

RÓWNOWAGA INSTYTUCJONALNA W UNII EUROPEJSKIEJ – WYBRANE ZAGADNIENIA W ŚWIELE POSTANOWIEŃ TRAKTATU Z LIZBONY

TOMASZ DUBOWSKI*

W wyroku z 22 maja 1990 roku w sprawie nr C-70/88 (*Czarnobyl*)¹, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż prerogatywy Parlamentu Europejskiego w zakresie stanowienia prawa wspólnotowego pozostają jednym z *elementów równowagi instytucjonalnej ustanowionej przez traktaty*. Traktaty wprowadziły bowiem określony *system podziału kompetencji między różne instytucje Wspólnoty, który nadaje każdej z nich określoną funkcję w strukturze instytucjonalnej Wspólnoty i w realizacji powierzonych jej zadań*. W konsekwencji, odwołując się wprost do zasady równowagi instytucjonalnej, Trybunał uznał prawo PE do wniesienia skargi w trybie art. 173 TEWG (obecnie art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Tymczasem wskazany przepis, w ówczesnym stanie prawnym, nie wymieniał Parlamentu jako podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi na nieważność aktu wspólnotowego. Orzeczenie to wywołało szereg kontrowersji, zaś sam Trybunał Sprawiedliwości naraził się na zarzuty przekroczenia zakresu swych zadań i kompetencji – pisania Traktatów od nowa poprzez tworzenie równowagi instytucjonalnej, której w nich *de facto* nie ma².

Dyskusja wokół równowagi instytucjonalnej³ dotyczyła w głównej mierze tego, czy mieści się ona w kategorii zasad ogólnych prawa wspólnotowego⁴ – czy w istocie wyraża jakąkolwiek treść dyrektywalną, czy też pozostaje wyłącznie

* Dr, Katedra Prawa Międzynarodowego UWB.

1 Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dn. 22 maja 1990 roku w sprawie nr C-70/88 (*Parlament Europejski v. Rada Wspólnot Europejskich*), Zb. Orz. 1990, s. I-02041.

2 S. Weatherill, P. Beaumont, *EC Law*, London 1995, cytuję za: M. Jaśkowski, *Miejsce podstawowych zasad ogólnych prawa wspólnotowego w hierarchii wspólnotowych źródeł prawa*, (w:) C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 72–73.

3 Obszernie na temat zasady równowagi instytucjonalnej zob. T. Dubowski, *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

4 Samo pojęcie zasad ogólnych prawa wspólnotowego wzbudza wiele niejasności. Terminologia w tym zakresie pozostaje niejednolita, trudno także o jednolitą definicję tej kategorii zasad – zwłaszcza wobec kategorii innych, również proponowanych w literaturze (m.in. zasady ustrojowe, systemowe etc.). Wypada jednak przyjąć, iż chodzi tu o normy o fundamentalnym charakterze dla danego systemu prawnego, o specyficznym strukturze, często o charakterze niepisany, czerpiące swe źródło w samym prawie UE, prawie międzynarodowym oraz tradycjach konstytucyjnych Państw Członkowskich. Elementem charakterystycznym tej kategorii zasad powinno być jednak minimum dyrektywalnej treści.

swego rodzaju skrótem myślowym opisującym jedynie przewidziany traktatowo sposób ukształtowania relacji międzyinstytucjonalnych we Wspólnocie⁵. Na tym tle szczególnie interesująca – i jak się wydaje trafna – pozostaje opinia J. Galstera, który dostrzega dwoistą (*hybrydową*) naturę równowagi instytucjonalnej⁶. Z jednej strony, w świetle przywołanego orzeczenia w sprawie *Czarnobyl*, omawiana zasada opisuje po prostu system instytucjonalny organizacji międzynarodowej jako „zrównoważony”, z drugiej jednak strony staje się dyrektywą wyrażającą nakaz zachowania owej równowagi. Bez wątpienia dyrektywalny charakter równowagi instytucjonalnej jest szczególnie ciekawym zagadnieniem. Niemniej ważny jednak, zwłaszcza w kontekście rozwiązań ustrojowych w zreformowanej Unii, wydaje się jej wymiar opisowy. I ten właśnie wątek stanie się przedmiotem dalszych analiz. Warto bowiem zastanowić się nad tym, w jaki sposób równowaga instytucjonalna – jako formuła określająca sposób organizacji stosunków między instytucjami UE – wychodzi naprzeciw postulatowi „równoważenia się” instytucji UE po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony⁷. Jednocześnie, z racji na założenia dotyczące objętości opracowania, poza zwięzłą charakterystyką systemu instytucjonalnego UE, zbadane zostaną główne obszary funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej w dziedzinie modyfikacji prawa pierwotnego oraz stanowienia prawa wtórnego UE. Wybór tych obszarów funkcjonowania Unii wydaje się uzasadniony ze względu na specyfikę prawa unijnego, zwłaszcza charakteryzujące go zasady prymatu oraz skutku bezpośredniego.

1. Instytucje Unii Europejskiej

Podejmując próbę oceny aktualnego modelu równowagi instytucjonalnej, należy w pierwszej kolejności określić obszar podmiotowy dalszych rozważań. Omawiana zasada w sposób naturalny wydaje się obejmować ogół relacji między instytucjami UE oraz traktatowe mechanizmy ich wzajemnego balansu. W aspekcie podmiotowym zatem na pierwszym planie pozostaje system instytucjonalny zreformowanej Unii Europejskiej. W tym zakresie zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (dalej TL) niosą za sobą poważne konsekwencje.

Przede wszystkim należy podkreślić, iż Unia Europejska przestaje opierać się na specyficznej trójfilarowej konstrukcji. Zgodnie z art. 1 zmodyfikowanego Traktatu o Unii Europejskiej⁸ (dalej TUE) Unia zastępuje Wspólnotę Europejską

5 S. Prechal, *Institutional Balance: A Fragile Principle with Uncertain Content*, (w:) T. Heukels, N. Blokker, M. Brus (ed.), *European Union after Amsterdam. A Legal Analysis*, The Hague–London–Boston 1998, s. 277.

6 J. Galster, *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 93.

7 *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz. Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r..

8 *Traktat o Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana*, (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zbiór aktów prawnych*, Warszawa 2009.

(dotychczas tzw. I filar UE) i jest jej następcą prawnym. W konsekwencji, Unia – zyskując osobowość prawną (art. 47 TUE) oraz wchłaniając WE i pozostałe dwa filary (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE oraz współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych) – stała się jednolitą organizacją międzynarodową⁹.

Odwołując się jednocześnie do klasycznej definicji organizacji międzynarodowych,¹⁰ wypada wskazać, iż obecnie również UE powinna być postrzegana jako forma współpracy państw, oparta na wielostronnej umowie międzynarodowej oraz – co istotne – wyposażona w stałe organy o określonych kompetencjach i uprawnieniach, działające dla realizacji wspólnych celów.

Instytucjami (organami) Unii Europejskiej w aktualnym stanie prawnym są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy (art. 13 ust. 1 TUE). Zauważmy, iż obecnie wymienione wyżej instytucje pozostają instytucjami Unii Europejskiej jako całości. Rozwiązanie to likwiduje dotychczasowe komplikacje związane z odmiennym charakterem unijnych filarów, których rezultatem był fakt, iż sama Unia własnymi instytucjami nie dysponowała, zaś instytucje wspólnotowe wymienione w art. 7 TWE¹¹ funkcjonowały w ramach filaru II i III na zasadzie „wypożyczenia”.

Warto też wskazać, iż rozszerzeniu uległ katalog instytucji Unii Europejskiej. W świetle art. 13 ust. 1 TUE nie ma wątpliwości co do statusu Rady Europejskiej jako instytucji unijnej. Europejski Bank Centralny uzyskał status podobny. Natomiast komplikacje związane z wyodrębnieniem – obok Trybunału Sprawiedliwości – Sądu Pierwszej Instancji rozwiązano poprzez rozbudowanie struktury samego Trybunału, który obecnie, jako instytucja UE, obejmuje: Trybunał Sprawiedliwości, Sąd oraz sądy wyspecjalizowane (art. 19 TUE)¹².

Równowaga instytucjonalna w swej opisowej postaci wydaje się zatem odnosić do wszystkich wymienionych w art. 13 ust. 1 TUE instytucji oraz ich wzajemnych relacji. Potwierdzeniem tej tezy wydaje się być także sformułowanie ust. 2 przywołanego przepisu: *Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych*. Formuła ta jest powtórzeniem i rozwinięciem treści art. 7 TWE, która na gruncie prawa wspólnotowego stanowiła główną inspirację w zakresie kształtowania się zasady równowagi instytucjonalnej.

9 J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2009, s. 109.

10 W. Góralczyk, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2004, s. 288.

11 *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, podpisany w Rzymie 25 marca 1957 roku, tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei), Dz. Urz. UE C 325 z 24 grudnia 2002 r..

12 Wydaje się jednocześnie, iż wymienione elementy składowe Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie stanowią same w sobie odrębnych instytucji UE.

Uwzględniając powyższe uwagi, wypada stwierdzić, iż zachowanie równowagi instytucjonalnej oznacza utrzymanie balansu między instytucjami UE w zakresie, w jakim realizują one zadania powierzone Unii. Innymi słowy, równowaga instytucjonalna w wymiarze opisowym określa stan wzajemnych relacji międzyinstytucjonalnych w Unii Europejskiej jako stan, w którym poszczególne instytucje „równoważą się” w taki sposób, który uniemożliwia wyraźną dominację jednej z nich względem pozostałych. W świetle zmian wprowadzonych Traktatem z Lizbony takie ujęcie omawianej zasady prowadzi do ciekawych konkluzji.

Zauważmy przede wszystkim, iż obecnie TUE wprost nazywa Radę i Parlament Europejski instytucjami pełniącymi funkcje prawodawcze (art. 14 ust. 1 oraz 16 ust. 1 TUE). Na podstawie przepisów TUE i TFUE możemy jednocześnie stwierdzić, co mieści się w sferze unijnego ustawodawstwa (jakkolwiek kryteria traktatowe mają w tej mierze charakter formalny) – art. 289 TFUE. W odniesieniu do Komisji Traktaty wyraźnie odwołują się do jej uprawnień wykonawczych, co przy jednoczesnym określeniu zakresu przedmiotowego funkcji wykonawczych samej UE czyni z Komisji główny organ unijnej egzekutywy (art. 291 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej natomiast pozostaje w swym charakterze organem sądowym (art. 19 TUE). Bezpośrednie przypisanie poszczególnym instytucjom tradycyjnych funkcji władczych może w konsekwencji prowadzić do utożsamiania równowagi instytucjonalnej z zasadą podziału władzy w ujęciu tradycyjnym. Jeżeli bowiem instytucje charakteryzowane jako unijna legislatura, egzekutywa i sądownictwo pozostają względem siebie w stanie równowagi, skojarzenia z przywołaną zasadą stają się nieuniknione. Mimo to rozumowanie takie wydaje się zbyt prostym uproszczeniem. Oczywiście, wyraźne podobieństwa między wskazanymi zasadami można odnaleźć. Pamiętać jednak należy m.in. o tym, iż poza dziedziną definiowaną jako unijne prawodawstwo znajdują się kompetencje instytucji do stanowienia aktów prawnie wiążących, które – w myśl kryteriów traktatowych – aktami ustawodawczymi nie są (np. art. 103 ust. 1 TFUE). Te bowiem wydawane są w trybie zwykłej bądź specjalnej procedury prawodawczej (art. 289 ust. 3 TFUE). Równowaga instytucjonalna obejmuje tymczasem również i tę dziedzinę aktywności instytucji UE. Jednocześnie bliższa analiza wskazanych procedur prawodawczych dowodzi, iż w dziedzinie samej legislatury unijnej zachowanie równowagi instytucjonalnej oznacza utrzymanie balansu między instytucjami identyfikowanymi jako prawodawcze. Równowaga instytucjonalna wydaje się tym samym posiadać szerszy wymiar niż podział władzy w tradycyjnym układzie.

Warto natomiast podkreślić, iż równowaga instytucjonalna pojmowana jako pewien wzorzec ukształtowania relacji międzyinstytucjonalnych w Unii Europejskiej (zabezpieczony warstwą dyrektywalną omawianej zasady) oznacza nie tylko „równoważenie się” instytucji, pojmowanych jako organy organizacji międzynarodowej realizujące określone funkcje. Gdyby oceniać tę kwestię przez pryzmat składu i charakteru prawnego instytucji unijnych, okaże się, iż zachowa-

nie równowagi instytucjonalnej wydaje się także zapewniać balans między interesami reprezentowanymi przez poszczególne instytucje. W tym kontekście warto bowiem zauważyć, iż w aktualnym stanie prawnym Rada Europejska i Rada pozostają w zasadzie instytucjami międzyrządowymi (por. art. 15 ust. 2 oraz 16 ust. 2 TUE). Komisja ma z kolei charakter instytucji ponadnarodowej, wspierającej ogólny interes Unii Europejskiej (art. 17 ust. 1 TUE). Parlament Europejski jest natomiast organem o legitymacji demokratycznej reprezentującym obywateli UE (art. 17 TUE). W konsekwencji interesy artykułowane przez poszczególne instytucje wydają się również pozostawać w stanie swoistego zrównoważenia. Traktatowy model równowagi instytucjonalnej – poprzez balansowanie kompetencji instytucji w określonych obszarach – wydaje się również dawać podstawę zachowania równowagi wyrażanych przez nie interesów (jakkolwiek ich efektywna realizacja zależy może też od czynników pozaprawnych). Zauważmy też, jak ważna staje się w tym wymiarze rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. To jego zadaniem pozostaje zapewnienie przestrzegania nakazów wynikających z dyrektywalnej treści omawianej zasady, nakazów zabezpieczających utrzymanie równowagi instytucjonalnej w aspekcie opisowym. Wszelkie „odchylenia” od przewidzianego traktatowo podziału kompetencji podlegają kontroli Trybunału, a naruszenie równowagi instytucjonalnej wiązać się musi z określonymi konsekwencjami prawnymi. W ten sposób niezależny organ sądowniczy, któremu trudno przypisać reprezentowanie interesu innego niż „interes prawa”, przyczynia się do zachowania równowagi instytucjonalnej również w zakresie balansu interesów reprezentowanych przez instytucje UE.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, iż równowaga instytucjonalna w swym wymiarze opisowym charakteryzuje system instytucjonalny Unii Europejskiej jako jednolitej organizacji międzynarodowej. System ten cechuje stan zrównoważenia między instytucjami Unii, co znajduje odzwierciedlenie również na płaszczyźnie reprezentowanych przez nie interesów. Równowaga instytucjonalna nie wydaje się jednocześnie tożsama z zasadą podziału władzy w tradycyjnym ujęciu, jakkolwiek pewne elementy klasycznego trójpodziału w systemie instytucjonalnym UE stały się widoczne.

Warto zatem poddać analizie kształt równowagi instytucjonalnej w wybranych obszarach funkcjonowania Unii Europejskiej.

2. Równowaga instytucjonalna a zmiany prawa pierwotnego Unii Europejskiej

Powracając do definicji organizacji międzynarodowych, warto przypomnieć, iż jako pewna forma współpracy państw, są one ustanawiane na mocy umowy międzynarodowej. W wypadku Unii, po zmianach wprowadzonych TL (obecny art. 1 TUE), umowami stanowiącymi jej podstawę są TUE oraz Traktat o funkcjonowa-

niu Unii Europejskiej¹³ (dalej TFUE) – oba określają jej istotę, zakres kompetencji oraz sposób jej funkcjonowania¹⁴.

Wskazane Traktaty mogą podlegać modyfikacjom przeprowadzanym zgodnie z przewidzianymi w art. 48 TUE procedurami zakładającymi określony udział poszczególnych instytucji (zwykła i specjalne procedury zmiany).

2.1. Zwyczajna procedura zmiany

Zgodnie z art. 48 ust. 2 TUE propozycje zmian w traktatach mogą być przedkładane przez Państwa Członkowskie, Komisję oraz – co jest nowym rozwiązaniem – Parlament Europejski. O ile kompetencja Państw Członkowskich wydaje się naturalna, warto już na tym etapie procedury podkreślić rolę instytucji UE od państw niezależnych.

Propozycje zmian w Traktatach przedkładane są Radzie, a więc instytucji międzyrządowej, w której skład wchodzi przedstawiciele Państw Członkowskich szczebla ministerialnego (art. 16 ust. 2 TUE). Rada z kolei przedłożone jej propozycje przekazuje Radzie Europejskiej – instytucji również międzyrządowej, skupiającej szefów państw lub rządów Państw Członkowskich (oraz przewodniczącego i przewodniczącego Komisji). Propozycje zmian są przez Radę notyfikowane również parlamentom narodowym.

Proponowane zmiany zostaną rozpatrzone, jeżeli opowie się za tym Rada Europejska w drodze decyzji podejmowanej zwykłą większością głosów po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komisją. Tym samym instytucje ponadnarodowe włączane są w dalszy bieg zwykłej procedury zmiany, jakkolwiek bez głosu decydującego. Ich opinia jest jednak konieczna – jej brak można potraktować jako naruszenie równowagi instytucjonalnej i podstawę podważenia legalności aktu. Jeśli Rada Europejska we wskazanym trybie podejmie decyzję o rozpatrzeniu proponowanych zmian, jej przewodniczący zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów Państw Członkowskich, PE oraz Komisji. W takim wypadku Parlament i Komisja będą miały wpływ na prace konwentu, a w konsekwencji – pośrednio – na kształt ewentualnych zmian w prawie pierwotnym – konwent w drodze konsensusu przyjmuje zalecenie dla przyszłej Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich. Rada Europejska może jednak podjąć decyzję o niezwoływaniu konwentu, jeśli zakres proponowanych zmian jego zwołania nie uzasadnia. W takim przypadku to sama Rada Europejska określa mandat Konferencji, zaś wpływ PE i Komisji na

13 *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana, (w:) Prawo Unii Europejskiej. Zbiór aktów prawnych*, Warszawa 2009.

14 Odnosząc się do elementów definiujących organizację międzynarodową, należy dodać, iż obecnie UE skupia 27 państw członkowskich, zakres jej kompetencji (wyłącznych i dzielonych) precyzują art. 2–4 TFUE, natomiast organami Unii są organy wskazane w art. 13 ust. 1 TUE. W prawie UE określa się je mianem „instytucji”.

jego treść staje się w pewnym stopniu ograniczony. Warto jednak zaznaczyć, iż decyzję taką Rada Europejska może podjąć tylko po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, co stanowi swego rodzaju zabezpieczenie interesów instytucji ponadnarodowych.

Konferencję zwołuje przewodniczący Rady i to w jej trakcie, za wspólnym porozumieniem, dokonują się zmiany w Traktatach. Zmiany wchodzi w życie dopiero po ich ratyfikowaniu w każdym z Państw Członkowskich, zgodnie z obowiązującymi w tej materii regulacjami konstytucyjnymi. Ostateczna treść i zakres zmian w Traktatach zależy zatem od samych Państw Członkowskich, co jest rzeczą naturalną wobec charakteru prawa UE (prymat, skutek bezpośredni) oraz w sytuacji, gdy to właśnie te państwa są stronami traktatów założycielskich. Wypada jednak uznać, iż do momentu zwołania konferencji międzyrządowej pozycja poszczególnych instytucji zabezpieczona jest w sposób optymalny, tzn. z zachowaniem niezbędnych proporcji między czynnikami międzyrządowymi a ponadnarodowymi. Oczywiście, zauważalna jest tu pewna „przewaga” instytucji międzyrządowych, co nie oznacza, iż rola pozostałych pozbawiona jest praktycznego znaczenia. Uwidacznia się ona już na etapie inicjowania zmian, zaś sama decyzja o rezygnacji ze zwołania konwentu wymaga zgody PE.

2.2. Uproszczone procedury zmiany

Traktat o Unii Europejskiej przewiduje możliwość zmiany prawa pierwotnego w drodze tzw. procedur uproszczonych – tzw. „procedury kładki”¹⁵. Ich cechą charakterystyczną jest to, iż zmiany prawa pierwotnego dokonują się w drodze decyzji Rady Europejskiej – jednej z instytucji UE – podjętej w odpowiednim trybie. Ponieważ jednak pierwsza z uproszczonych procedur (art. 48 ust. 6 TUE) zakłada konieczność zatwierdzenia wskazanej decyzji przez Państwa Członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi, wypada uznać ją za uproszczoną procedurę zawarcia traktatu rewizyjnego¹⁶. Właściwą procedurą kładki określić można procedurę uregulowaną w art. 48 ust. 7 TUE.

Na mocy art. 48 ust. 6 TUE (uproszczona procedura zawarcia traktatu rewizyjnego) zmiany w prawie pierwotnym mogą dotyczyć jedynie dziedzin wskazanych w części trzeciej TFUE („Polityki i działania wewnętrzne Unii”). Do inicjowania zmian uprawnione są rządy Państw Członkowskich, Parlament Europejski lub Komisja. Podmioty te mogą przedstawiać Radzie Europejskiej propozycje zmiany wszystkich lub części postanowień części trzeciej TFUE. Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień wskazanej części

15 Procedury tego rodzaju obecne były również na gruncie prawa wspólnotowego. W aktualnym stanie prawnym poprzez regulację art. 48 TUE procedury kładki nabrały charakteru strukturalnego, otwierając możliwość przeprowadzania istotnych reform ustrojowych Unii. Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 165.

16 *Ibidem*

Traktatu, stanowiąc jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komisją (w wypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej konieczna jest konsultacja EBC). Decyzja Rady Europejskiej wchodzi jednak w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie. Utrzymanie tego wymogu ponownie wydaje się naturalne w świetle charakteru decyzji Rady Europejskiej. Jednocześnie zrozumiałe staje się silne zaangażowanie tej instytucji w całość procedury oraz przewidziana traktatowo rola PE i Komisji w tym zakresie. Co prawda udział instytucji ponadnarodowych w całej procedurze polega na ich uprawnieniu do inicjowania zmian prawa pierwotnego oraz na wykonywaniu funkcji konsultacyjnych. Jeżeli jednak zmiany Traktatów uznać za domenę współpracy międzyrządowej, wskazane kompetencje PE i Komisji dowodzą w pewnym sensie wzmocnienia pozycji instytucji unijnych w tej materii. Ten układ kompetencji pomiędzy instytucjami wydaje się zatem optymalny, biorąc pod uwagę charakter i skutki decyzji Rady Europejskiej.

Druga z uproszczonych procedur zmiany – właściwa procedura kładki – zakłada wprowadzenie zmian do Traktatów w oparciu o decyzję Rady Europejskiej, jednak bez konieczności jej przyjęcia przez Państwa Członkowskie. Zmiany wprowadzane w ten sposób dotyczyć mogą jednak wyłącznie dwóch sfer. Po pierwsze, zgodnie z art. 48 ust. 7 TUE, Rada Europejska może upoważnić Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w dziedzinach, co do których Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej bądź tytuł V TUE przewidują wymóg jednomyślności (poza decyzjami mającymi wpływ na kwestie wojskowe lub obronne). Po drugie, w przypadkach, w których zgodnie z TFUE Rada przyjmuje akty ustawodawcze zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, Rada Europejska może zezwolić na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą.

Decyzja Rady Europejskiej podlega szczególnym wymogom – Rada Europejska decyzje we wskazanych sprawach podejmuje jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (wyrażonej większością wchodzących w jego skład członków). Brak w owej procedurze wymogu przyjęcia decyzji Rady Europejskiej przez Państwa Członkowskie.

Konsekwencją przyjętych uregulowań jest zapewnienie wpływu na kształt zmiany prawa pierwotnego nie tylko międzyrządowej Radzie Europejskiej, lecz także Parlamentowi – instytucji przedstawicielskiej. Równowaga instytucjonalna oznacza w tym wypadku zrównoważony udział obu instytucji – decyzję podejmuje wprawdzie Rada Europejska, jednak za zgodą Parlamentu Europejskiego. Rola Parlamentu staje się zatem stosunkowo ważna, choć wciąż poruszamy się w sferze zmian Traktatów, gdzie silna, przeważająca pozycja Rady Europejskiej wydawać się może najbardziej właściwa. Warto jednak podkreślić, iż w omawianym wariantcie uproszczonej procedury zmiany praktycznie nie występuje ani Rada, ani Komisja. W wypadku Rady można powołać się na jej silny związek z Radą Europejską. Tymczasem relacje Komisji i Parlamentu mają zupełnie inny wymiar

i trudno oczekiwać, by interes artykułowany przez Komisję był zawsze tożsamy ze stanowiskiem PE.

3. Równowaga instytucjonalna a stanowienie prawa wtórnego

Zgodnie z art. 288 TFUE, w celu wykonania kompetencji Unii instytucje mogą przyjmować akty wiążące w postaci rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Akty te mogą obecnie przyjmować postać aktów ustawodawczych, delegowanych i wykonawczych¹⁷. Ograniczając poniższe rozważanie do obszaru stanowienia prawa wtórnego, należy poddać analizie unijne procedury prawodawcze, tj. te, których efektem jest wydanie aktu ustawodawczego. W aktualnym stanie prawnym mogą być one stanowione w trybie zwykłej bądź specjalnej procedury prawodawczej.

3.1. Zwykła procedura prawodawcza

Zwykła procedura prawodawcza uregulowana została w art. 294 TFUE i w obecnym stanie prawnym jest procedurą podstawową, znajdującą szerokie zastosowanie.

Proces legislacyjny inicjowany jest co do zasady przez Komisję (w szczególnych przypadkach przewidzianych przez Traktaty inicjatywa może należeć do grupy Państw Członków

UE – art. 289 ust. 4 TFUE). Przygotowuje ona projekt aktu i przedkłada go Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. Przedłożenie projektu przez Komisję rozpoczyna pierwsze czytanie. Projekt Komisji jest podstawą uchwalenia stanowiska przez PE, który następnie przekazuje je Radzie. Jeżeli Rada stanowisko Parlamentu zatwierdzi, projektowany akt zostaje przyjęty w brzmieniu odpowiadającym temu stanowisku, a procedura zostaje zakończona przyjęciem aktu Unii. Kompromis między czynnikami międzyrządowymi (Radą) a ponadnarodowymi (Parlamentem i Komisją) ma zatem istotne znaczenie na etapie pierwszego czytania. Jeżeli jednak Rada stanowiska Parlamentu nie zaakceptuje, przyjmuje własne stanowisko. Przekazuje je Parlamentowi, informując w pełni o powodach swego działania. Komisja informuje w pełni Parlament o swoim stanowisku. Tym samym brak aprobaty stanowiska PE ze strony Rady nie oznacza zakończenia procedury odrzuceniem aktu – rozpoczyna się drugie czytanie. Jeśli w terminie trzech miesięcy od uzyskania stanowiska Rady Parlament zatwierdzi je lub nie wypowie się – akt uważa się za przyjęty w brzmieniu odpowiadającym stanowisku Rady. Jeżeli jednak Parlament – ponownie w terminie trzech miesięcy – większością głosów swoich członków stanowisko Rady odrzuci, akt uważa się za nieprzyjęty a procedura zostaje zakończona. Po raz kolejny widoczne jest, jak ważny dla procesu legislacyjnego jest kom-

17 Więcej na temat aktów prawa wtórnego w świetle reformy UE por. C. Herma, *Reforma systemu aktów prawa pochodnego UE w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 5.

promis i współpraca między Radą a Parlamentem. Parlament może także – o ile nie akceptuje stanowiska Rady – wprowadzić do niego poprawki. Zmieniony w ten sposób tekst przekazywany jest Radzie oraz Komisji, która wydaje opinię w przedmiocie tych poprawek. Jeżeli w terminie trzech miesięcy od otrzymania poprawek PE Rada wszystkie te poprawki przyjmie większością kwalifikowaną – akt uważa się za przyjęty. Jego treść odpowiada tym razem stanowisku Rady uwzględniającym poprawki Parlamentu i w tym sensie stanowi efekt kompromisu. Warto też zwrócić uwagę na rolę Komisji – poprawki zaopiniowane przez nią negatywnie Rada może przyjąć tylko jednomyślnie. Konieczność głębokiego współdziałania wskazanych instytucji staje się zatem konieczna. Jeżeli Rada nie przyjmie wszystkich poprawek Parlamentu w terminie sześciu tygodni, przewodniczący Rady w porozumieniu z Przewodniczącym Parlamentu zwołuje komitet pojednawczy.

Komitet pojednawczy składa się z równej liczby członków Rady bądź ich przedstawicieli oraz reprezentantów Parlamentu Europejskiego. Zadaniem komitetu jest doprowadzenie do porozumienia w sprawie wspólnego projektu na podstawie stanowisk Rady i Parlamentu wyrażonych w drugim czytaniu. Komitet ma na to sześć tygodni. Ponownie szczególna rola przypada Komisji – uczestniczy ona w pracach komitetu pojednawczego i podejmuje wszelkie inicjatywy niezbędne do zbliżenia stanowisk Rady i Parlamentu. Tym samym Komisja może aktywnie oddziaływać na przebieg procedury prawodawczej, jakkolwiek nie ma mocy decyzyjnej.

Jeżeli komitet we wskazanym terminie nie zatwierdzi wspólnego projektu – proponowany akt uważa się za nieprzyjęty. Jeśli jednak w tym samym terminie komitet pojednawczy zatwierdzi wspólny projekt, rozpoczyna się trzecie czytanie. Rada i Parlament Europejski, w terminie sześciu tygodni od zatwierdzenia wspólnego projektu przez komitet pojednawczy, mogą proponowany akt przyjąć. Należy podkreślić, iż wymagane jest w tym przypadku przyjęcie aktu przez obie instytucje. W innym wypadku akt nie zostanie przyjęty. W konsekwencji ani Rada, ani PE nie mogą samodzielnie przyjąć aktu na tym etapie procedury.

Traktatowy model zwykłej procedury prawodawczej zakłada daleko posunięte współdziałanie odmiennych instytucji Unii – międzyrządowej Rady, niezależnej Komisji oraz Parlamentu Europejskiego jako organu przedstawicielskiego. Na poszczególnych etapach procedury akcenty rozkładają się w różny sposób. Inicjatywa ustawodawcza należy w zasadzie do Komisji. Samo przyjęcie aktu pozostaje jednak kompetencją Rady i PE. Szczególnie ważne w tym świetle jest to, iż żadna z tych dwóch instytucji nie jest w stanie samodzielnie przeforsować aktu, bez uwzględnienia stanowiska drugiej strony. Jest to przejawem równoważenia instytucji międzyrządowej i przedstawicielskiej reprezentujących odmienne interesy. Rola Komisji wydaje się jednocześnie zapewniać dostateczne uwzględnienie stanowiska niezależnej instytucji wspierającej interes ogólny Unii. Powodzenie procesu legislacyjnego wymaga zatem od Rady, Komisji i Parlamentu określonej dozy elastyczności oraz zdolności do kompromisu. Nie jest to oczywiście łatwe

w obliczu odmiennego charakteru wskazanych instytucji oraz motywów kierujących ich działaniami. W efekcie sposób podziału kompetencji między instytucje UE w zakresie zwykłej procedury prawodawczej wydaje się składać na taki obraz równowagi instytucjonalnej, który w omówionym fragmencie działalności Unii odpowiada postulatowi rzeczywistego zrównoważenia samych instytucji, jak i artykułowanych przez nie interesów.

3.1.2. Specjalna procedura prawodawcza

Specjalna procedura prawodawcza nie posiada jednolitej regulacji traktatowej. TFUE odwołuje się do niej w ponad trzydziestu artykułach, określając w każdym wypadku jej przebieg.

Schemat specjalnej procedury prawodawczej jest daleko mniej skomplikowany niż mechanizm procedury zwykłej. Zgodnie z art. 289 ust. 2 TFUE specjalna procedura prawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia dyrektywy lub decyzji przez Parlament z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu. Ów udział jednej bądź drugiej instytucji w przyjęciu aktu ustawodawczego może przybierać postać wyrażenia zgody lub konsultacji. Zauważmy, iż rozwiązanie to oznacza przyjęcie aktu przez jedną instytucję (a nie wspólnie przez Radę i PE). Oznacza ono również, iż w zależności od sytuacji różny jest wpływ danej instytucji na kształt przyjmowanego aktu.

Najczęstszą sytuacją w ramach specjalnej procedury prawodawczej jest przyjęcie aktu przez Radę (art. 19, 21 ust. 3, 22 ust. 1 i 2, 23, 25, 64 ust. 3, 77 ust. 3, 81 ust. 3, 86 ust. 1, 87 ust. 3, 89, 113, 115, 118, 126 ust. 14, 127 ust. 6, 153 ust. 2, 182 ust. 4, 192 ust. 2, 194 ust. 3, 203, 223 ust. 1, 262, 308 czy 333 TFUE) z udziałem PE. Jeżeli udział Parlamentu polegać ma na wyrażeniu zgody – pozycja Rady nie wydaje się szczególnie dominująca. Ponieważ zgoda Parlamentu jest elementem niezbędnym do uchwalenia określonego aktu ustawodawczego, wskazany wariant specjalnej procedury prawodawczej zapewnia Parlamentowi swego rodzaju prawo weta¹⁸. Możliwość blokowania decyzji Rady wydaje się stanowić ważny instrument ochrony reprezentowanych przez PE interesów w sferach tak istotnych jak m.in. określanie wieloletnich ram finansowych Unii (art. 312 ust. 2 TfUE), walka z dyskryminacją (art. 19 ust. 1 TfUE) czy ustanowienie Prokuratury Europejskiej (art. 86 TfUE).

Rola Rady staje się natomiast uprzywilejowana w sytuacji, gdy zasadniczym elementem specjalnej procedury prawodawczej staje się wymóg konsultacji PE. Oczywiście, w tym schemacie procedury na Radę nakładane mogą być także wymogi uzyskania opinii innych, poza PE, instytucji (m.in. art. 182 ust. 4 TFUE). Należy jednak podkreślić, iż w omawianym wariantcie to Rada staje się właściwym

18 K. Michałowska–Gorywoda, *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 227.

legislatorem. Wpływ PE (oraz ewentualnie innych instytucji) jest naturalnie zauważalny. Możliwość wydania aktu przez Radę nie zależy jednak od zgody PE, ale od uzyskania jego opinii. Opinia ta jest istotnym elementem równowagi instytucjonalnej. Wydanie aktu bez uzyskania opinii Parlamentu może stanowić przesłankę jego nieważności. Wypada jednak zauważyć, iż balans między Radą a PE w omawianym zakresie wydaje się promować pozycję Rady.

Podsumowując, należy podkreślić, iż w ramach opisanych wariantów specjalnej procedury prawodawczej uchwalenie aktu Unii należy do kompetencji międzyrządowej Rady. Przyjęcie aktu musi być jednak poprzedzone uzyskaniem zgody lub opinii Parlamentu – instytucji przedstawicielskiej. Wskazany udział PE w specjalnej procedurze prawodawczej ma charakter obligatoryjny i – jako element równowagi instytucjonalnej¹⁹ – stanowi warunek legalności danego aktu. Zachowanie równowagi instytucjonalnej staje się zatem czynnikiem zabezpieczającym zrównoważenie (lecz nie równość) pozycji Rady i PE w zakresie specjalnej procedury prawodawczej²⁰.

Powyższe mechanizmy zostają odwrócone w sytuacji, gdy akt ustawodawczy przyjmuje Parlament Europejski z udziałem Rady. Jest to przypadek stosunkowo rzadki (art. 223 ust. 2, 226 czy 228 ust. 4 TFUE), zaś sam udział Rady polega na wyrażeniu przez nią zgody na wydanie aktu przez PE. Warto także zwrócić uwagę na pozostałe obowiązki Parlamentu w tym wariantcie procedury. Po pierwsze, Traktat narzuca Parlamentowi rodzaj przyjmowanego aktu (co do zasady rozporządzenie). Po drugie, istotnym elementem procedury – poza zgodą Rady – staje się konieczność uzyskania opinii Komisji, co można wiązać z faktem, iż PE stanowi tu z własnej inicjatywy. Traktat przewiduje jednak i taką sytuację, gdy przyjęcie aktu przez Parlament wymaga zgody Komisji (art. 226 TFUE), co niewątpliwie wzmacnia jej pozycję względem PE i stanowi ważny instrument ochrony interesu Unii. W konsekwencji wypada zauważyć, iż pozycja Parlamentu w specjalnej procedurze prawodawczej, nawet wówczas, gdy to on przyjmuje akt z udziałem Rady, nie jest w pełni równorzędna z pozycją Rady w procedurze zakładającej, iż to ona przyjmuje akt ustawodawczy.

Wobec powyższych ustaleń można stwierdzić, iż traktatowy model specjalnych procedur prawodawczych nie zapewnia równego, lecz zrównoważony wpływ instytucji na proces unijnej legislacji. Zauważmy, iż instytucją uprzywilejowaną

19 Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dn. 29 października 1980 roku w sprawie nr 138/79 (*Roquette Frères*), Zb. Orz. 1980, s. 03333 oraz z dn. 29 października 1980 roku w sprawie nr 139/79 (*Maizena GmbH v. Rada*), Zb. Orz. 1980, s. 03393.

20 Należy zaznaczyć, iż prawo Parlamentu do opiniowania aktów Rady podlega wymogom wynikającym z zasady lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej. Oznacza to m.in., iż w wypadku przedłożenia przez Radę wniosku o wydanie opinii w trybie pilnym, jej brak z powodu odwołania posiedzenia Parlamentu nie stanowi podstawy uznania aktu za nieważny. Por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dn. 27 września 1988 roku w sprawie nr 204/86 (*Grecja v. Rada*), Zb. Orz. 1988, s. 05323 oraz z dn. 30 marca 1995 roku w sprawie nr C-65/93 (*Parlament v. Rada*), Zb. Orz. 1995, s. I-00643.

wydaje się być Rada. W zdecydowanej większości przypadków to właśnie ona staje się prawodawcą przy określonym udziale PE, podczas gdy sytuacja odwrotna jest stosunkowo rzadka. Co więcej, Parlament Europejski, przyjmując akt w trybie specjalnej procedury prawodawczej, musi uzyskać zgodę Rady, a w szczególnym przypadku także Komisji (art. 226 TFUE). Rada tymczasem wydaje akt z udziałem PE, który – zależnie od przypadku – przybiera postać zgody bądź konsultacji. Omówione regulacje wskazują, iż równowaga instytucjonalna opiera się rzeczywistości na „równoważeniu” instytucji w zakresie poszczególnych dziedzin aktywności UE, co nie oznacza jednak ich „równiej” pozycji tych obszarach. Warto także dodać, iż swego rodzaju przeciwwagą dla pozycji Rady i PE jest udział Komisji w opisanych procedurach. Różni się on w zależności od przypadku, jednak wydaje się zapewniać Komisji taki wpływ na przebieg specjalnej procedury prawodawczej, który zapewnia minimum ochrony interesu samej Unii, co stanowi istotny element równowagi instytucjonalnej.

4. Podsumowanie

Zmiana charakteru prawnego samej Unii Europejskiej, będąca rezultatem postanowień Traktatu z Lizbony, znajduje odzwierciedlenie w zakresie jej systemu instytucjonalnego. Unia jako organizacja międzynarodowa dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi obejmującymi Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, EBC oraz Trybunał Obrachunkowy. W konsekwencji równowaga instytucjonalna staje się formułą charakteryzującą system instytucjonalny jednolitej organizacji międzynarodowej, którą stała Unia Europejska, a nie zasadą właściwą jednemu z dotychczasowych filarów UE.

Równowaga instytucjonalna w swym wymiarze opisowym określa kształt relacji międzyinstytucjonalnych jako zrównoważony, przy czym owo „zrównoważenie” (balans) nie jest tożsame z „równą” pozycją poszczególnych instytucji w każdej dziedzinie. Jednocześnie równowaga instytucjonalna nie oznacza wyłącznie balansowania poszczególnych instytucji jako organów organizacji międzynarodowej pełniących określone funkcje (prawodawcze czy wykonawcze). Wyraża ona także równowagę interesów reprezentowanych przez instytucje o odmiennym – międzyrządowym i ponadnarodowym – charakterze. Można również dopatrywać się pewnych podobieństw między równowagą instytucjonalną a tradycyjnym podziałem władzy, zwłaszcza wobec stosunkowo jasnych odwołań traktatowych do funkcji prawodawczych, wykonawczych i sędziowskich instytucji UE. Równowaga instytucjonalna wydaje się jednak wykroczać poza klasyczny schemat podziału władzy, m.in. ze względu na sygnalizowane wyżej obszary funkcjonowania, których zgodnie z kryteriami traktatowymi nie można przyporządkować ani do sfery unijnej legislatury, egzekutywy, ani sądownictwa.

Obraz równowagi instytucjonalnej w zakresie zmian prawa pierwotnego wskazuje, iż akcenty władcze przesunięto na rzecz instytucji międzyrządowych – przede wszystkim Rady Europejskiej. Jest to zrozumiałe wobec specyfiki omawianego obszaru. Mamy tu bowiem do czynienia z modyfikacją prawa pierwotnego – umów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii jako organizacji międzynarodowej, stworzonej przez Państwa Członkowskie. Warto przy tym zaznaczyć, iż instytucje takie jak Parlament i Komisja nie są wyłączone z procedur zmian traktatów. Jakkolwiek ich wpływ na tę sferę nie jest decydujący, ich włączenie w proces modyfikacji prawa pierwotnego jest z pewnością ważnym elementem równowagi instytucjonalnej zamierzonej przez Traktaty.

O ile w zakresie modyfikacji prawa pierwotnego na plan pierwszy wysuwają się instytucje międzyrządowe, o tyle w zakresie stanowienia prawa wtórnego dochodzi w Unii Europejskiej do zaawansowanego współdziałania instytucji ponadnarodowych i międzyrządowych. Zwykła procedura prawodawcza zakłada wręcz wspólne przyjęcie aktu przez Radę i Parlament na wniosek Komisji. Określony wpływ poszczególnych instytucji na kształt aktów ustawodawczych przejawia się w zasadzie na każdym etapie procedury. I jakkolwiek nie jest to wpływ równy, wydaje się mieścić w pojęciu „równowagi”. Jest to szczególnie istotne wobec faktu, iż to właśnie ta procedura stała się podstawową procedurą prawodawczą.

W zakresie specjalnej procedury prawodawczej równowaga między instytucjami przybiera różną postać – w zależności od przypadku. Można jednak stwierdzić, iż w tej dziedzinie szczególna rola przypada Radzie. Przeciwwagą są w tej materii kompetencje Parlamentu Europejskiego, polegające na wyrażeniu zgody lub konsultacji względem aktu przyjmowanego przez Radę. Należy też pamiętać, iż również Parlament ma prawo przyjmowania aktów ustawodawczych z udziałem Rady. Mimo iż w takiej sytuacji to PE staje się prawodawcą, udział Rady w przyjęciu aktu jest stosunkowo istotny – wyraża ona zgodę na przyjęcie aktu. Co więcej, możliwa jest także sytuacja, iż poza zgodą Rady, konieczna okaże się też zgoda Komisji. Równowaga instytucjonalna w zakresie specjalnej procedury prawodawczej ma zatem inną postać niż w wypadku procedury zwykłej. Schemat procedury daleki jest od równości instytucji, trudno jednak stwierdzić, by również w tej materii instytucje UE nie pozostawały w stanie „zrównoważenia”.

Oczywiście, podjęte wyżej analizy nie oddają w pełni charakteru równowagi instytucjonalnej jako formuły opisującej zbalansowanie systemu instytucjonalnego Unii. Odwołanie tylko do sfery zmian prawa pierwotnego oraz stanowienia prawa wtórnego, jakkolwiek uzasadnione, ukazuje jednak relacje międzyinstytucjonalne głównie w obrębie trójkąta: Rada – Komisja – Parlament. Wydaje się jednak, iż nawet w tak ograniczonym wymiarze, powyższe rozważania przybliżają aktualny kształt równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej.