



Jan Galster

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

ZASADA RÓWNOWAGI INSTYTUCJONALNEJ W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Ponieważ Unia Europejska nie jest ani emanacją systemu podziału władz, ani – co bardziej oczywiste – systemem parlamentarnym, wielu autorów dochodzi do wniosku, że jest ona strukturą *sui generis*¹. Organizacja ponadpaństwowa nie może być orientowana etatystycznym mechanizmem podziału władzy. Wspiera tę konstatację chociażby J.-P. Jacquè, kiedy twierdzi, że zasadą organizacyjną Wspólnoty (Unii) nie jest podział władzy, lecz reprezentacja interesów².

Duże znaczenie należy przywiązywać do myśli Dostojnego Jubilata, iż: „można mówić o dwóch sposobach rozumienia podziału władzy, ale tą postacią idealną, znaną zresztą praktyce, a w teorii żywą przez blisko dwieście lat, jest wersja separacji bezwzględnej (absolutnej, czystej). Z kolei postacią pragmatyczną jest wersja dopuszczająca pewne naruszenie stanu separacji funkcjonalnej, ale w bardzo określonym celu i w wyraźnych granicach zakreślonych w sposób podobny jak u Monteskiusza czy w konstytucji amerykańskiej”³.

Ojcowie założyciele Wspólnot Europejskich nie odzwierciedlili w schemacie władztwa wspólnotowego zasad konstytucyjnych państw członkowskich i nie

¹ Por. m.in. G. Majone, *Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity*, „European Law Journal” 2002, t. 8, nr 3, s. 324.

² J.-P. Jacquè, *Cours général de droit communautaire*, Recueil de l' Académie de droit européen de Florence 1990, t. I, s. 288. Zasadę Monteskiusza neguje też w przestrzeni wspólnotowej L.J. Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1977, Bd. 1, s. 357. Odmiennie m. in. R. Geiger, *Grundgesetz und Völkerrecht*, München 1985, s. 240. Z kolei A. von Bogdandy, *Doctrine of Principles*, „The Jean Monnet Working Papers” 2003, nr 9, s. 48, twierdzi, iż celem repartycji władz w UE nie jest ich separacja, lecz raczej współdziałanie, nie dekompozycja, lecz właściwa ekspozycja unijnego systemu rządów.

³ A. Pułło, „Podział władzy”. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 22.

postępowali w ślad za reprezentowanym przez część doktryny postulatem tzw. strukturalnej zgodności i homogeniczności między państwowych instytucji z systemami państwowymi⁴.

Nie bez racji zauważają M. Schweitzer i W. Hummer, że aby uznać konstytucyjność Traktatów należało poszukiwać „surogatów” brakujących w nich zasad niezbędnych w kontekście rządów prawa i że najważniejszą kwestią było dowodzenie, że trzy Wspólnoty, mimo brakującego Monteskiuszowskiego podziału władz, zostały zorganizowane według idei państwa prawa⁵.

Równowaga instytucjonalna jest zasadą konstrukcyjną UE stanowiącą fundament, atrybut tej organizacji i zasadą systemową prawa UE nieproklamowaną w Traktatach, lecz wywodzoną z ich tekstu i kontekstu przez Trybunał Sprawiedliwości (TS).

Instruktywna jest tu wypowiedź P.M. Hubera : skoro Traktaty stworzyły porządek kompetencyjny *mutatis mutandis* podobny do mechanizmu „checks and balances”, TS „wymyślił” równowagę instytucjonalną⁶. *Opinio doctoris* ma wtórny charakter wobec orzeczniczej dystynkcji. Stanowi ona egzemplifikację tzw. aktywizmu Trybunału, jego kreatywnej wykładni Traktatów czy wręcz quasi-prawotwórczej funkcji.

Z drugiej jednak strony słusznie zauważają K. Lenaerts i A. Verhoeven, iż Traktaty nie żądają od TS postępowania „pasywnego” (*la bouche de la loi*)⁷. Jak wiadomo, art. 220 TWE (obecnie art. 19 TUE) stał się swoistym *spiritus movens* dla „tworzenia” przez Trybunał zasad wspólnotowych.

Zgodzić się należy z W. Hummerem, że orzecznictwo TS czyni różnorodne odniesienia do równowagi instytucjonalnej często incydentalne, na zasadzie *obiter dicta*⁸.

Trybunał zdefiniował interesującą nas tu zasadę, którą „odkrył” już w 1958 r., dopiero 32 lata później⁹ i tylko kilkadziesiąt razy wypowiedział się odnośnie do tytułowej kategorii. Sporadycznie czynił to Sąd Pierwszej Instancji (obecnie Sąd).

⁴ Tak M. Schweitzer, W. Hummer, *Europarecht*, Neuwied 1996, s. 498.

⁵ Tamże.

⁶ P.M. Huber, *Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischen Parlament in der künftigen Verfassung für Europa*, *Europarecht* 2003, nr 4, s. 576.

⁷ K. Lenaerts, A. Verhoeven, *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance*, [w:] *Good Governance in Europe's Integrated Market*, ed. by Ch. Joerges, R. Dehousse, Oxford 2002, s. 45.

⁸ W. Hummer, *Das „institutionelle Gleichgewicht” als Strukturdeterminante der Europäischen Gemeinschaften*, *Festschrift für A. Verdross*, Berlin 1980, s. Przegląd orzecznictwa w tytułowej materii: G. Guillermin, *Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, „*Journal du Droit International*” 1992, nr 2, s. 319 i n., K.St.C. Bradley, *Maintaining the Balance: the Role of the Court of Justice in Defining the Institutional Position of the European Parliament*, „*Common Market Law Review*” 1987, t. 24, s. 41 i n., K. Lenaerts, T. Corthaut, *Judicial Review as Contribution to the Development of European Constitutionalism*, „*Yearbook of European Law*” 2003, t. 22, s. 1 i n., H. Goeters, *Das institutionelle Gleichgewicht – seine Funktion und Ausgestaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlin 2008, s. 205 i n.

⁹ Zob. wyrok TS z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie C – 70/88 *European Parliament v. Council*, *European Court Reports (ECR)* 1990, s. I – 2041.

Niemniej jednak ten *acquis judiciaire* wymaga pewnej systematyzacji. Najprostsza zostałaby osiągnięta dzięki kryterium temporalnemu. Bardziej skomplikowane byłoby „merytoryczne” uporządkowanie wyroków. Z orzecznictwa Trybunału poświęconego równowadze instytucjonalnej wywieść można następujące trzy zasady: 1) każda z instytucji wspólnotowych powinna posiadać pełną autonomię w realizacji swoich kompetencji; 2) instytucje nie powinny przekazywać bezwzględnie swoich kompetencji innym organom; 3) instytucje nie mogą, wykonując swoje kompetencje, naruszać uprawnień i prerogatyw innych instytucji¹⁰.

Prześledzenie wyroków TS w porządku chronologicznym pozwala na ustalenie tzw. potencjału innowacyjnego ewoluującej równowagi instytucjonalnej i wydaje się narzędziem naukowego poznania. Ponadto nasze *repertorium* powinno rejestrować nie tylko orzeczenia Trybunału uwzględniające *expressis verbis* pojęcie równowagi instytucjonalnej, lecz także wybrane werdykty rozstrzygające o podziale kompetencji w układzie horyzontalnym i wertykalnym, bowiem mają one instruktywny dla objaśnienia tytułowej zasady walor.

1. Wyrok TS z dnia 13 czerwca 1958 r. w sprawie 9/56 *Meroni v. High Authority*, ECR 1958, s. 11

Skarżąca zarzuciła Wysokiej Władzy, że powierzone jej Traktatem kompetencje przekazała pozatraktatowym organom, nie wiążąc jednak wykonania tych kompetencji z określonymi warunkami, które Traktat przewidywał dla niej samej. Wysoka Władza przekazała więc na mocy stosownej decyzji kompetencje dalej idące niż sama posiadała. Decyzje tych organów nie podlegały reżimowi traktatowemu. Z tego też powodu „inkryminowana” Decyzja nr 14/55 została uznana za niezgodną z Traktatem. Skarżąca zarzuciła ponadto Wysokiej Władzy, iż przekazała ona kompetencje organom, które nie były właściwe do ich wykonywania.

TS wywiódł z art. 3 Traktatu, że charakterystyczna dla struktury organizacyjnej Wspólnoty równowaga władz stanowi podstawową gwarancję, szczególnie dla przedsiębiorstw i ich związków, wobec których ten Traktat znajduje zastosowanie¹¹.

Komentując ten wyrok W. Hummer doszedł do następujących konkluzji: a) *nemo plus iuris...*, b) nie można przekazać kompetencji dyskrecyjnych, których wykonanie pozostawia przestrzeń swobodnego uznania, ponieważ zmieniłoby to „równowagę władz” względnie „równowagę instytucjonalną”¹².

¹⁰ Tak K. Lenaerts, A. Verhoeven, *Institutional Balance...*, s. 44.

¹¹ Zob. także wyrok TS z dnia 14 maja 1981 r. w sprawie 98/80 *G. Romano v. Institut national d'assurance maladie – invalidité*, ECR 1981, s. 1241. W wyroku z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C – 93/00 *European Parliament v. Council*, ECR 2001, s. I – 10119, pkt 39, Trybunał przypomniał, że instytucje UE mogą działać w granicach powierzonych im kompetencji.

¹² W. Hummer, *Das Institutionelle...*, s. 463.

2. Opinia TS 1/59, ECR 1959, s. 533

W opinii z dnia 17 grudnia 1959 r. TS uznał, że przedłożony mu przez Wysoką Władzę i Specjalną Radę Ministrów projekt zmian art. 56 Traktatu o EWWiS nie jest zgodny z jego art. 95 ust. 3 i 4¹³ m.in. dlatego, że określa termin obowiązywania do 10 lutego 1963 r. Przedłużenie tego okresu wymagałoby każdorazowej zgody Rady i Parlamentu. Ta okoliczność naruszałaby swobodę decyzji Wysokiej Władzy. Przez ograniczenie walidacji proponowana zmiana zagrażałaby ustalonej Traktatem równowadze między organami Wspólnoty. Równowaga ta mogłaby zostać naruszona, kiedy w Traktacie ustanowiony byłby nowy przepis obowiązujący krócej niż sam Traktat¹⁴.

3. Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 25/70 *Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster*, ECR 1970, s. 1161

Na pytanie prejudycjalne haskiego trybunału administracyjnego, czy postępowanie komitetowe¹⁵ zgodne jest z art. 43 ust. 2, art. 155, art. 173, art. 177 i art. 189 ust. 1 TWE TS, uznał, że kwestia dotyczy struktury wspólnotowej i równowagi instytucjonalnej w kontekście relacji międzyinstytucjonalnych oraz wykonywania powierzonych Traktatem kompetencji. Trybunał stwierdził, że wprowadzenie komitetu zarządzającego jest zgodne z prawem, ponieważ Rada jest uprawniona regulować modalności (warunki) wykonywania przekazanych Komisji kompetencji. Tzw. komitet zarządzający należy do tych modalności, od których Rada może uzależnić upoważnienie Komisji do działania.

Postępowanie komitetowe zatem, dające Radzie możliwość przekazania kompetencji wykonawczych Komisji przy zastrzeżeniu, że Rada sama może je wykonać, nie zafalszowuje równowagi instytucjonalnej.

4. Wyrok ETS z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 *Commission v. Council*, ECR 1971, s. 263

Komisja 19 maja 1970 r. wniosła skargę o unieważnienie uchwały Rady z 20 marca 1970 r. w sprawie negocjacji i zawarcia konwencji AETR (o pracy załóg pojazdów w międzynarodowym transporcie drogowym) przez państwa członkowskie w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ. Rada zakwestionowała możliwość wniesienia skargi w trybie art. 173 ust. 1 TWE. Jednak TS uznał jej dopuszczalność. „Inkryminowana” uchwała nie była jedynie potwierdzeniem wcześniejszych uchwał, ponieważ rozporządzenie Rady 543/69 z dnia 25 marca 1969 r. zasadniczo zmieniało podział właściwości między WE a państwa,

¹³ Tzw. mała rewizja Traktatu.

¹⁴ Traktat o EWWiS, zgodnie z jego art. 97, został zawarty na 50 lat.

¹⁵ Postępowanie to polega na kontroli przez odpowiednie komitety złożone z przedstawicieli państw członkowskich implementacji aktów prawnych, których wykonanie powierzono Komisji.

uwzględniając przedmiot negocjacji, które jeszcze były w toku. Trybunał orzekł, że po wejściu w życie powyższego rozporządzenia państwa członkowskie utraciły *ius tractatum* w tej materii, lecz z uwagi na zaawansowanie negocjacji, Rada nie naruszyła Traktatu, polecając ich kontynuację państwom. Według Komisji, art. 75 TWE, który wyposaża WE w kompetencję wykonywania wspólnej polityki transportowej, jest także właściwy w stosunkach zewnętrznych. Rada argumentowała, że powyższa dyspozycja dotyczy tylko wewnątrzspółnotowych aktów. Skoro więc konwencja nie podlega szczególnemu reżimowi traktatowemu, musi dojść do skutku na ogólnych zasadach regulujących relacje Wspólnoty z państwami trzecimi. Komisja z kolei utrzymywała, że uchwała z dnia 20 marca 1970 r. jest sprzeczna z prawem, w szczególności z art. 75, 228, 235 TWE, w następstwie czego podział kompetencji między Radę a Komisję został naruszony, w tym prawo Komisji do negocjacji AETR. Trybunał uznał, że przy podziale kompetencji między organy wspólnotowe przy negocjacjach i wejściu w życie AETR w równym stopniu muszą być miarodajne postanowienia o wspólnej polityce transportowej, jak i o zawieraniu umów przez WE¹⁶.

5. Postanowienie TS z dnia 22 października 1975 r. w sprawie 109/75 *National Carbonising Company Limited v. Commission*, ECR 1975, s. 1193

W tej sprawie National Coal Board (NCB) został dopuszczony w charakterze interwenienta. National Carbonising Company (NCC) wniosła skargę w trybie art. 35 TEWWiS na bezczynność Komisji. Zdaniem NCC Komisja powinna zastosować zarządzenie tymczasowe, gdyż ani nie wydała wobec NCB stosownej decyzji, ani nie zakazała interwenientowi uprawiania określonej polityki cenowej. ETS uznał, iż byłoby to sprzeczne z wywodzonej z Traktatu równowagi między instytucjami, jeżeli sędzia w postępowaniu o wydanie zarządzenia tymczasowego zastępowałby Komisję, do której w pierwszej kolejności należy stosowanie tego środka pod kontrolą Trybunału, zwłaszcza że dysponuje ona do wykonania tego zadania wszelkimi niezbędnymi informacjami. Według TS, w postępowaniu o wydanie zarządzenia tymczasowego sędzia nie jest kompetentny do ingerencji w istotę decyzji Komisji.

6. Opinia TS 1/78 z dnia 4 października 1979 r., ECR 1979, s. 2871

13 listopada 1978 r. Komisja wystąpiła z wnioskiem do TS o wydanie opinii co do zgodności z Traktatem projektu umowy międzynarodowej w sprawie naturalnego kauczuku. Według Komisji, umowa ta powinna zostać zawarta w trybie art. 113 TWE (wspólna polityka handlowa) i stąd zawarcie takiej umowy stanowi wyłączną kompetencję WE. Rada natomiast podnosiła, że umowa wykracza poza

¹⁶ Uwagi do wyroku por. W. Czaplinski, R. Ostrihansky, A. Wyrozumski, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Warszawa 1994, s. 273.

politykę handlową i wyczerpuje znamiona tzw. układów mieszanych (*mixed treaties*) zawieranych wspólnie przez Wspólnotę i państwa członkowskie. TS uznał, że kompetencja wyłączna zależy w tym przypadku od sposobu finansowania działalności składów surowca: jeżeli z budżetu wspólnotowego – właściwość WE, jeżeli zobowiązanie to przejęłyby bezpośrednio państwa członkowskie – uczestniczyłyby one wraz ze Wspólnotą w zawarciu tej umowy. *Obiter dicta* Trybunał orzekł, iż to, czy umowa jest, czy też nie jest zgodna z Traktatem, zależy nie tylko od materialnego prawa, lecz także od przepisów o kompetencjach, procedurze lub instytucjonalnej strukturze Wspólnoty.

7. Wyrok TS z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79 SA Roquette Frères v. Council, ECR 1980, s. 3333

Skarżąca, francuska spółka produkująca m.in. izoglukozę, wniosła skargę o unieważnienie rozporządzenia Rady nr 1239/79 z dnia 25 czerwca 1979 r. ustalającego kwoty produkcyjne na ten specyfik, zarzucając Radzie naruszenie istotnych przepisów proceduralnych w rozumieniu art. 173 TWE. Miało ono polegać na tym, że Rada wydała „inkryminowane” rozporządzenie bez wysłuchania PE. Postanowieniem z dnia 16 stycznia 1980 r. TS dopuścił do udziału w postępowaniu Parlament w charakterze interwenienta. Rada uznała skargę za bezzasadną, a uczestnictwo w sporze PE za niedopuszczalne. Innego zdania był Trybunał, odwołując się do art. 37 swojego Statutu, według którego każdy organ Wspólnoty może przystąpić do zawisłego przed TS sporu. Przewidziane przez art. 43 ust. 2 TWE postępowanie konsultacyjne umożliwia PE skuteczne uczestniczenie w procesie legislacyjnym Wspólnoty. Ta kompetencja jest istotnym elementem zamierzonej Traktatem równowagi instytucjonalnej. Kompetencja powyższa odzwierciedla w płaszczyźnie wspólnotowej, w ograniczonym jednak zakresie, podstawową zasadę demokratyczną, według której obywatele poprzez zgromadzenie swoich przedstawicieli uczestniczą w sprawowaniu władzy. Według Trybunału Rada nie kwestionowała, że wysłuchanie Parlamentu jest istotnym przepisem proceduralnym. W tej sprawie doszła jednak do przekonania, że PE uniemożliwił poprzez własne postępowanie przestrzeganie tego przepisu, nie mógł więc powoływać się na jego naruszenie. ETS nie podzielił tego stanowiska, uznając, że Rada nie wykorzystała wszystkich możliwości, aby uzyskać opinię Parlamentu (np. przewidzianego Regulaminem PE trybu pilnego)¹⁷.

¹⁷ Szerzej na temat tego wyroku por. m. in. F. Jacobs, *Isoglucose Resurgent: Two Powers of the European Parliament Upheld by the Court*, „Common Market Law Review” 1981, s. 219.

8. Wyrok TS z dnia 5 maja 1981 r. w sprawie 804/79 *Commission v. United Kingdom*, ECR 1981, s. 1045

Komisja 13 listopada 1979 r. wniosła skargę opartą na zarzucie naruszenia przez Wielką Brytanię jej traktatowych zobowiązań polegających na stosowaniu jednostronnych aktów w obszarze rybołówstwa. ETS przypomniał, że po upływie okresu przejściowego, tj. po 1 stycznia 1979 r. kompetencja do wydawania aktów prawnych służących zachowaniu zasobów morskich w ramach wspólnej polityki rybołówczej należy w pełni do Wspólnoty. Stwierdził także, że przy ustalaniu stosownej kompetencji należy brać pod uwagę zasady strukturalne leżące u podstaw Wspólnoty. Te zasady wymagają, aby Wspólnota była w stanie wypełniać swoje zobowiązania, przestrzegając istotnych warunków zamierzonej Traktatem równowagi¹⁸.

9. Wyrok TS z dnia 10 lutego 1983 r. w sprawie 230/81 *Grand Duchy of Luxembourg v. European Parliament*, ECR 1983, s. 255

Luksemburg wniósł 7 sierpnia 1981 r. skargę o unieważnienie uchwały PE z dnia 7 czerwca 1981 r. o siedzibie wspólnotowych instytucji, w szczególności Parlamentu. Zgodnie z art. 216 TWE (obecnie art. 341 TFUE) powinna ona być ustalona w drodze wzajemnego porozumienia rządów państw członkowskich. Te jednak ograniczyły się do określenia tymczasowych miejsc pracy organów WE. TS uznał, że stosownie do zasady lojalnej współpracy państwa członkowskie muszą respektować właściwość PE do uregulowania swojej wewnętrznej organizacji i ich decyzje lokalizacyjne nie mogą zakłócać prawidłowego funkcjonowania Parlamentu. Z drugiej strony PE jest uprawniony na podstawie art. 142 TWE (obecnie art. 232 TFUE) do podejmowania środków zapewniających to prawidłowe funkcjonowanie. Na gruncie wzajemnego zobowiązania do lojalnej współpracy muszą uchwały Parlamentu respektować właściwość rządów państw członkowskich do ustalenia siedziby wspólnotowych instytucji.

10. Wyrok TS z dnia 22 maja 1985 r. w sprawie 13/83 *European Parliament v. Council*, ECR 1985, s. 1513

Parlament Europejski wniósł 24 stycznia 1983 r. skargę w trybie art. 175 ust. 1 TWE (obecnie art. 265 TFUE) w celu stwierdzenia, że Rada naruszyła Traktat, powstrzymując się od ustanowienia aktów prawnych w obszarze wspólnej polityki transportowej. Rada utrzymywała, że skarga jest niedopuszczalna m.in. z powodu braku legitymacji Parlamentu do jej wniesienia. TS zauważył, że z literalnego brzmienia art. 175 ust. 1 „inne instytucje Wspólnoty” mogą wnieść skargę na bezczynność Rady lub Komisji, wynika, że wszystkie organy wspólnotowe mają

¹⁸ Szerzej na ten temat por. J. Schwarze, *Ungeschriebene Geschäftsführungsbefugnisse für die Kommission bei Untätigkeit des Rates? Zum Fischerei – Urteil des ECJ vom 5. Mai 1981*, *Europarecht* 1982, s. 133.

taką samą kompetencję zaskarżania zaniechań wskazanych tą dyspozycją gremiów. Naruszałoby to, zdaniem Trybunału, zamierzoną Traktatem, a szczególnie jego art. 4 (obecnie art. 13 TUE) instytucjonalną pozycję organu, jeżeli chciano by ograniczyć go w wykonywaniu tego uprawnienia¹⁹.

11. Wyrok TS z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 *Partie écologiste „Les Verts” v. European Parliament*, ECR 1986, s. 1339

Francuska partia Les Verts (Zieloni) wniosła 28 grudnia 1983 r. skargę o unieważnienie uchwał Prezydium i Rozszerzonego Prezydium PE (kolejno z 1982 i 1983 r.) dotyczących podziału środków z budżetu WE i zwrotu kosztów kampanii wyborczej, zarzucając tym uchwałom m.in. naruszenie Traktatu, Aktu o wyborach bezpośrednich do PE, zasady równości prawa wyborczego, a przede wszystkim brak kompetencji Parlamentu w tej materii. Parlament twierdził, że skarga jest niedopuszczalna, raczej z merytorycznych niż proceduralnych względów, gdyż według tego organu ekstensywna wykładnia art. 173 TWE, w następstwie której skarga na działania PE byłaby dopuszczalna, musiałaby prowadzić do uznania jego czynnej legitymacji wobec działań Rady i Komisji. Parlament podkreślił, że EWG jest tego rodzaju wspólnotą prawa, że ani państwa członkowskie, ani organy wspólnotowe nie mogą być pozbawione kontroli zgodności ich działań z aktem konstytucyjnym, jakim jest Traktat. Artykuł 173 (obecnie 263 TFUE), 174 (obecnie 264 TFUE) i 177 TWE (obecnie 267 TFUE) tworzą system ochrony prawnej, w którym Trybunał bada legalność aktów prawnych Wspólnoty. W przeciwieństwie jednak do art. 177, który odnosi się do organów wspólnotowych bez ich dalszej specyfikacji, art. 173 stanowi jedynie o aktach Rady oraz Komisji. W systemie traktatowym jest jednak możliwość wniesienia skargi przeciwko aktom, które wywołują skutki prawne. Według ETS, PE nie został wyraźnie wymieniony jako organ, którego akty można kwestionować, ponieważ Traktaty w pierwotnym brzmieniu powierzały mu jedynie kompetencje doradcze. Zdaniem Trybunału, Parlament dysponuje bierną legitymacją procesową, w przeciwnym bowiem razie, jego akty – pozbawione kontroli – mogłyby naruszać kompetencje państw członkowskich lub instytucji wspólnotowych. TS uznał skargę *Les Verts* za dopuszczalną i po zbadaniu, że uchwały organów PE wywołują skutki prawne wobec osób trzecich orzekł, iż z powodu m.in. naruszenia art. 7 ust. 2 Aktu o wyborach bezpośrednich (kompetencja państw członkowskich) uchwały te są nieważne²⁰.

¹⁹ Głosa do tego wyroku: J.- P. Jacqué, „Revue Trimestrielle de Droit Européen” 1985, t. 21, s. 761.

²⁰ Tamże, s. 500.

12. Wyrok TS z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 149/85 R. Wybot v. E. Faure and others, ECR 1986, s. 2391

Cour d'appel Paris wystąpił 17 maja 1985 r. z pytaniem prejudycjalnym: Czy art. 10 protokołu o przywilejach i immunitetach WE w obecnym brzmieniu tego postanowienia i na gruncie praktyki PE można interpretować w ten sposób, że posłowie dysponują trwałym immunitetem, który – o ile nie zostanie uchylony przez Parlament – rozciąga się na cały okres sprawowania mandatu, czy nadawany jest na określony czas rocznej sesji? TS stwierdził, że brak jest odpowiednich przepisów traktatowych, dlatego ustalenie tego okresu mieści się w autonomii organizacyjnej PE. Według utrwalonej praktyki jego sesja trwa cały rok i zostaje zamknięta w dniu poprzedzającym otwarcie kolejnej. Trybunał postanowił zbadać, czy ta praktyka nie utrudnia zwoływania w trybie art. 139 ust. 2 TWE (obecnie art. 229 ust. 2 TFUE) sesji nadzwyczajnych na żądanie Rady lub Komisji i orzekł, że w ramach przewidzianej Traktatami równowagi władz między organami, praktyka Parlamentu nie może pozbawić innych instytucji ich traktatowych prerogatyw.

13. Wyrok TS z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie C – 70/88 *European Parliament v. Council*, ECR 1990, s. I – 2041

Parlament Europejski wniósł 4 marca 1988 r. skargę o unieważnienie rozporządzenia nr 3954/97 Rady (Euratom) z dnia 22 grudnia 1987 r. ustalającego maksymalne dawki napromieniowania środków spożywczych i paszowych w przypadku nuklearnej katastrofy bądź innego radiologicznego zagrożenia, które to rozporządzenie, zdaniem skarżącego organu, oparte zostało na niewłaściwej podstawie prawnej: art. 31 TEWEA, podczas gdy odpowiedni byłby tu art. 100 a TWE (obecnie art. 114 TFUE). Wydanie kwestionowanego rozporządzenia przez Radę na podstawie tej pierwszej dyspozycji wymagało jedynie wysłuchania Parlamentu, natomiast ta druga – przewidywała wówczas procedurę współpracy (obecnie – zwykła procedura ustawodawcza). Rada zakwestionowała *locus standi* PE. Trybunał uznał jednak skargę Parlamentu za dopuszczalną. Zdaniem TS, Traktaty stworzyły równowagę instytucjonalną, ustanawiając system podziału kompetencji pomiędzy różne organy, który powierza każdemu z nich określoną rolę i zadania do jej wypełnienia wewnątrz tej instytucjonalnej struktury. Zachowanie tej równowagi nakazuje, aby organ wykonując swoje kompetencje respektował kompetencje innych organów, a ewentualne naruszenia tej reguły²¹ były sankcjonowane. Trybunał zobligowany został Traktatami do zapewnienia poszanowania prawa przy ich wykładni i stosowaniu. Stąd też zapewnia zachowanie równowagi instytucjonalnej, włączając w to sądową kontrolę respektowania kompetencji różnych organów i stosowanie odpowiednich środków prawnych.

²¹ Jest zastanawiające, że jedynie w niemieckiej wersji orzeczenia posłużono się pojęciem „zasady” (*Grundsatz*), natomiast w pozostałych językach użyto terminu „reguła”.

TS został zobowiązany do zapewnienia pełnego stosowania postanowień traktatowych o równowadze instytucjonalnej i troski, aby PE nie ponosił uszczerbku w swoich kompetencjach, nie dysponując przewidzianą przez Traktaty dla innych organów możliwością skargi, z której mógłby w sposób pewny i skuteczny czynić użytek. Trybunał uznał, iż brak w Traktatach postanowienia przewidującego prawo Parlamentu do wnoszenia skargi o unieważnienie aktu prawnego stanowi proceduralną lukę, która nie może jednak przeważać nad fundamentalnym interesem w utrzymaniu i zachowaniu ustalonej Traktatami równowagi instytucjonalnej. Może zatem PE wnosić skargi, które zmierzają do ochrony jego prerogatyw²².

14. Wyrok TS z dnia 2 marca 1994 r. w sprawie C – 316/91 *European Parliament v. Council*, ECR 1994, s. I – 625

Parlament Europejski wniósł 6 grudnia 1991 r. skargę o unieważnienie regulacji Rady z 29 lipca 1991 r. o finansowej współpracy w ramach IV Układu AKP – EWG²³, która to regulacja, zdaniem Parlamentu, powinna mieć podstawę w art. 209 TWE przewidującym obligatoryjne wysłuchanie PE. Natomiast Rada, wydając regulację na podstawie art. 32 powyższego Układu, który nie przewidywał wysłuchania Parlamentu, naruszyła jego kompetencje, nawet jeśli zasięgnęła opinii Zgromadzenia. TS przypomniał, iż w myśl jego poprzednich wyroków: Traktaty stworzyły system podziału kompetencji między różne wspólnotowe organy, który powierza każdemu z nich własną rolę i zadania do jej wypełnienia wewnątrz instytucjonalnej struktury. To obliguje Trybunał do utrzymania równowagi instytucjonalnej poprzez pełne stosowanie postanowień traktatowych o podziale kompetencji. Następnie TS podkreślił, że zgodnie z postanowieniami Traktatu prawo do wysłuchania PE jest jego prerogatywą. Przyjęcie aktu, którego podstawa prawna nie przewiduje takiej konsultacji może to uprawnienie naruszać także wtedy, kiedy miało miejsce fakultatywne wysłuchanie.

15. Wyrok TS z dnia 30 marca 1995 r. w sprawie C – 65/93 *European Parliament v. Council*, ECR 1995, s. I – 643

Parlament Europejski wniósł 12 marca 1993 r. skargę o unieważnienie rozporządzenia Rady z dnia 21 grudnia 1992 r. o stosowaniu preferencji celnych na określone produkty pochodzące z krajów rozwijających się, uzasadniając to naruszeniem parlamentarnych prerogatyw. Kwestionowane rozporządzenie miało wejść w życie 1 stycznia 1993 r., stąd też Rada wnioskuje o pilne postępowanie konsultacyjne na podstawie ówczesnego art. 75 Regulaminu PE. Parlament

²² Szerzej na ten temat por. M. Hilf, *Das Klagerecht des Europäischen Parlaments im Organstreit*, *Europarecht* 1990, s. 273.

²³ Umowa stowarzyszeniowa z Lomé, w której uczestniczy 68 państw afrykańskich, karaibskich i obszaru Pacyfiku (AKP).

18 grudnia 1992 r. zamknął jednak sesję, a Rada wydała „inkryminowany” akt bez parlamentarnej konsultacji, co PE uznał za naruszenie istotnego przepisu proceduralnego. TS przypomniał, że uczestniczenie Parlamentu w procedurze legislacyjnej w stosownie do przewidzianych Traktatem postępowaniach jest zamierzonym przez Traktat istotnym elementem równowagi instytucjonalnej. Jest ono wyrazem demokratycznej zasady, według której obywatele poprzez swoich przedstawicieli w zgromadzeniu uczestniczą w sprawowaniu władzy. Trybunał wskazał też na to, że wymóg konsultacji jest tylko wtedy spełniony, kiedy PE rzeczywiście wyraża swoje stanowisko, a nie wtedy, kiedy Rada występuje o jego zajęcie. TS uznał ponadto, że w ramach dialogu między organami, szczególnie w postępowaniu konsultacyjnym, powstaje wzajemne zobowiązanie do szczerzej współpracy, z którego Parlament nie wywiązał się wobec Rady. Nie może zatem czynić jej zarzutu, że wydała kwestionowane rozporządzenie bez jego konsultacji. Pogwałcenie istotnego przepisu proceduralnego zostało spowodowane niedopełnieniem powinności szczerzej współpracy skarżącego z Radą. Skarga została oddalona.

Prezentacja *acquis judiciaire* wobec tytułowej zasady skłania do kilku refleksji:

1. Trybunał Sprawiedliwości dość wstrzemięźliwie wypowiadał się na temat równowagi instytucjonalnej, najczęściej na zasadzie *obiter dicta*. Równowaga instytucjonalna jest co prawda kategorią orzeczniczą, lecz Trybunał nie określił jej onomastycznie. Jedynie raz nazwał równowagę regułą (zasadą).
2. Niekonsekwentna linia orzecznicza TS: jeszcze w 1988 r. Trybunał kwestionował czynną legitymację procesową Parlamentu Europejskiego i nie uwzględnił argumentu równowagi instytucjonalnej, na którą powoływał się Parlament, usiłując wnieść skargę w trybie art. 173 ust. 1 TWE (obecnie art. 263 TFUE), aby w 1990 r. przyznać *locus standi* PE w tej materii, uznając jego racje sprzed dwóch lat.
3. Można się zastanawiać nad proveniencją tytułowej zasady. Czy stanowi ona efekt ustaleń doktrynalnych spożytkowanych następnie w wyrokach TS, czy też *à rebours*: geneza równowagi instytucjonalnej orientowana jest orzeczniczo i dopiero rozwijana – doktrynalnie. Powołując najprostsze, bo chronologiczne uzasadnienie, „autorstwo” zasady nie powinno budzić wątpliwości. Ponadto sprawcza moc *opinio doctoris* może mieć co najwyżej miejsce w sferze „klasycznego” prawa międzynarodowego. Należy także zauważyć, iż stopień uogólnień doktrynalnych wobec interesującej nas tu kategorii jest wyjątkowo niski.
4. Dorobek orzecznicy TS w postaci wykreowania ogólnej zasady prawa nie został spożytkowany w dziele traktatowym: równowaga instytucjonalna nie stała się kategorią języka prawnego, a Trybunał już w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zaprzestał „doskonalenia” tytułowej instytucji. Powoływana jest ona obecnie jedynie w opiniach rzeczników generalnych²⁴.

²⁴ Por. przykładowo opinię V. Trstenjak w sprawie C – 101/08, ECR 2009, s. I – 09823, opinię P. Mengozzi w sprawie C – 362/08P, ECR 2010, s. I – 00669, opinię P. Cruza Villalóna w sprawie C - 568/08, ECR 2010, s. I – 12655.

Jan Galster

**PRINCIPLE OF THE INSTITUTIONAL BALANCE
IN THE JURISPRUDENCE OF THE COURT OF JUSTICE
OF THE EUROPEAN UNION**

Institutional balance is a basic principle of the EU constituting its foundation, attribute and system. The principle of the EU which is not proclaimed in Treaties, but rather derived from their wording and context by the Court of Justice. The Court defined the principle concerned, which was „discovered” as early as in 1958, only after 32 years and it has referred to the principle only a few dozen times. Three following principles can be derived from the jurisdiction of the ECJ: 1) each of the Community institutions should enjoy full autonomy in the execution of its competences, 2) institutions should not transfer their competences unconditionally to other bodies, 3) while executing their competences institutions must not breach prerogatives of other institutions. The jurisprudence of the ECJ appears to be of an equally unstable nature. One can recall, for example, the ECJ questioning the locus standi of the European Parliament on the grounds of the institutional balance only to recognise its legitimacy later on the basis of the very same principle. *Acquis judiciaire* of the ECJ in the form of developing the general principle of law has not been applied in the Treaties: institutional balance has not become a category of legal language and the ECJ ceased striving for “perfection” of the institution concerned as early as in the mid – 1990s. Nowadays, it is only quoted in the opinion of Advocates General.