

## SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.....	8
1. Krótki zarys systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej .....	11
1.1. Organy Unii Europejskiej – przedstawienie zagadnienia.....	11
1.2. Rada Europejska w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej.....	14
1.2.1. Trójkąt decyzyjny w Unii Europejskiej: Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej .....	17
1.2.2. Komisja Europejska (KE) w trójkącie decyzyjnym .....	17
1.2.3. Parlament Europejski (PE) w trójkącie decyzyjnym .....	23
1.2.4. Rada Unii Europejskiej (RUE) w trójkącie decyzyjnym.....	26
1.3. Trybunały w funkcjonowaniu UE .....	30
1.3.1. Trybunał Sprawiedliwości (TS) w systemie instytucjonalnym UE .....	30
1.3.2. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) w systemie instytucjonalnym UE .....	32
1.4. Gremia doradcze w funkcjonowaniu UE .....	33
1.4.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w funkcjonowaniu UE.....	33
1.4.2. Komitet Regionów (KR) w funkcjonowaniu UE .....	34
1.5. System agencyjny UE .....	36
2. Wspólnotowe agencje unii gospodarczej i walutowej – część pierwsza.....	39
2.1. Wykaz agencji wspólnotowych – część pierwsza .....	40
2.2. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) .	42
2.2.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	42
2.2.2. Cel i zadania .....	43
2.3. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO).....	44
2.3.1. Geneza i struktura organizacyjna.....	44
2.3.2. Cele i zadania.....	45
2.4. Europejskie Centrum Kontroli i Zapobiegania Chorobom (ECDC) .....	46
2.4.1. Geneza i struktura organizacyjna.....	46
2.4.2. Cel i zadania .....	47
2.5. Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP).....	48
2.5.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	48
2.5.2. Cele i zadania .....	49
2.6. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) .....	50
2.6.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	50
2.6.2. Cel i zadania .....	51
2.7. Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn.....	52
2.7.1. Geneza i struktura organizacyjna (EIGE).....	52
2.7.2. Cel i zadania .....	53
2.8. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) .....	53

2.8.1. Geneza, cel i zadania .....	53
2.9. Europejska Agencja ds. leków (EMA) .....	54
2.9.1. Geneza i struktura organizacyjna.....	54
2.9.2. Cel i zadania .....	55
2.10. Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA).....	56
2.10.1. Zadania i struktura organizacyjna.....	56
2.10.2. Cel i zadania .....	57
2.11. Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (EUROFOUND).....	58
2.11.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	58
2.11.2. Cel i zadania .....	59
2.12. Europejska Fundacja Kształcenia (ETF).....	60
2.12.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	60
2.12.2. Cel i zadania .....	62
2.13. Europejska Agencja Praw Podstawowych (FRA).....	62
2.13.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	62
2.13.2. Cel i zadania .....	63
2.14. Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej (CdT) .....	65
2.14.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	65
2.14.2. Cel i zadania .....	65
2.15. Europejski Inspektor Ochrony Danych (EDPS).....	66
2.15.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	66
2.15.2. Cel i zadania .....	67
3. Agencje wspólnotowe unii gospodarczej i walutowej – część druga.....	70
3.1. Wykaz agencji wspólnotowych – część druga .....	70
3.2. Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).....	72
3.2.1. Geneza, cel i zadania .....	72
3.3. Urząd Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC).....	73
3.3.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	73
3.3.2. Cel i zadania .....	74
3.4. Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (CPVO) .....	75
3.4.1 Geneza i struktura organizacyjna .....	75
3.4.2. Cele i zadania .....	76
3.5. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA).....	76
3.5.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	76
3.5.2. Cel i zadania .....	77
3.6. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) .....	78
3.6.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	78
3.6.2. Cel i zadania .....	78
3.7. Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA).....	79
3.7.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	79
3.7.2. Cel i zadania .....	80

3.8. Europejska Agencja Środowiska (EEA) .....	81
3.8.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	81
3.8.2. Cel i zadania .....	82
3.9. Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (EFCA) .....	83
3.9.1. Geneza, cel i zadania .....	83
3.10. Agencja Europejskiego GNSS (GSA).....	84
3.10.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	84
3.10.2. Cel i zadania .....	85
3.11. Europejska Agencja Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA).....	86
3.11.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	86
3.11.2. Cel i zadania .....	86
3.12. Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informatyki (ENISA) ...	88
3.12.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	88
3.12.2. Cel i zadania .....	88
3.13. Europejska Agencja Kolejowa (ERA) .....	90
3.13.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	90
3.13.2. Cel i zadania .....	90
3.14. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) .....	91
3.14.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	91
3.14.2. Cel i zadania .....	92
3.15. Jednolita Rada Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB).....	93
3.15.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	93
3.15.2. Cel i zadania .....	93
3.16. Europejski Urząd ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (znaki towarowe i wzory) (OHIM).....	94
3.16.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	94
3.16.2. Cel i zadania .....	95
4. Agencje Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) .....	97
4.1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – krótkie wprowadzenie i znaczenie dla tworzenia struktur zdecentralizowanych .....	97
4.2. Wykaz agencji w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa .....	101
4.3. Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem .....	102
4.3.1. Geneza i struktura organizacyjna (ISS) .....	102
4.3.2. Cel i zadania .....	103
4.4. Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (CSUE).....	104
4.4.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	104
4.4.2. Cel i zadania .....	105
4.5. Europejska Agencja Obrony (EDA).....	106
4.5.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	106
4.5.2. Cel i zadania .....	107

4.6.	Europejska Służba Działań Zewnętrznych (EEAS) .....	106
4.6.1.	Geneza i struktura organizacyjna .....	106
4.6.2.	Cel i zadania .....	107
5.	Agencje Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości .....	111
5.1.	Sprawy Wewnętrzne i Wymiar Sprawiedliwości – krótkie wprowadzenie, znaczenie Europejskiej agencji bezpieczeństwa przyjętej na lata 2015-2020 .....	111
5.2.	Wykaz agencji w ramach Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości .....	114
5.3.	Europejski Urząd Policji (EUROPOL).....	116
5.3.1.	Geneza i struktura organizacyjna .....	116
5.3.2.	Cel i zadania .....	117
5.4.	Zespół ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (EUROJUST)..	118
5.4.1.	Geneza i struktura organizacyjna .....	118
5.4.2.	Cel i zadania .....	119
5.5.	Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) .....	120
5.5.1.	Geneza i struktura organizacyjna .....	120
5.5.2.	Cel i zadania .....	121
5.6.	Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX).....	122
5.6.1.	Geneza i struktura organizacyjna .....	122
5.6.2.	Cel i zadania .....	123
5.7.	Europejska Agencja ds. Zarządzania Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA).....	124
5.7.1.	Geneza i struktura organizacyjna .....	124
5.7.2.	Cel i zadania .....	125
5.8.	Inne struktury unijne współpracujące z agencjami ds. wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości .....	126
6.	Agencje Wykonawcze w Unii Europejskiej.....	128
6.1.	Polityka w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego (BRT) podstawą do tworzenia Agencji Wykonawczych.....	128
6.1.1.	Krótką charakterystyka programów naukowych realizowanych w zjednoczonej Europie .....	128
6.1.2.	Program „Horyzont 2020” wyzwaniem dla Agencji Wykonawczych .....	131
6.2.	Wykaz Agencji Wykonawczych .....	133
6.3.	Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT) .....	134
6.3.1.	Geneza i struktura organizacyjna .....	134
6.3.2.	Cel i zadania .....	135
6.4.	Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Programu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej, Fuzja dla Energii (F4E) .....	136

6.4.1. Geneza i struktura organizacyjna .....	136
6.4.2. Cel i zadania .....	137
6.5. Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności (CHAFEA).....	138
6.6. Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i sektora Audiowizualnego (EACEA).....	138
6.7. Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME).....	139
6.8. Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERC) .....	139
6.9. Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci (INEA) .....	141
6.10. Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (REA) .....	141
7. Strategia Europa 2020 wyznacznikiem funkcji i działań dla systemu agencyjnego.....	145
7.1. Strategia Europa 2020 – założenia ogólne, cele do realizacji.....	145
7.2. Działania dotyczące „trzech wzrostów” oraz inicjatywy programowe .....	148
7.3. Proces decyzyjno-zarządczy w Unii Europejskiej a Strategia Europa 2020.....	102
Zakończenie .....	155
Bibliografia.....	157
Spis rysunków .....	160
Spis tabel .....	160
Spis wykresów.....	162
Załączniki .....	163
Summary .....	185
Charakterystyka zawodowa autorów.....	186

# Wprowadzenie

Kiedy w latach pięćdziesiątych sześć krajów założycielskich przystępowało do podpisywania traktatów rzymskich, na zgliszczach pozostałych po II wojnie światowej rodziła się nowa nadzieja uwieńczona we Wspólnotach Europejskich (WE). Traktatem z Maastricht (1992/1993) wspólnoty wprowadzone zostały w etap rozwojowy unii gospodarczej i walutowej, funkcjonując jako Unia Europejska (UE), którą upodmiotowił Traktat Lizboński (2007/2009). Burzliwy bądź mniej burzliwy rozwój UE przez prawie sześćdziesiąt lat – wraz z towarzyszącymi jej procesami poszerzania i pogłębiania – nie byłby możliwy bez instytucji, które stanowią proces decyzyjny UE. Powszechnie znane instytucje UE to np. Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada Europejska, ale już mniej znane są trybunały czy gremia doradcze. Natomiast system agencyjny UE zwykle pozostaje na uboczu powszechnych zainteresowań, co świadczy o zupełnym ubóstwie literatury w tym względzie. A jednak agencje są ważnym elementem w funkcjonowaniu procesów integracyjnych i zarządzaniu nimi, zwłaszcza jeśli integracja wchodzi w zaawansowany wymiar unii gospodarczej i walutowej. Dlatego monografia ta wychodzi naprzeciw wyzwaniom i potrzebom, uzupełniając lukę literaturową w zakresie systemu agencyjnego UE.

Praca składa się z siedmiu rozdziałów, opisujących przede wszystkim agencje, ich strukturę organizacyjną i powierzone im zadania. Aby jednak otrzymać pełen obraz, istotę i znaczenie agencji, szczegółową ich prezentację poprzedzono rozdziałem wprowadzającym, który zawiera ogólną charakterystykę całego systemu instytucjonalnego z podziałem na organy, gremia doradcze oraz system instytucji zdecentralizowanych, czyli agencje. Najwięcej miejsca poświęcono tu „trójkątowi decyzyjnemu”, gdyż to instytucje owego trójkąta, czyli Komisja Europejska, Parlament Europejski czy też Rada Unii Europejskiej wyznaczają „zapotrzebowanie” na agencje i to ów trójkąt jest uzupełniony w swym funkcjonowaniu właśnie działalnością agencji, jak również agencje są podporządkowane i odpowiadają przed Komisją Europejską.

Kolejne fragmenty pracy poświęcono opisowi rozbudowanego systemu agencyjnego z podziałem „naturalnym”, takim jaki jest przyjęty w systemie decyzyjnym i zarządczym UE, tj.:

- agencje wspólnotowe ds. unii gospodarczej i walutowej (filar I),
- agencje do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (filar II),
- agencje ds. współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (filar III)<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Specyfikę podziału na filary oraz ich treść zamieszczono w załączniku 1, rysunek 1 w aneksie monografii.

- agencje wykonawcze powołane na czas określony do zarządzania jednym programem unijnym lub większą ich liczbą.

Z uwagi na fakt, iż agencje wspólnotowe są najliczniejszą grupą agencji (28), dokonano ich prezentacji w dwóch rozdziałach. Jako podstawę podziału przyjęto charakter ich działalności. W rozdziale 2 (część pierwsza) próbowano uszeregować agencje dotyczące funkcjonowania gospodarki, infrastruktury, zagadnień finansowych, natomiast w rozdziale 3 (część druga) skoncentrowano się na tych agencjach, których zakres dotyczy kształcenia, bezpieczeństwa pracy, ochrony życia i zdrowia, poprawy warunków życia, zwalczania zjawisk patologicznych.

Kolejne fragmenty pracy mają swoją naturalną strukturę podziału, tj. w rozdziale 4 omówiono agencje ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w rozdziale 5 – agencje Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości oraz w rozdziale 6 – agencje wykonawcze. Przy omawianiu poszczególnych agencji przyjęto następujące uporządkowanie materiału według informacji dotyczących:

- genezy i struktury organizacyjnej,
- pełnionych funkcji.

Każdy rozdział poświęcony agencjom został poprzedzony ich prezentacją zbiorczą, zawierającą informacje o siedzibie, rozpoczęciu działalności, a także załączono doń adresy. Funkcjonowanie i działalność agencji, jak i rozdział 1 o systemie instytucjonalnym UE odnoszą się do 28 państw członkowskich, bez uwzględnienia Brexitu, gdyż w momencie powstawania monografii, jak też obecnie, nie dokonał się. Decyzję o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE podjęto jej społeczeństwo 23 czerwca 2016 roku, jednakże oficjalne wyjście i opuszczenie instytucji UE to proces wielofazowy:

- faza 1 – okres po ogłoszeniu wyniku referendum, przed notyfikacją zamiaru Wielkiej Brytanii wystąpienia, zgodnie z art. 50 T UE;
- faza 2 – okres po notyfikacji zamiaru wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE, rozpoczęcie formalnych negocjacji, celem zawarcia umowy z Wielką Brytanią, określającą warunki wystąpienia;
- faza 3 – wejście w życie umowy w sprawie wystąpienia z UE i równoległe przeprowadzenie dostosowania w traktatach, które są podstawą UE odnośnie zakresu terytorialnego<sup>2</sup>.

Drugie wydanie monografii wzbogacone zostało m.in. o rozdział siódmy dotyczący Strategii Europa 2020. Wydaje się celowe jego umieszczenie, jako że strategia ta wyznacza kierunek rozwojowy całej integracji Starego Kontynentu. W związku z powyższym „na rzecz strategii pracują” wszystkie instytucje

---

<sup>2</sup> Suwara E., *BREXIT a funkcjonowanie unijnych instytucji – problemy praktyczne*, „Prawo Europejskie”, nr 8/2016, s. 41.

unijne, w tym również system agencyjny, który włączony został w trzy wzrosty, siedem celów i inicjatywy programowe strategii.

Z uwagi na fakt, iż do tej pory agencje nie doczekały się kompleksowych i szerszych publikacji książkowych, monografia powyższa oparta jest głównie na materiale elektronicznym, pochodzącym ze stron internetowych poszczególnych agencji. Jednakże materiał ów został odpowiednio opracowany i „przetworzony”, a z ledwo sygnowanych informacji dokonano szczegółowej analizy i interpretacji.

Monografia stanowi zatem uzupełnienie wiedzy o systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej w jej najsłabszym ogniwie w rozumieniu opracowań książkowych.



# 1. Krótki zarys systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

## Uwagi wstępne

Unia Europejska jako struktura państwowa, aby sprawnie funkcjonować i podejmować decyzje dla swoich państw członkowskich i ich obywateli, musi posiadać konstrukcję instytucjonalną. A ponadto, z uwagi na fakt, iż opiera się ona na rządach prawa, to podstawą jej wszystkich działań są traktaty, przyjęte dobrowolnie i demokratycznie przez wszystkie państwa członkowskie.

Ta część opracowania koncentrować się będzie na:

- przedstawieniu traktatów ugrupowania integracyjnego, które określają funkcjonowanie instytucji UE, by dalej opisać zarys systemu instytucjonalnego,
- ogólnych informacjach o systemie instytucjonalnym UE, w skład którego wchodzi: organy, gremia doradcze oraz instytucje zdecentralizowane i finansowe (banki),
- przedstawieniu struktury organizacyjnej UE po Maastricht, gdyż ta jest podstawą funkcjonowania instytucji zdecentralizowanych (autonomicznych), a więc systemu agencyjnego UE, który stanowi główny temat niniejszego opracowania.

Wprowadzenie takie pozwoli umieścić system agencyjny UE w kontekście całego układu instytucjonalnego i z pewnością pozwoli zrozumieć celowość powoływania agencji przez UE. Zamieszczone schematy przybliżają obraz systemu instytucjonalnego UE.

## 1.1. Organy Unii Europejskiej – przedstawienie zagadnienia

Wśród organów UE wyróżniamy następujące:

- **Radę Europejską** – jako organ reprezentacyjny, określający strategię funkcjonowania UE i przestrzegającą jej wykonania,
- **Komisję Europejską** – jako stróża prawa europejskiego i wspólnych wartości,
- **Parlament Europejski** – jako głos obywateli (ponad 500 mln z 28 państw członkowskich),
- **Radę Unii Europejskiej** – jako głos państw członkowskich suwerennych i niezależnych, które, by zyskać na sile i spójności integracyjnej, połączy-

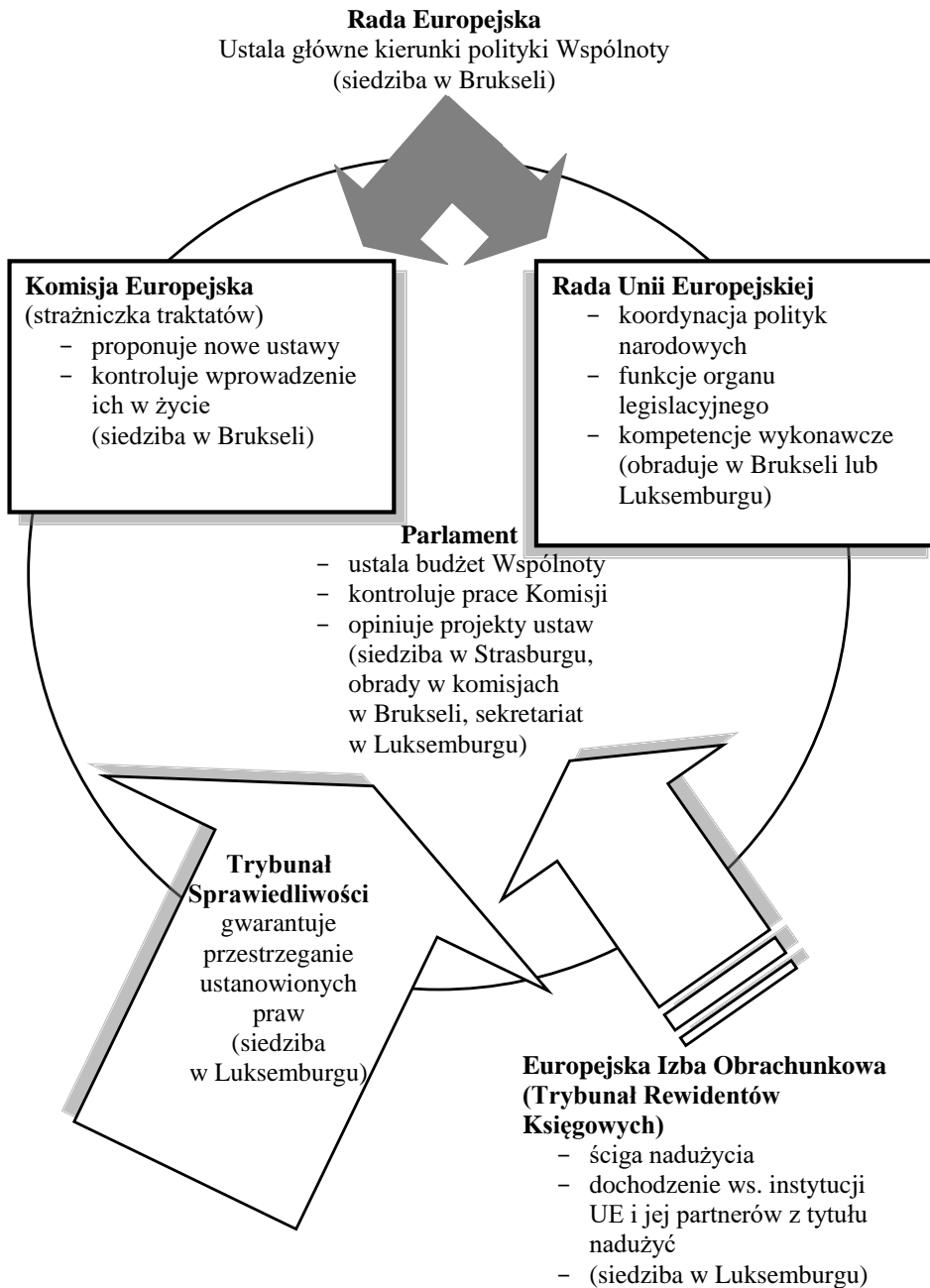
ły niektóre fragmenty swojej suwerenności, czyli przenieśli część swoich kompetencji decyzyjnych na instytucje;

- **Trybunał Sprawiedliwości** – jako stróża prawa, aby przepisy unijne były interpretowane jednakowo przez wszystkie kraje członkowskie,
- **Trybunał Obrachunkowy** – jako stróża pieniędzy unijnych i doskonalenia zarządzania finansami.

Ilustrację systemu instytucjonalnego UE zawierają rysunki 1 i 2. Ponadto dołączono też wykaz traktatów, w oparciu o które funkcjonuje UE i jej instytucje.

<b>Gremia Doradcze</b>	<b>Organy</b>	<b>Instytucje autonomiczne (zdecentralizowane)</b>
	– Rada Europejska (RE)	Instytucje finansowe
	– Komisja Europejska (KE)	System agencyjny UE: – Agencje w ramach unii gospodarczej i walutowej (I filar)
– Komitet Ekonomiczno-Społeczny (KES)	– Parlament Europejski (PE)	
	– Rada Unii Europejskiej (RUE)	– Agencje w ramach Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (II filar)
– Komitet Regionów (KR)	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS)	– Agencje w ramach Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości (III filar)
	– Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO)	– Agencje Wykonawcze

Rys. 1. Instytucje Unii Europejskiej – ujęcie pierwsze  
*Źródło: opracowanie własne.*



Rys. 2. Instytucje Unii Europejskiej – drugie ujęcie

Źródło: Greta M., Kasperkiewicz W., *Integracja europejska od Traktatu Rzymskiego do Amsterdamskiego*, Wyd. Absolwent, Łódź 1999, s. 34; Informacje z Urzędu Publikacji UE w Luksemburgu z 2014 roku.

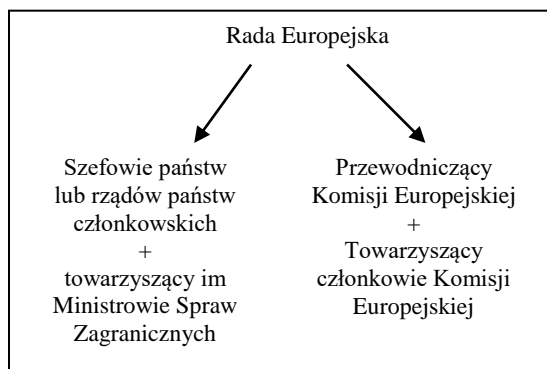
Tabela 1. Traktaty – zapis umów między krajami członkowskimi

Traktat	Data podpisania	Data wejścia w życie	Zawartość
Traktat Paryski	18.04.1951 r.	25.07.1952 r.	Powołał EWWiS. Został zawarty na 50 lat. Cel: stworzenie wspólnego rynku dla produktów przemysłu węglowego i stalowego.
Traktat Rzymski	25.03.1957 r.	01.01.1958 r.	Powołał EUROATOM. Cel: wspólne wykorzystanie energii jądrowej.
Traktat Rzymski	25.03.1957 r.	01.01.1958 r.	Powołał EWG. Cel: stworzenie unii celnej i wspólnego rynku.
Traktat Brukselski (fuzyjny)	08.04.1965 r.	01.07.1967 r.	Zobowiązał kraje członkowskie do stworzenia wspólnych instytucji: Komisji Wspólnot i Rady Ministrów Wspólnot. Ustanowił wspólny budżet.
Traktat JAE	28.02.1986 r.	01.07.1987 r.	Stworzył podstawy prawne dla wspólnego rynku. Częściowo zreformował system instytucjonalny.
Traktat z Maastricht	07.02.1992 r.	01.11.1993 r.	Stworzył podstawy prawne dla UGiW. Ustanowił UE opartą na trzech filarach.
Traktat z Amsterdamu	02.10.1997 r.	01.05.1999 r.	Określał strategię wzmocnienia i poszerzenia UE. Usprawnił strukturę instytucjonalną.
Traktat z Nicei	26.02.2001 r.	01.02.2003 r.	Przygotował instytucje do rozszerzenia. Dalsza reforma instytucjonalna.
Traktat z Lizbony (reformujący)	13.12.2007 r.	01.01.2009 r.	Nadanie UE osobowości prawnej. Kontynuacja reform instytucji.

*Źródło: opracowanie własne na podstawie: Jak działa Unia Europejska. Przewodnik po instytucjach europejskich, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2014, s. 4.*

## 1.2. Rada Europejska w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej

Rada Europejska jest organem reprezentacyjnym UE, określającym kierunki i priorytety polityki UE. Stanowi ona rodzaj spotkania na szczycie, w którym uczestniczą szefowie państw lub rządów krajów członkowskich, według poniższego rysunku (rys. 3).



Rys. 3. Struktura organizacyjna Rady Europejskiej  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://ec.europa.eu>

Rada Europejska, jako najwyższy organ współpracy politycznej między państwami członkowskimi, spotyka się w randze prezydentów i premierów, przewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady Europejskiej co najmniej cztery razy w roku, tj. na początek i koniec półrocznej, rotacyjnej prezydentury państwa członkowskiego. Treścią spotkań jest strategia rozwojowa UE. Aktualnie strategię tę wyznaczają następujące grupy problemów:

– **sprawy horyzontalne** – to głównie realizacja Strategii Europa 2020 w jej trzech wymiarach: wzrostu inteligentnego, zrównoważonego oraz integracji społecznej. Rozpatrując powyższe trzy obszary bardziej szczegółowo, to widać wyraźnie, iż priorytetami są tu zarówno polityka regionalna, energetyczna, klimatyczna, społeczna w szerokim w znaczeniu, polityka innowacyjna i technologiczna wraz z rozwojem sektora MSP, jak również poprawa otoczenia legislacyjnego dla wzrostu efektywności rynku wewnętrznego i redukcji kosztów administracyjnych;

– **obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości** – zdominowały takie zagadnienia, jak migracje i problemy z tym związane, przestępczość i walka z nią, bezpieczeństwo obywateli w różnych płaszczyznach, w tym ochrona danych osobowych. Zjawisko migracji oraz uchodźców stały się problemem równie powszechnym, jak i groźnym. W związku z tym nie da się ustrzec od wypracowania globalnego podejścia do migracji, w tym m.in.: pogłębiania partnerstwa z krajami emigracyjnymi i tranzytu, wspierania legalnych kanałów migracyjnych, uwzględniania związków między migracją a różnymi płaszczyznami życia społeczno-gospodarczego i politycznego (np. migracje – opieka zdrowotna, migracje – usprawnienia rynku pracy), odniesienia się do problemu uchodźców oraz wspierania działań kontrolnych w południowej części granicy morskiej UE, a także wprowadzenia zintegrowanego systemu zarządzania zewnętrznymi granicami UE. Skutkiem podjętych już działań jest wprowadzenie nowej europejskiej agendy bezpieczeństwa, w której Komisja Europejska ustanawia unijną strategię postępowania w przypadkach zagrożeń dla bezpieczeństwa UE w okresie 2015-2020. Społeczeństwu całej Europy coraz częściej zagrażają dziś terroryzm,

przestępczość zorganizowana i cyberprzestępczość, a UE – dodatkowo niestabilna sytuacja polityczna w jej bezpośrednim sąsiedztwie. Środowisko mieszkańców europejskich radykalizuje się, a w sytuacji kryzysu i konfliktów w Syrii, Iraku i Libii wzrasta zastraszająco liczba obywateli europejskich przyłączających się do grup terrorystycznych. Coraz częstszym celem przestępców i terrorystów staje się środowisko internetowe. Wprawdzie za bezpieczeństwo wewnętrzne są odpowiedzialne państwa członkowskie, ale już dziś w pojedynkę nie są w stanie wypełniać tej roli. Tak więc bezpieczeństwo poszczególnych krajów, bezpieczeństwo UE i bezpieczeństwo globalne stają się współzależne i wzajemnie powiązane, a obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stał się priorytetem UE pod przewodnictwem Rady Europejskiej;

– **stosunki zewnętrzne** – w tym zakresie UE ma trzy priorytetowe kierunki współpracy:

- 1) region Morza Śródziemnego i strategia poszerzeniowa o kraje bałkańskie oraz dialog polityczny z krajami afrykańskimi;
- 2) stosunki transatlantyckie, w tym m.in. pogłębianie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, a ponadto dialog polityczny z Brazylią oraz pogłębianie współpracy i ożywienie negocjacji z Ameryką Łacińską i Środkową w ramach funkcjonujących na tych obszarach ugrupowań integracyjnych (m.in. z MeCoSur i Wspólnotą Andyjską);
- 3) partnerstwo strategiczne z takimi partnerami strategicznymi, jak: Chiny, Indie, Ukraina (aktualnie już po podpisaniu umowy handlowej) oraz próba wypracowania stosunków z Rosją;

– **strefa euro** – oprócz spotkań ogólnych dla wszystkich szefów państw lub rządów, szefowie państw lub rządów strefy euro spotykają się dodatkowo przynajmniej dwa razy w roku. Są to tzw. szczyty strefy euro, w których również bierze udział przewodniczący Komisji Europejskiej, zapraszany jest też prezes Banku Centralnego oraz może być zaproszony przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Na tych posiedzeniach omawiane są kwestie związane z zarządzaniem strefą euro oraz główne kierunki reform polityki gospodarczej, a przewodniczy im przewodniczący Rady Europejskiej, który jest zarazem przewodniczącym szczytu strefy euro. W niektórych przypadkach w dyskusjach szczytu strefy euro biorą też udział przywódcy państw spoza strefy euro, które ratyfikowały pakt fiskalny, ale nie używają wspólnej waluty jako swojej. Jeżeli zaistnieje sytuacja, że te państwa nie mogą w danym szczycie brać udziału, to wówczas przewodniczący szczytu strefy euro przekazuje im szczegółowe informacje o ustaleniach podczas szczytu.

Rada Europejska podejmuje większość decyzji w drodze konsensusu, a w niektórych przypadkach stosuje większość kwalifikowaną. Oto te przypadki:

- wybór przewodniczącego RE<sup>3</sup>,
- powoływanie specjalnych komisji,

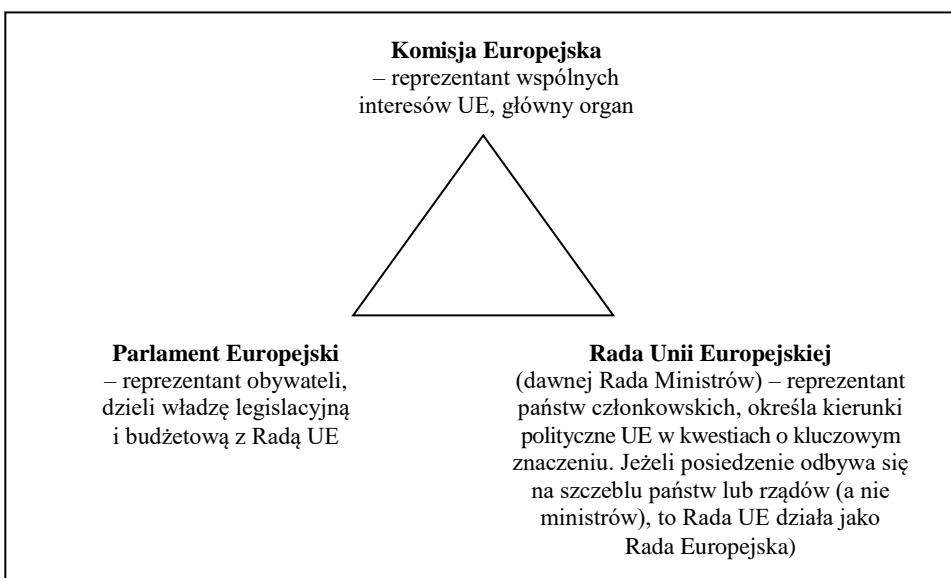
---

<sup>3</sup> Donald Tusk od grudnia 2014 r.

- mianowanie Wysokiego Przedstawiciela UE<sup>4</sup> do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W głosowaniach RE mogą uczestniczyć jedynie szefowie państw lub rządów.<sup>5</sup>

### 1.3. Trójkąt decyzyjny w Unii Europejskiej: Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej

Prawo unijne pierwotne i wtórne oraz zasady polityki UE są wynikiem decyzji podjętych przez tzw. trójkąt decyzyjny: Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, który przybliży poniższy rysunek (rys. 4).



Rys. 4. Trójkąt decyzyjny: KE – PE – RUE

*Źródło: opracowanie własne.*

#### 1.3.1. Komisja Europejska (KE) w trójkącie decyzyjnym

Komisja Europejska, stanowiąc siłę napędową całego systemu instytucjonalnego, jest politycznie niezależną instytucją, reprezentującą i chroniącą interesy całej UE. Podstawę jej funkcjonowania stanowi kolegium komisarzy, po jednym z każdego państwa członkowskiego. Oprócz kolegium, w KE wydzielone są dyrekcje generalne (dyrektoriaty generalne), dyrekcje (dyrektoriaty) oraz wydziały (bliższe informacje o tym zagadnieniu przedstawiono w załączniku 2,

<sup>4</sup> Federica Mogherini od grudnia 2014 r.

<sup>5</sup> Opracowania tego fragmentu dokonano wykorzystując materiały urzędu Publikacji w Luksemburgu oraz materiały ze strony <http://www.euopan-counail.europa.eu>