

Ramy instytucjonalne obejmują wspólne dla całej UE instytucje (art. 13 TUE), którymi są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada (UE), Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości UE, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy. W strukturze instytucjonalnej powołano wiele organów (jak np. Komitet Regionów czy Ombudsmana) oraz innych jednostek, jak np. agendy unijne (np. Agencja Praw Podstawowych czy umiejscowiona w Warszawie – FRONTEX). Jednolite instytucje, działające we wszystkich dziedzinach integracji europejskiej i nadzorujące prace organów pomocniczych, umożliwiają realizację postanowienia art. 7 TFUE, zgodnie z którym: „Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji” (szerzej na temat systemu instytucjonalnego UE zob. rozdział VII).

## VII. Zasada równowagi instytucjonalnej

Podstawowym założeniem funkcjonowania instytucji unijnych jest wyrażona w art. 13 ust. 2 TUE zasada **podziału kompetencji**, określająca zakres uprawnień i obowiązków poszczególnych unijnych instytucji. Każda z instytucji jest zobowiązana do działania w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy TUE i TFUE, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Każda z instytucji UE cieszy się **autonomią instytucjonalną**, której powinny przestrzegać inne instytucje. Wprowadzono tym samym **system równowagi i hamulców** (*checks and balances*), zapobiegający gromadzeniu się nadmiernych kompetencji w obrębie jednej instytucji oraz przekazywaniu kompetencji pomiędzy instytucjami w sposób dorozumiany.

224

**Przykład:** Monopol inicjatywy prawodawczej w UE posiada co do zasady Komisja Europejska, Rada (UE) i Parlament Europejski nie mogą w związku z tym wydać aktu prawnego bez wniesienia stosownego projektu przez Komisję Europejską. Z kolei projekt Komisji Europejskiej może zostać zmieniony przez Radę (UE) i Parlament Europejski.

Drugim aspektem zasady równowagi instytucjonalnej jest zapewnienie **równowagi między instytucjami o charakterze ponadnarodowym** (np. Parlament Europejski, Komisja Europejska) a międzyrządowym (Rada Europejska, Rada UE). Instytucje międzyrządowe składają się z przedstawicieli państw członkowskich, którzy zabiegają o własne interesy narodowe. Z kolei członkowie organów o charakterze ponadnarodowym są niezależni od państw i dbają o interes całej UE.

225

Zasada ta była przedmiotem orzecznictwa TSUE, który już w pierwszych latach istnienia Wspólnot sformułował ważną doktrynę (**doktryna Meroni**).

226

Trybunał Sprawiedliwości po raz pierwszy posłużył się **pojęciem równowagi władz** (fr. *equilibre des pouvoirs*) w wyr. z 13.6.1958 r. w sprawie 9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS (EU:C:1958:7). W późniejszych wyrokach pojawiało się określenie: *equilibre institutionnel, institutional balance*.

W 1990 r. w sprawie Parlament Europejski przeciwko Radzie (Czarnobył) Trybunał Sprawiedliwości stwierdził: ustanawiając system podziału kompetencji między różne instytucje Wspólnot, przypisując instytucji jej własną rolę w strukturze instytucjonalnej i wykonywaniu zadań powierzonych Wspólnotom, **Traktaty stworzyły równowagę instytucjonalną**. Przestrzeganie tej równowagi oznacza, że każda z instytucji musi wykonywać swoje prawa z należyтым uwzględnieniem praw pozostałych instytucji. Wymaga ona także, aby było możliwe penalizowanie wszelkich ewentualnych naruszeń tej zasady. Trybunał, którego zadaniem na mocy traktatów jest zapewnienie przestrzegania prawa przy

wykładni i stosowaniu traktatów, musi zatem być zdolny do utrzymania równowagi instytucjonalnej, i w tym celu musi mieć możliwość kontroli przestrzegania prerogatyw różnych instytucji przy pomocy środków prawnych (wyr. TS z 22.5.1990 r. w sprawie C-70/88, Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich [Czarnobył], EU:C:1990:217).

W 2013 r. Trybunał Sprawiedliwości oddalił skargę, w której Rada zarzucała Parlamentowi Europejskiemu m.in. naruszenie zasady równowagi instytucjonalnej poprzez fakt, że przewodniczący Parlamentu sam podpisał budżet UE na rok budżetowy 2011. Miał tym samym naruszyć nową równowagę instytucjonalną utworzoną przez art. 314 TFUE. Innymi słowy, przewodniczący Parlamentu miałby działać *ultra vires* (wyr. TS z 17.9.2013 r. w sprawie C-77/11, Rada Unii Europejskiej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, EU:C:2013:559).

## VIII. Zasada autonomii instytucjonalnej

**227** Z zasadą równowagi instytucjonalnej pozostaje ściśle związana zasada autonomii instytucjonalnej, obecnie zawarta w treści art. 13 ust. 2 TUE: „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”. Instytucje, wykonując przyznane im kompetencje, muszą szanować kompetencje innych instytucji. Posiadają także stosowny zakres autonomii, konieczny dla realizacji ich zadań. Autonomia ta wyraża się przede wszystkim w prawie do samodzielnego ustanawiania, poprzez regulaminy, własnej organizacji wewnętrznej i zasad działania. W przypadku naruszenia autonomii przez inną instytucję UE, ochrony tej zasady, podobnie zresztą jak zasady równowagi instytucjonalnej, można dochodzić w drodze postępowania sądowego przed TSUE (szerzej zob. rozdział VII, § 4, pkt IV).

Zasada autonomii instytucjonalnej pojawiała się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Zob. np. powołany wyżej wyr. z 22.5.1990 r. w sprawie Parlament Europejski przeciwko Radzie (Czarnobył).

W wyr. z 29.10.1980 r. w sprawie Roquette przeciwko Radzie (zob. Nb 173) Trybunał Sprawiedliwości, obok zasady równowagi instytucjonalnej, podkreślił obowiązek uwzględniania kompetencji innych instytucji wspólnotowych. Sprawa dotyczyła m.in. przygotowania przez Radę (EWG) projektu aktu prawnego przekazanego następnie, zgodnie z ówczesnymi procedurami prawodawczymi, Parlamentowi Europejskiemu do konsultacji. Ponieważ Parlament nie przekazał swojej opinii (traktaty nie przewidywały terminu, w jakim miałby to uczynić), Rada – mimo braku opinii – przyjęła rozporządzenie z klauzulą, że zostało ono wydane po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Trybunał stwierdził jednak nieważność rozporządzenia spowodowaną brakiem właściwej konsultacji z Parlamentem Europejskim. Tym samym potwierdził zasadę autonomii instytucjonalnej.

## IX. Zasada lojalnej współpracy

**228** Zasada lojalnej współpracy to zasada traktatowa (art. 4 ust 3 TUE), która ma zastosowanie:

1) **między państwami członkowskimi a instytucjami UE oraz między instytucjami UE a państwami członkowskimi.**

Ten aspekt zasady lojalności wyraża art. 4 ust. 3 TUE: „3. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa