

Jan Galster, Olga Łachacz

Kilka uwag o podziale władzy w Unii Europejskiej

Studia Prawnoustrojowe nr 26, 63-76

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jan Galster, Olga Łachacz

Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego

Wydział Prawa i Administracji UWM

Kilka uwag o podziale władzy w Unii Europejskiej

Już z ustaleń encyklopedycznych wynika, iż Dostojny Jubilat zainteresowania badawcze koncentruje m.in. wokół doktryn podziału władzy¹. Konstatując to, autorzy chcieliby niejako „legitymizować” swoją obecność w Księdze Jubileuszowej P.T. Profesora za sprawą tego oto skromnego przyczynku.

Tytułowy podział zorientowany jest zasadą równowagi instytucjonalnej. Nie jest to, jak wiadomo, kategoria traktatowa, choć stanowi fundament, atrybut Unii Europejskiej i zasadę systemową prawa UE wywiedzioną z tekstu i kontekstu traktatów założycielskich. Trybunał Sprawiedliwości (TS) zdefiniował interesującą nas tu zasadę, którą „odkrył” już w 1958 r.², dopiero 32 lata później³. Jego zdaniem traktaty stworzyły równowagę instytucjonalną, ustanawiając system podziału kompetencji pomiędzy różne organy i powierzając każdemu z nich określoną rolę i zadania do wykonania wewnątrz tej instytucjonalnej struktury. Zachowanie tej równowagi nakazuje respektowanie kompetencji innych organów, a ewentualne naruszenia tej reguły są sankcjonowane. Trybunał niezbyt często wypowiadał się na ten temat⁴.

¹ Licznych cytowań doczekały się tu takie publikacje, jak: *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje 1997–2003*, Warszawa 2003, s. 285–298; *Władza czwarta – kontrolująca*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 7, s. 87–94.

² Wyrok TS z 13 czerwca 1958 r. w sprawie 9/56 Meroni v. High Authority, ECR 1958, s. 11.

³ Wyrok TS z 22 maja 1990 r. w sprawie C – 70/88 European Parliament v. Council (Czarnobyl), ECR 1990, s. I–2041.

⁴ Por. np.: wyrok z 17 grudnia 1970 r. w sprawie 25/70 Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster, ECR 1970, s. 1161; wyrok z 29 października 1980 r. w sprawie 138/79 SA Roquette Frères v. Council, ECR 1980, s. 3333; wyrok z 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 Parti écologiste „Les Verts” v. European Parliament, ECR 1986, s. 1339; wyrok z 30 marca 1995 r. w sprawie C – 65/93 European Parliament v. Council, ECR 1995, s. I–643; opinia 1/09 z dnia 8 marca 2011, ECR 2011, s. I–01137.

Opinio doctoris nie jest zgodna co do statusu normatywnego tytułowej zasady⁵. Zróżnicowanie poglądów jest tu daleko idące: od pojmowania równowagi instytucjonalnej jako hipostazy poprzez traktowanie tej zasady jako *modus vivendi*, względnie praktyki postępowania, do przypisywania interesującej nas kategorii „konstytucyjnej” rangi. Kwintesencją równowagi instytucjonalnej jest jej swoisty ontyczny dualizm: z jednej strony zasada ta opisuje, co sugeruje wręcz jej nazwa, system instytucjonalny organizacji międzynarodowej, z drugiej natomiast ustanawia nakaz zachowania równowagi, co wyczerpuje przecież znamiona dyrektywy. Wydaje się, iż ta „hybrydowa” natura relewantnej zasady nie została odpowiednio dostrzeżona w literaturze przedmiotu.

Zasada równowagi instytucjonalnej nie identyfikuje równej pozycji organów, lecz zrównoważony system instytucjonalny organizacji. Działania *ultra vires* naruszają tytułową zasadę, natomiast uzurpacja uprawnień pozatraktatowych – zasadę kompetencji powierzonych.

Jaka jest użyteczność pewnych filozoficznych koncepcji obecnych w doktrynie prawa państwowego w konstruowaniu unijnego mechanizmu *checks and balances*?

Podział władz to zasada zasad nowożytnego konstytucjonalizmu, a art. 16 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela stanowiący, iż: „społeczeństwo, w którym nie ma należytej gwarancji praw ani określonego z góry podziału władzy, nie ma ustroju konstytucyjnego”, to jedna z najbardziej znanych fraz prawniczych. Najogólniej mówiąc, zasadę podziału władzy utożsamia się już z sytuacją, w której jednym spośród kilku naczelnych organów w państwie przypisuje się odpowiedzialność za stanowienie ustaw, a innemu za ich wykonanie⁶. Różnice między autorami w istocie sprowadzają się do sposobu traktowania postulatu równowagi władz. Wyraźnie jednak przeważa stanowisko upatrujące we względnym zrównoważeniu parlamentu i rządu najwyższą cechę zasady podziału władzy. Za opartą na tej zasadzie uważa się więc każdą strukturę, w której żaden z organów państwa zaliczanych do sprawujących funkcje ustawodawcze, wykonawcze i sądowe nie znajduje się w pozycji zwierzchniej do pozostałych⁷.

Zasadę podziału władz, jak wiadomo, można pojmować zarówno funkcjonalnie, jak i organicznie. Według tego ostatniego rozumienia poszczególne funkcje państwa nie tylko abstrakcyjnie różnią się między sobą – wykony-

⁵ Szerzej na temat samej zasady por. m.in. P. Craig, *Institutions, Power and Institutional Balance*, „Oxford Legal Studies Research Paper” 2011, nr 48; J.-P. Jacqué, *The Principle of Institutional Balance*, „Common Market Law Review” 2004, vol. 41, nr 6; H. Goeters, *Das institutionelle Gleichgewicht – seine Funktion und Ausgestaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlin 2008.

⁶ Por. A. Pułło, „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 12.

⁷ *Ibidem*.

wane są także przez różne organy⁸. Funkcjonalna koncepcja bazuje natomiast na abstrakcyjnej definicji władzy, niezależnie od organów, które ją sprawują⁹.

Idea podziału władzy zawdzięcza swoje powstanie republikańskiej i rewolucyjnej myśli angielskiej XVII wieku¹⁰. Bardzo wiele z dorobku teorii angielskiej, w tym z dzieła Locke'a przejmował Monteskiusz, którego nazwisko od bardzo dawna symbolizuje doktrynę podziału władzy, mimo że nie jest on jej twórcą, chociaż przysporzył jej największej sławy¹¹. Z pewnością uwagi Monteskiusza były amalgamatem kilku idei znanych wcześniej, były atrakcyjną syntezą¹². Przytoczmy tu zatem kilka myśli tego filozofa, które nie straciły na doktrynalnej atrakcyjności. „Kiedy w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności, ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej. Gdyby była połączona z władzą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolną, sędzia bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemniźcydła. Wszystko byłoby stracone, gdyby jeden i ten sam człowiek lub jedno i tożsamo ciało możnych albo szlachty, albo ludu sprawowało owe trzy władze: tworzenie praw, wykonywanie publicznych postanowień oraz sądzenie zbrodni lub sporów między jednostkami”¹³. „Aby nie można było nadużywać władzy, pożądanym jest taki stan rzeczy, w którym władza powstrzymywałaby władzę”¹⁴. „Jeżeli władza wykonawcza nie ma prawa powściągać zakusów ciała prawodawczego, będzie ono despotyczne: skoro bowiem będzie ono mogło nadać sobie wszelką władzę, unicestwi wszystkie inne władze. Ale nie trzeba, aby władza prawodawcza miała, na odwrót, prawo wstrzymywania władzy wykonawczej, skoro bowiem wykonywanie z natury ma swoje granice, nie ma potrzeby go ograniczać”¹⁵.

Koen Lenaerts konstatuje, że od czasów Monteskiusza zasada podziału władz (*trias politica*) stanowiła podstawową gwarancję demokratycznego sprawowania każdego rodzaju władzy publicznej i znalazła zastosowanie w systemie separacji władz ustanowionym w konstytucji amerykańskiej, a według Sądu Najwyższego tego państwa *de facto* oznacza mechanizm ha-

⁸ Por. H. Hofmann, op. cit., s. 70.

⁹ Ibidem, s. 71.

¹⁰ Por. A. Pułło, op. cit., s. 14.

¹¹ Ibidem, s. 17.

¹² Ibidem.

¹³ Ch. Montesquieu, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Warszawa 1957, t. 1, s. 232.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

mulców i równowagi (*checks and balances*) chroniący jednostkę przed każdą koncentracją władzy sprawowanej przez jedyne jej piastuna¹⁶.

Koncepcja równowagi i wzajemnego hamowania władz została rozwinięta przez Aleksandra Hamiltona, według którego każda z władz powinna mieć niewielki wpływ na powoływanie drugiej, zaś członkowie każdego rodzaju władzy powinni być od siebie niezależni¹⁷. Przewaga władzy ustawodawczej wymaga zaś, aby była ona podzielona (dwiuzbowość), a słabość władzy wykonawczej wymaga, aby była ona wzmocniona i miała prawo ingerowania w kompetencje władzy ustawodawczej i zapobiegania w ten sposób złym ustawom¹⁸. W konstytucji Stanów Zjednoczonych ideę równoważenia władz przyjęto jako zasadę posiłkową wobec podziału władzy¹⁹.

Dużą wagę należy przywiązywać do myśli Andrzeja Pułły, 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”²⁰.

Ponieważ UE nie jest ani emanacją systemu podziału władz, ani – co bardziej oczywiste – systemem parlamentarnym, wielu autorów dochodzi do wniosku, że to struktura *sui generis*²¹. Giandomenico Majone proponuje wyjść poza powyższą dychotomię i dostrzec także inne sposoby sprawowania władzy publicznej, które okazać się mogą przydatne w definiowaniu „ustroju” wspólnotowego²². Antecedencji instytucjonalnych Wspólnoty autor ten poszukuje natomiast w ustroju średniowiecznej monarchii absolutnej, przy czym określa go mianem systemu rządów mieszanych (*mixed government*), charakteryzujących się obecnością w legislatywie władcy i stanów reprezentujących ich podstawowe interesy²³. Filozofia takiego mieszanego ustroju zakłada współdziałanie rządzących, zapewnione bardziej przez wzajemne porozumienie niż suwerennego władcę²⁴. Najważniejsza cecha ustroju mieszanego to zapewnienie stabilności w systemie rządów, gwarantującej utrzymanie równowagi społecznej i politycznej²⁵.

¹⁶ K. Lenaerts, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, „Common Market Law Review” 1991, vol. 28, s. 11.

¹⁷ Por. C. Rossiter (ed.), *The Federalist Papers*, New York 1961, s. 241.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Tak A. Pułło, op. cit., s. 22.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Por. m.in. G. Majone, *Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity*, „European Law Journal” 2002, nr 3, s. 324.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 320.

²⁴ *Ibidem*, s. 328.

²⁵ Tak A. Pułło, op. cit., s. 16.

Poza zakresem tych elementarnych dociekań nie powinna pozostawać zasada jedności władzy jako kategoria kreująca model ustrojowy, która przecież tylko w skrajnej postaci znajduje wyraz w systemie rządów autorytarnych oznaczających kumulację władzy w jednym jej podmiocie. Zmoderowana wersja jedności władzy polega na supremacji parlamentu w systemie organów państwowych. Nadrzędność organu przedstawicielskiego nie prowadzi do konieczności podziału kompetencji, lecz jedynie do przyjęcia odmiennych jego zasad. Zasada równowagi i wzajemnego hamowania zastąpiona została innymi regułami współdziałania organów państwowych. Mechanizm kompromisu, wkomponowany niejako w teorię podziału władz, obcy jest monistycznej koncepcji aparatu państwowego orientowanej raczej myślą Jana Jakuba Rousseau o koncentracji władzy w jednym organie podporządkowanym suwerenowi. Charakterystyczna dla tej koncepcji jest hierarchiczna struktura organizacyjna państwa, na czele której znajduje się organ najwyższy, a wszystkie inne są mu podporządkowane. Według Rousseau władza ustawodawcza parlamentu miała spełniać dwie nierozdzielne funkcje: „wydawać ustawy i zabezpieczać ich wykonanie, to jest urzeczywistniać inspekcję nad władzą wykonawczą, bez tego zginąłby wszelki związek między obu władzami, wszelkie podporządkowanie, druga nie byłaby zależna od pierwszej”²⁶.

Zasadę jedności władzy państwowej należy odróżnić od zasady jednolitości aparatu państwowego jako kategorii optymalizującej jego kompleksowe działanie, niezależnie od założeń doktrynalnych. Jednolitość jest więc zasadą o charakterze techniczno-organizacyjnym, a nie ideą kreującą system organów państwowych²⁷.

Pozostaje ustalić, czy powyższe postulaty doktrynalne w jakiś sposób odzwierciedlono w dziele traktatowym i jaka jest ich przydatność w „mechanice ustrojowej” UE, skoro recepcja tych postulatów w systemach państwowych nie była prostą adaptacją. Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) już w początkach swojej działalności orzeczniczej zauważył, że zasada podziału władz: „nigdzie nie została urzeczywistniona w czystej postaci”²⁸, wprost przeciwnie – w wielu miejscach ustawy zasadniczej została naruszona²⁹, a sam Trybunał zastanawiał się nawet, czy na gruncie niemieckiej konstytucji zasada ta zachowuje swoją ważność³⁰ i czy może zostać pogwałcona, jeżeli nastąpi ingerencja jednej władzy w tzw. istotę (*Kernbereich*) drugiej, ponieważ kwestią otwartą jest, zdaniem FTK, co stanowi ową istotę³¹.

²⁶ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, tłum. M. Pawłowska, Warszawa 1966, s. 52.

²⁷ Por. *mutatis mutandis* art. 13 TUE.

²⁸ BVerfGE 3, s. 225 /247/; BVerfGE 7, s. 183 /188/; BVerfGE 34, s. 259.

²⁹ BVerfGE 18, s. 52 /59/.

³⁰ BVerfGE 3, s. 225 /247/.

³¹ BVerfGE 9, s. 268 /280/; BVerfGE 30, s. 1 /27/.

Zrozumienie podziału władz jako zasady współczesnej konstytucji wymaga uwolnienia się od tradycyjnego jego wyobrażenia, w którym podział ten to nic innego niż narzędzie powściągnięcia pierwotnie istniejącej jednolitej władzy i jej ograniczenia na korzyść jednostki poprzez rozdzielenie oraz system wzajemnych hamulców i kontroli³². Próby nowego objaśniania powyższej zasady eksponują jej charakter historyczny, od którego odchodzą współczesne standardy konstytucyjne i obecnie w innych relacjach należy poszukiwać dystrybucyjnych konsekwencji, gdyż podział władz wydaje się tu pierwotny wobec podziału władztwa i dotyczy struktury państwa, bikameralnej legislatywy, organizacji administracji publicznej³³. Mimo słuszności poglądu, że nie istnieje już równowaga władz, jego lansowanie grozi rozmyciem konturów ich podziału jako zasady konstytucyjnej³⁴.

W polskim prawie konstytucyjnym podręcznikową rekonstrukcję rodzimych rozwiązań w tej materii odnajdujemy w wypowiedzi m.in. L. Garlickiego³⁵. Art. 10 Konstytucji RP wskazuje podstawy przedmiotowego rozgraniczenia władz (ust. 1), potem wskazuje podmioty – organy konstytucyjne, którym powierzono jest wykonywanie władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (ust. 2). Zasada wspomagana jest przez dwie koncepcje szczegółowe: koncepcję domniemań kompetencyjnych i koncepcję istoty poszczególnych władz³⁶. Ta pierwsza opiera się na ocenie charakteru poszczególnych kompetencji władczych państwa. Kompetencje dające się w miarę jednoznacznie określić z uwagi na ich treść można na zasadzie domniemań kompetencyjnych podporządkować poszczególnym władzom – jeśli na przykład dana kompetencja polega na stanowieniu prawa, to z samej swojej istoty powinna ona przypadać organom władzy ustawodawczej³⁷. Jeżeli więc przepisy konstytucji czy ustawy zwykłej nie precyzują jasno, kto ma ustanowić daną regulację prawną, domniemanie kompetencji zawsze przemawiać będzie za przyznaniem tej kompetencji parlamentowi³⁸. Koncepcja istoty poszczególnych władz zakłada, że istnieje jak gdyby jądro kompetencyjne władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, w które inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady podziału władz³⁹.

³² Tak K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Auflage, Heidelberg 1999, s. 186.

³³ Ibidem. W polskim piśmiennictwie konstytucyjnoprawnym por. M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.

³⁴ Por. K. Hesse, op. cit., s. 187.

³⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 13, Warszawa 2009, s. 67 i n. Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 432 i n.; W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010, s. 144 i n.; H. Suchocka, *Zasada podziału i zrównoważenia władz*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 146 i n.; Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2009, s. 77 i n.

³⁶ Por. L. Garlicki, op. cit., s. 69–71.

³⁷ Ibidem, s. 69.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem, s. 74.

Przywoływany już tu K. Lenaerts podejmuje próbę poszukiwania *trias politica* we wspólnotowym procesie sprawowania władzy⁴⁰. Jak wiadomo, organiczne pojmowanie ich podziału nie znajduje zastosowania w systemie instytucjonalnym organizacji. Oczywista jest tu konkluzja, że nie wydaje się możliwe charakteryzowanie organów wspólnotowych jako jedynych dysponentów wyróżnionych władz, ponieważ analiza prerogatyw traktatowych instytucji nie prowadzi do wyznaczenia klarownych linii demarkacyjnych między segmentem władzy prawodawczej i wykonawczej⁴¹. Funkcjonalna „eksplikacja” brzmi równie notoryjnie: władza prawodawcza polega na stanowieniu norm o charakterze abstrakcyjno-generalnym (*lois matérielles*), władza wykonawcza – na stosowaniu tych norm do określonych stanów faktycznych, władza sądownicza – na rozstrzyganiu sporów o prawo⁴². Autor ten nie wątpi, że zasada podziału władz definiowana jest w tej funkcjonalnej perspektywie jako strukturalna cecha charakteryzująca wspólnotowy porządek prawny⁴³. Trudności w jednoznacznym utożsamianiu instytucji wspólnotowych z jedną lub drugą władzą nie mogą eliminować użyteczności koncepcji *trias politica* z debaty nad instytucjonalną reformą Wspólnoty⁴⁴.

Z kolei Amaryllis Verhoeven jest wręcz przekonana, że obraz zarządzania UE odpowiada systemowi rządów koncipowanych przez Monteskiusza⁴⁵. Zdaniem tej autorki pojęcie *trias politica* implikuje nazwanie konstytucjonalizmem stanu, w którym różne interesy identyfikowane w społeczeństwie mogą egzystować ze sobą w harmonijny sposób. Idea podziału władz powiązana jest z wizją demokracji jako zinstytucjonalizowanego dialogu między różnymi interesami, który jest w stanie odsłonić dobro wspólne⁴⁶.

⁴⁰ K. Lenaerts, op. cit., s. 11.

⁴¹ Ibidem, s. 13. Por. także A. Haratsch, *Der Grundsatz der Gewaltenteilung als rechtsordnungsübergreifender Rechtssatz – Ansätze einer einheitlichen Europäischen Rechtsordnung*, [w:] M. Demel (hrsg.), *Funktionen und Kontrolle der Gewalten*, Stuttgart 2001, s. 199. Organicznie wydaje się pojmować równowagę instytucjonalną P. Pescatore, *L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, „Cahiers de Droit Européen” 1978, nr 14, s. 387.

⁴² Por. K. Lenaerts, op. cit., s. 13; M. A. Pollack używa pojęcia „wertikalny podział władzy” na określenie trychotomii funkcji: prawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, przy czym nie oznacza to, iż określona sfera aktywności zastrzeżona jest dla odpowiedniej instytucji WE/UE. Zob. H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack, *Policy – Making in the European Union*, Sixth Edition, Oxford, New York 2010, s. 30.

⁴³ Por. K. Lenaerts, op. cit., s. 14. Odmiennie: R. Bieber [w:] H. von Groeben, J. Thiesing. C.D. Ehlermann (hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG – Vertrag*, Baden-Baden 1997, s. 135.

⁴⁴ Tak K. Lenaerts, op. cit., s. 14. Podobnie J. P. Jacqué, *Cours...*, s. 291.

⁴⁵ A. Verhoeven, *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory*, The Hague – London – New York 2002, s. 208. Nie podziela tego poglądu m.in. L.-J. Constantinesco, *Fédéralisme – constitutionalisme ou fonctionnalisme? Réflexion sur la méthode de l'intégration européenne*, [w:] *Mélanges F. Dehousse*, Paris 1979, s. 19 i n.; T. Oppermann, *Europarecht...*, s. 104.

⁴⁶ Por. A. Verhoeven, op. cit., s. 209.

Dla Monteskiusza postulat reprezentacji interesów adresowany był do ciała prawodawczego złożonego z arystokratycznej izby wyższej i niższej izby ludowej, natomiast według Jamesa Madisonsa narodowa reprezentacja działająca ponad sporami powinna być wolna od lokalnych nacisków i podjąć działania na rzecz dobra publicznego⁴⁷. Ojcowie założyciele podkreślali potrzebę szerokiej reprezentacji, w której interesy frakcyjne byłyby tak zróżnicowane, że nie mogłyby zdominować instytucji⁴⁸. Mechanizm *checks and balances* był bardziej rodzajem zabezpieczenia w przypadku, kiedy narodowe reprezentacje nie były w stanie oderwać się od interesów grupowych inaczej niż czystym zrównoważeniem systemu reprezentacji interesów, w którym różne instytucje reprezentowałyby różnych wyborców i zapewniałyby deliberację nad dobrem wspólnym⁴⁹. W mniemaniu Madisonsa w społeczeństwie wszechobecny jest podział na tych, którzy mają własność (mniejszość) i na tych, którzy jej nie mają (większość). Ideą przewodnią systemu *checks and balances* było powierzenie w równym stopniu władzy „licznym” i „nielicznym” jako dwóm przeciwstawnym grupom. Izba Reprezentantów pochodząca z wyborów powszechnych wyrażałaby interes większości, podczas gdy interesy mniejszości byłyby artykułowane przez władzę wykonawczą, Senat i judykaturę, oparte na wyborach pośrednich⁵⁰.

Co do przydatności w „inżynierii” unijnej powyższego systemu w takiej akurat konotacji w doktrynie spotkać można różne opinie. I tak na przykład zdaniem Stijna Smismansa interpretacja *checks and balances* jako reprezentacji interesów nie stanowi praktycznego narzędzia do zrozumienia równowagi instytucjonalnej w UE, bowiem jest to próba wykorzystania starych teorii (również *trias politica*) do legitymizacji nowej⁵¹. Natomiast A. Verhoeven utrzymuje, że zasada równowagi instytucjonalnej w systemie UE może być postrzegana jako radykalizacja amerykańskiej idei zrównoważonego systemu rządów⁵². Autorka ta lansuje interesującą koncepcję funkcjonalnej reprezentacji interesów jako mechanizmu zarządzania UE. W ślad za opinią Komitetu Ekonomiczno-Społecznego definiuje funkcjonalny interes jako każdy przejaw zorganizowania obywatelskiego społeczeństwa, włączając w to

⁴⁷ Por. C. R. Sunstein, *Interest Groups in American Public Law*, „Stanford Law Review” 1985–1986, vol. 38, s. 42.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem. A. Verhoeven twierdzi (op. cit., s. 210), że amerykańska idea zrównoważonego systemu rządów eksponuje deliberacyjną interpretację demokracji.

⁵⁰ Por. R. Gargarella, *Full Representation, Deliberation and Impartiality*, [w:] J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge 1998, s. 260.

⁵¹ S. Smismans, *Institutional Balance as Interest Representation. Some Reflection on Lenaerts and Verhoeven*, [w:] Ch. Joerges, R. Dehousse (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford 2002, s. 95–96. Słusznie wydaje się zatem przypominać K. Hesse (op. cit., s. 185), że zasada podziału władzy nie jest naturalnoprawnym dogmatem o ponadczasowym wymiarze, lecz doktryną ukształtowaną w określonych historycznych i politycznych realiach.

⁵² A. Verhoeven, op. cit., s. 210.

partnerów społecznych, grupy interesu, lobbying, grupy konsumenckie, wspólnoty religijne⁵³. Jaka jest *ratio* takiej reprezentacji? Verhoeven podaje kilka argumentów: 1) poprzez włączenie grup interesów w proces decyzyjny instytucje UE są w stanie zapewnić szeroką akceptację dla swoich rozstrzygnięć⁵⁴; 2) udział funkcjonalnej reprezentacji interesów zwiększa efektywność i racjonalność procesu decyzyjnego; 3) reprezentacja interesów postrzegana jest jako instrument osiągania szczególnych celów integracji. Autorka dochodzi do konkluzji, że ustrój UE powinien być bardziej definiowany w kategoriach wartości i założeń teleologicznych niż w kategoriach zarządzania nią⁵⁵. Wspiera ją w tych spostrzeżeniach S. Smismans, który nie bez racji zauważa, że tradycyjna interpretacja równowagi instytucjonalnej objaśniała legitymizację zarządzania WE/UE w kontekście rządów prawa i idei terytorialnej reprezentacji⁵⁶. Tymczasem europejska praktyka instytucjonalna odnotowuje wiele form funkcjonalnego uczestnictwa, to jest partycypacji w tworzeniu polityki europejskiej różnych sformalizowanych i niesformalizowanych struktur przedstawicielskich. Ta funkcjonalna reprezentacja obejmuje również procedury konsultacyjne partnerów społecznych⁵⁷.

Christian Calliess i Matthias Ruffert dowodzą z kolei, że u podstaw Unii nie leży tradycyjny – jeżeli już to kulejący (*hinkendes*) – system *checks and balances*, który wprawdzie jest podobny do pierwotnej etatystycznej zasady podziału władz, jednak lepiej można go określić zasadą podziału funkcji (*Prinzip der Funktionenteilung*)⁵⁸. Funkcje te powierzone są ustanowionym przez Traktat organom. Podobnie jak umowna jest liczba funkcji, dowolna może też być liczba organów je sprawująca⁵⁹. Rzeczowe powiązanie funkcji z organem oznacza zasadniczy zakaz wykonywania czy przekazywania funkcji, która nie odpowiada istocie tego organu i charakterystycznej dla niego podstawowej aktywności.

Czy zasada równowagi instytucjonalnej utrudnia *confusion des pouvoirs* i jako taka może być porównywana z koncepcjami „etatystycznymi”? I nie chodzi tu przecież o symplisticzną organiczną triadę władz, lecz o „pomieszanie” funkcji na przykład poprzez ingerencję Rady w prerogatywy Parla-

⁵³ Opinia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 23 września 1999 r., O. J. 1999, C 329, s. 30. Por. także S. Smismans, op. cit., s. 42 i n.

⁵⁴ Autorka zastanawia się (op. cit., s. 216), czy ta akceptacja wynika z realnego wpływu tych grup na decyzje UE, czy też zainteresowane strony są po prostu tylko wysłuchiwane, bez brania pod uwagę ich interesów?

⁵⁵ Ibidem, s. 217.

⁵⁶ S. Smismans, op. cit., s. 102.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ch. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV. Kommentar*, 4. Auflage, München 2011, s. 425. N. Achterberg, (*Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6 Aufl. Heidelberg 2000, s. 134) objaśnia to jako: „spezifisch gemeinschaftsrechtliche Funktionsordnung”.

⁵⁹ Tak K. Hesse, op. cit., s. 188.

mentu Europejskiego za sprawą delegowania kompetencji do Komisji? Bardzo interesująco w tej kwestii wypowiada się Werner Schroeder, według którego wynikają z tego stanu rzeczy dwie konkluzje⁶⁰. Jedna bazuje na „etatystycznym” poglądzie, że stanowienie prawa przez egzekutywę [rozporządzeń przez Radę, a więc organ międzyrządowy – dop. O.Ł., J.G.] narusza zasadę podziału władz⁶¹. Druga konstatacja opiera się na założeniu, iż mamy do czynienia z unijnym modelem podziału władz, do którego opisanie służy nowa zasada równoważenia ustawodawstwa UE i orzecznictwa⁶².

Można sensownie pytać, czy Monteskiuszowska koncepcja prymatu ustawodawcy nie dezawuuje zasady równowagi instytucjonalnej. Według wielu autorów UE jest w pierwszym rzędzie „wspólnotą prawodawczą”⁶³. Preponderacja władzy ustawodawczej uzasadniana jest genetycznym niejako pierwszeństwem ustawodawstwa wobec egzekutywy i sądownictwa: rząd wykonuje ustawy, sąd orzeka na ich podstawie. Dominacja unijnej legislatury nie może być, co oczywiste, argumentowana tzw. zwierzchnictwem parlamentu, gdyż główną instytucją prawodawczą jest nadal Rada UE złożona, jak wiadomo, z przedstawicieli rządów państw członkowskich.

Wyżej wymieniany W. Schroeder zastanawia się, czy zasada podziału władz i zasada równowagi instytucjonalnej różnią się czymś istotnym w ujęciu funkcjonalnym⁶⁴. Pogląd, że zasada podziału władz służy zapewnieniu indywidualnej sfery wolności obywateli, a w równowadze instytucjonalnej chodzi o optymalny rozwój integracyjnej władzy, zdaniem tego autora jest trudny do utrzymania⁶⁵. Paraleli należy poszukiwać w uwikłaniu (*Verflechtung*) suwerennej władzy sprawowanej w policentrycznym systemie w różne organy urzeczywistniające konstytucyjne (traktatowe) cele⁶⁶. Według Schroedera trafne natomiast jest spostrzeżenie, że zasada równowagi instytucjo-

⁶⁰ W. Schroeder charakteryzuje współczesną organizację władzy w UE jako: „dynamic confusion of powers”. Zob. W. Schroeder, *Das Gemeinschaftsrechtssystem*, Tübingen 2002, s. 353; V. Schmidt, *Federalism and State Governance in the European Union and the United States: An Institutional Perspective*, [w:] K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), *The Federal Vision*, Oxford 2001, s. 339.

⁶¹ W. Schroeder powołuje się (op. cit., s. 353) na wniosek Trybunału Finansowego Nadreńni-Palatynatu do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego złożony w trybie art. 100 ust. 1 ustawy zasadniczej, AWD 1964, s. 26. FTK nie zajął się tą kwestią, wypowiadając pogląd, że obowiązywanie prawa wspólnotowego może być kwestionowane tylko poprzez ustawę akceptującą traktat założycielski. Szerzej na ten temat por. G. Eibach, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften als Prüfungsgegenstand des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin 1986, s. 54 i n.

⁶² Por. W. Schroeder, op. cit., s. 355.

⁶³ Tak np. T. von Danwitz, *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*, Tübingen 1996, s. 169.

⁶⁴ W. Schroeder, op. cit., s. 360.

⁶⁵ Ibidem. Różnic nie dostrzega m.in. R. Geiger, op. cit., s. 240; E.U. Petersmann, *Proposals for a New Constitution for the European Union: Building-blocks for a Constitutional Theory and Constitutional Law of the EU*, „Common Market Law Review” 1995, vol. 32, s. 1123.

⁶⁶ Por. W. Schroeder, op. cit., s. 360.

nalnej nigdy nie była instrumentem przeciwdziałania nadużyciu władzy, gdyż ten problem w systemie unijnym w ogóle nie istnieje, a to za sprawą ochrony jego instytucjonalnych podstaw przez Trybunałem Sprawiedliwości (TS)⁶⁷. Można kwestionować tak arbitralną konkluzję, mając chociażby na względzie paremię: „A kto pilnować będzie samych strażników?” (*Quis custodiet ipsos custodet?*)

Czy podobieństwa porównywanych tu zasad można poszukiwać (*ceteris paribus*) w ich funkcji ochronnej wobec wolności jednostki? Skłonni jesteśmy przychylić się do tezy Michaela Schweitzera i Waldemara Hummera, że władza UE opiera się na liberalizacji, harmonizacji i integracji gospodarek państw członkowskich i jest orientowana zasadą zapewnienia Unii zdolności do działania, a w takim ujęciu poszczególne funkcje władzy unijnej nie hamują się wzajemnie dla dobra „obywateli rynku”, lecz wprost przeciwnie: władza Unii determinowana jest efektywnym wypełnianiem tych funkcji⁶⁸. Autorów w ich rozumowaniu wydaje się wspierać sam TS, który w wyroku w sprawie Vreugdenhil uznał, że celem podziału kompetencji między różne instytucje wspólnotowe jest zapewnienie równowagi instytucjonalnej, a nie ochrona jednostek⁶⁹. W sprawie tej rzecznik generalny M. Darmon zaprezentował pogląd, że naruszenie normy odnoszącej się do procedury czy formy aktu prawnego nie zawsze skutkuje odpowiedzialnością UE. Według rzecznika, normy regulujące podział kompetencji w Unii są porównywalne do przepisów formalnych lub proceduralnych. Trybunał podzielił tę opinię i orzekł, że: „nieprzestrzeganie równowagi między instytucjami wspólnotowymi nie może być wystarczającą przesłanką dla odpowiedzialności Unii wobec skarżącej. To stanowisko mogłoby być odmienne, jeżeli akty unijne byłyby przyj-

⁶⁷ Ibidem, s. 361.

⁶⁸ M. Schweitzer, W. Hummer, *Europarecht*, Neuwied 1996., s. 499. Podobnie S. Prechal, *Institutional Balance: a Fragile Principle with Uncertain Contents*, [w:] T. Heukles, N. Blokker, M. Brus (eds.), *The European Union after Amsterdam. A Legal Analysis*, The Hague – London – Boston 1998, s. 281. Odmienne: A.G. Toth, *The Oxford Encyclopedia of European Community Law*, Oxford 1991, s. 303; J. Bergmann, *Recht und Politik der Europäischen Union*, Stuttgart 2001, s. 174. Według Bergmanna podział władz w płaszczyźnie unijnej oznacza wzajemną kontrolę i hamowanie władz (*gegenseitige Kontrolle und Hemmung der Gewalten*) i ich powściągnięcie, co służyć ma ochronie wolności obywatela UE.

⁶⁹ Zob. wyrok TS z 13 marca 1992 r. w sprawie C- 282/90 *Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil BV v. Commission*, ECR 1992, s. I-1937. Stanowisko Trybunału było krytykowane w piśmiennictwie, szczególnie przez F. Fines (*A General Analytical Perspective on Community Liability*, [w:] T. Heukles, A. McDonnell (eds.), *The Action for Damages in Community Law*, The Hague 1997, s. 24), która uznała, że orzeczenie to jest krokiem wstecz wobec „wspólnoty prawa” i TS umocnił nim opozycję między ogólnym interesem z jednej strony a interesem jednostki z drugiej. Inny argument tej autorki, również krytyczny, jest tradycyjny: doktryna podziału władz jest ostatecznie orientowana na ochronę jednostki. F. Fines pyta: co należałoby sądzić o konstytucji, z której wynika, że podział władz nie służy ochronie obywateli? Należy zauważyć jednak, że w początkowym okresie orzekania Trybunał wydał odmienne rozstrzygnięcie: zob. wyrok TS z 13 czerwca 1958 r. w sprawie 9/56 *Meroni v. High Authority*, ECR 1958, s. 133 /152/.

mowane nie tylko z naruszeniem podziału kompetencji między instytucje, lecz także z naruszeniem substancjalnych przepisów wyższej rangi chroniących prawa człowieka⁷⁰.

Powróćmy w tym miejscu do wypowiedzi W. Schroedera, który śledząc „konwergencję” obu interesujących nas tu zasad konstatuje, że równowaga instytucjonalna, podobnie jak zasada podziału władz w systemie państwowym, chroni system UE przed międzyinstytucjonalnymi perturbacjami, zobowiązując jej organy do zachowania zdolności do działania⁷¹. Taki stan może zostać osiągnięty nie poprzez ścisłe rozdzielenie ich funkcji: art. 7 TWE (ob. 13 TUE) wylicza jedynie instytucje i objaśnia, że mogą być im powierzone różne sfery unijnej aktywności⁷². Zdaniem tego autora równowaga instytucjonalna tworzy raczej punkt odniesienia (*Bezugspunkt*) do opisanego funkcjonalnie uzasadnionego podziału pracy między organami UE służącego realizacji traktatowych celów integracji⁷³.

Trybunał Sprawiedliwości często podkreślał, że w koncepcji równowagi instytucjonalnej chodzi przede wszystkim o zachowanie zdolności funkcjonowania WE/UE i o autonomiczne wypełnianie jej zadań⁷⁴. Także postanowienie przewodniczącego Sądu w sprawie Carlsen potwierdza legalność decyzji Rady: osoby fizyczne nie mają zagwarantowanego prawa wglądu w opinie służb prawnych instytucji wspólnotowych, gdyż mogłoby to spowodować negatywne skutki zarówno dla stabilności porządku wspólnotowego, jak i dla zgodnego z tym porządkiem funkcjonowania wspólnotowych organów⁷⁵. Ponieważ tylko zasadnicze modyfikacje systemu instytucjonalnego, które stawiają pod znakiem zapytania zdolność funkcjonowania WE/UE, są sankcjonowane, upodabnia to równowagę instytucjonalną także z tego punktu widzenia do współcześnie rozumianej zasady podziału władz, która chroni jedynie ich istotę, a nie konkretne kompetencje⁷⁶.

Do zdecydowanych przeciwników „tropienia” podobieństw porównywalnych tu zasad należy bez wątpienia G. Majone, według którego konstytucyj-

⁷⁰ Zob. punkt 21 i 22 wyroku TS w sprawie Vreugdenhil.

⁷¹ W. Schroeder, op. cit., s. 361.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem, s. 362.

⁷⁴ Zob. na przykład wyrok TS z 22 maja 1990 r. w sprawie C-70/88 European Parliament v. Council, ECR 1990, s. I-2041; wyrok ETS z 29 października 1980 r. w sprawie 138/79 SA Roquette Frères v. Council, ECR 1980, s. 3333; wyrok TS z w sprawie 81/72 Commission v. Council, ECR 1973, s. 575; postanowienie TS z 28 marca 1984 r. w sprawie 37/84 R. European Independent Steelworks Association v. Commission, ECR 1984, s. 1749.

⁷⁵ Zob. postanowienie przewodniczącego sądu I instancji z 3 marca 1998 r. w sprawie T-610/97 R. Hanne Norup Carlsen and others v. Council, ECR 1998, s. II-485.

⁷⁶ Tak W. Schroeder, op. cit., s. 363. Podobnie: L. Garlicki, op. cit., s. 73–74, BVerfGE 30, s. 1 /27/. Zob. także wyrok ETS z 5 maja 1981 r. w sprawie 804/79 Commission v. United Kingdom, ECR 1981, s. 1045, pkt 23, w którym Trybunał uznał, iż rozstrzygające jest, aby wymagane przez Traktat istotne warunki równowagi zostały zachowane.

na struktura UE nie bazuje na zasadzie podziału władz⁷⁷. Rada, PE i Komisja mają różne role do odegrania w unijnej legislatywie. Podobnie nie jest jednoznacznie identyfikowana egzekutywa, ponieważ dla realizacji określonych celów władza wykonawcza jest udziałem Rady, inne zaś cele są wykonywane przez Komisję, a w przeważającej mierze przez państwa członkowskie implementujące polityki unijne⁷⁸. Zdaniem tego autora, prawdopodobnie najbardziej istotnym naruszeniem podziału władz jest wyłączność inicjatywy prawodawczej Komisji⁷⁹. Nie można jej zmusić do wniesienia projektu aktu prawnego, jeżeli uzna, że nie leży to w interesie Wspólnoty⁸⁰. Ta nadzwyczajna prerogatywa, nieznacznie tylko osłabiona prawem PE do kierowania wprost do Rady poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu projektu w procedurze prawodawczej, powinna być pojmowana jako zobowiązanie państw członkowskich do kontynuowania procesu integracji w ramach Traktatu. Jeżeli Rada wyposażona została by w inicjatywę prawodawczą, mogłaby, jak pisze G. Majone, w ruinę obrócić poprzednią prointegracyjną legislację⁸¹. Z tych samych względów – dla zachowania równowagi instytucjonalnej UE – pozbawiony jest prawa inicjatywy, pochodzący z wyborów powszechnych i bezpośrednich Parlament Europejski⁸².

Wobec rudymenarnego skądinąd meritum tego przyczynku nasuwa się wszak kilka konkluzji:

1. Równowaga w systemie instytucjonalnym UE osiągana jest poprzez proporcjonalny podział kompetencji między instytucje, a nie poprzez równorzędną pozycję instytucji te kompetencje wykonujących. Nie bez racji Andrzej Wróbel pisze o zasadzie zachowania równowagi⁸³, a nie o samej równowadze, gdyż stan ten polega właśnie na *toutes proportions gardées*.

⁷⁷ G. Majone, op. cit., s. 323. Por. także L.- J. Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1977, Bd. 1, s. 357; B. de Witte, *Community Law and National Constitutional Values*, "Legal Issues of European Integration" 1991, nr 2, s. 15. Według J. Bergmana, (op. cit., s. 174) zasada podziału władz znajduje zastosowanie w odniesieniu do UE nie jako sztywny model, lecz substrat Traktatu.

⁷⁸ Por. G. Majone, op. cit., s. 324. Por. także T. Läufer, *Die Organe der EG – Rechtsetzung und Haushaltsverfahren zwischen Kooperation und Konflikt*, Bonn 1990, s. 215 i n.

⁷⁹ G. Majone, op. cit., s. 324. W polskim piśmiennictwie konstytucyjnoprawnym P. Sarnacki wyraża pogląd, że nie do pogodzenia z zasadą podziału władzy byłoby wprowadzenie monopolu egzekutywy w zakresie inicjatywy ustawodawczej. Zob. uwagi do art. 10 Konstytucji RP [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, t. 5, s. 21.

⁸⁰ Tak K. Lenaerts, op. cit., s. 21. Por. także G. Majone, op. cit., s. 324.

⁸¹ G. Majone, op. cit., s. 324. Jak zauważa M. Westlake, *The Commission and the Parliament: Partners and Rivals in the European Policy – Making Process*, London 1995, s. 79: „Wyłączne prawo inicjatywy jest fundamentalną, konstytucyjną prerogatywą Komisji niezbędna dla dobrego funkcjonowania wspólnotowej równowagi instytucjonalnej i mechanizmu legislacji”.

⁸² Por. G. Majone, op. cit., s. 324. Zdaniem M. Hilla, *Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozess*, Europarecht 1984, s. 27: „Porozumienie między Parlamentem i Komisją, w ramach którego ta ostatnia zobowiązywałaby się przedkładać Radzie inicjatywy Parlamentu, jako swoje własne naruszałyby zasadę równowagi instytucjonalnej, a tym samym byłoby sprzeczne z Traktatem”.

⁸³ A. Wróbel, *Wspólnoty Europejskie, Unia Europejska, państwa członkowskie – zagadnienia ogólne*, [w:] idem (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, s. 64.

2. Zasada równowagi instytucjonalnej nie identyfikuje zatem równej pozycji organów, lecz zrównoważony system instytucjonalny organizacji. Działania *ultra vires* naruszają tytułową zasadę, natomiast uzurpacja uprawnień pozatraktatowych – zasadę kompetencji powierzonych.

3. Trudno byłoby przecenić użyteczność pewnych filozoficznych koncepcji obecnych w doktrynie prawa państwowego w konstruowaniu unijnego mechanizmu *checks and balances*.

4. Równowaga instytucjonalna jest kategorią *sui generis*, animującą sprawowanie funkcji regulacyjnej organizacji międzynarodowej poprzez porządkowanie międzyinstytucjonalnych interakcji.

5. Obowiązwanie zasady równowagi instytucjonalnej nie eliminuje sporów, również kompetencyjnych w łonie UE. Można pytać o ich etiologię. Wydaje się, iż te konflikty są efektem towarzyszącej równowadze konkurencji między instytucjami. Użyteczny byłby tu obecny w niemieckiej nomenklaturze prawniczej termin „stan napięcia” (*Spannungsverhältnisse*). Uprawniona jest bowiem supozycja, iż ów stan napięcia utrzymujący się między instytucjami towarzyszy równowadze instytucjonalnej.

6. Równowaga instytucjonalna jest efektem porozumienia twórców traktatów założycielskich bądź reformujących UE co do sposobu wykonywania przez jej instytucje kompetencji powierzonych tej organizacji.

Summary

A few remarks about the division of powers in European Union

Keywords: the principle of institutional balance, the division of powers, institutions of European Union, checks and balances mechanism.

The key concept of the article is the analysis of the division of powers in European Union in light of the principle of institutional balance. Authors, referring to philosophic ideas about the division of powers, search for the doctrinal explanation for particular institutional system of European Union. However, applying these concepts to the institutional system of EU does not lead to any strongly persuasive explanation. Therefore, the conclusion should be, that the principle of institutional balance is a *sui generis* category, which helps to realize the regulatory function of EU through organizing of inter-institutional relations.