

Marek Rewizorski*

Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

Uwagi ogólne

System instytucjonalny to nie tylko układ instytucji i organów, ale także specyficzne zasady postępowania wyznaczające relacje między nimi. Owe relacje możemy rozumieć zarówno jako „zasady prawa”, czyli normy obowiązującego prawa lub ich logiczne konsekwencje, które oceniane są jako podstawowe dla tego systemu prawa bądź jego części, jak i jako wzorce określonych zachowań, wskazujące jakieś stany rzeczy, które zamierza się osiągnąć, stosując dyrektywy mające charakter instrumentalny, prowadzące do zrealizowania celu.¹ Sławomira Wronkowska, Maciej Zieliński i Zygmunt Ziemiński zaproponowali uznawanie zasad prawa za „wzorce regulacji”.² Można spotkać się także z próbami utożsamiania ich z postulatami zawierającymi oceny i określającymi pożądany stan rzeczy.³ Jeszcze inne podejście prezentuje Zdzisław Brodecki, który – przenosząc zasady prawa na grunt działalności Unii Europejskiej – zauważa, że zarówno te, które można uznać za zasady ogólne UE, jak i te, które leżą u podstaw jej systemu instytucjonalnego, trzeba poddać oglądowi na trzech poziomach analizy. Zasady prawa Unii Europejskiej tkwią bowiem immanentnie w regulach, politykach bądź „zwykłych” precedensach.⁴ Zasady UE, zdaniem Z. Brodeckiego, dzielimy na:

* Dr **Marek Rewizorski** – Instytut Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej.

¹ M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 17.

² S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 24–25.

³ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 95.

⁴ Z. Brodecki, *Idee, zasady ogólne i zasady w porządku prawnym Unii Europejskiej w: Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mik, Toruń 2007, s. 13.

- „zasady-reguły”, które tworzy prawodawca unijny w oparciu o wiążące przepisy uregulowane zarówno w pierwotnych, jak i wtórnych unijnych aktach prawnych,
- „zasady-polityki” – tworzone przez prawodawcę i sędziego unijnego w oparciu o wiążące postanowienia instytucji Unii Europejskiej, które są uchwalane w granicach jurysdykcji i na podstawie określonej procedury,
- „zasady-precedensy”, inaczej rozumiane jako „zwykłe” precedensy – tworzone przez sędziów i obowiązujące jako prawomocne źródło prawa UE.⁵

Zdzisław Brodecki, opierając system instytucjonalny Unii Europejskiej na powyższych zasadach, uznał, że istnienie trzech podstawowych grup aktorów instytucjonalnych w Unii stanowi punkt wyjścia do sformułowania nowej zasady czy też szerzej – teorii trójpodziału władz. Zdaniem Brodeckiego rozwijanie procesów integracyjnych w Europie wymaga harmonijnych relacji między:

- władzą reprezentującą interes obywateli Unii (Parlament Europejski),
- władzą reprezentującą interes państw członkowskich (Rada, Rada Europejska),
- władzą reprezentującą interes Unii Europejskiej (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Komisja).

Działalność tych instytucji ma się charakteryzować harmonijnym wcielaniem w życie znanych z filozofii prawa pojęć demokracji, efektywności i sprawiedliwości, co – jak zauważył Brodecki – można uznać za model idealny, akceptowany w Traktacie Lizbońskim ze względu na narastający problem deficytu demokracji w UE, niechęć do wzmacniania pozycji Komisji i ambiwalentny stosunek do aktywności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości UE. Temu ostatniemu zarzuca się stworzenie swoistego „rządu sędziów” nieodpowiedzialnego politycznie, zmniejszającego znaczenie prawodawstwa krajowego i ograniczającego suwerenność państw członkowskich.⁶

Przykład Trybunału Sprawiedliwości wskazuje na znaczenie trwających już kilkadziesiąt lat konfliktów kompetencyjnych, które pojawiają się między zwolennikami prymatu prawa Unii Europejskiej nad krajowym a wyznającymi tradycyjny pogląd o suwerenności państw narodowych. W wielu sprawach, np.: *Costa p. ENEL (6/64)*, *Walt Wilhelm (14/68)*, *Simmenthal (106/77)* oraz *Internationale Handelsgesells-*

⁵ Ibidem.

⁶ Z. Brodecki, *Prawo integracji w Europie*, Warszawa 2006, s. 36–39.

chaft (11/70), podkreśla się nie tylko prymat prawa Unii Europejskiej nad krajowym, ale także znaczenie podziału kompetencji między państwa i instytucje europejskie, które w swojej działalności nie powinny wykroczać poza nadane im uprawnienia⁷. Wskazuje na to często przytaczana teza wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej Trybunału Sprawiedliwości) w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*, zgodnie z którą: „ważność środków stosowanych przez instytucje Wspólnot [Unii Europejskiej – M.R.] może być oceniana wyłącznie w świetle prawa wspólnotowego [obecnie prawa Unii Europejskiej – przyp. M.R.]. Prawo wynikające z Traktatu [Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – M.R.], będącego niezależnym źródłem prawa, nie może być z samej swej natury uchylone przez prawo wewnętrzne, niezależnie od jego rangi, bez podważenia jego charakteru jako prawa wspólnotowego i bez podawania w wątpliwość podstaw prawnych Wspólnoty. W związku z tym ważność środków Wspólnoty oraz ich skuteczność w prawie wewnętrznym nie może być podważana przez stwierdzenie, że jest ono rzekomo przeciwne prawom fundamentalnym sformułowanym w konstytucji państwa członkowskiego czy też zasadom jego konstytucyjnej natury”⁸.

Należy zauważyć, że istnieje wiele klasyfikacji zasad regulujących relacje międzyinstytucjonalne w Unii Europejskiej. Marta Witkowska, dokonując próby wyjaśnienia zasad instytucjonalnych UE w szerszym kontekście normatywnym, podkreśla ich systemowy charakter. W jej ujęciu zasady systemowe to procedury traktatowe, nad których zastosowaniem czuwa Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.⁹ Uznaje ona, że u podstaw konstrukcji instytucjonalnej Unii Europejskiej, stanowiących o różnym stopniu i rodzaju interakcji między instytucjami i organami, leżą zasady: równowagi instytucjonalnej, jednolitych ram instytucjonalnych, autonomii instytucjonalnej, lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej oraz zasady ograniczonych kompetencji (upoważnienia jednostkowego).¹⁰ Wspominany już Z. Brodecki wyróżnia zasady: równowagi instytucjonalnej, autonomii instytucjonalnej, jedności instytucjonalnej, różnorodności instytucjonalnej oraz wierności celom

⁷ Z. Brodecki, *Substrat-prawo w: Europa urzędników*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2009, s. 61.

⁸ Sprawa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft GmbH p. Einfuhr – und Vorratssstelle für Getreide und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1161 w: *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, Warszawa 2005, s. 44.

⁹ M. Witkowska, op.cit., s. 21.

¹⁰ *Ibidem*, s. 121.

Unii Europejskiej.¹¹ Jedną z nowszych klasyfikacji zasad rządzących działalnością instytucji i organów unijnych prezentuje Maciej Górka. W jego ujęciu na podstawie art. 13 TUE można wyróżnić zasady: autonomii instytucjonalnej, równowagi instytucjonalnej, jednolitych ram instytucjonalnych oraz lojalnej współpracy.¹²

Na uwagę zasługuje fakt, że wskazani autorzy każdorazowo wymieniali cztery zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, tj. zasadę autonomii instytucjonalnej, zasadę równowagi instytucjonalnej, zasadę jednolitych ram instytucjonalnych (jedności instytucjonalnej u Z. Brodeckiego) oraz zasadę lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej. Wydaje się, że tym właśnie tropem podąża prawodawca unijny, który dokonuje ekspozycji zasad systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w art. 13 TUE, zaliczając do nich:

- zasadę autonomii instytucjonalnej (art. 13 ust. 2 TUE), stanowiącą, że każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów;
- zasadę równowagi instytucjonalnej (art. 13 ust. 2), zgodnie z którą instytucja działa zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach określonych w traktatach. Nie może też wkraczać w kompetencje innych instytucji i organów;
- zasadę jednolitych ram instytucjonalnych. Stanowi ona, że Unia dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom państw członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań (art. 13 ust. 1 TUE);
- zasadę lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej, którą można określić mianem szczególnej zasady solidarności. Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego została ona po raz pierwszy zapisana w traktatach. Zgodnie bowiem ze zdaniem drugim art. 13 ust. 2 TUE: „Instytucje lojalnie ze sobą współpracują”. W dalszym ciągu jej podstawą jest ogólna zasada solidarności (regulująca relacje między państwami członkowskimi a instytucjami) sformułowana w art. 4 TUE, co wynika także z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Ze względu na istotną rolę, jaką odgrywają przytoczone zasady w unijnym systemie instytucjonalnym, warto poddać je bliższemu oglądowi.

¹¹ Z. Brodecki, *Prawo...*, s. 39–41.

¹² J. Barcz, M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. XX.

Zasada autonomii instytucjonalnej

Jak wspomniano, istotą autonomii instytucjonalnej (art. 13 ust. 2 TUE) jest to, że każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów. Niniejszą zasadę należy odróżnić od zasady autonomii prawa unijnego, zgodnie z którą prawo UE (dawniej prawo wspólnotowe) stanowi nowy, odrębny porządek prawny i jest niezależne od prawa krajowego państw członkowskich.¹³ O ile zasada autonomii prawa Unii Europejskiej ma fundamentalne znaczenie, gdyż daje gwarancję jednolitego jego stosowania na obszarze całej UE, to znaczenie zasady autonomii instytucjonalnej jest odmienne. Autonomię instytucji unijnych należy w świetle analizowanej zasady rozumieć jako zespół praw, których przyznanie pozwala instytucjom m.in. na:

- uchwalanie nieoznaczonych aktów prawa UE (zbliżonych pod względem charakteru do tzw. miękkiego prawa – *soft law*), takich jak: regulaminy, programy ogólne, porozumienia międzyinstytucjonalne, rezolucje Rady, komunikaty Komisji, deklaracje,¹⁴
- kreowanie organów pomocniczych,
- tworzenie wewnętrznych reguł organizacji,
- wzmacnianie odrębności instytucji przez określanie pozycji prawnej jej funkcjonariuszy, ustalanie odrębnych zasad wykonywania przez nich pracy, zwłaszcza przez nadanie im przywilejów i immunitetów.

Przykładem zapisów wpływających na zwiększenie autonomii instytucji unijnych są protokoły dołączone do TUE, TFUE i TEWEA. Z postanowień Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, zmienionego przez Traktat Lizboński, wynika np., że:¹⁵

¹³ Por.: fundamentalne orzeczenia ETS w sprawach *Van Gend* z 5.02.1963 r. (*sprawa 26/62*) oraz *Costa p. ENEL* z 15.07.1964 r. (*sprawa 6/64*).

¹⁴ J. Barcik i A. Wentkowska wskazują, że w skład polityki prawa UE wchodzi oprócz twardego prawa (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji) i *soft law* (zaleceń i opinii) także nieoznaczone akty prawa UE. Podobieństwo między nimi a miękkim prawem wynika z faktu, że akty nieoznaczone pozbawione są obligatoryjności i sankcyjności. Autorzy ci zauważają, że na proces powstawania aktów nieoznaczonych wpływają nie tylko założenia o współpracy między instytucjami prawodawczymi UE a Trybunałem Sprawiedliwości, ale także orzecznictwo TS UE. Por.: J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.

¹⁵ *Protokół (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE, C 83, 30.03.2010 r., s. 266.

- lokale i budynki Unii są nietykalne, a jej mienie i aktywa nie podlegają żadnym środkom przymusu administracyjnego lub sądowego bez upoważnienia Trybunału Sprawiedliwości (art. 1);
- archiwa UE są nietykalne (art. 2);
- swoboda przepływu członków Parlamentu Europejskiego podróżujących do lub z miejsca obrad Parlamentu Europejskiego nie podlega żadnym ograniczeniom administracyjnym lub innym (art. 8);
- podczas sesji Parlamentu Europejskiego jego członkowie korzystają z immunitetu również na terytorium swojego państwa (tak samo jak członkowie parlamentu ich państwa). Na terytorium innego państwa członkowskiego korzystają z immunitetu chroniącego przed zatrzymaniem oraz immunitetu jurysdykcyjnego. Immunitet chroni także członków podczas ich podróży do i z miejsca, gdzie odbywa się posiedzenie Parlamentu Europejskiego (art. 9);
- urzędnicy i inni pracownicy Unii Europejskiej (wykonujący swoje funkcje np. w Komisji) na terytorium państw członkowskich korzystają z immunitetu jurysdykcyjnego odnośnie do dokonywanych przez nich czynności służbowych. Korzystają z tego immunitetu również po zakończeniu pełnienia funkcji (art. 12 pkt a). Są uprawnieni do korzystania z prawa przewozu bez opłat z kraju ostatniego miejsca zamieszkania lub z kraju, którego są obywatelami, mebli i przedmiotów osobistego użytku (art. 12 pkt c) lub przywozu bez opłat samochodu (art. 12 pkt d) przy podejmowaniu pracy po raz pierwszy w danym kraju, a także prawa ponownego wywozu bez opłat mebli i przedmiotów osobistego użytku oraz samochodów po ustaniu funkcji w tym kraju, w stopniu uznanym przez rząd danego kraju za niezbędny;
- urzędnicy i inni pracownicy UE objęci są podatkiem na jej rzecz, a jednocześnie zwolnieni z krajowych podatków od dochodów, wynagrodzeń i dodatków wypłacanych im przez Unię na warunkach i zgodnie z procedurami określanymi przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z zainteresowanymi instytucjami (art. 13);
- Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń i po konsultacji z zainteresowanymi instytucjami, określają system świadczeń socjalnych obejmujący urzędników i innych pracowników UE (art. 15).

Kluczową rolę w sprecyzowaniu zasady autonomii instytucjonalnej odegrał Trybunał Sprawiedliwości. Jak już wspomniano, przejawem czy też pozytywnym aspektem stosowania tej zasady jest przyznanie instytucjom uprawnienia do uchwalania regulaminów wewnętrznych, ustanawiania organów kierownictwa wewnętrznego oraz organizowania aparatu organizacyjnego. Na negatywny, wywołujący znaczne kontrowersje, aspekt zasady autonomii instytucjonalnej uwagę zwrócili m.in. Cezary Mik i Zdzisław Brodecki. Zdaniem tych badaczy wyraża się on w zakazie ingerencji w autonomię państwa członkowskiego lub instytucji.¹⁶ Wśród wielu przykładów warto wskazać sprawę 293/83 *Les Verts*. Ze stanu faktycznego wynikało, że francuska partia ekologiczna Les Verts („Zieloni”) podniosła zarzut, iż PE, który przeznaczył środki ze swojego budżetu dla partii politycznych na „kampanię informacyjną” przed wyborami do PE w 1984 r., rezerwując niewielką część funduszy dla ugrupowań, które po raz pierwszy startowały, faktycznie je dyskryminował. Ponadto „Zieloni” wskazywali, że PE wkroczył w kompetencje państw członkowskich, w związku z czym zwrócili się do Trybunału z wnioskiem o unieważnienie kampanii. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że kampania informacyjna narusza kompetencje państw członkowskich dotyczące podziału środków finansowych na kampanię wyborczą oraz postanowienia aktu dotyczącego wyboru przedstawicieli do zgromadzenia w wyborach bezpośrednich i powszechnych. Z tego też względu schemat przejęty przez PE dla finansowania kampanii został uznany za bezprawny.¹⁷

Na obowiązywanie zasady autonomii instytucjonalnej zwrócił uwagę również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kontekście immunitetów i przywilejów przysługujących posłom Parlamentu Europejskiego. Przykładem jest jego wyrok w sprawach połączonych *Alfonso Luigi Marra p. Eduardo De Gregorio (C-200/07)* i *Antonio Clemente (C-201/07)*.¹⁸

Przedmiotem sprawy był wniosek włoskiego sądu krajowego (Corte Suprema di Cassazione) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wykładni art. 9 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspól-

¹⁶ Por.: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000; Z. Brodecki, *Prawo...*, op.cit., s. 40.

¹⁷ Sprawa 294/83 *Partie Ecologiste „Les Verts” p. Parlamentowi Europejskiemu*, Zb. Orz. 1986, s. 1339.

¹⁸ Por.: Wyrok Trybunału (Wielkiej Izby) z 21.10. r. (wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Corte Suprema di Cassazione, Włochy) w sprawach połączonych: *Alfonso Luigi Marra p. Eduardo De Gregorio (C-200/07)*, *Antonio Clemente (C-201/07)*, Zb. Orz. 2008, s. I-7929.

not Europejskich¹⁹ oraz art. 6 ust. 2 regulaminu Parlamentu Europejskiego. Osądowi trybunału zostało zatem poddane zagadnienie immunitetu jurysdykcyjnego, z którego korzystają członkowie Parlamentu Europejskiego.

Obydwie sprawy, będące podstawą niniejszego wniosku, dotyczyły pozwów o zniesławienie, wniesionych przeciwko włoskiemu posłowi do PE. Pozwany w postępowaniu przed sądem krajowym Alfonso Luigi Marra był posłem Parlamentu Europejskiego w latach 1994–1999. W czasie gdy pełnił obowiązki w PE, rozprowadzał ulotki krytykujące włoski wymiar sprawiedliwości oraz poszczególnych sędziów. Antonio Clemente oraz Eduardo De Gregorio, którzy byli wymienieni w ulotkach, wnieśli pozwy o zniesławienie przeciwko eurodeputowanemu. Ponieważ sąd pierwszej instancji przychylił się do ich żądań i zasądził zadośćuczynienie na ich rzecz, A.L. Marra odwołał się do *Corte d'Appello di Napoli* (sądu apelacyjnego w Neapolu). W wyrokach z 23 stycznia i 6 marca 2002 r. (w przypadku A. Clemente) oraz z 22 lutego 2002 r. (w przypadku E. De Gregorio) Corte d'Appello di Napoli podtrzymał wyroki sądu pierwszej instancji, orzekając, że będące przedmiotem postępowania wypowiedzi nie były objęte Protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich. A.L. Marra wniósł skargę kasacyjną do Corte Suprema di Cassazione, podnosząc m.in., że Corte d'Appello di Napoli błędnie zastosował art. 6 regulaminu Parlamentu Europejskiego, który określa postępowanie dotyczące wniosków o uchylenie immunitetu posła PE. W wyniku skargi Corte Suprema di Cassazione zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami:

- czy sąd, przed którym toczy się postępowanie cywilne wobec posła PE, musi zwrócić się do Parlamentu Europejskiego o uchylenie mu immunitetu, w przypadku gdy poseł nie zwrócił się do PE o skorzystanie z przysługującego mu immunitetu, oraz
- czy sąd krajowy może orzekać samodzielnie co do tego, czy zachowanie posła PE objęte jest immunitetem, gdyby Parlament Europejski nie wyraził zamiaru utrzymania immunitetu danego posła.

Odpowiadając na powyższe pytania, trybunał zaznaczył istnienie autonomii instytucjonalnej wyrażającej się odrębnym statusem posła Parlamentu Europejskiego. Zdaniem TS UE w przypadku powództwa o odszkodowanie wniesionego przeciwko posłowi europejskiemu wykładnia odpowiednich przepisów Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów

¹⁹ O.J., L 152, 13.07.1967, s. 13.

tów Unii Europejskiej oraz regulaminu Parlamentu Europejskiego pozwala przyjąć, że:

- jeżeli sąd krajowy, rozstrzygający w przedmiocie tego powództwa, nie otrzymał żadnej informacji dotyczącej wniosku rzeczowego posła złożonego w Parlamencie Europejskim, w celu skorzystania z immunitetu ustanowionego w art. 9 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich z 8 kwietnia 1965 r. (po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego – Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej) nie jest zobowiązany zwrócić się do Parlamentu Europejskiego o zajęcie stanowiska w kwestii zaistnienia przesłanek tego immunitetu;
- jeżeli sąd krajowy został poinformowany, że poseł ten złożył w Parlamencie Europejskim wniosek o skorzystanie z rzeczowego immunitetu w rozumieniu art. 6 ust. 3 regulaminu Parlamentu Europejskiego, powinien zawiesić postępowanie i zwrócić się do PE o zajęcie stanowiska w jak najkrótszym terminie;
- jeżeli sąd krajowy uzna, że rzeczonemu posłowi przysługuje immunitet ustanowiony w art. 9 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich, jest zobowiązany oddalić powództwo wniesione przeciwko zainteresowanemu posłowi europejskiemu.²⁰

Niewątpliwym wsparciem dla zapewnienia stosowania zasady autonomii instytucjonalnej Unii Europejskiej są postanowienia art. 4 TUE wskazującego na zakaz podejmowania przez państwa członkowskie wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. To „negatywne” zobowiązanie państw członkowskich uzupełnia „pozytywne” zobligowanie ich do podjęcia wszelkich środków w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji UE. Można mieć tu wątpliwości, czy owe środki dotyczą także aktów instytucji unijnych o charakterze nienazwanym (nieoznaczonym), np. regulaminów lub porozumień instytucjonalnych. Posłużenie się jednak wykładnią kontekstową postanowień traktatów pozwala odpowiedzieć na to pytanie twierdząco.²¹ Biorąc pod uwagę usytuowanie i relacje aktów nienazwanych z aktami prawa pierwotnego i pochodnego, można uznać, że akty nienazwane stanowią swego rodzaju kate-

²⁰ Por.: Orzeczenie TS UE C-200/07 i C-201/07 w sprawie Marra, Zb. Orz. 2008, s. I-7929.

²¹ Szerzej na temat wykładni kontekstowej: A. Kozłowski, *Interpretacja traktatu międzynarodowego w świetle jego kontekstu*, Warszawa 2002.

gorię pośrednią między miękkim a twardym prawem unijnym. Przykładem są porozumienia międzyinstytucjonalne zawierane między instytucjami UE w związku z wykonywaniem ich kompetencji, które przewiduje art. 295 TFUE.²² Umowy tego typu mogą znacznie przyczyniać się do przyjmowania aktów prawa wtórnego.

Zasada równowagi instytucjonalnej

Wśród najważniejszych zasad systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej poczesne miejsce zajmuje zasada równowagi instytucjonalnej, którą Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zbudował na Monteskiuszowskiej koncepcji trójpodziału władz. Jean-Paul Jacqué łączy tę zasadę z doktryną *ultra vires*, a przez to bezpośrednio z ideą rządów prawa.²³ Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wiąże analizowaną zasadę z systemem dystrybucji władzy między różne instytucje unijne, przy czym każdej z nich przypisuje osobną rolę zarówno w strukturze instytucjonalnej UE, jak i w dziedzinie powierzonych jej zadań. Zasada ta oddaje zatem sposób podziału zadań i kompetencji między poszczególne instytucje UE.²⁴ Jej podstaw można się doszukiwać w art. 7 TFUE. Wynika z niego, że Unia zapewnia spójność swoich polityk i działań, uwzględniając wszystkie swe cele, w myśl zasady przyznania kompetencji. Istotny jest tu także art. 13 ust. 2 TUE stanowiący, że każda instytucja działa zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach określonych w traktatach. Nie może ona też wkraczać w kompetencje innych instytucji i organów.

Przedmiotową zasadę można zatem łączyć z zasadą kompetencji powierzonych, co wynika z faktycznego powierzenia ich instytucjom, które mają równoważyć swoje uprawnienia. Należy tu jednak zwrócić uwagę na fakt, że tzw. kompetencję kompetencji, czyli ustalenie zakresu władzy organizacji i jej organów, nadal posiadają państwa członkowskie.²⁵ Ich interesy nieustannie ścierają się z interesami unijnymi. Z tego względu

²² Zgodnie z jego treścią Parlament Europejski, Rada i Komisja konsultując się wzajemnie, ustalają warunki współpracy. W tym celu mogą, w poszanowaniu traktatów, zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne, które mają wiążący.

²³ J.P. Jacqué, *The Principle of Institutional Balance*, „Common Market Law Review” vol. 41/2004, s. 383–388.

²⁴ Wyrok TSUE w sprawie C-70/88 *Parlament p. Radzie Wspólnot Europejskich („Czarnobyl”)*, Zb. Orz. 1990, s. 2042.

²⁵ J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1998, s. 74.

utrzymanie zasady równowagi instytucjonalnej wydaje się konieczne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej.

Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego system instytucjonalny UE oparty jest w dalszym ciągu na podziale na międzyrządowe „rady”, które reprezentują interesy państw członkowskich, i Komisję tradycyjnie chroniącą racje UE. Podobną rolę odgrywa Parlament Europejski, choć po zmianach wprowadzonych przez Traktat Lizboński reprezentuje on głównie interesy obywateli Unii Europejskiej.²⁶ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jako instytucja czuwająca nad poszanowaniem przepisów przy wykładni i stosowaniu prawa UE, także reprezentuje interesy unijne. Zasada równowagi instytucjonalnej zapewnia właściwe zbilansowanie interesów niniejszych instytucji. Będąc w istocie regułą dystrybucji władzy, zakładającą przyznanie określonych zadań i uprawnień władczych poszczególnym instytucjom UE, nie stanowi ona „prostego” odzwierciedlenia trójpodziału władzy, ale przypomina go tylko do pewnego stopnia. Obowiązuje bowiem na poziomie wykraczającym poza ramy działania poszczególnych państw członkowskich.²⁷

Należy zauważyć, że kategoria władzy, której używa się przy ukazywaniu funkcjonowania równowagi instytucjonalnej, bywa rozpatrywana łącznie z siłą oddziaływania poszczególnych instytucji na siebie, jak również na państwa członkowskie, na wielu różnych poziomach. Jörg Monar dostrzega, że głównym motywem działania instytucji jest powiększanie kompetencji w sześciu wymiarach:²⁸

- konstytucyjnym – przez zwiększenie siły oddziaływania danej instytucji na całą Unię Europejską, np. dzięki uprawnieniom w zakresie zmiany traktatów, procedurze budżetowej, oraz zwiększaniu stopnia autonomii,
- legislacyjno-politycznym – polegającym na zwiększaniu siły inicjatyw poszczególnych instytucji, zwłaszcza możliwości wpływania na kształt legislacji unijnej,

²⁶ Zauważmy, że w porównaniu ze stanem sprzed wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego nastąpiła znacząca zmiana. Wcześniej obowiązujący art. 189 TWE wskazywał, że „Parlament Europejski złożony jest z przedstawicieli narodów państw członkowskich”. Po zmianach wprowadzonych przez TL w art. 14 ust. 2 TUE czytamy: „w skład Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii”. Można z tego wysnuć wniosek, że charakter mandatu do PE przybrał postać europejską.

²⁷ T. Dubowski, *Zasada równowagi instytucjonalnej. Wybrane problemy w: Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mik, Toruń 2007, s. 128–129.

²⁸ J. Monar, *The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon w: The European Union after the Treaty of Lisbon: visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Luxembourg 2011, s. 60–89.

- decyzyjnym – gdzie siła instytucji UE mierzona jest uprawnieniami decyzyjnymi przyznanymi przez traktaty zarówno w zakresie aktów o charakterze wiążącym (np. postanowienia budżetowe), jak również niewiążącym (rekomendacje),
- implementacyjnym – gdzie na zwiększenie się lub zmniejszenie siły instytucji wpływa stopień implementacji prawa UE przez rządy państw członkowskich,
- efektywnościowym – gdzie siła instytucji czerpana jest ze zmian politycznych, które gdy są umiejętnie wykorzystane, mogą się przyczynić do zwiększenia skuteczności działania instytucji, a także zapewnić im polityczne przywództwo,
- wizerunkowym – związanym z siłą opartą na pozytywnym wizerunku, aktywnością medialną.

Analiza rozkładu sił w Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego skłania J. Monara do postawienia tezy, jakoby największemu wzmocnieniu uległy Parlament Europejski i Rada Europejska, relatywnie osłabione zaś zostały Komisja i Rada UE. To rozumowanie jest jednak obciążone słabością związaną z mało przejrzystym, wielowymiarowym, często trudnym do jednoznacznego zakwalifikowania uczestnictwem instytucji Unii Europejskiej w funkcjonowaniu jej systemu politycznego. Trudno przecież wymagać, aby w okresie trudności finansowych i gospodarczych w strefie euro Komisja, postrzegana przez zadłużone państwa Europy Południowej jako bezwzględny egzekutor anonimowej woli unijnego *ratio*, mogła pod względem atrakcyjności wizerunkowej prezentować się równie korzystnie jak Rada Europejska. Ta ostatnia daje impuls do działania Unii Europejskiej, a zatem jest postrzegana na ogół pozytywnie, jako instytucja działająca na najwyższym szczeblu i dająca się „spersonalizować”, czego Komisja uczynić nie jest w stanie.

Mimo słabości dostrzegalnych w ujęciu J. Monara, analizowanie zwiększenia lub zmniejszenia się wpływu instytucji na działalność UE w świetle Traktatu Lizbońskiego jest nie tylko zasadne, ale też pozwala na postawienie tezy, że w średniej i długiej perspektywie prawdopodobne jest osłabienie znaczenia Rady UE i Komisji w unijnym systemie instytucjonalnym. Ta pierwsza, zmuszona do dzielenia uprawnień legislacyjnych z Parlamentem Europejskim i tracąca potencjał do nadawania tonu działaniom Unii na rzecz Rady Europejskiej, być może z czasem zamieni się *de facto* w organ, który można by określić jako „Super-COREPER”. W takim przebiegu wydarzeń Rada stałaby się ciałem doradczym Rady Europejskiej. Na zmierzanie ku takiemu scenariuszowi może wskazywać to, że państwa członkowskie po wejściu w życie

Traktatu Lizbońskiego mogą formalnie odwoływać się do Rady Europejskiej na gruncie art. 48, art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3, art. 86 ust. 1, art. 87 ust. 1 TFUE jako superarbitra mającego prawo do zawieszenia zwykłej procedury prawodawczej.²⁹ Nietrudno zauważyć, że niniejsze uprawnienie Rady Europejskiej zwiększa jej znaczenie w unijnym systemie instytucjonalnym kosztem nie tylko Parlamentu Europejskiego, ale także Rady UE.

Z kolei na relatywne zmniejszenie znaczenia Komisji wpływa fakt, że po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego instytucja ta znalazła się między zyskującymi nowe uprawnienia Parlamentem Europejskim i Radą Europejską. Wydaje się, że potencjalny wzrost znaczenia Rady Europejskiej i tendencja do „zinstrumentalizowania” Komisji, jako mechanizmu, za pomocą którego można zrealizować ogólne wytyczne, powinny być dla KE sygnałem do zacieśniania współpracy z Parlamentem Europejskim, zwłaszcza w zakresie strategicznych celów obu instytucji.

Do doprecyzowania zasady równowagi instytucjonalnej przyczynił się Trybunał Sprawiedliwości.³⁰ W znaczeniu pozytywnym instytucje i organy UE, kierując się ową zasadą, muszą:

- działać w granicach uprawnień przyznanych w TUE i TFUE,³¹
- realizować swoje kompetencje w poszanowaniu praw innych instytucji.³²

Jednocześnie w aspekcie negatywnym:

- instytucje i organy UE nie mogą pozbawiać się kompetencji przyznanych im przez traktaty,
- obowiązuje je zakaz przekazywania własnych uprawnień innym instytucjom.³³

Tom Dubowski przyznaje, że zasadnicze znaczenie dla właściwego postrzegania zasady równowagi instytucjonalnej ma analiza takich jej elementów treściowych jak zakaz przekazywania własnych uprawnień

²⁹ Zgodnie z art. 48 TUE, który stanowi o przyjmowaniu środków w dziedzinie zabezpieczenia społecznego przez Parlament Europejski i Radę zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą: „Jeżeli członek Rady uzna, że projekt aktu ustawodawczego [...] mógłby naruszać istotne aspekty jego systemu zabezpieczenia społecznego, w szczególności jego zakres stosowania, koszty lub strukturę finansową, lub mógłby naruszyć strukturę finansową tego systemu, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej. W takim przypadku zwykła procedura prawodawcza zostaje zawieszona”.

³⁰ M. Witkowska, op.cit., s. 122.

³¹ Por.: sprawa C-70/88, op.cit., pkt 21 orzeczenia.

³² M. Kenig-Witkowska, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 128; K. Leanerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, London 2005, s. 560.

³³ M. Witkowska, op.cit., s. 122.

innym instytucjom oraz nakaz poszanowania kompetencji innych instytucji w wykonywaniu własnych zadań.³⁴

Zakaz przekazywania (delegowania) własnych uprawnień innym instytucjom nie został wyrażony wprost w przepisach traktatowych, co nie przeszkodziło Trybunałowi Sprawiedliwości wywnioskować go z treści Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. W sprawie *Meroni p. Wysokiej Władzy* z 1956 r., w której Trybunał Sprawiedliwości po raz pierwszy użył określenia „równowaga władz”, uznał on, że decyzja indywidualna wydana przez Wysoką Władzę, nakładająca na przedsiębiorstwo obowiązek poniesienia określonych opłat związanych z wwozem złomu, powinna zostać unieważniona.³⁵ Podstawę jej podjęcia stanowiły bowiem ustalenia jednego z organów brukselskich (ang. *Brussels Agencies*), któremu upoważnienie do tego typu działań przekazała Wysoka Władza. Przyznając zbyt duży zakres uznaniowości decyzyjnej organom brukselskim, przekazała część swoich kompetencji dyskrecjonalnych organom, które na gruncie TWE w sytuacji skorzystania z nich nie ponosiłyby żadnej odpowiedzialności za wykorzystanie owych kompetencji. Byłyby zatem „ponad traktatem”, co uznano za niemożliwe do pogodzenia z zasadą równowagi instytucjonalnej. Sformułowany w sprawie *Meroni p. Wysokiej Władzy* zakaz przekazywania własnych kompetencji innym instytucjom nie miał charakteru absolutnego. Dotyczył jedynie przekazywania precyzyjnie opisanych kompetencji określonym instytucjom. Pozwalał natomiast na ogólne przesunięcia kompetencyjne.³⁶

Odmienny charakter ma inny element zasady równowagi instytucjonalnej, którym jest nakaz poszanowania kompetencji instytucji wspólnotowych. Nakaz ów przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego zyskał podstawę traktatową w art. 7 TWE. W obecnym stanie prawnym jego treść wyraża art. 13 TFUE. W decydującej mierze do sprecyzowania tego nakazu przyczynił się Trybunał Sprawiedliwości, m.in. w wyroku w sprawie *SA Roquette Frères p. Radzie Wspólnot Europejskich* z 1980 r.³⁷

Przedmiotem postępowania w przywołanej sprawie był wniosek o unieważnienie jednego z rozporządzeń Rady, wydanego bez zgody Par-

³⁴ T. Dubowski, *Zasada...*, s. 131.

³⁵ Sprawa 9/56. *Meroni & Co. Industrie Metallurgische SpA p. Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali*, <http://www.doc.ukie.gov.pl/dt/61956J0009.doc>.

³⁶ T. Dubowski, *op.cit.*, s. 134.

³⁷ Orzeczenie ETS 138/79, *SA Roquette Frères p. Radzie Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1980, s. 3333.

lamentu Europejskiego, a dotyczącego problematyki wchodzącej w zakres Wspólnej Polityki Rolnej (ustanowienia stałych kontyngentów na produkcję izoglukozy), jakie podlegało reżimowi ówczesnego art. 43 TEWG (obecnie art. 43 TFUE). Powód – francuska firma Roquette Frères – wskazał, że wydanie rozporządzenia nastąpiło z pominięciem Parlamentu Europejskiego, którego komisje co prawda zajmowały się tą kwestią, ale nie zdołały uzgodnić stanowiska przed końcem kadencji ówczesnego PE. Linia obrony Rady opierała się na argumentach, że oczekiwanie na wydanie opinii przez nowo wybrany Parlament Europejski było niemożliwe, a ponadto wymóg wydania opinii nie miał charakteru bezwzględny, lecz pozostawiał Radzie pewien margines swobody, zwłaszcza w sytuacji, gdy oczekiwanie na opinię zablokowałoby proces legislacyjny. Co więcej, jak dowodziła Rada, postanowienia Traktatu ustanawiającego EWG jedynie zobowiązują Radę do stworzenia Parlamentowi Europejskiemu możliwości wydania opinii, a nie do uzyskania takiej opinii. W niniejszej sprawie trybunał stwierdził, że: *„Konsultacje [...] stanowią środek pozwalający Parlamentowi na uczestniczenie w procesie prawodawczym Wspólnoty. Kompetencja ta stanowi istotny czynnik równowagi instytucjonalnej [...] Właściwa konsultacja z Parlamentem w przypadkach przewidzianych traktatem stanowi zatem podstawową formalność, której pominięcie powoduje nieważność rzezonego aktu prawnego. Dochowanie tego wymogu oznacza, że Parlament wyraził swoją opinię. Nie można zaakceptować stanowiska, że wymóg został spełniony tylko przez zwrócenie się poprzez Radę o wydanie opinii, jeżeli żadna opinia nie zostanie przez Parlament wydana”*.³⁸

W sprawie *SA Roquette Frères p. Radzie Wspólnot Europejskich* potwierdzono zatem charakter zasady równowagi instytucjonalnej jako nakazu poszanowania uprawnień instytucji UE, na co Trybunał Sprawiedliwości zwracał uwagę także w innych orzeczeniach.³⁹

Istota równowagi instytucjonalnej, jako zasady wyrażającej prawnie wiążący nakaz poszanowania instytucji unijnych, w sposób pełny została ukazana w sprawie *Parlament Europejski p. Radzie*, zwanej sprawą *Czarnobyl*.⁴⁰ Punktem wyjścia było wydanie przez Radę rozporządzenia w sprawie maksymalnej dawki napromieniowania żywności i paszy po ka-

³⁸ Ibidem, punkty 33–34 orzeczenia.

³⁹ Por. wyroki w sprawach: 139/79 *Maizena GmbH p. Radzie WE* z 29.10.2980 r., <http://eur-lex.europa.eu/LezUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61979JO139:DE:HTML> oraz C-408/95 *Eurotunnel SA i inni p. SeaFrance* z 11.11.1997, <http://eur-lex.europa.eu/LezUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61995JO408:DE:HTML> [dostęp 10.02.2012].

⁴⁰ Wyrok TSUE w sprawie C-70/88..., op. cit., s. 2042.

tastrofie w Czarnobylu. Przedmiotowy akt został wydany w trybie art. 31 TEWEA, który przewidywał ograniczoną rolę Parlamentu Europejskiego w stanowieniu norm ochrony zdrowia pracowników i ludności przed niebezpieczeństwem promieniowania jonizującego. Parlament Europejski zaprezentował pogląd, że rozporządzenie powinno być uchwalone w trybie art. 95 TWE, z którym wiązało się zastosowanie procedury współpracy rozszerzające jego kompetencje w procesie stosowania prawa. W związku z tym PE wniósł skargę o unieważnienie rozporządzenia Rady. Orzeczenie TS UE okazało się być kluczowe dla pojmowania zasady równowagi instytucjonalnej. Wynika z niego, że każda unijna instytucja musi egzekwować swoje prawa z szacunkiem dla praw pozostałych instytucji, a do utrzymania tej zasady obowiązany jest Trybunał Sprawiedliwości.

Zasada jednolitych ram instytucjonalnych

Do najważniejszych zasad unijnego systemu instytucjonalnego należy też zaliczyć zasadę jednolitych ram instytucjonalnych, ustanowioną z chwilą powstania Unii Europejskiej. Przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego regulowały ją art. 3 i 5 TUE. Oznaczało to, że w swojej działalności UE posługiwała się instytucjami Wspólnot oraz Radą Europejską, jako jedyną własną instytucją powołaną w TUE. Wynikało to z treści art. 5 TUE, w myśl którego Parlament Europejski, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości oraz Trybunał Obrachunkowy uznane zostały za właściwe do rozpatrywania spraw i podejmowania działań związanych z realizacją wszystkich celów Unii. Instytucje te były „wypożyczane” UE również w zakresie II i III filara, bowiem – jak stanowił art. 3 TUE – Unia czuwała nad spójnością całości swoich działań zewnętrznych, podejmowanych w ramach polityk w dziedzinach stosunków zagranicznych, bezpieczeństwa, gospodarczej i rozwoju.⁴¹ Wprowadzenie tej zasady miało zapewnić spójność działań o różnym charakterze, ale służących osiągnięciu komplementarnych celów.

Pod pojęciem „jednolitych ram instytucjonalnych Unii Europejskiej” przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego należało zatem rozumieć zespół instytucji wspólnotowych pozostających do dyspozycji Unii Europejskiej, które pełniły różne funkcje, ale między którymi zachodziły określone traktatowo relacje i zależności.⁴² W praktyce ozna-

⁴¹ Art. 3 TUE.

⁴² A. Grzelak, *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej w: Ustrój Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 159.

czało to, że trzy filary miały wspólną, jednolitą strukturę instytucjonalną, bez tworzenia niepotrzebnych struktur równoległych, które działałyby w poszczególnych filarach. Poniżej, w tabeli 1., ukazano najważniejsze elementy zasady jednolitych ram instytucjonalnych sprzed Traktatu Lizbońskiego.

Tabela 1. Jednolite ramy instytucjonalne UE przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego

Lp.	Zasada jednolitych ram instytucjonalnych przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego
1.	Unia nie posiadała własnego porządku instytucjonalnego. Ramy instytucjonalne były wspólne dla całej Unii i Wspólnot (EWG, Euratom).
2.	Instytucje Wspólnot funkcjonowały także w ramach II i III filara UE na zasadzie „wypożyczenia”.
3.	Instytucje funkcjonowały na warunkach określonych zarówno w TWE, jak i TUE.
4.	Instytucje Wspólnot realizowały cele wskazane nie tylko w traktatach założycielskich, lecz także w TUE.

Źródło: A. Grzelak, *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej w: Ustrój Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 160.

Należy zauważyć, że mimo zmian wprowadzonych Traktatem Lizbońskim, a zwłaszcza likwidacji struktury filarowej Unii, zasada jednolitych ram instytucjonalnych będzie, w ograniczonym zakresie, obowiązywać w ujęciu sprzed 1 grudnia 2009 r. Dotyczy to unijnych aktów prawnych w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, które zostały przyjęte przed tą datą odnośnie do Trybunału Sprawiedliwości i Komisji. Czas trwania tej derogacji, wynoszący pięć lat od momentu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, wynika z art. 10 Protokołu 36, który wskazuje na utrzymanie kompetencji dwóch wymienionych instytucji w takim zakresie, w jakim posiadały je na mocy dawnego TUE w maksymalnie pięcioletnim okresie przejściowym.⁴³

Po Traktacie Lizbońskim zasada jednolitych ram instytucjonalnych została wpisana do art. 13 ust. 1 TUE. Zgodnie z nim, UE dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom państw członkowskich, jak również zapewniania

⁴³ Ibidem, s. 161.

nie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań. Zasadę rozwinięto w art. 21 ust. 3 TUE, art. 7 TFUE i art. 5 ust. 2 TUE. Na Unię nałożony został obowiązek czuwania nad spójnością poszczególnych jej polityk i działań z uwzględnieniem wszystkich celów i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji (art. 7 TFUE). Spójność tę zapewniają i współpracują w celu jej osiągnięcia Rada i Komisja, wspomagane przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 21 ust. 3 TUE). Unia, funkcjonując w oparciu o zasadę jednolitych ram instytucjonalnych, jest w swoim działaniu ograniczona przez regułę przyznania kompetencji. Zgodnie z nią działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach dla osiągnięcia określonych w nich celów. Natomiast wszelkie kompetencje, które nie zostały przyznane UE w traktatach, należą do państw członkowskich (art. 5 ust. 2 TUE).

Zasada lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej

Zasada ta jest równoznaczna z obowiązkiem lojalnego i solidarnego postępowania w interakcjach między instytucjami, konstytuowanego przez szerszą pod względem zakresu podmiotowego i przedmiotowego zasadę lojalnej współpracy. Lojalną współpracę między organizacjami krajowymi, instytucjami UE i państwami członkowskimi należy uznać za jedną z podstaw funkcjonowania systemu instytucjonalnego i – szerzej – systemu politycznego Unii Europejskiej. Chociaż przedmiotowa zasada odgrywa ważną rolę w unijnym systemie instytucjonalnym, to nie jest regułą nową, znaną wyłącznie w prawie UE. Jej podstaw można się dopatrywać w ogólnej zasadzie prawa – „*pacta sunt servanda*” („*umów należy dotrzymywać*”), zapisanej w art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.⁴⁴ Adam Łazowski, posiłkując się ustaleniami poczynionymi przez Christiana W.A. Timmermansa, wskazuje, że zasada lojalnej współpracy obejmuje:

- obowiązek współpracy nałożony na organy krajowe oraz instytucje Unii Europejskiej,
- obowiązek współpracy i wzajemnej pomocy ciążyący na państwach członkowskich,
- obowiązek współpracy z państwami członkowskimi spoczywający na instytucjach wspólnotowych (unijnych),

⁴⁴ Dz.U. nr 74/1990, poz. 439.

- obowiązek lojalnej współpracy między instytucjami Unii Europejskiej.⁴⁵

Prześledzenie ewolucji zasady lojalnej współpracy wskazuje, że jej zakres podlegał stopniowo interpretacji rozszerzającej. Początkowo obejmowała obowiązki państw członkowskich oraz obowiązki instytucji wspólnotowych związane z realizacją celów Wspólnot, a następnie Unii Europejskiej. Obowiązek lojalnej współpracy między instytucjami wynikał m.in. z aktywności Trybunału Sprawiedliwości, a także z deklaracji składanych przez same państwa członkowskie, takich jak Deklaracja w sprawie art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dołączona do Traktatu z Nicei. Zgodnie z jej treścią: „...*obowiązek lojalnej współpracy, który wynika z artykułu 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i reguluje stosunki między państwami członkowskimi i instytucjami Wspólnoty, reguluje również stosunki między instytucjami Wspólnoty. W stosunkach między tymi instytucjami, jeśli okaże się to niezbędne w ramach obowiązku lojalnej współpracy, Parlament Europejski, Rada i Komisja mogą zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne w celu ułatwienia stosowania postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Porozumienia takie nie mogą zmieniać ani uzupełniać postanowień traktatu i mogą zostać zawarte jedynie za zgodą tych trzech instytucji*”. W postlizbońskim stanie prawnym deklaracja ta, stanowiąca przez lata podstawę wykładni rozszerzającej treść zasady lojalnej współpracy, została uwzględniona w art. 13 ust. 2 zd. 2 TUE, zgodnie z którym „*instytucje lojalnie ze sobą współpracują*”.

Wnioski

Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego struktura instytucjonalna Unii Europejskiej uległa znacznym przeobrażeniom w stosunku do „stanu nicejskiego”. Zmiany, które nastąpiły po 1 grudnia 2009 r., stały się logicznym następstwem uzyskania przez UE podmiotowości prawnomiędzynarodowej, nabrania przez nią charakteru organizacji międzynarodowej i likwidacji struktury filarowej. W postlizbońskiej rzeczywistości instytucje wspólnotowe stały się instytucjami Unii Europejskiej, co znalazło wyraz w postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Niniejsze akty

⁴⁵ Por.: A. Łazowski, *Zasada lojalności w: Ustrój Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 159.

prawne wyznaczyły *limes* wynikających z prawa pierwotnego kompetencji instytucji unijnych. Prawodawca europejski, zamieszczając katalog instytucji w art. 13 TUE, powiązał je czterema głównymi zasadami pełniącymi rolę wskazówek, którymi mogą się kierować instytucje w skomplikowanej rzeczywistości politycznej Unii Europejskiej. W dużej mierze zasady te są wytworem rozsądnej i pełnej umiaru działalności Trybunału Sprawiedliwości. Znamienne, że mimo wielu zasadniczych zmian, które nastąpiły po 1 grudnia 2009 r., zasady systemu instytucjonalnego UE przekształcono w niewielkim zakresie. Ograniczona ewolucja reguł funkcjonowania instytucji jest efektem przemian zachodzących w systemie politycznym UE rozumianym jako zarządzanie wielopoziomowe (ang. *multi-level governance*).⁴⁶ Częściowo zmiany zasad zostały zapisane w traktatach, co widać na przykładzie zasady lojalności oraz jednolitych ram instytucjonalnych. Zwłaszcza druga z wymienionych reguł stała się wyrazem przemiany całokształtu unijnego systemu instytucjonalnego, który w coraz większym stopniu staje się podsystemem systemu politycznego UE. Relacje między jego elementami zostały wyznaczone przez zasadę równowagi międzyinstytucjonalnej. Jej funkcjonowanie uniemożliwia wytworzenie się hierarchicznych relacji między instytucjami UE, zapewniając im jednocześnie maksimum swobody w wypełnianiu zobowiązań. Swoistą klamrą spinającą pozostałe reguły jest zasada autonomii instytucjonalnej, która jako odpowiednik autonomii prawa Unii Europejskiej na niższym, bo subsystemowym, poziomie zapewnia w gruncie rzeczy istnienie i dalszy rozwój całego systemu instytucjonalnego.

Abstract

Principles of the EU's institutional system

The institutional system of the European Union consists of both certain institutions and specific principles delimiting its powers. Similarly to the EU, which is founded on the values of respect for human dignity, liberty, democracy, equality, the rule of law, and respect for human rights, including the

⁴⁶ Por.: L. Hooghe, G.. Marks, *Multi-level governance and European integration*, Lanham-Oxford 2001.

rights of persons belonging to minorities, the institutions enumerated in Article 13 TEU are based on the principles of: institutional autonomy, institutional balance, single institutional framework and loyal inter-institutional cooperation. These principles are, to a large extent, the product of reasonable sensible activities of the Court of Justice. The said rules serve as signposts designed to provide direction for the EU's institutions in a complex political reality strongly influenced by provisions of the Treaty of Lisbon.