



## PARLAMENT EUROPEJSKI: UPRAWNIENIA

Parlament pełni instytucjonalną rolę w kształtowaniu polityki europejskiej, sprawując różne funkcje. Poszanowanie zasad demokracji na szczeblu europejskim jest zapewnione przez udział Parlamentu w procesie ustawodawczym, jego uprawnienia budżetowe i kontrolne, uczestniczenie w przeglądzie Traktatów oraz prawo do interweniowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 223-234 oraz 314 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### CELE

Jako instytucja reprezentująca obywateli Europy Parlament stanowi demokratyczną podstawę Unii Europejskiej. Jeżeli UE ma mieć pełną legitymację demokratyczną, Parlament musi w pełni uczestniczyć w europejskim procesie ustawodawczym i sprawować w imieniu obywateli kontrolę polityczną nad innymi instytucjami unijnymi.

### UPRAWNIENIA TYPU KONSTITUCYJNEGO I UPRAWNIENIA RATYFIKACYJNE (1.2.4)

Od czasu Jednolitego aktu europejskiego zawieranie wszystkich traktatów o przystąpieniu nowych państw członkowskich oraz traktatów stowarzyszeniowych podlega zgodzie Parlamentu. Na mocy tego samego aktu procedurę tę stosuje się też do umów międzynarodowych mających duże skutki budżetowe dla Unii (zamiast postępowania pojedynczego wprowadzonego w 1975 r.). Traktat z Maastricht rozszerzył ją na umowy ustanawiające specjalne ramy instytucjonalne lub powodujące zmiany aktu przyjętego w drodze procedury współdecyzji. Parlament musi także wyrazić zgodę w przypadku aktów związanych z ordynacją wyborczą (od czasu Traktatu z Maastricht). Od chwili wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu zgoda Parlamentu jest wymagana, gdy Rada pragnie ogłosić, że istnieje wyraźne niebezpieczeństwo popełnienia przez państwo członkowskie poważnego naruszenia podstawowych zasad Unii, przed skierowaniem do tego państwa członkowskiego zaleceń lub nałożeniem na nie kar. Z drugiej strony każda zmiana Statutu posła do Parlamentu Europejskiego musi uzyskać zgodę Rady.

Od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony Parlament może podjąć inicjatywę zmiany traktatów i podejmuje ostateczną decyzję dotyczącą powołania konwentu



przygotowującego przyszłą zmianę traktatów (art. 48 ust. 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)).

## **UCZESTNICTWO W PROCESIE USTAWODAWCZYM (1.2.3)**

Parlament w różnym stopniu bierze udział w przyjmowaniu unijnych aktów prawnych, zgodnie z właściwą w danym przypadku podstawą prawną. Z organu czysto doradczego Parlament przekształcił się stopniowo w instytucję współdecydującą na równi z Radą.

### **A. Zwykła procedura ustawodawcza**

Po wejściu w życie Traktatu z Nicei (1.1.4) procedura współdecyzji miała zastosowanie do 46 podstaw prawnych Traktatu WE. Zasadniczo procedura ta stawiała Parlament na równi z Radą. Jeżeli obie instytucje osiągały porozumienie, akt prawny był przyjmowany w pierwszym lub w drugim czytaniu; jeżeli nie osiągnięto porozumienia, akt mógł być przyjęty tylko po pomyślnym postępowaniu pojedynczym.

Na mocy Traktatu z Lizbony (1.1.5) procedura współdecyzji stała się zwykłą procedurą ustawodawczą (art. 294 TFUE). Podlega jej obecnie ponad czterdzieści nowych obszarów polityki, np. w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, handlu zagranicznego, polityki ochrony środowiska oraz wspólnej polityki rolnej (WPR).

### **B. Konsultacja**

Procedura konsultacji jest nadal stosowana w sprawach, o których mowa w art. 27, 41 i 48 TUE, a także w sprawach dotyczących podatków, konkurencji, harmonizacji ustawodawstwa w dziedzinach niezwiązanych z rynkiem wewnętrznym oraz w niektórych aspektach polityki społecznej.

### **C. Współpraca (zniesiona)**

Procedura współpracy (dawny art. 252 Traktatu WE) została wprowadzona Jednolitym aktem europejskim i rozszerzona Traktatem z Maastricht na większość kwestii ustawodawczych, w których Rada stanowi większością głosów. Ta procedura zobowiązywała Radę do uwzględnienia w drugim czytaniu poprawek Parlamentu Europejskiego przyjętych bezwzględną większością głosów, jeżeli zostały one przejęte przez Komisję. Jej wprowadzenie oznaczało narodziny prawdziwych uprawnień ustawodawczych Parlamentu, ale w końcu została uchylona po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (1.1.5).

### **D. Zgoda**

Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht procedurę zgody stosowano do kilku obszarów ustawodawstwa, w których Rada stanowi jednomyślnie, a które od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu ograniczają się do funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Na mocy Traktatu z Lizbony niektóre nowe zagadnienia podlegają tej procedurze, obecnie znanej jako procedura zatwierdzająca, np. art. 7, 14, 17, 27, 48, 50 TUE oraz art. 19, 83, 86, 218, 223, 311, 312 TFUE, a także środki, które muszą zostać przyjęte przez Radę, w przypadku gdy konieczne okazuje się podjęcie przez Unię działania,



a Traktaty nie przewidują w tym względzie uprawnień do podjęcia działania (art. 352 TFUE).

#### **E. Inicjatywa ustawodawcza**

Traktat z Maastricht przyznał Parlamentowi prawo inicjatywy ustawodawczej, lecz ograniczało się ono do zwrócenia się do Komisji o przedstawienie wniosku. Prawo to zostało zachowane w Traktacie z Lizbony (art. 225 TFUE) i przedstawione w bardziej szczegółowy sposób w porozumieniu międzyinstytucjonalnym między Parlamentem a Komisją.

### **UPRAWNIENIA BUDŻETOWE (1.2.5)**

Traktat z Lizbony znosi stosowany podział na wydatki obowiązkowe i wydatki nieobowiązkowe. Stawia poza tym Parlament na równi z Radą w rocznej procedurze budżetowej, która obecnie upodabnia się do zwykłej procedury ustawodawczej.

Parlament pozostaje jednym z dwóch organów władzy budżetowej (art. 314 TFUE). Uczestniczy w procedurze budżetowej od etapu przygotowania, zwłaszcza w ustalaniu ogólnych wytycznych i charakteru wydatków. Parlament uchwala budżet i kontroluje jego wykonanie (art. 318 TFUE). Udziela absolutorium z wykonania budżetu (art. 319 TFUE).

Wreszcie, Parlament musi zatwierdzić wieloletnie ramy finansowe (WRF) (art. 312 TFUE). WRF na lata 2014-2020 są pierwszymi przyjętymi zgodnie z TFUE.

### **KONTROLA NAD WŁADZĄ WYKONAWCZĄ**

Parlament posiada szereg uprawnień kontrolnych. Rozpatruje ogólne sprawozdanie roczne przedłożone mu przez Komisję (art. 233 TFUE) i nadzoruje wraz z Radą akty wykonawcze i akty delegowane Komisji (art. 290 i art. 291 TFUE).

#### **A. Powołanie Komisji**

W 1981 r. Parlament nieformalnie zaczął zatwierdzać powołanie Komisji, badając i akceptując jej program. Jednak dopiero od momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht (1992 r.) wymagana jest jego zgoda, zanim państwa członkowskie będą mogły mianować przewodniczącego i członków Komisji jako organu kolegialnego. W Traktacie z Amsterdamu posunięto się jeszcze dalej i wprowadzono ponadto wymóg uprzedniego zatwierdzenia przez Parlament kandydata na przewodniczącego Komisji przed wyznaczeniem pozostałych jej członków. W 1994 r. Parlament wprowadził również przesłuchania kandydatów na komisarzy. Zgodnie z Traktatem z Lizbony kandydat na przewodniczącego Komisji musi być wybierany z uwzględnieniem wyników wyborów europejskich. W związku z tym w rezolucji z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.<sup>[1]</sup> Parlament wezwał europejskie partie polityczne do mianowania kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej, aby wzmocnić polityczną legitymację obu instytucji. Od 2014 r. wprowadzono tzw. procedurę wyłaniania głównych kandydatów (Spitzenkandidaten),

---

[1]Dz.U. C 419, 16.12.2015, s. 185.



w której europejskie partie polityczne przed wyborami europejskimi mianują swoich kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji (1.3.3).

#### **B. Wotum nieufności**

Możliwość zgłoszenia wotum nieufności dla Komisji została wprowadzona już w traktacie rzymskim. Obecnie ogólne przepisy dotyczące posiadanego przez Parlament prawa do głosowania nad wotum nieufności dla Komisji są zawarte w art. 17 ust. 8 TUE i art. 234 TFUE. Aby wotum zostało przyjęte, musi być przegłosowane dwoma trzecimi oddanych głosów i większością głosów posłów do Parlamentu. Przegłosowanie wotum nieufności prowadzi do ustąpienia całej Komisji jako organu, w tym Wiceprzewodniczącego Komisji / Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który rezygnuje z obowiązków pełnionych w Komisji. Do chwili obecnej Parlament bezskutecznie kilkakrotnie próbował wykorzystać odnośne przepisy Traktatu i przepisy je poprzedzające, aby usunąć kolegium komisarzy.

#### **C. Pytania parlamentarne**

Każdy poseł może przedłożyć pytanie wymagające odpowiedzi na piśmie, skierowane do przewodniczącego Rady Europejskiej, Rady, Komisji lub Wiceprzewodniczącego Komisji / Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 230 TFUE Komisja udziela odpowiedzi ustnej lub pisemnej na pytania postawione przez Parlament lub jego posłów, a wysłuchania Rady Europejskiej i Rady przez Parlament odbywają się zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie Rady Europejskiej i regulaminie Rady.

Pytania parlamentarne mają formę pytań pisemnych i pytań ustnych wymagających lub niewymagających debaty oraz pytań wnoszonych podczas tury pytań.

#### **D. Komisje śledcze**

Zgodnie z art. 226 TFUE Parlament jest uprawniony do ustanowienia tymczasowej komisji śledczej do zbadania zarzutów naruszenia lub niewłaściwego administrowania w stosowaniu prawa Unii. Ten sam artykuł przewiduje, że szczegółowe postanowienia dotyczące wykonywania uprawnień śledczych określa Parlament Europejski, stanowiąc w drodze rozporządzeń z własnej inicjatywy po uzyskaniu zgody Rady i Komisji. Do czasu przyjęcia takiego rozporządzenia uprawnienia śledcze wykonywane są zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z 1995 r., załączonym do Regulaminu Parlamentu<sup>[2]</sup>. Parlament wielokrotnie wyrażał potrzebę poprawy komunikacji i współpracy między tymi trzema instytucjami w celu umożliwienia mu wypełniania mandatu opartego na art. 226 TFUE. W 2014 r. Parlament przyjął rezolucję ustawodawczą w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie szczegółowych przepisów regulujących wykonywanie przez Parlament Europejski uprawnień śledczych<sup>[3]</sup>. Jednakże negocjacje między trzema instytucjami

---

[2]Decyzja 95/167/WE, Euratom, EWWiS Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 19 kwietnia 1995 r. w sprawie szczegółowych przepisów regulujących egzekwowanie przez Parlament Europejski jego prawa do prowadzenia dochodzeń (Dz.U. L 113 z 19.5.1995, s. 1).

[3]Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego w sprawie szczegółowych przepisów regulujących wykonywanie przez Parlament Europejski uprawnień śledczych i zastępującego decyzję 95/167/WE, Euratom, EWWiS Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. C 443 z 22.12.2017, s. 39)



dotyczące wniosku stale znajdowały się w martwym punkcie. W związku z tym w kwietniu 2019 r. Parlament przyjął rezolucję<sup>[4]</sup>, w której wyraził głęboki sprzeciw wobec postawy Rady i Komisji, które po ponad czteroletnim okresie nieformalnych spotkań nadal uniemożliwiają zorganizowanie formalnego posiedzenia w celu omówienia ewentualnych rozwiązań dla zidentyfikowanych problemów. W rezolucji Parlament uznaje, że Rada i Komisja nie zastosowały się do zasady współpracy międzyinstytucjonalnej i zwraca się do nich o wznowienie negocjacji dotyczących tej kwestii z nowo wybranym Parlamentem.

#### **E. Kontrola wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa**

Parlament jest uprawniony do otrzymywania informacji w tych obszarach i może kierować do Rady pytania lub zalecenia. Opinia Parlamentu musi być zasięgana w sprawie najważniejszych kwestii i podstawowych kierunków wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) (art. 36 TUE). Wprowadzenie porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami (2013/C 373/01) pozwoliło również usprawnić procedury konsultacji w sprawie WPZiB w odniesieniu do aspektów finansowych. Utworzenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa pozwala zwiększyć wpływ Parlamentu, ponieważ osoba mianowana na to stanowisko jest również wiceprzewodniczącym Komisji.

## **ODWOŁANIA DO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI**

Parlament ma prawo do wszczynania postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości w przypadkach naruszenia Traktatu przez inną instytucję.

Ma też prawo interwencji, tj. może dołączyć do jednej ze stron w danej sprawie. Parlament skorzystał z tego prawa w mającej historyczne znaczenie sprawie „Isoglucose” (wyrok z dnia 29 października 1980 r. w sprawach 138 i 139/79), w której Trybunał uznał rozporządzenie Rady za nieważne, ponieważ nie dopełniła ona obowiązku skonsultowania się z Parlamentem. W przypadku postępowania o zaniechanie działania (art. 265 TFUE) Parlament może wszcząć przed Trybunałem Sprawiedliwości postępowanie przeciwko danej instytucji o naruszenie Traktatu, jak w sprawie 13/83, w której wydane zostało orzeczenie na niekorzyść Rady, gdyż nie przyjęła ona środków związanych ze wspólną polityką transportową.

Zgodnie z Traktatem z Amsterdamu Parlament mógł wnieść skargę o unieważnienie aktu prawnego tylko w celu ochrony swych prerogatyw. Od czasu Traktatu z Nicei nie musi on już wyrażać szczególnego zaniepokojenia; ma odtąd prawo rozpoczynać procedury na równi z Radą, Komisją i państwami członkowskimi. Parlament może być stroną pozwaną w przypadku skargi o unieważnienie aktu przyjętego w drodze procedury współdecyzji lub gdy jeden z jego aktów ma na celu wywarcie skutków prawnych w stosunku do podmiotów trzecich. Artykuł 263 TFUE utrzymuje więc w mocy orzeczenia Trybunału w sprawach 320/81, 294/83 i 70/88.

---

[4]Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie negocjacji z Radą i Komisją w sprawie wniosku ustawodawczego dotyczącego rozporządzenia o uprawnieniach śledczych Parlamentu Europejskiego (P8\_TA(2019)0440).



Parlament może ponadto zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie wstępnej opinii w sprawie zgodności umowy międzynarodowej z Traktatem (art. 218 TFUE).

#### **PETYCJE (4.1.4)**

Obywatele Unii, korzystając z prawa do składania petycji, kierują swoje petycje do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego (art. 227 TFUE).

#### **EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA (4.1.5)**

Parlament pod kierunkiem Komisji Petycji organizuje wysłuchanie, na którym wypowiadają się organizatorzy zatwierdzonych europejskich inicjatyw obywatelskich. W dniu 17 kwietnia 2019 r. Parlament i Rada formalnie przyjęły nowe rozporządzenie dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej<sup>[5]</sup>, które obecnie oczekuje na oficjalną publikację. Nowe zasady będą obowiązywać od 2020 r.

#### **MIANOWANIE RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Na mocy Traktatu z Lizbony Parlament Europejski wybiera Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 228 TFUE) ([1.3.16](#)).

Eeva Pavy  
05/2019

---

[5]<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-92-2018-INIT/pl/pdf>

