia 1968 r. w sprawie C-28/67 Molkerei Zentrale, ECLI:EU:C:1968:17.

2.4. Skutek odpowiedzi na pytanie prejudycjalne

Postępowanie przed TS kończy się wydaniem wyroku, który staje się prawomocny po publicznym ogłoszeniu. Jest on ostateczny i niezaskarżalny. Sąd krajowy, który zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym, jest związany jego wykładnią. Podobnie wszystkie sądy orzekające w danej sprawie (np. sądy wyższej instancji). Skutek orzeczenia wstępnego jest zależny od przedmiotu jego przedmiotu.

W odniesieniu do pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni prawa UE należy podkreślić, że wyrok nie ma skutku *erga omnes*. Jednakże należy zauważyć, że orzeczenia wstępne stanowią powszechnie uznawane źródło określające kształt i treść prawa Unii Europejskiej, a sądy krajowe mogą odwoływać się do przedstawionej wykładni, stosując doktrynę *acte éclairé*.

Jeżeli pytanie prejudycjalne dotyczyło ważności pochodnego aktu prawa UE to wykładnia ta wiąże od chwili wejścia w życie danego aktu. Skutek zasadniczo zbliżony jest do skargi z art. 263 TFUE dotyczącej stwierdzenia nieważności aktu prawa wspólnotowego. Również jest to skutek *erga omnes*³⁴.

Sąd krajowy nie może zawiesić stosowania aktu prawa UE, który TS uznał za nieważny. Może jedynie doprowadzić do jego niestosowania (podobnie jak w skardze z art. 277 TFUE). Sąd krajowy może również zawiesić stosowanie aktu prawa krajowego wydanego na podstawie nieważnego aktu prawa UE. Podmiotem upoważnionym do działania są instytucje, które wydały nieważny akt prawny. Powinny one niezwłocznie uchylić obowiązywanie takiego aktu.

Orzeczenie prejudycjalne wiąże z chwilą ogłoszenia ze skutkiem *ex tunc*. Analiza wyroków Trybunału Sprawiedliwości wskazuje na możliwość stosowania tzw. ograniczenia skutku temporalnego orzeczeń wstępnych i to w obydwu przypadkach: orzekaniu o nieważności aktu prawa wspólnotowego, jak również w przypadku wykładni tego prawa. W takiej sytuacji wykładnia lub stwierdzenie nieważności przepisu prawa unijnego będącego przedmiotem orzeczenia wstępnego wiąże od chwili wydania orzeczenia wstępnego. W orzecznictwie wykształciły

³⁴ K. Lenarts, D. Arts, I. Maselis, *Procedural Law*, Oxford, 2014, s. 365, 366.

się trzy przesłanki warunkujące zawieszenie skutku temporalnego orzeczenia wstępnego:

- a) pewność obrotu gospodarczego,
- b) dobra wiara,
- c) niebezpieczeństwo poważnych trudności³⁵.

Trybunał Sprawiedliwości może zawiesić skutek temporalny orzeczenia wstępnego tylko w przypadku, kiedy po raz pierwszy dokonuje interpretacji danego przepisu prawa wspólnotowego³⁶. Ponadto podkreślił on, że zawieszenie skutku temporalnego wykładni danego przepisu nie wiąże podmiotów, które wszczęły postępowanie sądowe przed udzieleniem odpowiedzi na pytanie prejudycjalne³⁷.

2.5. Procedura w zakresie orzeczeń wstępnych

Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości ma charakter niesporny. Samo pytanie prejudycjalne traktowane jest jako szczególna forma współpracy między TS i sądami krajowymi, która ma wspomóc je w zapewnieniu efektywności prawa unijnego. Konsekwentnie należy wyróżnić trzy etapy postępowania.

- Podjęcie decyzji o skierowaniu pytania prejudycjalnego do TS.

Procedurę rozpoczyna decyzja sądu krajowego o zwróceniu się z pytaniem prejudycjalnym bezpośrednio po stwierdzeniu, że do wydania orzeczenia w sprawie niezbędne jest dokonanie wykładni lub orzeczenie o ważności danego aktu prawa unijnego. Brak jednoznacznego stanowiska, na jakim etapie postępowania sąd krajowy powinien zwrócić się z pytaniem. Zgodnie z Notą pytanie powinno być skierowane do Trybunału Sprawiedliwości po wysłuchaniu stron, aby sąd krajowy był w stanie wskazać wszystkie prawne i faktyczne

³⁵ Np.: Wyrok TS z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie C-43/75 Defrenne, ECLI:EU:C:1976:56; Wyrok TS z dnia 2 lutego 1987 r. w sprawie C-24/86 Vincent Blaizot, ECLI:EU:C:1988:43 ; Wyrok TS z dnia 17 maja 1990 r. w sprawie C-262/88 Douglas Harvey Barber, ECLI:EU:C:1990:209.

³⁶ Wyrok TS z dnia 27 marca 1980 r. w sprawie C-61/79 Denkavit, ECLI:EU:C:1980:100.

³⁷ Np. Wyrok TS z dnia 1 lipca 1999 r. w sprawie C-437/97 Krankenhausverein, ECLI:EU:C:1999:342.

ramy problemu. Moment podjęcia decyzji jest bardzo ważny zwłaszcza w kontekście przygotowania pytań do TS, gdyż nie orzeka on *in abstracto*. Sąd krajowy zobowiązany jest przedstawić precyzyjnie stan faktyczny, tak aby TS mógł dokonać właściwej interpretacji (należy również podkreślić, że nawet po wydaniu wyroku, jeżeli pojawią się nowe fakty, które mogą mieć wpływ na wykładnię TS, sąd krajowy może ponownie zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym w tej samej sprawie). Podjęcie decyzji o skierowaniu pytania prejudycjalnego jest równoznaczne z zawieszeniem postępowania głównego do czasu uzyskania odpowiedzi na pytanie. Decyzja ta podlega zaskarżeniu zgodnie z przepisami proceduralnymi danego państwa. W kwestii momentu przekazania pytania do Trybunału w literaturze występują różne stanowiska. Pierwsze – pytanie wnoszone jest do Trybunału Sprawiedliwości po upływie terminu do zaskarżenia decyzji sądu. Drugie – natychmiastowe wniesienie pytania do Trybunału Sprawiedliwości. Unieważnienie decyzji sądu krajowego łączy się w takiej sytuacji z cofnięciem pytania. Pytanie prejudycjalne powinno być przygotowane w formie przewidzianej przez prawo krajowe dla kwestii incydentalnych. Wniosek powinien być zredagowany prosto, jasno, precyzyjnie oraz powinien zawierać niezbędne dane³⁸. Jak zaznaczono powyżej, pytanie prejudycjalne musi być przedstawione w kontekście określonego stanu faktycznego. TS jest uprawniony do odrzucenia źle sformułowanego, nieprecyzyjnego pytania prejudycjalnego oraz jeżeli występuje brak relacji między przedmiotem pytania a przedmiotem

³⁸ Wniosek powinien zawierać: zwięzłe przedstawienie przedmiotu sporu oraz ustaleń co do okoliczności faktycznych lub co najmniej wyjaśnić założenia faktyczne, na których oparte zostało pytanie prejudycjalne, zawierać zwięzłe przedstawienie przedmiotu sporu oraz ustaleń co do istotnych okoliczności faktycznych lub co najmniej wyjaśnić założenia faktyczne, na których oparte zostało pytanie prejudycjalne; przytaczać brzmienie mających zastosowanie krajowych przepisów oraz wskazywać, w razie potrzeby, istotne dla sprawy orzecznictwo krajowe, podając w każdym przypadku dokładne odniesienia (np.: stroną konkretnego dziennika urzędowego lub zbioru orzeczeń; ewentualnie odniesienia do zasobów internetowych); wskazywać możliwie najdokładniej istotne dla sprawy przepisy wspólnotowe; podawać powody, dla których sąd krajowy zwraca się z pytaniem o wykładnię lub ważność pewnych przepisów UE oraz związek między tymi przepisami a ustawodawstwem krajowym mającym zastosowanie do sporu przed sądem krajowym; zawierać, w razie potrzeby, streszczenie głównych argumentów stron postępowania przed sądem krajowym.

sporu, brak zastosowania norm prawa unijnego lub hipotetyczny charakter pytania. Natomiast jeżeli pytanie prejudycjalne jest nieprecyzyjne, może on ustosunkować się tylko do części pytania lub do wątków, co do których posiada właściwość³⁹.

- Postępowanie przed TS.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalne mogą być rozstrzygane w trzech trybach postępowania: zwykłym, przyspieszonym i pilnym. Decyzję o zastosowaniu trybu przyspieszonego podejmuje Prezes Trybunału Sprawiedliwości na podstawie propozycji sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego w przypadku, gdy powołane okoliczności wskazują na to, iż wydanie orzeczenia w przedmiocie pytania przedłożonego w trybie prejudycjalnym jest sprawą szczególnie pilną⁴⁰. Natomiast tryb pilny stosowany jest również na mocy decyzji Prezesa Trybunału na wniosek sądu krajowego lub w wyjątkowych przypadkach z urzędu, jeżeli odesłanie prejudycjalne podnosi jedną lub większą liczbę kwestii dotyczących dziedzin objętych tytułem V części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości)⁴¹.

Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości w przedmiocie orzeczeń wstępnych ma charakter niesporny. Kończy się wydaniem orzeczenia wiążącego sąd krajowy. Po otrzymaniu orzeczenia przez sąd krajowy, wznawia on postępowanie i orzeka w danej sprawie. Co do zasady orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości wiąże nie tylko sąd, który wystąpił z pytaniem, ale również sąd, który będzie rozstrzygał odwołanie od orzeczenia wydanego w sprawie.

- Wznowienie postępowania.

Sąd krajowy, jak podkreślono powyżej, jest związany wyrokiem TS. Po uzyskaniu odpowiedzi wznawia postępowanie.

Należy podkreślić, że wykładnia Trybunału Sprawiedliwości traktowana jest jako autentyczne źródło kształtujące treść prawa wspólnotowego. Odwołując się do teorii *acte éclairée*, sam Trybunał Sprawiedliwości odsyła sądy krajowe do wcześniejszego orzecznictwa, zwalniając je z obowiązku występowania

³⁹ C 6/64.

⁴⁰ Art. 104 a Regulaminu Trybunału.

⁴¹ Art. 104 b Regulaminu Trybunału.

z pytaniem prejudycjalnym. Należy zatem przyjąć, że orzeczenia wstępne wydawane przez Trybunał Sprawiedliwości stanowią nie tylko źródło poznania prawa, ale w pewnym stopniu również źródło powstania prawa.

3. Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich

3.1. Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich

Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich nie jest wprost wyrażona w traktatach założycielskich. Wyinterpretowana została natomiast w orzecznictwie TSUE. Pierwsze nawiązanie do obowiązków państw członkowskich należy zauważyć jeszcze w latach 60., kiedy TS stwierdził, że *w przypadku stwierdzenia przez Trybunał, że akt ustawodawczy lub administracyjny pochodzący od państwa członkowskiego jest niezgodny z prawem wspólnotowym, państwo to zobowiązane jest na mocy art. 86 TEWWIS do uchylenia tego aktu oraz usunięcia bezprawnych skutków, które mógł spowodować*⁴².

Natomiast samą zasadę po raz pierwszy wskazał TS w orzeczeniu w sprawie *Francovich*⁴³. Podkreślił on, że *brak możliwości uzyskania przez jednostki odszkodowania w przypadku spowodowania uszczerbku dla ich uprawnień poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być przypisane państwu członkowskiemu, prowadziłby do podważenia pełnej skuteczności norm wspólnotowych oraz osłabienia ochrony praw, których są one źródłem*⁴⁴. To pierwsze orzeczenie odnosiło się do odpowiedzialności państwa w przypadku, gdy szkoda powstała w wyniku nieimplementowania dyrektywy. Kolejne orzeczenia doprecyzowały tę zasadę, rozciągając ją na naruszenie

⁴² *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w zakresie roszczeń odszkodowawczych związanych z naruszeniem prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, Bruksela 2009, s. 3.

⁴³ Wyrok TS z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawie C-6/90 i 9/90 *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i in. p. Republice Włoskiej*, EU:C:1991:428.

⁴⁴ C-6/90 i 9/90 pkt. 33.

każdego aktu prawa unijnego⁴⁵ oraz precyzując pojęcie państwa⁴⁶. Trybunał Sprawiedliwości wywiódł ją z traktatowej zasady lojalności (aktualnie lojalnej współpracy), która zobowiązuje państwa do podejmowania wszelkich działań niezbędnych do osiągnięcia celów traktatowych⁴⁷. Podkreślił, że jest ona nierozzerwalnie związana z systemem prawa unijnego⁴⁸.

Traktat z Lizbony nie dokonał rewolucyjnych zmian w omawianym obszarze. Nadal brak bezpośredniej podstawy traktatowej regulującej odpowiedzialność odszkodowawczą państw członkowskich. Jednakże twórcy traktatu wprowadzili postanowienia, które mają znaczenie z perspektywy reguły ustanowionej w wyroku Francovich⁴⁹. Po pierwsze, art. 19 UE, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązane są do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawa UE. Dopełnieniem wskazanego postanowienia jest art. 47 KPP, który przewiduje prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu⁵⁰. Po drugie, art. 41 KPP, który odnosi się do prawa do dobrej administracji, którego elementem jest prawo do odszkodowania⁵¹. N. Półtorak podkreśla, że *wskazane postanowienia nadają odpowiedzialności odszkodowawczej instytucji publicznych charakter prawa podstawowego i potwierdzają tę zasadę jako ogólną zasadę prawa unijnego*⁵².

⁴⁵ Wyrok z dnia 5 marca 1996 r. w sprawie C-46/93 i C-48/93 Brasserie du pêcheur i Factortame, ECLI:EU:C:1996:79; Wyrok TS z dnia 26 marca 1996 r. w sprawie C-392/93 British Telecommunications, ECLI:EU:C:1996:131.

⁴⁶ Wyrok TS z dnia 1 czerwca 1999 w sprawie C-302/97 Klaus Konle, ECLI:EU:C:1999:271; Wyrok TS z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie C- 5/94 Hedley Lomas, ECLI:EU:C:1996:205 ; Wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 Köbler, ECLI:EU:C:2003:513 ; Wyrok z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie C-173/03 Traghetti del Mediterraneo, ECLI:EU:C:2006:391.

⁴⁷ Art. 4 ust. 3 TUE.

⁴⁸ N. Łojko, M. Sendrowicz, *Kiedy można dochodzić odszkodowania za naruszenie przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego?*, „Prawo i Podatki”, 1/2006, s. 10.

⁴⁹ N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa UE po 20 latach od orzeczenia w sprawie Francovich*, EPS, styczeń 2014, s. 77.

⁵⁰ Por. opinię Rzecznika Generalnego P. Mengozzi z 2 września 2010 r. w sprawie C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:489.

⁵¹ Art. 41 ust. 3 KPP.

⁵² N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa...*, s. 77.

3.2. Pojęcie „państwa” w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej

Podmiotem naruszającym prawo w omawianej zasadzie jest *państwo*. Pojęcie to należy rozumieć bardzo szeroko. M. Szpunar podkreśla, że *obejmuje również podmioty, które w świetle prawa wewnętrznego stanowią odrębny byt prawny, lecz z uwagi na swoje usytuowanie w systemie władzy państwowej lub samorządowej oraz z uwagi na sprawowane funkcje są traktowane jako „emanacja państwa”*⁵³. Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim orzecznictwie dokonał wykładni tego pojęcia i podkreślił, że ponosi ono odpowiedzialność niezależnie od organu, który dokonał naruszenia. Państwo nie może zwolnić się z odpowiedzialności, wskazując na wewnętrzny podział kompetencji oraz odpowiedzialność osób prawnych, istniejących zgodnie z jego prawem krajowym⁵⁴, brak wiedzy lub środków organu naruszającego⁵⁵. W odniesieniu do państw federalnych odpowiedzialność odszkodowawczą mogą ponosić również jednostki terytorialne tworzące federacje. Jednakże w takiej sytuacji nie zostaje wyłączona odpowiedzialność państwa członkowskiego⁵⁶.

Pierwsze orzeczenia TS odnoszą się do odpowiedzialności państwa za działania władzy ustawodawczej, które wiązały się z nieimplementowaniem dyrektywy lub niewłaściwym implementowaniem dyrektywy czy przyjęciem aktu normatywnego niezgodnego z prawem UE⁵⁷.

Podobnie TS uznał, że ponosi ono odpowiedzialność za działania organów stosujących prawo unijne, rozciągając ją również na wypowiedzi urzędnika, które ze względu na okoliczności i formę stwarzają u adresatów wrażenie, że chodzi o oficjalne stanowisko państwa, a nie o prywatną opinię urzędnika. Decydującym kryterium w kwestii, czy wypowiedzi urzędnika zostaną przypisane państwu jest to, czy adresaci tych wypowiedzi mogą w rozsądny sposób przyjąć w danych okolicznościach, że jest to

⁵³ M. Szpunar, *Wybrane problemy stosowania prawa Unii Europejskiej przed sądami państw członkowskich*, „Palestra”, 5/2020, s. 68.

⁵⁴ C-302/97.

⁵⁵ Wyrok TS z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-424/97 Haim, ECLI:EU:C:2000:357.

⁵⁶ M. Szpunar, *Wybrane problemy...*, s. 69.

⁵⁷ C-6/90 i 9/90, C 392/93.

*stanowisko, które urzędnik wyraża w ramach swych kompetencji służbowych*⁵⁸.

Nie ulega również wątpliwości, że państwo ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za naruszenie prawa unijnego przez sądy ostatniej instancji⁵⁹. Została ona po raz pierwszy wskazana w orzeczeniu w sprawie Köbler⁶⁰. Trybunał Sprawiedliwości, odwołując się do prawa międzynarodowego, w którym państwo uznawane jest za jeden podmiot, które może występować w postaci władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej⁶¹. Podkreślił szczególną rolę, jaką pełnią sądy w kwestii ochrony praw jednostki unormowanych w prawie unijnym. Uznał, że pełna efektywność tego prawa zostałaby zagrożona, gdyby jednostka nie posiadała zdolności do dochodzenia odszkodowania z tytułu jego naruszenia przez działania sądów ostatniej instancji. Należy zauważyć, że pojęcie to rozumiane jest zgodnie z wykładnią wypracowaną na potrzeby pytania prejudycjalnego. Odwołując się do koncepcji sądu ostatniej instancji, wypracowanej na potrzeby instrumentu pytania prejudycjalnego, należy wskazać dwie teorie: konkretną i abstrakcyjną. Pierwsza odwołuje się do sądu od orzeczenia, od którego nie przysługuje środek odwoławczy w danej sprawie. Natomiast teoria abstrakcyjna mówi, że jest to sąd najwyższy w danym państwie. W przywołanym powyżej wyroku kwestia nie została jednoznacznie wyjaśniona⁶².

⁵⁸ Wyrok TS z dnia 17 maja 2007 r. w sprawie C-470/03 *A.G.M.-COS.MET Srl*, ECLI:EU:C:2007:213.

⁵⁹ Patrz szerzej: E. Wojtaszek-Mik, *Konsekwencje nieuzasadnionego odstąpienia od wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym*, [w:] red. M. Domańska, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, A. Zielony, *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007 r., s. 86-90.

⁶⁰ C-224/01.

⁶¹ Zasadniczo odwołanie do prawnomiędzynarodowej koncepcji państwa znajduje się już w sprawie *Brasserie*, gdzie TS podkreślił, że *w prawie międzynarodowym państwo, którego odpowiedzialność za naruszenie zobowiązania międzynarodowego jest rozpatrywana, jest postrzegane jako jeden podmiot, niezależnie od tego czy naruszenie będące przyczyną szkody wynikało z działania władzy legislacyjnej, sądowniczej czy wykonawczej. Ta sama zasada musi być stosowana do wspólnotowego systemu prawnego, gdyż wszystkie władze państwowe, w tym władza prawodawcza, są zobowiązane, w wykonywaniu ich zadań, do podporządkowania się przepisom wspólnotowym regulującym bezpośrednio pozycję jednostek*.

⁶² N. Półtorak, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-224/01 Gerhard Köbler p. Austria*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 4/2003, s. 185.

Dopiero wyrok w sprawie *Traghetti*⁶³ rozwiązał wszelkie wątpliwości. Rzecznik Generalny w opinii do wskazanej sprawy podkreślił, że odpowiedzialność obejmuje działania sądów najwyższych, ponieważ to one są odpowiedzialne za ujednolicenie wykładni prawa w skali całego kraju. Dlatego też np. zobowiązane są one do zwracania się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Wskazanie na sądy, do kompetencji których należy ujednolicanie orzecznictwa sądów niższych instancji, wskazuje, zdaniem Sanetry⁶⁴, na teorię abstrakcyjną.

Odmienne natomiast traktuje TSUE sądy arbitrażowe⁶⁵. Stoi on na stanowisku, że jeżeli strony nie mają obowiązku zwrócenia się do sądu arbitrażowego, organy władzy publicznej nie mają wpływu na decyzje o wyborze trybu arbitrażowego, jak również nie mogą interweniować w postępowanie przed nim, nie mieści się on w pojęciu sądu ani trybunału krajowego.

Sumując powyższe, państwo ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za naruszenie prawa UE przez działania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

3.3. Warunki powstania odpowiedzialności odszkodowawczej państwa

Pierwsze i przełomowe orzeczenie w przedmiocie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, jak już podkreślono powyżej, wydał TSUE w sprawie *Francovich*. Naruszenie prawa UE w tej sprawie polegało na nieimplementowaniu dyrektywy do porządku krajowego. Zaniechanie ze strony państwa spowodowało szkodę po stronie podmiotów skarżących. Trybunał Sprawiedliwości UE, powołując się na efektywność prawa unijnego i obowiązek zabezpieczenia praw jednostek, podkreślił, że musi ona posiadać instrumenty dochodzenia odszkodowania od państwa, jeżeli w związku z naruszeniem przez nie prawa UE poniosła szkodę. Na kanwie wskazanego orzeczenia TSUE sformułował po raz pierwszy przesłanki warunkujące odpowiedzialność odszkodowawczą państwa przed sądami krajowymi. Wskazał cztery warunki, które powinny być spełnione łącznie:

⁶³ C-173/03.

⁶⁴ W. Sanetra, dz. cyt., s. 11.

⁶⁵ C-102/81.

- brak implementacji dyrektywy oraz upływ terminu,
- cel określony w dyrektywie skutkuje powstaniem praw podmiotów indywidualnych,
- możliwe jest określenie treści powyższych praw bez interwencji władzy legislacyjnej,
- zachodzi związek przyczynowo-skutkowy między nieimplementowaniem dyrektywy a powstaniem szkody.

W kolejnych orzeczeniach TSUE rozciągnął odpowiedzialność odszkodowawczą na całe prawo UE, precyzując przesłanki odpowiedzialności w orzeczeniu *Brasserie i Factortame*⁶⁶:

- naruszone przepisy prawa UE nadają jednostkom określone prawa,
- naruszenie jest wystarczająco poważne,
- między naruszeniem a poniesioną szkodą zachodzi związek przyczynowy.

Podstawowym problemem, który należy w tym miejscu zasygnalizować, jest wyjaśnienie pojęcia „przepis prawny nadający jednostkom określone prawa”. Przede wszystkim należy podkreślić, że naruszona norma prawa unijnego musi mieć charakter wiążący, natomiast bez znaczenia jest, czy jest to norma prawa pierwotnego czy wtórnego. Warto podkreślić również, że zgodnie z orzecznictwem TSUE naruszenie obejmuje również niewykonanie orzeczeń TSUE oraz uchybienie zasadom sformułowanym przez niego⁶⁷.

Samo pojęcie norm przyznających jednostce prawo stanowi przedmiot wielu orzeczeń TSUE. Podkreślił on, że charakter taki posiadają *normy nakładające na państwo precyzyjnie i jasno określone obowiązki, które nie wymagają żadnych działań wspólnoty lub władz krajowych dla ich wprowadzenia*⁶⁸. Tak sformułowana definicja wprowadza jednak częściowo w błąd, ponieważ ukierunkowuje na normy spełniające warunek bezpośredniego skutku. W omawianym przypadku zakres norm jest szerszy, na co wskazuje argumentacja TS w orzeczeniu *Franco-vich*, gdzie odpowiedzialność odszkodowawcza powstała, mimo

⁶⁶ C-46/93 i 48/93.

⁶⁷ K. Scheuring, *Przesłanki i zasady odpowiedzialności organów administracyjnych państw członkowskich UE za naruszenie prawa wspólnotowego*, PWSZ, IPiA, Studia Lubuskie, t. IV, Sulechów 2008, s. 110.

⁶⁸ Wyrok TS z dnia 1 lipca 1969 r. w sprawie C-2-3/69 *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders*. ECLI:EU:C:1969:30

że postanowienia dyrektywy nie posiadały bezpośredniego skutku⁶⁹. K. Scheuring wyjaśnia omawiane pojęcie, odwołując się do teorii *obiektywnego i subiektywnego skutku bezpośredniego*. Subiektywny skutek bezpośredni oznacza *uprawnienie jednostki do powołania danej normy przed organem krajowym w celu aplikacji rozszczeń*⁷⁰. W tym przypadku *de facto* należy utożsamiać jej z normami, które spełniają warunki bezpośredniej skuteczności. Druga natomiast teoria obiektywna *rozumiana jest jako nakładane na władze państw członkowskich zobowiązanie do respektowania tych bezwarunkowych, a dostatecznie jasnych i precyzyjnych przepisów aktu prawa wspólnotowego, które obligują administrację wewnętrzną do określonego postępowania*⁷¹. Teoria ta nie tyle mówi o normie przyznającej bezpośrednio prawa subiektywne, ale o normie, która dodatkowo wymaga podjęcia konkretnych działań ze strony podmiotu trzeciego.

Kolejną przesłanką wskazaną przez TS warunkującą odpowiedzialność odszkodowawczą państwa jest **powaga naruszenia**. Podmiotem zobowiązanym do stwierdzenia charakteru naruszenia jest sąd krajowy. Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Brasserie* podkreślił, że *tylko (sądy krajowe) są właściwe do dokonania ustaleń faktycznych (...) oraz stwierdzenia będących ich przedmiotem naruszeń prawa wspólnotowego*⁷². Jednakże wskazał on okoliczności, które sądy powinny wziąć pod uwagę: *1. stopień jasności i precyzji naruszonej normy, 2. zakres swobodnego uznania, jakie naruszona norma pozostawia władzom krajowym lub wspólnotowym, 3. umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub spowodowanej szkody, 4. usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego błędu w stosowaniu prawa, 5. okoliczność, że postępowanie jednej z instytucji Wspólnoty mogło przyczynić się do zaniechania, wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznej z prawem wspólnotowym*⁷³.

⁶⁹ Brak bezpośredniego skutku nie oznacza, że rezultatem prawa wspólnotowego nie jest przyznanie praw jednostkom, ale zasadniczo, że nie są one wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, aby mogły być stosowane i można na nich polegać. C-6/90 i 9/90 p. 33.

⁷⁰ K. Scheuring, dz. cyt., s. 112.

⁷¹ Tamże, s. 112.

⁷² C-46/93 i C 48/93.

⁷³ C-46/93 i C 48/93.

Ostatnia przesłanka odpowiedzialności dotyczy związku przyczynowo-skutkowego między naruszeniem prawa UE a powstaniem szkody. Tym samym szkoda, jaką poniosła strona, musi być konsekwencją naruszenia prawa przez państwo członkowskie. Trybunał podkreślał znaczenie wskazanej przesłanki, np. w wyroku C 420/11, podkreślając, że zobowiązaniem sądu krajowego jest jednak zbadanie, czy spełnione są wymogi prawa Unii dotyczące powstania uprawnienia do odszkodowania, w tym w szczególności, czy istnieje bezpośredni związek przyczynowy między zarzucanym naruszeniem a poniesioną szkodą⁷⁴.

Należy podkreślić, że katalog przesłanek warunkujących odpowiedzialność odszkodowawczą państwa ma charakter zamknięty i nie jest wymagane spełnienie dodatkowych okoliczności. Fakt ustalenia ich na poziomie UE powoduje, że roszczenie odszkodowawcze istnieje niezależnie od krajowych regulacji. Tym samym państwa nie mogą wprowadzać regulacji, które mogłyby skutkować jej ograniczeniem lub wyłączeniem⁷⁵.

3.4. Formy naruszenia prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie

Formy naruszenia prawa UE przez państwa członkowskie skutkujące powstaniem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa:

- a) nieimplementowanie dyrektywy w terminie w niej określonym⁷⁶,
- b) wadliwa lub niepełna transpozycja dyrektywy do porządku krajowego⁷⁷,
- c) naruszenie norm zawartych w przepisach prawa UE przez organy lokalne⁷⁸,
- d) naruszenie norm UE wynikające z działalności prawotwórczej organów krajowych⁷⁹,

⁷⁴ Wyrok z dnia 14 marca 2013 w sprawie C-420/11 Jutta Leth v Republik Österreich, ECLI:EU:C:2013:166.

⁷⁵ J. Łacny, *Skutki naruszenia prawa Unii Europejskiej*, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/77DDE87CC59F0E80C12578E300440D9E/\\$file/Prawo_UE_zeszyt.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/77DDE87CC59F0E80C12578E300440D9E/$file/Prawo_UE_zeszyt.pdf), s. 15.

⁷⁶ C-6/90 i C-9/90.

⁷⁷ C-392/93.

⁷⁸ C-302/97.

⁷⁹ C-46/93 i C-48/93.

- e) naruszenie postanowień prawa UE przez organy administracyjne⁸⁰.
- f) wiele kontrowersji wywołuje odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za działalność sądów ostatniej instancji⁸¹.

Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że odpowiedzialność sądów wymaga, aby przesłanki naruszenia omówione powyżej dodatkowo oznaczyć w przypadku naruszenia oczywiściego i poważnego⁸².

3.5. Sposób dochodzenia odszkodowania od państwa

Zgodnie w zasadami określonymi już w orzeczeniu *Franco-vich* podmiot uprawniony dochodzi odszkodowania od państwa za szkodę powstałą w związku z naruszeniem prawa UE przez państwo członkowskie przed sądem krajowym. Wielkość odszkodowania powinna odpowiadać poniesionej szkodzie. W związku z brakiem regulacji UE państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność zgodnie z przepisami krajowymi dotyczącymi odpowiedzialności odszkodowawczej. *Przesłanki materialne i formalne w zakresie naprawienia szkody, określone w ustawodawstwie poszczególnych krajów, nie mogą być mniej korzystne, niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione*⁸³. Trybunał Sprawiedliwości UE stanął na stanowisku, że dochodzenie odszkodowania od państwa przed sądem krajowym nie jest zależne od procedury o stwierdzenie naruszenia prawa UE przez państwa członkowskie lub w trybie prejudycjalnym⁸⁴.

⁸⁰ C-5/94.

⁸¹ Patrz szerzej: E. Wojtaszek-Mik, *Konsekwencje nieuzasadnionego odstąpienia od wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym*, [w:] red. M. Domańska, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, A. Zielony, *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007, s. 86-90.

⁸² C-224/01.

⁸³ C-6/90 i 9/90.

⁸⁴ Porównaj C-46/93 i C 48/93; Wyrok TS z dnia 8 października 1996 r. w sprawie C-190/94 Dillenkofer, ECLI:EU:C:1996:375; Wyrok TS z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06 Danske Slagterier. ECLI:EU:C:2009:178.

4. Autonomia państw członkowskich w zakresie gwarancji efektywności prawa unijnego

W rozdziale pierwszym niniejszej części zaznaczono, że unijny wymiar sprawiedliwości opiera się na dualizmie systemowym łączącym organizację sądów krajowych oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Analizując pozycję sądów krajowych w unijnym wymiarze sprawiedliwości, należy podkreślić, że zakres obowiązków sądów krajowych jest ściśle powiązany z obowiązkiem zagwarantowania efektywności prawa unijnego. Prawo unijne, które w większości zawiera normy materialne, urzeczywistniane jest przez normy proceduralne państw członkowskich. Państwa członkowskie korzystają w tym zakresie z zasady autonomii proceduralnej. Jak podkreślił to TS w sprawie C 45/76: *W braku uregulowań wspólnotowych w danej dziedzinie, to do krajowego systemu prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie sądów i określenie zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych służących zapewnieniu ochrony praw, które obywatele wywodzą z bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego*⁸⁵. Konstrukcja ta interpretowana jest szeroko i obejmuje nie tylko środki procesowe, ale również zagadnienia ustrojowe⁸⁶.

4.1. Autonomia instytucjonalna

Analizując pojęcie autonomii instytucjonalnej, należy podkreślić, że ma ono szczególne znaczenie. Państwa członkowskie UE posiadają swobodę w zakresie kształtowania struktur publicznych, które odpowiadają za wykonywanie zobowiązań wynikających z prawa unijnego. Należy zatem podkreślić, że autonomia instytucjonalna oznacza możliwość swobodnego wyboru organów rządowych, samorządowych, nawet prywatnych, które zobligowane są do wykonywania zobowiązań unijnych oraz wyposażenie ich w konkretne kompetencje⁸⁷.

⁸⁵ Wyrok TS z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie C-33/76 Rewe – Zentralfinanz, ECLI:EU:C:1976:188.

⁸⁶ C-6/90 i 9/90.

⁸⁷ N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 53.

Odnosząc się bezpośrednio do struktury organizacyjnej oraz zasad funkcjonowania sądów krajowych należy zauważyć, że ten obszar nie tylko mieści się w zakresie zasady autonomii instytucjonalnej, ale co istotne należy do kompetencji państw członkowskich. Jednakże zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny autonomia państw członkowskich w tym zakresie nie ma charakteru absolutnego. Jak podkreślił TS: *choć organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii*⁸⁸. Cezary Mik stoi na stanowisku, że państwa członkowskie jako państwa demokratyczne, po pierwsze, zobowiązane są do zagwarantowania niezależności, bezstronności i poszanowania kompetencji własnej sądów, po drugie, państwo nie może się uchylić od odpowiedzialności za naruszenie prawa unijnego przez wskazanie specyficznej organizacji wewnętrznej⁸⁹.

4.2. Autonomia proceduralna

Autonomia proceduralna związana jest nierozdzielnie z obowiązkiem zapewnienia ochrony sądowej praw przyznanych podmiotom, które wywodzą się z prawa unijnego. W literaturze przyjmuje się, że oznacza ona „całokształt warunków bazowych, czyli wszelkie kwestie dotyczące całościowego zespołu metod dochodzenia i egzekwowania prawa, przewidzianego prawem krajowym, (...) a jeszcze obszerniej jako ogół uregulowań krajowych dotyczących właściwości sądu do rozstrzygania konkretnej sprawy”⁹⁰. Zatem do kompetencji państw członkowskich należy określenie: właściwości sądów krajowych do rozpoznania spraw z zakresu prawa wspólnotowego, określenie warunków i środków proceduralnych odnoszących się do postępowania przed sądami (terminy procesowe, warunki dopuszczalności

⁸⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-62/18, C-625/18 A.K., ECLI:EU:C:2019:982.

⁸⁹ C. Mik, *Sądy polskie wobec perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, 1 (2) 1997, s. 21.

⁹⁰ D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Warszawa 2007, s. 64.

skargi, zasady dowodowe)⁹¹. Należy jednak pamiętać, że zasada ta obowiązuje w zakresie, w jakim nie została przyjęta regulacja unijna normująca wskazane kwestie organizacyjne. Wówczas nie jest stosowana zasada autonomii instytucjonalnej, ale zasada prymatu prawa unijnego.

N. Półtorak, wyjaśniając relacje między autonomią proceduralną a kompetencjami państw, podkreśla, że należy je rozpatrywać w dwóch płaszczyznach: materialnej i funkcjonalnej. Pierwsza stanowi wyraz zasady przyznania. Natomiast w znaczeniu funkcjonalnym oznacza *przyznanie UE kompetencji do stanowienia prawa w zakresie dziedzin materialnych zastrzeżonych lub dopuszczonych do tych regulacji, a państwowi członkowskim kompetencji do wykonywania tego prawa*⁹² i obejmuje ona właśnie zagadnienie autonomii proceduralnej. W tym kontekście podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi polega zatem na przyznaniu państwowi pierwszeństwa działania, jednak gdy jest ono nieefektywne (nie spełnia standardu unijnego), przejmuje je UE najczęściej na poziomie orzecznictwa, a nie legislacyjnym⁹³. A. Wróbel podkreśla, że zasada autonomii proceduralnej stale się zmniejsza w wyniku: po pierwsze, rosnącej aktywności prawotwórczej UE w obszarze zagadnień proceduralnych; po drugie, aktywności orzecznictwa TS, który ustanawia zasady korzystania przez sądy krajowe z kompetencji do stosowania i wykładni krajowych przepisów proceduralnych⁹⁴.

Jednakże zgodnie z orzecnictwem TS autonomia proceduralna nie ma charakteru absolutnego i ograniczona jest potrzebą zagwarantowania praktycznej skuteczności prawa unijnego (efektywności prawa unijnego) i ekwiwalentności środka procesowego (reguły procesowe nie mogą być mniej korzystne dla roszczeń opartych na prawie UE)⁹⁵.

⁹¹ C-33/76.

⁹² N. Półtorak, *Ochrona uprawnień...*, s. 69.

⁹³ Tamże, s. 69.

⁹⁴ A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXVII, z. 1/2005, s. 39-40.

⁹⁵ E. Krzysztofik, *Unijny wymiar sprawiedliwości*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, A. Kuś (red.), Lublin 2012, s. 295-298.

4.2.1. Zasada ekwiwalentności

Wskazana zasada wyinterpretowana została z ogólnej zasady niedyskryminacji. Inaczej określana jest jako zasada zgodności, kompatybilności czy równoważnego traktowania proceduralnego roszczeń opartych na prawie UE. Oznacza, że *roszczenia oparte na prawie unijnym nie mogą być procesowo gorzej traktowane niż podobne roszczenia oparte na prawie krajowym*⁹⁶. Należy zatem przyjąć, że zasady proceduralne oraz sankcje stosowane przy skardze opartej na prawie UE nie mogą być mniej korzystne niż dla skarg opartych na prawie krajowym. Kluczowym zagadnieniem niezbędnym do właściwego zastosowania zasady ekwiwalentności jest doprecyzowanie pojęcia „podobne roszczenia”. Zgodnie ze stanowiskiem TS należy uwzględnić dwie przesłanki. Po pierwsze, to do sądu krajowego należy ocena czy roszczenie oparte na prawie unijnym jest podobne do roszczenia wynikającego z prawa krajowego. Po drugie, dokonując oceny, sąd krajowy bierze pod uwagę: cel i istotne cechy roszczenia.

4.2.2. Zasada efektywności

Zasadę efektywności prawa unijnego należy rozumieć w dwóch aspektach. Po pierwsze, jako zasadę gwarantującą skuteczność prawa unijnego, która ponadto precyzuje wzajemne relacje między prawem unijnym a prawem krajowym. Jest źródłem dwóch innych zasad definiujących charakter prawa unijnego: zasady pierwszeństwa i zasady bezpośredniego skutku⁹⁷. Po drugie, w węższym znaczeniu jako potrzeba zagwarantowania przez prawo krajowe skutecznej i adekwatnej ochrony prawnej roszczeń opartych na prawie unijnym, czyli że przepisy proceduralne państw członkowskich nie będą czynić faktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym dochodzenie roszczeń opartych na prawie UE⁹⁸. Konsekwentnie regulacje procesowe, które utrudniają w sposób bezpośredni lub pośredni, rzeczywiście lub potencjalnie efektywność prawa UE powinny być uznane za niezgodne z prawem UE. Wówczas zasada ta pozwala na

⁹⁶ A. Wróbel, *Autonomia proceduralna...*, s. 44.

⁹⁷ Por. C-106/77.

⁹⁸ C-33/79, Wyrok TS z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie C-45/76 Comet, ECLI:EU:C:1976:191.

niezastosowanie normy krajowej. Do sądu krajowego należy podjęcie decyzji o niemożliwości stosowania prawa krajowego w związku z niezgodnością z prawem UE.

Wykaz orzeczeń:

- Wyrok TS z 27 marca 1963 r., Da Costa, sprawa C-28-30/62, ECLI:EU:C:1963:6.
- Wyrok TS z dnia 3 kwietnia 1968 r., Molkerei Zentrale, sprawa C 28/67, ECLI:EU:C:1968:17.
- Wyrok TS z 30 kwietnia 1974 r., Haegeman, sprawa C-181/73, ECLI:EU:C:1974:41.
- Wyrok TS z dnia 30 czerwca 1966 r., G. Vaassen-Göbbels, sprawa C-61/65 ECLI:EU:C:1966:39.
- Wyrok TS z dnia 1 lipca 1969 r., Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, sprawa C-2-3/69, ECLI:EU:C:1969:30
- Wyrok TS z dnia 8 kwietnia 1976 r., Defrenne, sprawa C-43/75 ECLI:EU:C:1976:56.
- Wyrok TS z dnia 16 grudnia 1976 r., Rewe – Zentralfinanz, sprawa C 33/76 ECLI:EU:C:1976:188.
- Wyrok TS z dnia 16 grudnia 1976 r., Comet, sprawa C-45/76, ECLI:EU:C:1976:191.
- Wyrok TS z dnia 27 marca 1980 r., Denkavit, sprawa C-61/79, ECLI:EU:C:1980:100.
- Wyrok TS z dnia 6 października 1981 r., C. Broekmeulen, sprawa C-246/80 ECLI:EU:C:1981:218.
- Wyrok TS z dnia 23 marca 1982 r., Nordsee, sprawa C-102/81, ECLI:EU:C:1982:107.
- Wyrok TS z 6 października 1982 r., CILFIT, sprawa C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335.
- Wyrok TS z dnia 2 lutego 1987 r., Vincent Blaizot, sprawa C-24/86, ECLI:EU:C:1988:43.
- Wyrok TS z dnia 17 października 1989 r., Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund I Danmark, sprawa C-109/88, ECLI:EU:C:1989:383.
- Wyrok TS z dnia 17 maja 1990 r., Douglas Harvey Barber, sprawa C-262/88 ECLI:EU:C:1990:209.

- Wyrok TS z dnia 19 listopada 1991 r., Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Repubbliche Włoskiej, sprawa C-6/90 i 9/90, EU:C:1991:428.
- Wyrok TS z dnia 30 marca 1993 r., Corbiau, sprawa C-24/92, ECLI:EU:C:1993:118.
- Wyrok TS z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawach połączonych C-74 i 129/95 X, ECLI:EU:C:1996:491.
- Wyrok z dnia 5 marca 1996 r. Brasserie du pêcheur i Factortame, sprawa C-46/93 i C 48/93, ECLI:EU:C:1996:79.
- Wyrok TS z dnia 26 marca 1996 r British Telecommunications, sprawa C-392/93, ECLI:EU:C:1996:131.
- Wyrok TS z dnia 23 maja 1996 r., Hedley Lomas, sprawa C-5/94, ECLI:EU:C:1996:205.
- Wyrok TS z dnia 8 października 1996 r., Dillenkofer, sprawa C-190/94 ECLI:EU:C:1996:375.
- Wyrok TS z dnia 1 lipca 1999 r. , Krankenhausverein, sprawa C-437/97, ECLI:EU:C:1999:342.
- Wyrok TS z dnia 1 czerwca 1999 r., Klaus Konle, sprawa C-302/97, ECLI:EU:C:1999:271.
- Wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler, sprawa C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513.
- Wyrok TS z dnia 15 września 2005 r., Intermodal Transports BV przeciwko Staatssecretaris van Financiën, sprawa C-495/03, ECLI:EU:C:2005:552.
- Wyrok z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo, sprawa C-173/03, ECLI:EU:C:2006:391.
- Wyrok TS z dnia 17 maja 2007 r., A.G.M.-COS.MET Srl, sprawa C-470/03, ECLI:EU:C:2007:213.
- Wyrok TS z dnia 24 marca 2009 r., Danske Slagterier. sprawa C-445/06, ECLI:EU:C:2009:178.
- Wyrok TS z dnia 5 października 2010 r., Georgi Ivanov Elchinov przeciwko Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa, sprawa C-173/09, ECLI:EU:C:2010:581, pkt. 26.
- Wyrok TS z dnia 31 stycznia 2013 r., Belgische Petroleum Unie VZW i in. p. Belgische Staat, sprawa C-26/11, ECLI:EU:C:2013:44.
- Wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Jutta Leth v Republik Österreich, sprawa C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166.

- Wyrok TS z dnia 10.11.2016 r., Openbaar Ministerie p. Krzysztofowi Markowi Półtorakowi, sprawa C-452/16 PPU, EU:C:2016:858.
- Wyrok TS z dnia 9.03.2017 r., Ibrica Zulfikarpašić przeciwko Slavenowi Gajerowi, sprawa C-484/15, EU:C:2017:199.
- Wyrok TS z 15.03.2017 r., Lucio Cesare Aquino przeciwko Belgische Staat, sprawa C-3/16, EU:C:2017:209, pkt. 43.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-62/18, C-625/18 A.K., ECLI:EU:C:2019:982.
- Wyrok TS z dnia 21 stycznia 2020 r. Banco de Santander, sprawa C-274/14 ECLI:EU:C:2020:17, pkt. 51.
- Wyrok TS z dnia 16 lipca 2020 r., UX przeciwko Governo della Repubblica Italiana, sprawa C-658/18 ECLI:EU:C:2020:572.
- Wyrok TS z dnia 9 lipca 2020 r., VQ p. Land Hessen, sprawa C 272/19 ECLI:EU:C:2020:535.
- Wyrok TS z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa, sprawa C-558/18, ECLI:EU:C:2020:234, pkt. 58.
- Opinia Rzecznika Generalnego P. Mengozzi z 2 września 2010 r. w sprawie C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:489.
- Opinia RG Colomera z 28.06.2001 r., François De Coster przeciwko Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort, sprawa C-17/00, EU:C:2001:366, pkt 14.

Literatura:

- Frąckowiak-Adamska A., Bańczyk P., *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Praktyczny przewodnik*, WKP 2020.
- Grzeszczak R., *Pytania prejudycjalne w obszarze praw człowieka. Poradnik praktyczny dla sędziów*, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/03/Pytania-prejudycjalne-podrecznik-dla-sedziow.pdf>

- Kastelik-Smaza A., *Procedura prejudycjalna w kontekście prawa do sądu*. „Roczniki Administracji Publicznej”, 2021 (7).
- Kornobis-Romanowska D., *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Warszawa 2007.
- Krzysztofik E., *Unijny wymiar sprawiedliwości*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, A. Kuś (red.), Lublin 2012.
- Lenarts K., Arts D., Maselis I., *Procedural Law*, Oxford, 2014.
- Łacny J., *Skutki naruszenia prawa Unii Europejskiej*, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/77DDE87CC59F0E-80C12578E300440D9E/\\$file/Prawo_UE_zeszyt.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/77DDE87CC59F0E-80C12578E300440D9E/$file/Prawo_UE_zeszyt.pdf)
- Łojko N., Sendrowicz M., *Kiedy można dochodzić odszkodowania za naruszenie przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego?*, „Prawo i Podatki”, 1/2006.
- Mik C., *Sądy polskie wobec perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1 (2) 1997.
- Półtorak N., *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-224/01 Gerhard Köbler p. Austria*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 4/2003.
- Półtorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.
- Półtorak N., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa UE po 20 latach od orzeczenia w sprawie Francovich*, EPS, styczeń 2014.
- Półtorak N., *Procedura prejudycjalna, wprowadzenie i wyrok ETS z 6.10.1982 r. w sprawie 283/81 Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità*, EPS, sierpień 2009.
- Scheuring K., *Przesłanki i zasady odpowiedzialności organów administracyjnych państw członkowskich UE za naruszenie prawa wspólnotowego*, PWSZ, IPiA, Studia Lubuskie, t. IV, Sulechów 2008.
- Szpunar M., *Komentarz do art. 267 TFUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, T. III, Warszawa 2012.

- Szpunar M., *Wybrane problemy stosowania prawa Unii Europejskiej przed sądami państw członkowskich*, „Palestra” 5/2020.
- Wojtaszek-Mik E., *Charakter i skutki orzeczenia prejudycjalnego*, [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. M. Domańska, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, Warszawa 2007.
- Wojtaszek-Mik E., *Konsekwencje nieuzasadnionego odstąpienia od wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym*, [w:] red. M. Domańska, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, A. Zielony, *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007.
- Wójtowicz K., *Orzeczenie wstępne Trybunału Wspólnot Europejskich*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, t. 34, Wrocław 1996.
- Wróbel A., *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXVII, z. 1/2005.
- Żukowski Ł., *Legitymacja quasi-sądowa organów rozstrzygających do występowania z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowski, K. Wójtowicz (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015.
- Nota Informacyjna dotycząca składania przez sądy krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym, Dz. Urz. UE 2005/C 143/01.
- Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w zakresie roszczeń odszkodowawczych związanych z naruszeniem prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, Bruksela 2009.

Edyta Krzysztofik

Rozdział IX.

Polityczna odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenie wartości UE

1. Uwagi ogólne

Problem odpowiedzialności politycznej państw członkowskich związany jest przede wszystkim z poszanowaniem wartości UE, które ujęte zostały w art. 2 TUE. Stanowią one katalog zasad fundamentalnych, na których opiera się UE¹. Naruszenie wskazanych wartości prowadzi do odpowiedzialności sądowej państw członkowskich przed Trybunałem Sprawiedliwości oraz odpowiedzialności politycznej. Pierwsza, szerzej opisana we wcześniejszym rozdziale, łączy się bezpośrednio z postępowaniem przed Trybunałem Sprawiedliwości z art. 258 TFUE - 260 TFUE, które może ostatecznie zakończyć się nawet orzeczeniem kary pieniężnej. Druga forma odpowiedzialności dotyczy szczególnej procedury, która może być uruchomiona na mocy art. 7 TUE. Ponadto w 2014 r. Komisja przyjęła komunikat „Nowe ramy UE na rzecz umacniania praworządności”². Ustanawia on nową procedurę, która zgodnie z założeniami ma charakter prewencyjny i jej celem jest współpraca Komisji z państwami członkowskimi zmierzająca do zaprzestania naruszeń, tak aby uniknąć uruchamiania procedury z art. 7 TUE. Obecnie wprowadzono kolejny mechanizm oparty na odpowiedzialności finansowanej państwa realizowany na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii³. Obok

¹ Zagadnienie to omówione zostało szerzej w części I podręcznika.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności COM (2014) 158.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EU, EURATOM) nr 2020/2092 z dnia 16.12.2020 w sprawie ogólnego systemu warunkowości

wskazanych procedur istnieją również inne mechanizmy, które opierają się na monitorowaniu zachowań państw członkowskich w kontekście realizacji wartości UE, np. Europejski Mechanizm Praworządności, który opiera się na dialogu Komisji, Parlamentu, Rady i państw członkowskich w procesie realizacji wartości UE, czy dialog między wszystkimi państwami członkowskimi w Radzie w celu wspierania i ochrony praworządności⁴. Ni-niejszy rozdział poświęcony zostanie analizie trzech procedur, które bezpośrednio powiązane są odpowiedzialnością polityczną państw za naruszenie wartości z art. 2 TUE oraz mechanizm warunkowości jako nowego instrumentu kontrolnego wprowadzonego do prawa unijnego wraz z Wieloletnimi Ramami Finansowymi na lata 2021-2027.

2. Nowe ramy na rzecz umacniania praworządności

Procedura Nowe ramy UE na rzecz umacniania praworządności nie jest chronologicznie pierwszym instrumentem politycznej odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie wartości UE. Jednakże, jeżeli uwzględniona zostanie jej pozycja w stosunku do art. 7 TUE, to należy zauważyć, że teoretycznie będzie ona poprzedzała jej uruchomienie. Komisja Europejska wprowadziła procedurę Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności⁵ jako postępowanie przygotowawcze wobec procedury unormowanej w art. 7 TUE. Wprowadzona została w 2014 r. na mocy komunikatu Komisji (Komunikat C [2014] 158) w związku z oceną sytuacji politycznej na Węgrzech. Wskazana procedura zakłada poszukiwanie rozwiązania problemu w oparciu o dialog między państwem członkowskim a Komisją. Uruchamiana jest, aby „zapobiec pojawieniu się systemowego zagrożenia dla praworządności w tym państwie członkowskim, które to zagrożenie mogłoby się przerodzić w «wyraźne ryzyko poważnego naruszenia» w rozumieniu art. 7 Traktatu”⁶. W literaturze podejmowany jest problem kompetencji Komisji Europejskiej

służącego ochronie budżetu Unii, *OJ L 433I*, 22.12.2020, p. 1–10 (dalej rozporządzenie 2020/2092).

⁴ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_pl

⁵ COM 2014 (158).

⁶ COM 2014 (158).

do przyjęcia wskazanego środka⁷. Zastrzeżenia w tym zakresie przedstawiła służba prawna Rady w opinii w sprawie zgodności komunikatu Komisji i stanęła na stanowisku, że ta przekroczyła własne kompetencje⁸. Sama zaś Komisja wywodzi swoją kompetencję z art. 7 TUE, zaś sam charakter postępowania porównuje do postępowania przedprocesowego z art. 258 TFUE.

Zgodnie z postanowieniami komunikatu procedura Nowe ramy na rzecz praworządności uruchamiana jest w sytuacji, „gdy organy państwa członkowskiego będą przyjmować środki lub tolerować sytuacje, które mogą mieć systematyczny negatywny wpływ na integralność, stabilność lub prawidłowe działanie instytucji i mechanizmów ochronnych ustanowionych na szczeblu krajowym w celu zapewnienia praworządności”. Wskazane działania muszą zagrażać porządkowi publicznemu, instytucjonalnemu i prawnemu oraz strukturze konstytucyjnej państwa. Jednocześnie należy wykazać, że środki krajowe służące do ochrony zasady praworządności są nieskuteczne.

Omawiana procedura obejmuje trzy etapy:

1. ocena postępowania państwa dokonywana przez Komisję,
2. skierowanie zaleceń do państwa członkowskiego,
3. działania następcze podjęte przez Komisję wobec państwa członkowskiego.

Pierwszy etap to ocena Komisji. Na tym etapie gromadzi ona i analizuje wszelkie istotne informacje oraz ocenia istnienie przesłanek wskazujących na systemowe zagrożenie państwa prawnego. W przypadku pozytywnej odpowiedzi rozpoczyna dialog z danym państwem członkowskim. W tym celu wysyła do niego odpowiednio uzasadnioną „opinię na temat państwa prawnego”. Wskazany etap ma charakter prewencyjny. Państwo ma możliwość wycofania się z działań, które zdaniem Komisji

⁷ Szerzej: np. J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2019, s. 158 i nast.; T. Würtenberger, J.W. Tkaczyk, *Nowe ramy na rzecz umacniania praworządności. Analiza krytyczna*, PIP, 9/2017, s. 25 i nast.; P. Marcisz, M. Taborowski, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej* (artykuł polemiczny), PIP, 12/2017, s. 100 i nast..

⁸ Opinia służby prawnej Rady z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie zgodności komunikatu Komisji „Nowe ramy na rzecz umacniania praworządności” z traktatami, 10296/14, Bruksela.

naruszają wartości unijne. Kluczowym elementem jest na tym etapie opinia na temat praworządności, którą otrzymuje państwo członkowskie. Zawiera ona zastrzeżenia Komisji wraz z uzasadnieniem. Stanowi ona płaszczyznę dalszego dialogu Komisji i państwa członkowskiego.

W przypadku Polski Komisja rozpoczęła dialog w styczniu 2016 r. i wskazała jako działania spełniające powyższe przesłanki dwie kwestie: spór wobec składu Trybunału Konstytucyjnego oraz nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji⁹. Strona Polska przesłała dwie odpowiedzi na pytania skierowane przez Komisję: w dniu 7 stycznia 2016 r. w piśmie w sprawie ustawy medialnej, w której zaprzeczyła wywieraniu negatywnego wpływu na pluralizm mediów, oraz w dniu 11 stycznia tegoż roku w sprawie reformy Trybunału Konstytucyjnego. Pierwsza debata orientacyjna Komisji w celu oceny sytuacji w Polsce zgodnie z ramami prawnymi w dziedzinie praworządności odbyła się w dniu 13 stycznia 2016 r.

Drugi etap polega na opublikowaniu „zaleceń w sprawie praworządności”, które są kierowane do danego państwa członkowskiego, jeżeli „istnieją obiektywne dowody występowania zagrożenia systemowego oraz że organy tego państwa członkowskiego nie podejmują odpowiednich działań, aby mu zaradzić”. Jego treść zasadniczo opiera się na wyniku wcześniejszego dialogu. Komisja jednocześnie wyznacza termin do rozwiązania wskazanych w zaleceniu problemów. Państwo jest zobowiązane do przesłania informacji o podjętych działaniach. Należy zaznaczyć, że Komisja podaje do wiadomości publicznej fakt wysłania zalecenia oraz jego zasadniczą treść. W stosunku do Polski Komisja przekazała zalecenia w dniach: 27 lipca 2016 r.¹⁰, 21 grudnia 2016 r.¹¹ i 26 lipca 2017 r.¹².

Ostatni etap sprowadza się natomiast do działań następczych w stosunku do państwa. Komisja monitoruje czynności podjęte

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_pl.htm (dostęp z dnia 10.01.2018 r.)

¹⁰ Zalecenia Komisji z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce, COM (2016) 5703.

¹¹ Zalecenie Komisji z dnia 21 grudnia 2016 r. 2017/143 w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie 2016/1374, Dz. Urz. 2016 L 22.

¹² Zalecenie Komisji z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146, COM (2017) 5320.

przez państwo w celu wykonania zaleceń. Natomiast, jeżeli nie podejmie ono działań w wyznaczonym terminie, Komisja jest uprawniona do podjęcia działań następczych. Na tym etapie Komisja monitoruje działania państw członkowskich i wykonanie zaleceń, które były do nich skierowane. Jeżeli państwo nie podejmie stosownych działań i upłynie termin wyznaczony w zaleceniach, może podjąć decyzję o uruchomieniu procedury z art. 7 TUE. Zdaniem Komisji Polska nie wykonała zaleceń, które trzykrotnie do niej skierowała, i w następstwie tego w dniu 20 grudnia 2017 r. skierowała wniosek do Rady o uruchomienie procedury z art. 7 TUE¹³. Komisja w swojej argumentacji podkreśliła, że Parlament Europejski również wyrażał poważne zaniepokojenie sytuacją w Polsce¹⁴. Ponadto odniosła się do stanowisk Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej, Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, Komisji Weneckiej, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, Komitetu Praw Człowieka ONZ, a także licznych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, takie jak Amnesty International i Sieć Współpracy na rzecz Praw Człowieka i Demokracji¹⁵.

3. Odpowiedzialność polityczna państw członkowskich z art. 7 TUE

Odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenie wartości UE wprowadzona została na mocy Traktatu z Amsterdamu. Zgodnie z brzmieniem ówczesnego art. 7 TUE Rada w składzie szefów rządów lub głów państw członkowskich mogła jednomyślnie na wniosek 1/3 jej członków lub Komisji za zgodą Parlamentu Europejskiego, po uprzednim wysłuchaniu

¹³ Reasoned Proposal in Accordance with Article 7(1) of The Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland, proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law, COM (2017) 835.

¹⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP)), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (2016/2774(RSP)) oraz European Parliament resolution of 15 November 2017 on the situation of the rule of law and democracy in Poland (2017/2931(RSP)).

¹⁵ https://ec.europa.eu/poland/news/171220_rule_of_law_pl (dostęp z dnia 10.01.2018 r.).

zainteresowanego państwa, stwierdzić istnienie poważnego i uporczywego naruszenia wskazanych zasad. W sytuacji zaistnienia naruszenia Rada, działając większością kwalifikowaną, mogła zdecydować o zawieszeniu takiego państwa w prawach, w całości lub w części, w tym również prawa do głosu w Radzie. Na mocy traktatu z Nicei wprowadzono modyfikacje wskazanych rozwiązań poprzez wprowadzenie dodatkowego etapu, który wiąże się ze stwierdzeniem istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości ujętych w art. 2 TUE¹⁶. Obecne rozwiązania powalają na wskazanie dwóch funkcji analizowanych postanowień. Pierwsza to funkcja prewencyjna, która bezpośrednio związana jest z możliwością stwierdzenia ryzyka poważnego naruszenia wartości UE na mocy art. 7 ust. 1 TUE. Druga to funkcja represyjna, która realizowana jest dwustopniowo. Po pierwsze, poprzez stwierdzenie istnienia poważnego i stałego naruszenia wartości UE oraz, po drugie, poprzez nałożenie przez Radę sankcji w postaci zawieszenia niektórych praw, w tym prawa do głosowania. Należy jednak podkreślić, że zastosowanie wskazanej procedury powoduje również konsekwencje o charakterze politycznym, dyplomatycznym i wizerunkowym¹⁷.

Analizując procedurę wynikającą z art. 7 TUE, należy podkreślić, że państwo ponosi odpowiedzialność również za działania w obszarach nienależących do kompetencji UE. Tym samym instytucje unijne mają prawo do badania działań państw w zakresie wykonywania ich kompetencji wyłącznych. W przeciwnym razie państwo poniosłoby odpowiedzialność z art. 258 TFUE. Komisja podkreśliła, że działania państw analizowane w ramach art. 7 TUE „nie wchodzą w zakres prawa UE, a zatem nie mogą zostać uznane za naruszenie zobowiązań wynikających z traktatów, lecz nadal stanowią systemowe zagrożenie dla praworządności”¹⁸. W komunikacie podkreśliła, że „jeżeli państwo narusza podstawowe wartości w sposób wystarczająco poważny, aby zastosowanie miał art. 7, może to podważyć sam

¹⁶ Nowe rozwiązania podyktowane były incydentem austriackim z 1999 r.

¹⁷ M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019, s. 158-160.

¹⁸ Tamże, s. 163.

fundament UE i osłabić zaufanie pomiędzy jej członkami, niezależnie od dziedziny, w której naruszenie występuje”¹⁹.

Mechanizm kontroli unormowany w art. 7 TUE obejmuje cztery etapy postępowania:

1. Stwierdzenie istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości UE.
2. Stwierdzenie istnienia poważnego i stałego naruszenia wartości ujętych w art. 2 TUE przez państwo członkowskie.
3. Nałożenia kary na państwo.
4. Cofnięcie zastosowanego środka.

Podmiotami uprawnionymi do uruchomienia procedury są: Komisja Europejska, Parlament Europejski oraz jedna trzecia państw członkowskich. Następnie Rada, stanowiąc większością czterech piątych głosów, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości określonych w art. 2 TUE. Pierwszy etap postępowania kończy się skierowaniem zaleceń do zainteresowanego państwa, po jego wcześniejszym wysłuchaniu.

Drugi etap postępowaniu łączy się ze stwierdzeniem przez Radę istnienia poważnego i stałego naruszenia wartości określonych w art. 2 TUE. W takiej sytuacji działania podejmowane są na wniosek Komisji Europejskiej lub jednej trzeciej państw członkowskich i wymaga jednomyślności w Radzie Europejskiej. Oczywiście przed podjęciem decyzji państwo członkowskie ma prawo do przedstawienia swojego stanowiska.

Trzeci etap dotyczy możliwości nałożenia kary na takie państwo członkowskie. Decyzję w tym zakresie podejmuje Rada, która działając większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie. W takiej sytuacji zobowiązana jest uwzględnić możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych. Zawieszenie w prawie do głosu w Radzie jest najwyższą karą polityczną, jaka może być nałożona na państwo członkowskie. W konsekwencji nie uczestniczy ono aktywnie w procesie decyzyjnym, nie współtworzy

¹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności COM (2014) 158.

prawa unijnego. Należy pamiętać, że zawieszenie w prawie do głosowania nie zwalnia tego państwa członkowskiego z obowiązku wykonywania powstałych zobowiązań. Czwarty etap uruchamiany jest, kiedy ustąpią przesłanki, które wpłynęły na przyjęcie omówionych powyżej środków. Rada, działając większością kwalifikowaną, może podjąć decyzję o ich zmianie lub uchyleniu.

Opisana powyżej procedura podlega częściowo kontroli sądowej wykonywanej przez TS. Zgodnie z art. 269 TFUE jest on uprawniony „...do orzekania w sprawie legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej wyłącznie na wniosek państwa członkowskiego, którego dotyczy stwierdzenie Rady Europejskiej lub Rady, oraz wyłącznie w odniesieniu do przestrzegania postanowień czysto proceduralnych przewidzianych w tym artykule”. Należy wskazać trzy elementy skargi z art. 269 TFUE. Po pierwsze, ze skargą może zwrócić się wyłącznie państwo członkowskie, którego dotyczy decyzja. Po drugie, przedmiotem skargi jest legalność decyzji Rady lub Rady Europejskiej. Po trzecie, naruszenie związane musi być wyłącznie z kwestiami proceduralnymi unormowanymi w art. 7 TUE. Należy podkreślić, że zgodnie z przywołanymi postanowieniami wyłączona została kontrola aktu prawnego pod kątem materialnym. Ponadto skarga może być wniesiona w ciągu 1 miesiąca od podjęcia decyzji w sprawie istnienia ryzyka poważnego naruszenia wartości z art. 2 TUE lub istnienia poważnego i stałego naruszenia wartości z art. 2 TUE²⁰.

Przedstawiona powyżej procedura dotyczy sytuacji, kiedy doszło do „poważnego naruszenia”, z tym, że na etapie I traktaty mówią o samym istnieniu ryzyka poważnego naruszenia, a na etapie II takie naruszenia muszą mieć charakter stały. Należy zatem wyjaśnić pojęcie „poważnego naruszenia”. Zgodnie z postanowieniami art. 2 TUE przedmiotem naruszenia będzie jedna lub kilka wartości, które obejmują: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do

²⁰ Skarga ta wykorzystana została przez Węgry w związku z wnioskiem o uruchomienie procedury z art. 7 TUE, gdy inicjatorem był PE. Patrz Wyrok TS z dnia 3.06.2021 r. „Węgry p. Parlamentowi Europejskiemu, w sprawie C 650/18 ECLI:EU:C:2021:426.

mniejści. Wskazane wartości są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Należy jednak zaznaczyć, że wskazane powyżej procedury dotyczą poważnego naruszenia, czyli „nie możemy mieć do czynienia z pojedynczymi, odosobnionymi przypadkami naruszenia elementów”. M. Taborowski przytacza pogląd, że „ma ono charakter systemowy i nie zostanie zniwelowane w ramach wewnętrznego systemu prawnego danego państwa członkowskiego”. Natomiast systemowe naruszenie „to sytuacja, w której kluczowe elementy systemu prawa nie będą spełniały właściwie swojej funkcji jako prawo, tj. nie będą działały w taki sposób, który jest oczekiwany przez adresatów norm prawnych, przez co adresaci tych norm przestaną polegać na instytucjach publicznych w zakresie dotkniętym systemowymi nieprawidłowościami”. Naruszenie musi cechować się wysoką intensywnością i stanowić oczywiste naruszenie wielkiej wagi. Przy ocenie powagi naruszenia nie ma znaczenia, czy działanie było umyślne i czy polegało na działaniu czy zaniechaniu²¹.

Należy zauważyć, że art. 7 ust. 1 TUE, który pełni funkcję prewencyjną, zakłada „wrażne ryzyko”, czyli moment poprzedzający zaistnienie poważnego i stałego naruszenia. W literaturze przyjmuje się, że dotyczy to sytuacji, gdy „bliskie jest zagrożenie dla wspólnych zasad, które może (choć nie musi) w krótkim czasie przerodzić się w naruszenie”.

Kolejną kwestią dyskusyjną jest wzajemna relacja między postanowieniami art. 7 ust. 1 i 2 TUE. Wydaje się zasadne przyjęcie założenia, że są to kolejne etapy postępowania²². W przypadku zaistnienia przesłanek naruszenia Rada może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia. Następnie państwo ma szansę na podjęcie stosownych działań naprawczych. Jeżeli jednak nadal trwa naruszenie, możliwe jest przejście do etapu drugiego i stwierdzenie istnienia stałego i poważnego naruszenia. Konsekwencją tego jest zdolność Rady do nałożenia kary w postaci zawieszenia państwa w określonych prawach. Należy jednak zastanowić się, czy możliwe jest uruchomienie odrębnie opisanych etapów. Nie ulega wątpliwości,

²¹ M. Taborowski, dz. cyt., s. 168.

²² Np. R. Grzeszczak, *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, PIP 6/2019, s. 43.

że mechanizm prewencyjny jako ten, który co do zasady rozpoczyna procedurę, może być jedynym etapem postępowania. Jeżeli państwo konwaliduje swoje postępowanie, ustanie naruszenie wówczas procedura się kończy i nie występują już przesłanki do uruchamiania mechanizmu sankcyjnego. Pytanie natomiast, czy możliwe jest przejście bezpośrednio do etapu drugiego z pominięciem mechanizmu prewencyjnego. Literalna wykładnia postanowień art. 7 TUE nie wskazuje zależności między poszczególnymi etapami procedury. Tym samym możliwa jest sytuacja, gdy ograniczy się ona jedynie do drugiego etapu. Co więcej, możliwa jest również rezygnacja z nałożenia kary na państwo członkowskie²³. Należy jednak zastanowić się nad odpowiedzialnością państw członkowskich z perspektywy obydwu powyżej przedstawionych mechanizmów. Jak zaznaczyła Komisja, wprowadzenie nowych ram na rzecz umacniania praworządności w UE jest instrumentem, którego celem jest niedopuszczenie do uruchomienia procedury z art. 7 TUE. Zatem na tym etapie rozpoczyna się dialog między państwem członkowskim a Komisją. Niepowodzenie tej procedury skutkuje rozpoczęciem kolejnej. Nie wyłącza to jednak możliwości uruchomienia procedury z art. 7 TUE z pominięciem procedury wprowadzonej komunikatem. Podmioty uprawnione (inne niż Komisja) mogą bezpośrednio zwrócić się do Rady z wnioskiem o wszczęcie postępowania. Gdyby jednak nie skorzystały z pierwszego etapu, pominięty zostałby element związany z dialogiem z państwem członkowskim i pozbawiono by je możliwości zakończenia naruszeń nim dojdzie do stwierdzenia istnienia poważnego i stałego naruszenia. Takie rozwiązanie istniało na mocy Traktatu z Amsterdamu i jak uznały państwa, nie spełniło ono swojej roli. Jeżeli jednak to Komisja kontynuuje swoją aktywność i zamierza zastosować środki następcze w wyniku negatywnego zakończenia procedury ujętej w komunikacie, wówczas dialog *de facto* już się odbył. Jednakże należy odwołać się do argumentacji Komisji, która wzorowała procedurę nowe ramy na rzecz umacniania praworządności na tej, która obowiązuje w postępowaniu z art. 258 TFUE. Wówczas procedura odpowiada postępowaniu przedsądowemu, po którym następuje wniesienie skargi na TS z art. 258 TFUE. Natomiast

²³ Tamże, s. 44.

nałożenie kary na państwo następuje dopiero na mocy art. 260 ust. 2 TFUE, kiedy państwo nie wykona wyroku. Wydaje się, że przenosząc ten wzorzec na grunt art. 7 TUE, należy przyjąć, że nie skieruje ona wniosku bezpośrednio o stwierdzenie istnienia poważnego i stałego naruszenia. Praktyka pokazuje, że zachowuje ona wskazany wzorzec²⁴.

4. Ochrona wartości z art. 2 TUE a system warunkowości

Kolejna forma odpowiedzialności państw członkowskich jest oparta na mechanizmie warunkowości. Związana jest z możliwością nałożenia na państwa członkowskie sankcji finansowych za naruszenie zasad państwa prawa. Nie jest to odpowiedzialność polityczna, jednak dotyczy ona naruszenia tych samych wartości. Należy podkreślić, że mechanizm warunkowości stosowany był już w prawie UE, ale odnosił się on do umów międzynarodowych zawieranych z państwami trzecimi, które zawierają postanowienia uzależniające przyznanie pomocy humanitarnej od przestrzegania przez te państwa praw podstawowych. Obecnie wykorzystywany jest w kontekście obowiązku realizacji przez państwo będące stroną Europejskiej Polityki Sąsiedzkiej uzgodnionych z UE działań²⁵.

Mechanizm warunkowości czy inaczej nazywany „pieniądze za praworządność” wprowadzony został na mocy rozporządzenia 2020/2092²⁶. Podstawowym celem, jaki powinien zostać osiągnięty, jest ochrona budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku C-157/21 podkreślił, że „celem zaskarżonego rozporządzenia jest ochrona budżetu Unii przed wystarczająco bezpośrednim wpływem naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim na ten budżet, a nie samo w sobie nakładanie kar za takie naruszenia”.

²⁴ Patrz sprawa Polska.

²⁵ J. Łacny, *Zawieszenie wypłaty funduszy UE przekazanych państwom członkowskim naruszającym zasadę praworządności – nowy mechanizm warunkowości w prawie UE*, EPS, grudzień 2018, s. 12-13.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EWURATOM) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, DZ. Urz UE 2020 L 4331, s. 1-10.

Niniejszy dokument definiuje pojęcie państwa prawnego, które „odnosi się do wartości Unii wymienionych w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE”²⁷.

Zgodnie z brzmieniem art. 2 rozporządzenia 2020/2092 za naruszeniem zasad państwa prawnego przemawia: zagrożenie niezawisłości sądownictwa; niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów; ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne oraz niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar.

Druga kategoria naruszeń, które umożliwiają podjęcie środków przewidzianych w rozporządzeniu to naruszenia zasad państwa prawa w państwach członkowskich, które wpływają lub stwarzają ryzyko wpływu (w sposób wystarczający bezpośredni) na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia jego zastosowanie wymaga niespełnienia jednego z ośmiu elementów. Obejmują one:

- prawidłowe funkcjonowanie: organów wykonujących budżet Unii, w tym pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii, w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub procedur

²⁷ Art. 1 lit. A rozporządzenia 2020/2092.

- przyznawania dotacji; organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty; skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności; służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w związku z nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi, korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii;
- skuteczną kontrolę sądową działań lub zaniechań wskazanych powyżej organów dokonywaną przez niezależne sądy;
 - zapobieganie i karanie nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii oraz nakładania na odbiorców skutecznych i odstraszających sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji; odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków;
 - skuteczność i terminowość współpracy z OLAF oraz – z zastrzeżeniem uczestnictwa danego państwa członkowskiego – EPPO w ramach prowadzonych przez te organy postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez nie oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy; innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii²⁸.

W odniesieniu do wskazanych naruszeń powiązanych z nienależnym zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii oraz ochroną interesów finansowych Unii rozporządzenie stanowi dwa rodzaje środków w zależności od sposobu wykonania budżetu przez unię. W przypadku zarządzenia bezpośredniego (samodzielnie przez Komisję oraz jej departamenty) lub pośredniego (w drodze powierzenia zadań związanych z wykonaniem budżetu innym podmiotom, np. państwom trzecim, organizacjom międzynarodowym²⁹), gdy odbiorcą jest jednostka

²⁸ Art. 4 ust. 2 lit. A-h rozporządzenia 2020/2092.

²⁹ Patrz; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE)

rządowa, możliwe jest przyjęcie co najmniej jednego z pięciu środków:

- zawieszenie: płatności lub wykonania zobowiązania prawnego lub zakończenie jego obowiązywania na podstawie art. 131 ust. 3 rozporządzenia finansowego; wypłaty rat w całości lub w części lub przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet Unii; zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii;
- zakaz: zaciągania nowych zobowiązań prawnych lub zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii³⁰.

Natomiast, jeżeli Komisja wykonuje budżet w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi³¹, wówczas możliwe jest przyjęcie co najmniej jednego z następujących środków:

- zawieszenie: zatwierdzenia programu lub programów lub zmiana takiego zawieszenia; zobowiązań;
- ograniczenie zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów wydatkowania;
- zmniejszenie płatności zaliczkowych;
- wstrzymanie biegu terminów płatności;
- zawieszenie płatności³².

Zastosowanie wskazanych środków nie może wpływać na obowiązki jednostek rządowych w zakresie wdrażania programu lub funduszu objętego środkiem zwłaszcza w odniesieniu do

nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. Urz UE 2018 L 193, art. 60 ust. 1 lit. c.

³⁰ Art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2020/2092.

³¹ Zgodnie z art. 63 Rozporządzenia 2018/1046. Oznacza to, że zadania związane z wykonaniem budżetu delegowane są na państwa członkowskie. Zarządzając środkami finansowymi Unii, Komisja i państwa członkowskie muszą przestrzegać zasad należytego zarządzania finansami, przejrzystości i niedyskryminacji oraz zapewniać widoczność działań Unii. W tym celu Komisja i państwa członkowskie wypełniają swoje odpowiednie obowiązki w zakresie kontroli i audytu oraz przyjmują wynikające z tych obowiązków zadania określone w niniejszym rozporządzeniu. Przepisy uzupełniające ustanawia się w przepisach sektorowych.

³² Art. 5 ust. 1 lit. b rozporządzenia 2020/2092.

odbiorców końcowych lub beneficjentów w zakresie obowiązku dokonywania płatności na mocy rozporządzenia 2020/2092 oraz mających zastosowanie przepisów sektorowych lub finansowych. Muszą być zastosowane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Ponadto Komisja powinna przekazać informacje na temat zastosowanego środka odbiorcom końcowym oraz beneficjentom za pośrednictwem stron internetowych lub portali internetowych.

Rozporządzenie ustanawia szczególną procedurę, która umożliwi zastosowanie mechanizmu warunkowości. Inicjatorem postępowania jest Komisja. Jeżeli uzna, że występują przesłanki opisane powyżej, przesyła danemu państwu pisemne powiadomienie. Dokument ten powinien zawierać elementy faktyczne i konkretne przyczyny, które zdaniem Komisji przemawiają za wszczęciem procedury. Formułując powiadomienie, Komisja uwzględnia informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzje, wnioski i zalecenia instytucji unijnych, innych organizacji międzynarodowych oraz uznanych instytucji. Jednocześnie może ona wystąpić do państwa członkowskiego o przesłanie dodatkowych informacji. Państwo również może odnieść się do treści powiadomienia. Termin na zajęcie stanowiska przez państwo członkowskie określa Komisja, ale powinien on mieścić się w przedziale od jednego do trzech miesięcy. Wraz z przesłaniem powiadomienia Komisja informuje o zaistniałym fakcie Parlament Europejski, który może zaprosić ją do udziału w ustrukturyzowanym dialogu dotyczącym powziętych ustaleń.

Kolejny etap to przesłanie wniosku o przyjęcie decyzji wykonawczej przez Radę. Wniosek musi być oparty na ustaleniach Komisji oraz informacjach przesłanych przez zainteresowane państwo członkowskie, które bada pod kątem ich adekwatności do ewentualnych środków. Jest ona zobowiązana do podjęcia decyzji w orientacyjnym terminie jednego miesiąca od otrzymania informacji od danego państwa. Jeżeli Komisja zamierza skierować wniosek w sprawie przyjęcia decyzji wykonawczej, powiadamia o tym zainteresowane państwo członkowskie, które w ciągu miesiąca może przedstawić swoje uwagi, w szczególności dotyczące proporcjonalności proponowanych środków. Jeżeli uzna ona, że zaproponowane środki zaradcze przez państwo członkowskie są nieadekwatne w odniesieniu do jej ustaleń, kieruje wniosek do Rady w terminie do jednego miesiąca, licząc

od dnia upływu terminu, w jakim państwo mogło przedstawić swoje uwagi.

Trzeci etap odbywa się na poziomie Rady. Przyjmuje ona decyzję wykonawczą w ciągu miesiąca, głosując odwrotną większością kwalifikowaną. Oznacza to, że głosując większością kwalifikowaną może podjąć decyzję odwrotną, czyli o nieprzyjęciu proponowanych przez Komisję środków. Brak większości oznacza przyjęcie propozycji Komisji³³.

Komisja najpóźniej po upływie roku od przyjęcia decyzji wykonawczej i zastosowania środków wobec państwa członkowskiego zobowiązana jest do ponownej oceny sytuacji w danym państwie. Co do zasady zainteresowane państwo członkowskie w dowolnym momencie może przedłożyć Komisji pisemne powiadomienie, w którym przedstawi dowody wskazujące na ustanie przesłanek stanowiących podstawę zastosowania środka. Jednakże Komisja może również z własnej inicjatywy zbadać sytuację w państwie członkowskim. Jeżeli uzna ona, że ustały przesłanki, wówczas kieruje do Rady wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie uchylecia przyjętych środków. Jeżeli natomiast uzna, że ustały one częściowo, wówczas również zwraca się do Rady, ale o dostosowanie przyjętych środków do aktualnych wymogów. W przypadku, gdy uzna, że państwo członkowskie nie podjęło żadnych środków, kieruje do takiego państwa decyzję wraz z uzasadnieniem i informuje o tym Radę po wcześniejszym umożliwieniu mu przedstawienia uwag w terminie jednego miesiąca.

Przyjęcie decyzji oznacza, że kwoty odpowiadające zawieszonym zobowiązaniom zapisane zostają w budżecie Unii. Zawieszane zobowiązania w roku „n” nie mogą być zapisane w budżecie później niż w roku „n+2”.

Wprowadzenie omawianej procedury spotkało się z krytyką w doktrynie. Główne zastrzeżenia dotyczyły m.in. kompetencji UE do przyjęcia rozporządzenia, relacji między procedurą z art. 7 TUE dotyczącą odpowiedzialności politycznej państw członkowskich za naruszenie wartości UE a mechanizmem warunkowości³⁴. Polska skierowała również skargę do TS w sprawie legalności omawianego rozporządzenia. Trybunał

³³ Art. 6 rozporządzenia 2020/2092.

³⁴ Szerzej patrz np.: J. Szymanek, *Mechanizm powiązania budżetu Unii Europejskiej z oceną praworządności w państwach członkowskich*, [w:] *Wartości Unii*

Sprawiedliwości odrzucił polską skargę. W swojej argumentacji podkreślił, że instytucje UE przyjęły omawiane rozporządzenie na mocy art. 322 ust. 1 TFUE. Wskazane postanowienia „obejmują nie tylko zasady określające sposób, w jaki dokonywane są jako takie wydatki wpisane do tego budżetu, lecz również w szczególności zasady określające obowiązki w zakresie kontroli i audytu spoczywające na państwach członkowskich, gdy Komisja we współpracy z nimi wykonuje budżet, oraz wynikającą z nich odpowiedzialność. W szczególności widać wyraźnie, że te zasady finansowe mają między innymi na celu zapewnienie przy wykonywaniu budżetu Unii przestrzegania zasady należytego zarządzania finansami, w tym również przez państwa członkowskie”. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że wskazane procedury różnią się w kontekście celu, który realizują. Pierwsza dotyczy ochrony wartości ujętych w art. 2 TUE, natomiast druga tylko jednej z owych wartości, a mianowicie państwa prawnego. Ponadto art. 7 TUE pozwala na zbadanie każdego poważnego i stałego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, natomiast rozporządzenie dopuszcza badanie naruszeń zasad państwa prawnego tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione powody, by uznać, że mają one znaczenie dla budżetu. Po drugie, mają odmienną procedurę. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że zaskarżonego rozporządzenia nie można postrzegać jako wprowadzającego procedurę równoległą, stanowiącą obejście art. 7 TUE³⁵.

Orzecznictwo:

Wyrok TS z dnia 3.06.2021 r., Węgry p. Parlamentowi Europejskiemu, sprawa C 650/18 ECLI:EU:C:2021:426.

Wyrok TS z dnia 16.02.2022 r., Rzeczpospolita p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, sprawa 157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

Europejskiej a praworządność, M. Romanowski (red.), Warszawa 2020, s. 333-351; J. Łacny, dz. cyt., s. 12-29.

³⁵ Wyrok TS z dnia 16.02.2022, Rzeczpospolita p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, w sprawie C 157/21 ECLI:EU:C:2022:98.

Literatura:

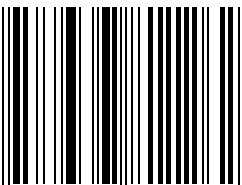
- Barcik J., *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2019.
- Grzeszczak R., *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, PIP 6/2019.
- Łacny J., *Zawieszenie wypłaty funduszy UE przekazanych państwowom członkowskim naruszającym zasadę praworządności – nowy mechanizm warunkowości w prawie UE*, EPS, grudzień 2018.
- Marcisz P., Taborowski M., *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej* (artykuł polemiczny), PIP, 12/2017.
- Szymanek J., *Mechanizm powiązania budżetu Unii Europejskiej z oceną praworządności w państwach członkowskich*, [w:] *Wartości Unii Europejskiej a praworządność*, M. Romanowski (red.), Warszawa 2020.
- Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- Würtenberger T., Tkaczyk K., *Nowe ramy na rzecz umacniania praworządności. Analiza krytyczna*, PIP 9/2017.

Unia Europejska stanowi szczególną formę współpracy między państwami członkowskimi. Jest efektem procesów integracyjnych, które rozpoczęły się w 1951 r. wraz z podpisaniem pierwszego traktatu założycielskiego - Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali i trwających do chwili obecnej. Państwa członkowskie na mocy traktatów przekazały jej określone kompetencje w granicach, których tworzy ona prawo zgodnie z procedurami wskazanymi w traktatach oraz prawie wtórnym UE. Działania te realizowane są przez ustanowiony w traktatach system instytucjonalny UE. Zgodnie z brzmieniem art. 13 TUE posiada ona ściśle określony katalog instytucji obejmujący Radę, Radę Europejską, Komisję, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości UE, Trybunał Obrachunkowy oraz Europejski Bank Centralny. Należy również podkreślić, że zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unia Europejska stworzyła autonomiczny i niezależny system prawny, który obowiązuje bezpośrednio w systemach prawnych państw członkowskich.

(...) Ambicją Autorów nie było przygotowanie szczegółowego opracowania wyczerpującego temat, ale prezentacja wybranych zagadnień w sposób zrozumiały dla Czytelnika, który rozpoczyna swoją przygodę z prawem Unii Europejskiej. Książka wprowadza w tematykę, terminologię i zawile procesy legislacyjne zachodzące na poziomie UE. Należy jednak pamiętać, że praca z niniejszym podręcznikiem wymaga wzbogacenia rozważań o analizę orzecznictwa, które zasygnalizowane zostało w treści oraz pogłębienia dostępnej i niesamowicie bogatej literatury przedmiotu.

Edyta Krzysztofik

ISBN 978-83-67811-26-2



9 788367 811262