



KOMISJA EUROPEJSKA

Komisja jest tą instytucją UE, która ma wyłączną inicjatywę ustawodawczą oraz ważne uprawnienia wykonawcze w takich dziedzinach polityki jak konkurencja i handel zewnętrzny. Jest głównym organem wykonawczym Unii Europejskiej, a tworzy ją kolegium komisarzy, w którego skład wchodzi po jednym komisarzu z każdego państwa członkowskiego. Komisja czuwa nad stosowaniem prawa Unii i poszanowaniem traktatów przez państwa członkowskie. Kieruje ona również pracami komitetów odpowiedzialnych za stosowanie prawa unijnego. Dotychczasowy system procedury komitetowej został zastąpiony nowymi instrumentami prawnymi, a mianowicie aktami wykonawczymi i delegowanymi.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 17 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), art. 234, 244-250, 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz [Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich](#) (traktat fuzyjny)^[1].

KONTEKST

Początkowo każda Wspólnota miała swój własny organ wykonawczy: Wysoką Władzę w przypadku Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) z 1951 r. i odrębną komisję dla każdej z dwóch wspólnot powstałych na mocy traktatu rzymskiego w 1957 r. – EWG i Euratomu. Na mocy traktatu fuzyjnego z dnia 8 kwietnia 1965 r. zarówno struktury wykonawcze EWWiS, EWG i Euratomu, jak i budżety tych instytucji (z których najważniejsza była Komisja) zostały połączone w jedną Komisję Wspólnot Europejskich (1.1.2). Po tym jak w 2002 r. traktat EWWiS wygasł po upływie 50 lat od jego przyjęcia, podjęto decyzję^[2], by aktywa EWWiS wróciły do Komisji, która byłaby odpowiedzialna za likwidację pozostałych operacji, za zarządzanie aktywami EWWiS oraz za zapewnienie finansowania działalności badawczej w sektorach związanych z przemysłem węgla i stali.

SKŁAD I STATUS PRAWNY

A. Liczba członków

Przez długi czas w skład Komisji wchodził przynajmniej jeden komisarz z każdego państwa członkowskiego. Komisarzy nie mogło być jednak więcej niż dwóch z każdego

[1]Dz.U. 152 z 13.7.1967, s. 2.

[2]Decyzja Rady 2003/78/WE z dnia 1 lutego 2003 r. ustanawiająca wieloletnie wytyczne techniczne dotyczące programu badawczego Funduszu Badawczego Węgla i Stali Dz.U. L 29, 5.2.2003, s. 28.



państwa. Pierwotnie w Traktacie z Lizbony zapisano, że od dnia 1 listopada 2014 r. liczba komisarzy odpowiadać będzie dwóm trzecim liczby państw członkowskich. Jednocześnie na mocy traktatu wprowadzono element elastyczności, umożliwiając Radzie Europejskiej określenie liczby komisarzy (art. 17 ust. 5 TUE). W 2009 r. Rada Europejska postanowiła, że Komisja będzie nadal posiadała liczbę członków równą liczbie państw członkowskich.

B. Sposób mianowania

Traktat z Lizbony przewiduje, że Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na przewodniczącego Komisji, z uwzględnieniem wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji (zgodnie z załączoną do TUE Deklaracją nr 11 odnoszącą się do art. 17 ust. 6 i 7 traktatu). Parlament wybiera przewodniczącego większością głosów posłów w nim zasiadających (art. 17 ust. 7 TUE).

Rada Unii Europejskiej (zwana dalej „Radą”), stanowiąc większością kwalifikowaną i za porozumieniem z nowo wybranym przewodniczącym, przyjmuje listę pozostałych kandydatów, których zamierza mianować członkami Komisji, zgodnie z propozycjami przedstawionymi przez państwa członkowskie.

Przewodniczący i inni członkowie Komisji, w tym Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, są kolegialnie zatwierdzani w drodze głosowania przez Parlament Europejski, po czym są mianowani przez Radę Europejską stanowiącą większością kwalifikowaną.

Od przyjęcia traktatu z Maastricht mandat członków Komisji jest zrównany z wynoszącą 5 lat kadencją Parlamentu Europejskiego i jest odnawialny.

C. Odpowiedzialność

1. Odpowiedzialność osobista (art. 245 TFUE)

Członkowie Komisji:

- muszą być w pełni niezależni w wykonywaniu swych obowiązków, w ogólnym interesie Unii; w szczególności nie wolno im zwracać się o instrukcje ani ich przyjmować od żadnego rządu czy innego organu zewnętrznego;
- nie mogą wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej.

Na wniosek Rady lub samej Komisji komisarze mogą zostać zdymisjonowani przez Trybunał Sprawiedliwości w razie naruszenia powyższych zobowiązań lub poważnego uchybienia (art. 247 TFUE).

2. Odpowiedzialność zbiorowa

Na mocy art. 234 TFUE Komisja ponosi odpowiedzialność przed Parlamentem jako kolegium. Jeżeli Parlament przyjmie wniosek o wotum nieufności wobec Komisji, wszyscy jej członkowie są zobowiązani do złożenia dymisji, w tym Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, w zakresie, w jakim sprawa dotyczy jego obowiązków w ramach Komisji.



ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE

Komisja pracuje pod politycznym kierownictwem przewodniczącego, który decyduje o jej organizacji wewnętrznej. Przewodniczący rozdziela zakres obowiązków między członków Komisji. W ten sposób każdy komisarz przejmuje odpowiedzialność za konkretny obszar polityki i kierownictwo nad odnośnymi departamentami administracyjnymi. Po uzyskaniu zgody kolegium przewodniczący mianuje wiceprzewodniczących spośród członków kolegium. Wysoki przedstawiciel jest z urzędu jednym z wiceprzewodniczących Komisji. Członek Komisji jest zobowiązany do złożenia dymisji, jeżeli przewodniczący, po uzyskaniu zgody kolegium, tego zażąda.

Komisja ma do dyspozycji sekretariat generalny, składający się z 33 dyrekcji generalnych, które opracowują politykę, akty prawne i fundusze UE, zarządzają nimi i je wdrażają. Ponadto działają również 20 wyspecjalizowane departamenty (urzędy i agencje), które zajmują się zagadnieniami doraźnymi lub przekrojowymi. Należą do nich Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, Służba Prawna, Archiwum Historyczne, Urząd Publikacji, Europejski Ośrodek Strategii Politycznej i grupa zadaniowa ds. negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem na podstawie art. 50. Działalność prowadzi również sześć agencji wykonawczych, takich jak Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych, które wykonują zadania powierzone im przez Komisję, choć posiadają własną osobowość prawną. Z kilkoma wyjątkami Komisja podejmuje decyzje większością głosów (art. 250 TFUE).

Komisja spotyka się co tydzień, by omówić kwestie sensytywne politycznie i przyjąć wnioski, które należy uzgodnić w procedurze ustnej, podczas gdy kwestie mniej sensytywne są przyjmowane w procedurze pisemnej. Środki dotyczące zarządzania i administrowania mogą zostać przyjęte w ramach procedury uprawnienia, za pośrednictwem której kolegium komisarzy przyznaje jednemu ze swoich członków uprawnienia do podejmowania decyzji w jego imieniu (odnosi się to w szczególności do dziedzin takich jak pomoc dla rolników czy środki antydumpingowe), lub w drodze subdelegacji, kiedy to uprawnienia do podejmowania decyzji są przekazywane na szczebel administracyjny, zwykle dyrektorom generalnym.

UPRAWNIENIA

A. Prawo inicjatywy

Zasadniczo Komisja posiada wyłączone prawo inicjatywy w unijnym procesie stanowienia prawa (art. 17 ust. 2 TUE). Przygotowuje wnioski ustawodawcze, które są następnie przyjmowane przez obie instytucje decyzyjne: Parlament Europejski i Radę.

1. Pełna inicjatywa: prawo do przedstawiania wniosków

a. Inicjatywa ustawodawcza

Prawo do przedstawiania wniosków stanowi pełne prawo inicjatywy, ponieważ jest ono zawsze wyłączone i nakłada pewne ograniczenia na władzę decyzyjną, która nie może podjąć decyzji bez istnienia wniosku, a swoje decyzje musi opierać na wnioskach w przedstawionej formie.



Komisja przygotowuje i przedkłada Radzie i Parlamentowi wszelkie wnioski ustawodawcze (dotyczące rozporządzeń lub dyrektyw) niezbędne do wdrażania traktatów ([1.2.3](#)).

b. Inicjatywa budżetowa

Komisja przygotowuje projekt budżetu, który następnie przedkłada Radzie i Parlamentowi zgodnie z art. 314 TFUE ([1.2.5](#)). Co roku każda instytucja z wyjątkiem Komisji sporządza preliminarz uwzględniający wszystkie dochody i wydatki, który przesyła Komisji do dnia 1 lipca (art. 39 ust. 1 rozporządzenia finansowego). Podobnie każdy organ utworzony na mocy traktatów, który posiada osobowość prawną i otrzymuje wkład pochodzący z budżetu, przesyła Komisji preliminarz do dnia 31 stycznia każdego roku. Następnie Komisja przekazuje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie preliminarz agencji UE i proponuje kwotę wkładu dla każdego organu UE oraz liczbę pracowników, której wedle jej uznania dany organ potrzebuje na kolejny rok budżetowy.

W odniesieniu do systemu zasobów własnych Unii podstawowa decyzja w sprawie zasobów własnych musi zostać przyjęta jednomyślnie przez Radę, na wniosek Komisji (art. 17 TUE) i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą. Możliwe jest ustanowienie nowych kategorii zasobów własnych i zniesienie istniejących w każdej chwili (art. 311 ust. 3 TFUE), ale takie decyzje mogą być przyjmowane wyłącznie na podstawie wniosku Komisji (art. 17 ust. 2 TUE). Ponadto na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Trybunałem Obrachunkowym Rada określa metody i procedurę, zgodnie z którymi dochody budżetowe są udostępniane w budżecie UE (art. 322 ust. 2 TFUE).

c. Stosunki z państwami trzecimi

Z upoważnienia Rady Komisja jest odpowiedzialna za negocjowanie umów międzynarodowych zgodnie z art. 207 i 218 TFUE, które następnie przedkłada Radzie w celu ich zawarcia. Dotyczy to także negocjacji w sprawie przystąpienia do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 6 ust. 2 TUE). W dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa negocjacje nad umowami prowadzi wysoki przedstawiciel Unii. Na mocy art. 50 TUE i art. 218 ust. 3 TFUE Komisja przedstawia także zalecenia w sprawie otwarcia negocjacji dotyczących wystąpienia z UE.

2. Ograniczona inicjatywa: prawo do przedstawiania zaleceń lub opinii

a. W kontekście unii gospodarczej i walutowej ([2.6.2](#))

Komisja uczestniczy w zarządzaniu unią gospodarczą i walutową (UGW). Przedkłada ona Radzie:

- zalecenia do opracowania projektu ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i ostrzeżenia, jeśli polityka ta może być niezgodna z wytycznymi (art. 121 ust. 4 TFUE);
- propozycje oceny, na podstawie których Rada stwierdza, czy dane państwo członkowskie posiada nadmierny deficyt (art. 126 ust. 6 TFUE);



- zalecenia w sprawie środków, które należy przyjąć w przypadku, gdy dane państwo członkowskie spoza strefy euro ma trudności w bilansie płatniczym, jak przewidziano w art. 143 TFUE;
- zalecenia dotyczące kursów wymiany wspólnej waluty w stosunku do innych walut oraz ogólnych wytycznych polityki kursowej, zgodnie z art. 219 TFUE.
- oceny krajowych planów politycznych i projekty zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru.

b. W ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

W tej dziedzinie liczne kompetencje Komisji zostały przekazane Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ). Komisja może jednak wspierać wysokiego przedstawiciela, gdy przedkłada on Radzie decyzje dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 30 TUE). Wysoki przedstawiciel jest także wiceprzewodniczącym Komisji.

B. Uprawnienia w zakresie monitorowania wdrażania prawa unijnego

Traktaty nakładają na Komisję obowiązek zapewnienia właściwego wdrożenia samych traktatów oraz wszelkich decyzji wykonawczych (prawo wtórne). Komisja odgrywa zatem rolę strażniczki traktatów. Swoje zadanie pełni przede wszystkim, korzystając z ustanowionej w art. 258 TFUE procedury stosowanej wobec państw członkowskich wówczas, gdy uchybiły one zobowiązaniom wynikającym z traktatów.

C. Uprawnienia wykonawcze

1. Uprawnienia przewidziane na mocy traktatów

Komisja posiada następujące główne uprawnienia:

- wykonanie budżetu (art. 17 ust. 1 TUE i art. 317 TFUE); Po przyjęciu budżetu, od dnia 1 stycznia następnego roku budżetowego każde państwo członkowskie dokonuje płatności należnych UE^[3] w formie miesięcznych składek do budżetu UE, które są zdeponowane na rachunku bankowym otwartym w imieniu Komisji Europejskiej w krajowym ministerstwie finansów lub banku centralnym;
- upoważnienie państw członkowskich do przyjęcia środków ochronnych określonych w traktatach, w szczególności w okresach przejściowych (np. art. 201 TFUE);
- egzekwowanie przestrzegania reguł konkurencji, w szczególności poprzez kontrolowanie pomocy przyznawanej przez państwo, zgodnie z art. 108 TFUE.

W odniesieniu do pakietów pomocy finansowej utworzonych w celu zażegnania kryzysu zadłużeniowego w niektórych państwach członkowskich Komisja jest również odpowiedzialna za zarządzanie środkami pochodzącymi z budżetu UE i gwarantowanymi w jego ramach. Komisja jest także uprawniona do wprowadzenia zmiany do procedury głosowania w Europejskim Mechanizmie Stabilności (EMS), upoważniając radę zarządzającą do przyjmowania decyzji specjalną większością kwalifikowaną (85 %) zamiast w drodze jednomyślności, jeśli uzna (w porozumieniu

[3] Jak określono w rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 609/2014, Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39.



z EBC), że nieprzyjęcie decyzji związanej z przyznaniem pomocy finansowej groziłoby równowadze gospodarczej i finansowej strefy euro (art. 4 ust. 4 porozumienia ustanawiającego EMS) (2.6.8).

2. Przekazanie uprawnień przez Parlament i Radę

Zgodnie z art. 291 TFUE Komisja wykonuje uprawnienia powierzone jej w celu wprowadzenia w życie aktów ustawodawczych przyjętych przez Parlament i Radę.

Traktat z Lizbony wprowadził nowe przepisy i nowe zasady ogólne „dotyczące trybu kontroli przez Państwa Członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję” (art. 291 ust. 3 TFUE i rozporządzenie (UE) nr 182/2011). Zastępują one poprzednie systemy komitetowe dwoma nowymi instrumentami, tj. procedurą doradczą i procedurą sprawdzającą. Prawo kontroli, z którego korzystają Parlament i Rada, zostało formalnie włączone do przepisów, a w przypadku konfliktu przewidziano procedurę odwoławczą.

3. Akty delegowane

W Traktacie z Lizbony wprowadzono również nową kategorię przepisów prawnych, stanowiących formę pośrednią między aktami ustawodawczymi a wykonawczymi. Te „akty delegowane o charakterze nieustawodawczym” (art. 290 TFUE) są aktami „o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego” (zwanego również „aktem podstawowym”). Co do zasady Parlamentowi i Radzie przysługują takie same prawa w zakresie sprawowania nadzoru.

D. Uprawnienia regulacyjne i uprawnienia w zakresie procedury konsultacji

Na mocy traktatów w niewielu przypadkach nadaje się Komisji pełne uprawnienia regulacyjne. Jednym z wyjątków od tej zasady jest art. 106 TFUE, który upoważnia Komisję do czuwania nad stosowaniem przepisów Unii dotyczących przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw świadczących usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym i, w miarę potrzeby, kierowania stosownych dyrektyw lub decyzji do państw członkowskich.

W traktatach przyznaje się Komisji prawo do formułowania zaleceń lub przedstawiania sprawozdań i opinii w wielu kwestiach. Wprowadzono również obowiązek zasięgania opinii Komisji przy podejmowaniu pewnych decyzji, takich jak przyjęcie do Unii nowych państw członkowskich (art. 49 TUE). Komisja jest proszona o opinię zwłaszcza w sprawie zmian w statutach innych instytucji i organów, takich jak Statut posła do Parlamentu Europejskiego, Statut Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Statut Trybunału Sprawiedliwości.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Komisja jest głównym partnerem Parlamentu w sprawach ustawodawczych i budżetowych. Parlamentarna kontrola programu pracy Komisji i jego wykonania ma coraz większe znaczenie dla wzmocnienia legitymacji demokratycznej sprawowania rządów w UE. Roczny projekt budżetu jest wnioskiem zawierającym projekt budżetu, który zostaje przedłożony Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 1 września roku poprzedzającego rok, w którym budżet ma zostać wykonany (rok n-1). Komisja przekazuje także wniosek do wiadomości parlamentom narodowym. Ponadto Komisja



sporządza własny preliminarz, które przesyła również osobno Parlamentowi i Radzie do zatwierdzenia. Zgodnie z art. 319 TFUE Parlament ma prawo udzielić Komisji absolutorium.

Decyzja w sprawie zasobów własnych jest podejmowana zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą (art. 289 ust. 2 TFUE), na wniosek Komisji (art. 311 ust. 2 TFUE) i po **konsultacji z Parlamentem**. Podczas gdy podstawowa decyzja w sprawie zasobów własnych jest przyjmowana w procedurze konsultacji, odpowiednie środki wykonawcze (zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE) są przyjmowane przez Radę po uzyskaniu **zgody Parlamentu**, na podstawie wniosku Komisji (art. 311 ust. 3 TFUE).

Giorgio Mussa
10/2021

