

KOMPETENCJE PRAWODAWCZE WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

(dokończenie)

CZEŚĆ TRZECIA

ZAGADNIENIA PODSTAWOWE POWSTAJĄCE W ZWIĄZKU Z DZIAŁALNOŚCIĄ PRAWODAWCZĄ WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

W tej części artykułu krótko badamy najważniejsze zagadnienia prawne, jakie pojawiają się w związku z prawodawstwem Wspólnot Europejskich. W szczególności zastanowić się tu trzeba nad następującymi kwestiami: jak interpretować przepisy nadające Wspólnotom kompetencje prawodawcze, o ile kompetencje te wpływają czy decydują o ponadpaństwowym charakterze Wspólnot; jakie są najważniejsze różnice między poszczególnymi Wspólnotami w interesującej nas kwestii prawodawstwa; o ile prawodawstwo Wspólnot przejęło wzory istniejące w wewnątrzpaństwowym procesie legislacyjnym; czy i w jakim stopniu prawo traktatowe reguluje ważność i moc obowiązującą prawa Wspólnot Europejskich; jaka jest procedura stanowienia prawa przez Wspólnoty Europejskie i czy jesteśmy świadkami pojawienia się nowej techniki legislacyjnej w społeczności międzynarodowej; wreszcie— jakie miejsce prawo Wspólnot Europejskich zajmuje w wewnętrznym porządku prawnym poszczególnych państw członkowskich.

A. WYKŁADNIA PRZEPISÓW O KOMPETENCJACH PRAWODAWCZYCH WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

W piśmiennictwie sformułowano pogląd, że uprawnienia Wspólnot należy interpretować rozszerzająco¹⁴². Ten punkt widzenia obejmuje także kompetencję normodawczą, aczkolwiek *expressis verbis* jej nie wymienia.

Wyżej (część pierwsza, paragraf C) wskazaliśmy ważną regułę dotyczącą się kompetencji organizacji międzynarodowych do stanowienia prawa dla państw. Jest to reguła, iż kompetencji prawodawczej organizacji w stosunku do państw nie da się domniemywać — organizacja może stanowić prawo dla

¹⁴² Z poglądem tym wystąpił Fritz Münch, *Die Abgrenzung des Rechtsbereiches der supranationalen Gemeinschaft gegenüber dem innerstaatlichen Recht*. „Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht”, Heft 2, Verhandlungen der Tagung der Gesellschaft in Heidelberg am 4. und 5. April 1957 (1958), s. 81. Por. jednak wyrok Sądu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 23 kwietnia 1956 r. w sprawie *Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises v. La Haute Autorité*, *International Law Reports*, 1956, s. 597.

państw członkowskich tylko wówczas, gdy w kompetencję taką wyposaża ją wyraźnie traktat zawarty przez te państwa.

Jeżeli obecnie przytaczamy pogląd, iż dopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca m. in. kompetencje prawodawcze Wspólnot i jeżeli nie polemizujemy z tym poglądem, to nie zmierzamy tutaj jednocześnie do tego, aby osłabić czy wręcz obalić zasadę wyraźnego upoważnienia do działalności prawotwórczej. Każda ze Wspólnot Europejskich, aby stanowić prawo dla państw członkowskich w jakiegokolwiek sprawie czy dziedzinie, musi mieć do tego podstawę traktatową. Wydaje się wszakże, iż podstawa ta istnieje nie tylko wówczas, gdy traktat powołujący Wspólnotę do życia przewiduje, iż organ Wspólnoty władny jest wydać akt, o którym wiemy, iż jest formą stanowienia prawa. Ilekroć traktaty tworzące Wspólnoty upoważniają organ do tego, by „podjął kroki”, albo „decydował”¹⁴³, albo „regulował”¹⁴⁴ jakąś sprawę — tam wszędzie jest miejsce na to, by Wspólnota stanowiła prawo. W tym zakresie przyłączamy się do poglądu, który głosi, iż możliwa jest rozszerzająca wykładnia kompetencji przyznanych Wspólnotom.

„Członkowie, wstępując do Wspólnoty i stanowiąc prawo ponadpaństwowe, pragną uprawiać określoną politykę i osiągnąć określone cele, co nie da się w całości dokładnie sformułować” (w umowie międzynarodowej tworzącej Wspólnotę)¹⁴⁵.

Kontrola Sądu Wspólnot nad legalnością ich aktów gwarantuje, że ilekroć organ którejkolwiek Wspólnoty nadużyje kompetencji normodawczej, akt idący za daleko w stosunku do traktatu będzie skasowany przez Sąd¹⁴⁶.

B. KOMPETENCJE PRAWODAWCZE I PONADPAŃSTWOWY CHARAKTER WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

W piśmiennictwie prawniczym charakteryzuje się Wspólnoty Europejskie jako organizacje ponadpaństwowe¹⁴⁷. Zjawisko ponadpaństwowości definio-

¹⁴³ Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 27—28, zastanawia się nad pytaniem, czy traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, używając czasownika „decyduje”, upoważnia organ Wspólnoty tylko do wydania decyzji w rozumieniu art. 189. Cytując art. 21 § 2 i art. 84 § 2 uważa, iż w przypadku tych przepisów odpowiedź jest przecząca.

¹⁴⁴ Użycie tego terminu, zdaniem Wohlfahrta, *op. cit.*, s. 28, upoważnia organa Wspólnoty Gospodarczej, by sięgały do wszystkich aktów normotwórczych wskazanych w art. 189 traktatu. Przytacza jako przykład art. 7.

¹⁴⁵ Münch, *op. cit.*, s. 81. Cytuje on w tym związku (na s. 82) orzeczenie Stałego Sądu Międzynarodowego w Hadze z 12 XII 1934 r. w sprawie Oscara Chinna, Publications C. P. J. I., seria A/B, nr 63.

¹⁴⁶ Europejska Wspólnota Węgla i Stali — art. 31, 33 i n.; patrz Reuter, *op. cit.*, w przyp. 94, s. 47 i n. Europejska Wspólnota Gospodarcza — art. 164, 173 i nast.; patrz Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 22 i 23. Europejska Wspólnota Energii Atomowej — art. 136, 146 i n. Na wspomnianą tu kompetencję Sądu zwraca uwagę Wohlfahrt, s. 19, w stosunku do art. 103 traktatu o Wspólnocie Gospodarczej.

¹⁴⁷ W języku angielskim i francuskim: *supranational*. Patrz Reuben Efron and Allan S. Nanes, *The Common Market and Euratom Treaties: Supranatio-*

wane jest rozmaicie. Z reguły operuje się tu pojęciem suwerenności państwa, wskazując, iż organizacja ponadpaństwowa przejmuje od członków pewne atrybuty suwerenności¹⁴⁸. Badając kompetencje organizacji i kwalifikując je jako decydujące o charakterze ponadpaństwowym organizacji, nie zawsze odróżnia się ograniczenie suwerenności od ograniczenia wykonywania suwerenności. Zastanawiając się nad tym, czy i w jakim stopniu dany atrybut składający się na suwerenność państwa przeszedł na Wspólnoty Europejskie, powracamy do starego sporu o podzielność suwerenności¹⁴⁹. Tyle że jak to już nie raz bywało w dziejach myśli prawnej i politycznej związanej z tym sporem — przedmiot, na którego tle odradza się dawna kontrowersja, jest nowy. Okoliczność, że Wspólnoty mają kompetencje przysługujące dotąd wyłącznie organom wyposażonym we władzę państwową, każe posunąć się niektórym autorom jeszcze dalej i mówić o tym, że Wspólnoty zaszeregować należy do tworców federalnych¹⁵⁰.

Jest kwestią umowy, jakie zjawiska decydują o tym, że organizację międzynarodową przestajemy klasyfikować jako organizację typu klasycznego i traktujemy ją jako organizację ponadpaństwową. W interesującej nas sprawa-

ality and the Integration of Europe. "International and Comparative Law Quarterly", 1957, t. 6, s. 670 i n.; G. Jaenicke, *Der überationale Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht", 1958, t. 18, Festgabe für A. Makarov. O ponadpaństwowym charakterze Wspólnoty Węgla i Stali pisze wielu autorów, patrz Bindschedler, *op. cit.*, w przyp. 180, s. 206 i n.; Robertson, *op. cit.*, s. 105 i n.; tenże *Legal Problems of European Integration*. Académie de Droit International, Recueil de Cours, t. 91, 1957, s. 143 i n. oraz cytowani przez niego autorzy: Paul Reuter, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. Académie de Droit International, Recueil des Cours, t. 81, 1952, s. 543 i nast.; tenże, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. Paris 1953, s. 38—50 i 138—140; G. Bebr, *The European Coal and Steel Community: A Political and Legal Innovation*. „Yale Law Journal", 1953, s. 1 i n. i H. L. Mason, *The European Coal and Steel Community*, 1955, s. 54—74. Patrz także Hans-Jürgen Schlochauer, *Der überationale Charakter der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*. „Juristenzeitung", 1951, s. 289 i tenże, *Zur Frage der Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*. *Rechtsfragen der Internationalen Organisation*. Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70. Geburtstag. Frankfurt am Main 1956; Cezary Berezowski, *Współpraca współistnienia i współpraca integracji*. „Sprawy Międzynarodowe" 1958, t. 11, nr 7—8, s. 9 i n., w szczególności s. 18 i n.; Aleksander Bramson, *Z zagadnień prawnych integracji europejskiej*. „Państwo i Prawo", 1959, t. 14, nr 4, na s. 715 oraz Andrzej Całus, *Charakter prawny Wspólnot Europejskich*. Tamże, 1962, t. 17, nr 4.

¹⁴⁸ Por. następującą definicję: „A supranational organization represents a legal entity in which the States surrender their sovereignty in certain areas, but retain it fully in others". Reuben Efron and Allan S. Nanes, *The Emerging Concept of Supranationality in Recent International Agreements*. „Kentucky Law Journal", Winter 1956, s. 202.

¹⁴⁹ Spór ten krótko referuje przytaczając piśmiennictwo L. Oppenheim, *International Law* (Ósme wydanie). Redaktor: H. Lauterpacht, London 1955, t. 1, s. 121—122.

¹⁵⁰ Trafna krytyka tej koncepcji u Robertsona, *op. cit.*, s. 108.

wie prawodawstwa nie wydaje się rzeczą słuszną, aby stanowienie prawa dla państw przez organizację międzynarodową uważać za zjawisko, które z organizacji czyni twór ponadpaństwowy. W przeciwnym bowiem razie należałoby dojść do wniosku, że wszystkie wcale liczne organizacje wymienione wyżej w części pierwszej (paragraf C) mają cechy ponadpaństwowe. Nawet w tych przypadkach, gdzie uchwała prawotwórcza organizacji wiąże od razu prze głosowaną mniejszość i wywołuje dla niej skutki prawne trudno mówić, iż organizacja uchwalająca działa jako czynnik ponadpaństwowy. Sam fakt, że decyzja organizacji — również decyzją będąca aktem stanowienia normy prawnej — wiąże państwo wbrew czy choćby niezależnie od jego „woli”, nie przesądza o ponadpaństwowym charakterze samej uchwały i podmiotu uchwalającego. Akty wiążące mniejszość, niekoniecznie akty prawodawcze, są codziennym i powszechnym zjawiskiem w organizacjach międzynarodowych, nie mogą więc być *signum specificum* organizacji ponadpaństwowej.

Natomiast można się zastanawiać, czy charakteru ponadpaństwowego nie ma organizacja, która nie tylko że stanowi prawo dla państw, ale której prawo reguluje od razu stosunki wewnątrz państwa i wiąże bezpośrednio osoby prawne i fizyczne w państwie¹⁵¹. Piszemy „można się zastanawiać”, gdyż zarówno w prawie międzynarodowym zwyczajowym (np. liczne normy prawa wojennego), jak w prawie międzynarodowym traktatowym (tzw. *self-executing treaties*)¹⁵² są przepisy również wprost, tj. bez pośrednictwa prawa wewnętrznego, normujące stosunki w państwie i decydujące o uprawnieniach i obowiązkach obywateli. Ale dodać trzeba, że tego rodzaju przepisy prawa zwyczajowego czy traktatowego powstały za wyraźną albo milczącą zgodą państw i przyjęć należy, iż państwa musiały liczyć się z bezpośrednim skutkiem takich przepisów w swej sferze wewnętrznej. Natomiast prawo stanowione przez organizację międzynarodową może być państwu narzucone — możliwość ta istnieje tam wszędzie, gdzie akt stanowienia nie musi następować jednomyślnie. Jest to przypadek często zachodzący we Wspólnotach Europejskich.

Traktaty powołujące do życia Wspólnoty Europejskie bardzo ostrożnie posługują się przymiotnikiem „ponadpaństwowy”. Spotykamy go jedynie w art. 9,

¹⁵¹ Por. uwagi Robertsona, *op. cit.*, s. 105—106, na temat ponadpaństwowych cech Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Na s. 106 pisze on: „it will be useful to distinguish the four degrees of power which may be attributed to international organizations. [...] the fourth is the power to take decisions that are directly binding on national enterprises without the intervention of the governments. This is surely the essence of the supranational power of the High Authority”.

¹⁵² Praktyka zna liczne przykłady traktatów znajdujących bezpośrednio zastosowanie w stosunkach wewnętrznych państwa, bez potrzeby iżby wewnętrzny organ prawodawczy podejmował jakiegokolwiek kroki. Patrz w tej kwestii opinię doradcą Stałego Sądu Międzynarodowego w Hadze z 3 III 1928 r. w sprawie jurysdykcji sądów gdańskich, Publications C. P. J. I., seria B. nr 15.

ust. 5 i 6 traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, gdzie przymiotnikiem tym charakteryzuje się funkcje sprawowane przez członków Wysokiej Władzy¹⁵³. Traktaty rzymskie z r. 1957 unikają tego terminu. We wskazanym art. 9 traktatu z r. 1951 przymiotnik „ponadpaństwowy” — z uwagi na kontekst — oznacza tyle, co niezależny od państw, wolny od ich wpływów i biorący pod uwagę w swej działalności interes ogólny Wspólnoty, nie zaś interes poszczególnych jej członków. Jest to znaczenie inne niż przedstawione w poprzednich rozważaniach. Pamiętać jednak trzeba, iż art. 9 nie kusi się o definicję „ponadpaństwowości”. Możemy więc pozostać przy wyżej zajętym stanowisku, iż o ponadpaństwowym charakterze Wspólnot Europejskich rozstrzyga m. in. to, iż stanowią one prawo regulujące stosunki wewnątrz państw członkowskich oraz wiążące osoby fizyczne i prawne w tych państwach — niezależnie od przepisów prawa wewnętrznego państw. Wykonują więc organa Wspólnot Europejskich część zadań i kompetencji, które przed ich powstaniem należały normalnie i wyłącznie do organów prawodawczych poszczególnych państw członkowskich.

Art. 15, ust. 2 traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali przewiduje, iż „decyzje i zalecenia o charakterze indywidualnym wiążą zainteresowanego z chwilą zawiadomienia”. „W innych przypadkach — czytamy w ust. 3 tegoż artykułu — wchodzi one w życie (*sont applicables*) z chwilą ogłoszenia”. Zgodnie z art. 85, ust. 1 „państwa członkowskie zobowiązują się podjąć wszelkie kroki, ogólne lub szczegółowe, aby zapewnić wykonanie obowiązków wynikających z decyzji i zaleceń instytucji Wspólnoty oraz ułatwić tej ostatniej wykonanie jej zadania”. Przepisu tego nie należy rozumieć jako uzależniającego zastosowanie m. in. aktów normodawczych Wspólnoty od odpowiedniej akcji w sferze prawa wewnętrznego poszczególnych członków. Decyzje i zalecenia Wspólnoty mają bezpośrednie zastosowanie wobec adresatów w państwach członkowskich. Ale Wspólnota nie ma własnego aparatu egzekucyjnego i pod tym względem skuteczność jej aktów zależy od działania organów państwowych¹⁵⁴. Na podstawie art. 92 „decyzje Wysokiej Władzy nakładające zobowiązania pieniężne są tytułem wykonawczym” i kompetentny organ w państwie członkowskim obowiązany jest opatrzyć je klauzulą egzekucyjną. Dodajmy, iż w wielu przypadkach traktat pozwala Wy-

¹⁵³ Münch, *op. cit.*, s. 75 zwraca uwagę na wstrzemięźliwość autorów traktatu w posługiwaniu się określeniem „ponadpaństwowy”.

¹⁵⁴ Robertson, *op. cit.*, s. 108: „The High Authority's power of enforcement is, then, in the last resort, only through the medium of national governments; this is, in effect, the limit on the 'supranational'. Indeed, if its powers also included those of enforcement they would be more in the nature of those of a federal government”. Funkcjonariusze Wspólnoty, wykonujący zadania kontrolne, mają na terytorium państw członkowskich obowiązki i uprawnienia miejscowych funkcjonariuszy skarbowych, art. 86, ust. 4. Czym innym jednak jest nadzór, czym innym zaś przymusowe wykonanie aktów Wspólnoty.

sokiej Władzy nakładać kary pieniężne na adresatów opornych wobec jej decyzji¹⁵⁵.

Rozporządzenia organów Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali nabierają mocy w terminie przez siebie oznaczonym albo dwudziestego dnia od chwili ogłoszenia (art. 191, ust. 1). „O dyrektywach i decyzjach zawiadamia się adresatów i wchodzi one w życie (*prennent effet*) z chwilą zawiadomienia” (art. 191, ust. 2). Sprawa egzekucji w stosunku do decyzji nakładających na osoby prawne i fizyczne obowiązki natury pieniężnej przedstawia się podobnie jak w przypadku Wspólnoty Węgla i Stali — decyzje te są tytułem egzekucyjnym i egzekucję prowadzi organ państwa właściwego pod względem terytorialnym¹⁵⁶.

Obowiązywanie i wykonanie aktów Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej uregulowane jest w sposób identyczny jak we Wspólnocie Gospodarczej (art. 163 i 164).

Tak więc przymusowe wykonanie prawa stanowionego przez Wspólnoty Europejskie nie spoczywa w ręku organów Wspólnot, lecz należy do władz państwowych. Okoliczność ta, będąca — jak słusznie zauważono — granicą czynnika ponadpaństwowego w strukturze i kompetencjach Wspólnot¹⁵⁷, nie pozbawia Wspólnot cechy ponadpaństwowości. Wyżej bowiem wskazano, iż aby mówić o ponadpaństwowym charakterze organizacji międzynarodowej wystarczy, iżby prawo stanowione przez organizację dla państw obowiązywało bezpośrednio podmioty prawa wewnętrznego i regulowało od razu — niezależnie od ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawodawczych państwa — stosunki w państwie. Natomiast czym innym jest przymusowe dopilnowanie, aby prawo Wspólnot i oparte na nim akty zindywidualizowane cieszyły się posłuszeństwem adresatów. Można powiedzieć, iż organizacja, która w przyszłości uzyska uprawnienia w tym kierunku i własny aparat egzekucyjny, będzie wyposażona w więcej kompetencji decydujących o jej ponadpaństwowej pozycji i charakterze. Nie znaczy to wszakże, iżby organizacja pozbawiona władzy do stosowania przymusu na terytorium państw członkowskich, ale mająca władzę prawodawczą na tym terytorium, nie była już organizacją ponadpaństwową.

Konstytucje niektórych państw będących członkami we Wspólnotach Europejskich przewidują, iż pewne kompetencje wynikające z suwerennej władzy państwa mogą znaleźć się w ręku organizacji międzynarodowej.

Zgodnie z art. 24 § 1 Ustawy Zasadniczej Niemieckiej Republiki Federalnej „Związek może w drodze ustawy przenosić prawa zwierzchnicze na in-

¹⁵⁵ Tamże, s. 108, przyp 19, przykładowe wyliczenie tych przypadków oraz cytowany tamże Paul Reuter, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. Paris 1953, s. 110.

¹⁵⁶ Co do zależności Wspólnoty w zakresie wykonania jej prawa i aktów administracyjnych od organów państw członkowskich, patrz Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 25.

¹⁵⁷ Patrz pogląd Robertsona przytoczony w przypisie 154.

stytucje międzypaństwowe¹⁵⁸. Autorzy zachodnioniemieccy zwracają jednak uwagę na fakt, że kompetencje prawodawcze Wspólnot, w szczególności Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (jako mającej *ratione materiae* kompetencje najszerze¹⁵⁹) nie dadzą się pogodzić z Ustawą Zasadniczą, mimo artykułu 24 § 1¹⁶⁰. Według tego poglądu wspomniana sprzeczność zachodzi nawet, jeżeli się przyjmie, iż Ustawa Zasadnicza może ulec zmianie na podstawie ustawy przewidzianej w przytoczonym art. 24 § 1, nie zaś na drodze wskazanej w art. 79, tj. w oparciu o ustawę wyraźnie zmieniającą lub uzupełniającą konstytucję i przyjętą większością kwalifikowaną dwóch trzecich członków Parlamentu Związkowego i Rady Związkowej. Są bowiem zasady, których nie może naruszyć żadna zmiana Ustawy Zasadniczej. Zakaz ten wynika z art. 79 § 3 i dotyczy się następujących norm: podział Związku na kraje, zasadniczy współdziałania krajów w ustawodawstwie, nienaruszalność godności człowieka i płynące stąd reguły sformułowane w art. 1, zasady ustrojowe ujęte w art. 20. Otóż w zachodnioniemieckiej nauce prawa wyraża się pogląd, że kompetencje prawodawcze Wspólnot Europejskich¹⁶¹ nie dadzą się pogodzić z zasadą, iż wszelka władza państwowa pochodzi od narodu (art. 20 § 2 pierwsze zdanie) oraz z zasadą współdziałania krajów w ustawodawstwie. Kompetencja normodawcza należy bowiem we Wspólnotach Europejskich do organów nie pochodzących z wyboru narodu, a prawo stanowione przez Wspólnoty obowiązuje na terytorium Niemieckiej Republiki Federalnej niezależnie od zgody poszczególnych krajów składowych¹⁶².

Wydaje się, że na powyższe wątpliwości odpowiedzieć można następująco. Upoważnienie wynikające z art. 24 § 1 Ustawy Zasadniczej jest dostatecznie szerokie, aby kompetencje prawodawcze Wspólnot Europejskich dało się uznać za wykonywane legalnie również w świetle zachodnioniemieckiego prawa konstytucyjnego. Zakładamy tu, iż ustawodawca konstytucyjny godzi się na to, iżby „prawa zwierzchnicze” przeszły na organizacje międzynaro-

¹⁵⁸ Przekład polski Ustawy Zasadniczej: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (seria konstytucji), *Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej* oraz „*Ustawa Zasadnicza z Bonn*”. Warszawa 1950.

¹⁵⁹ Patrz niżej paragraf C.

¹⁶⁰ Patrz Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 30—31 i cytowani przez niego autorzy.

¹⁶¹ Pogląd ten wyraża Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 31, pisząc o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. Okoliczność, iż *ratione materiae* — w porównaniu z pozostałymi Wspólnotami — kompetencje Wspólnoty Gospodarczej są najszerze (patrz niżej paragraf C) sprawia, że mówiąc o kolizji z pewnymi zasadami ustroju Niemieckiej Republiki Federalnej przede wszystkim zwraca się uwagę na działalność prawodawczą Wspólnoty Gospodarczej. Jednak kolizja taka, jeżeli występuje w przypadku tej Wspólnoty, pojawia się również w przypadku działalności prawodawczej pozostałych Wspólnot.

¹⁶² Mosler, *op. cit.*, w przypisie 61, s. 291 i n. na przykładzie Niemieckiej Republiki Federalnej omawia zagadnienie, jak kształtują się kompetencje Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali wobec państwa o strukturze federalnej. Jego rozważania mają także znaczenie dla tego samego problemu pojawiającego się w stosunku do pozostałych Wspólnot.

dowe bez zmiany konstytucji. Przyjąć więc należy, iż Ustawa Zasadnicza zezwoliła, aby w razie, gdy organizacja nabędzie prawa zwierzchnicze, dopuszczalny był jednak wyjątek od zasady, że wszelka władza państwowa, w tym również władza prawodawcza, musi pochodzić od narodu oraz od zasady, że na prawo Wspólnot jest potrzebna aprobatą krajów składowych.

Spośród członków Wspólnot Europejskich, oprócz Niemieckiej Republiki Federalnej, jeszcze Holandia ma w swej konstytucji przepis upoważniający do tego, by część władzy ustawodawczej sprawowanej przez państwo mogła przejść na Wspólnoty. Przepisem tym jest art. 60g wprowadzony do konstytucji już po ratyfikowaniu przez Holandię traktatu tworzącego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, a przed podpisaniem traktatów dotyczących się pozostałych Wspólnot. Ma on brzmienie następujące:

„Na podstawie lub z mocy porozumienia pewne kompetencje w zakresie ustawodawstwa, administracji i sądownictwa mogą być przeniesione na organizacje oparte na prawie międzynarodowym”¹⁶³.

Należy przyjąć, iż w pozostałych państwach członkowskich praktyka konstytucyjna dopuszcza, by część kompetencji prawodawczych państwa przeszła na Wspólnoty bez upoważnienia ujętego *expressis verbis* w konstytucji. W przypadku Holandii zresztą nowela konstytucyjna sankcjonowała przeniesienie na Wspólnotę Węgla i Stali pewnych kompetencji normodawczych, które to przeniesienie dokonało się przed uzupełnieniem konstytucji przepisem figurującym obecnie w art. 60g.

C. KOMPETENCJE PRAWOTWÓRCZE WSPÓLNOT EUROPEJSKICH — RÓŻNICE PODMIOTOWE I PRZEDMIOTOWE

Dokonany w części drugiej artykułu przegląd kompetencji prawotwórczych przysługujących Wspólnotom Europejskim prowadzi do wniosku, iż między Wspólnotami występują różnice, ilekroć badamy, jakie organy stanowią prawo (różnice podmiotowe) oraz jaki zakres spraw obejmuje kompetencja normodawcza (różnice przedmiotowe).

1) Zagadnienie pierwsze: podział kompetencji do stanowienia norm między organa każdej Wspólnoty rozstrzygnięto w jeden sposób w przypadku Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, w inny zaś w przypadku Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Rozwiązanie przyjęte dla Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej trzyma się wzoru, jaki daje Wspólnota Gospodarcza. Ponieważ jednak kompetencje normotwórcze Wspólnoty Energii Atomowej są z mocy traktatu nieduże (wspominamy o tym niżej), różnica więc między nią a Wspólnotą Węgla i Stali jest mniej wyraźna niż w przypadku Wspólnoty Gospodarczej.

¹⁶³ Tekst w przekładzie angielskim: Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nations*. Second Edition, The Hague 1956, t. 2, s. 754. Patrz H. F. van Panhuys, *The Netherlands Constitution and International Law*. „American Journal of International Law”, 1953, t. 47, szcz. s. 549—552.

W Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali organem, któremu przysługuje kompetencja prawodawcza jest Wysoka Władza (część druga, paragraf D I). Nie jest to kompetencja wyłączna, ponieważ — jak widzieliśmy — traktat nie wyklucza, by normy prawne stanowiła także Specjalna Rada Ministrów (część druga, paragraf C I). Ale traktat jedynie wyjątkowo upoważnia do tego Specjalną Radę. Przypomnijmy, że Wysoka Władza jest organem złożonym z osób, które nie są przedstawicielami państw. Osoby te według traktatu działają „w całkowitej niezależności, w ogólnym interesie Wspólnoty” (art. 9, ust. 5).

Natomiast w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej funkcja normodawcza przysługuje przede wszystkim organowi złożonemu z przedstawicieli państw, mianowicie Radzie (część druga, paragraf C II i D II). Komisja Wspólnoty, czyli organ będący odpowiednikiem Wysokiej Władzy Wspólnoty Węgla i Stali, ma wprawdzie także kompetencje, by w pewnych sprawach czy dziedzinach stanowić prawo dla państw członkowskich (część druga, paragraf D III). W porównaniu wszakże z kompetencjami Rady jest rola Komisji b. nieduża, a wydane przez nią przepisy — rzadkie i nieliczne. Analogiczne rozstrzygnięcie przyjęto w traktacie tworzącym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Organem wyposażonym w kompetencję do stanowienia norm prawnych jest tutaj także Rada złożona z delegatów rządów (część druga, paragraf C III i D IV), zaś ciało ponadpaństwowe — Komisja — wyjątkowo tylko sprawuje funkcję normodawczą (część druga, paragraf D V). Tyle że przesunięcie ciężaru na Radę jest we Wspólnocie Energii Atomowej mniej widoczne, gdyż przypadki, w których organa Wspólnoty stanowią prawo, są w ogóle nieliczne.

Obserwujemy tedy charakterystyczną zmianę w stosunku do rozwiązania przyjętego dla prawodawstwa w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali. Tam przyznano znaczną kompetencję normotwórczą organowi, w którym nie zasiadają przedstawiciele państw. Tutaj, tj. we Wspólnotach powołanych do życia przez traktaty rzymskie z 1957 r., wrócono do rozwiązania bardziej tradycyjnego: kompetencja normotwórcza znalazła się w ręku organów dyplomatycznych (złożonych z delegatów zależnych od rządów); w szeregu doniosłych spraw organy te mogły i mogą stanowić prawo tylko na podstawie uchwał podejmowanych jednomyślnie (patrz w szczególności część druga, paragraf C II). Postawić więc trzeba pytanie, jaka przyczyna sprawiła, że w traktatach rzymskich państwa postanowiły pójść inną drogą? Były to przecież te same państwa, które pozostawały członkami Wspólnoty Węgla i Stali i nie miały zamiaru — co się tyczy tej Wspólnoty — wprowadzać jakichkolwiek zmian w podziale funkcji między jej organa.

Nie ma podstaw, aby twierdzić, że przeszło 5-letnia praktyka Wspólnoty Węgla i Stali, poprzedzająca podpisanie traktatów rzymskich, kazała sygnatariuszom porzucić model wcześniej przyjęty. Wprawdzie niektóre akta Wysokiej Władzy były przedmiotem sporów toczonych przed Sądem Wspólnoty.

Ale z procesów tych bynajmniej nie wynika wskazówka, jakoby Wysoka Władza nadużywała swych kompetencji normodawczych albo z innej przyczyny sprawowała je w sposób nasuwający zastrzeżenia.

Przyczyna zmiany leżała gdzie indziej. Traktaty rzymskie z 1957 r. tworzące Wspólnotę Gospodarczą i Wspólnotę Energii Atomowej ułożono i podpisano po niepowodzeniu, z jakim spotkał się projekt utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej. W r. 1954 parlament francuski odmówił swej zgody na ratyfikację traktatu, w oparciu o który miała powstać Wspólnota Obronna¹⁶⁴. Decyzja ta przesądziła — przynajmniej na razie — los poczynań integracyjnych między 6 państwami zachodniej Europy w dziedzinie spraw wojskowych i obrony. Fakt, że trzeba było zrezygnować z integracji w tej dziedzinie, kazał odsunąć bezterminowo myśl o tym, by realizować projekt wspólnoty politycznej sześciu państw europejskich. W nowych posunięciach integracyjnych — mianowicie w sferze gospodarczej, czego wyrazem stały się traktaty rzymskie — należało stosować metody wypróbowane w organizacjach międzynarodowych działających przed powstaniem Wspólnoty Węgla i Stali, czyli nie rozbudowywać, a raczej przytłumić cechy ponadpaństwowe w strukturze i kompetencji nowych Wspólnot¹⁶⁵. Słusznie przy tym zauważa się, że droga wybrana przez autorów traktatów rzymskich jest rozwiązaniem pośrednim między dwoma rozstrzygnięciami krańcowymi: pełna kompetencja normodawcza ponadpaństwowego organu Wspólnoty albo ograniczenie władzy Wspólnoty do udzielania zaleceń¹⁶⁶. Dodać także trzeba, że okoliczność, iż traktat tworzący Wspólnotę Gospodarczą oddał kompetencję normotwórczą przede wszystkim organowi złożonemu z przedstawicieli państw, miała swe uzasadnienie częściowo niezależne od trudności politycznych, na jakie w latach pięćdziesiątych natrafiła integracja w sprawach obrony i *sensu stricto* polityki. W przypadku Wspólnoty Węgla i Stali podstawowe prawo sformułowane zostało już w samym traktacie powołującym tę Wspólnotę do życia. Inaczej rzecz się przedstawia, jeśli chodzi o Wspólnotę Gospodarczą. Tutaj często tworzyć trzeba jeszcze przepisy najbardziej podstawowe, gdyż ich kompletu nie znajdujemy w traktacie z r. 1957. Wydaje się więc, że nawet gdyby przed 8—10 laty sprawy integracji potoczyły się sprawniej, wówczas także przynajmniej część kompetencji normodawczych przypadłaby w udziale organowi złożonemu z delegatów rządów. Należało bowiem jeszcze uzupełnić i rozbudować system norm podstawowych ujętych w traktacie. Zadanie to

¹⁶⁴ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z 30 VIII 1954 r., „Trybuna Ludu” z 1 IX 1954 r., wyd. H. Patrz H. Volle, *Die Agonie der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Eine Übersicht über die Entwicklung vom Juni bis zum September 1954*. „Europa Archiv”, 1954, t. 9, s. 7116 i n.

¹⁶⁵ Zwracają na to uwagę R. Efron and A. S. Nanes, *The Common Market and Euratom Treaties: Supranationality and the Integration of Europe*. „International and Comparative Law Quarterly”, t. 6, 1957, s. 674 oraz Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 23.

¹⁶⁶ Wohlfahrt, *loc. cit.*

wymagało decyzji politycznych rozstrzygających o treści prawa Wspólnoty. W praktyce tylko rządy mogły podjąć takie decyzje, nie zaś ciało w mniejszym lub większym stopniu niezależne od rządów.

Tak więc podział funkcji normodawczych między organa Wspólnoty nastąpił według różnych zasad w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali z jednej strony i w pozostałych Wspólnotach z drugiej.

2) Omówimy teraz drugi problem wskazany na początku niniejszego paragrafu: różnice między Wspólnotami pojawiające się co do zakresu spraw objętych kompetencją prawodawczą.

Przegląd przepisów traktatowych i opartej na nich praktyki dokonany w części drugiej artykułu prowadzi do wniosku, iż spośród wszystkich trzech Wspólnot najszersze kompetencje normodawcze *ratione materiae* przysługują Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej.

Już wyżej w pkt. 1) wskazano, że podstawowe prawo dotyczące się Wspólnoty Węgla i Stali ujęte jest w traktacie, który Wspólnotę tę do życia powołał. Organa Wspólnoty Węgla i Stali, w szczególności Wysoka Władza, ilekroć wykonują funkcję normodawczą, stanowią przepisy wykonawcze w stosunku do prawa podstawowego (zasadniczego) sformułowanego w traktacie. *Ratione materiae* — jak to wynika z poprzedniej części artykułu (paragraf C I i D I) — prawo stanowione przez Wspólnotę Węgla i Stali jest prawem wykonawczym w stosunku do reguł traktatowych dotyczących się produkcji i wspólnego rynku na węgiel i stal.

Natomiast traktat tworzący Wspólnotę Gospodarczą sformułował prawo zasadnicze w sprawie unii celnej oraz swobodnego ruchu osób, usług oraz kapitałów między państwami członkowskimi. Również część spraw transportowych znalazła zasadniczą regulację w traktacie. Jest to wiele, ale nie wyczerpuje całości spraw, które muszą znaleźć jednolite unormowanie, aby można było powiedzieć, że członkowie rzeczywiście tworzą razem jedną wspólnotę pod względem gospodarczym. W traktacie nie ma zasadniczej regulacji w sprawach rolnictwa; sprawy, które traktat objął wspólną nazwą polityki gospodarczej i polityki socjalnej również wymagają podstawowej regulacji. *Ratione materiae* Wspólnota Gospodarcza swymi przepisami obejmuje nie jeden czy drugi dział produkcji i handlu — obojętnie jak ważny, lecz całokształt życia gospodarczego w państwach członkowskich.

W piśmienictwie podkreślono, że w porównaniu z Europejską Wspólnotą Węgla i Stali kompetencje normotwórcze Wspólnoty Gospodarczej są szersze¹⁶⁷. Dodajmy, iż z uwagi na zadania koordynacyjno-administracyjne, jakie stoją przed Wspólnotą Energii Atomowej, działalność normotwórcza tej ostatniej obejmuje — w porównaniu z pozostałymi Wspólnotami — najmniejszy

¹⁶⁷ Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 24, zwraca uwagę na szersze kompetencje normotwórcze Wspólnoty Gospodarczej i stwierdza, że na skutek tego ingerencja tej ostatniej w prawo wewnętrzne poszczególnych państw członkowskich idzie również dalej.

zakres spraw. Natomiast w przypadku Wspólnoty Gospodarczej stanowienie prawa dla państw członkowskich uważa się za główne zadanie Wspólnoty¹⁶⁸, w przeciwieństwie do funkcji administracyjnych czy koordynacyjnych. Wspólnota Gospodarcza ma sama stworzyć prawo gwarantujące jej istnienie, rozwój i osiągnięcie celów — prawo, którego podstawowe zasady tylko w części ujmują traktat z r. 1957.

D. PRAWODAWSTWO WSPÓLNOT EUROPEJSKICH I WZORY WENĘTRZNOPAŃSTWOWE

Skoro dzisiaj istnieją organizacje międzynarodowe, które władne są tworzyć prawo dla państw w drodze aktu stanowienia, postawić trzeba pytanie, o ile organizacje te, wykonując swe kompetencje prawodawcze, działają według wzorów przyjętych wewnątrz państw dla procesu legislacyjnego.

Autorzy ogólnie stwierdzają, iż istnieją analogie między wykonywaniem kompetencji normodawczej przez organ ustawodawczy w państwie i przez organizację międzynarodową¹⁶⁹. Fakt, że kompetencje prawotwórcze Wspólnot Europejskich są znacznie szersze niż także kompetencje innych organizacji międzynarodowych, każe dostrzegać te analogie przede wszystkim w przypadku Wspólnot¹⁷⁰. Z drugiej strony wypowiada się pogląd¹⁷¹, iż sposób, w jaki rozwijało się ustawodawstwo wewnątrz państwa, nie może być wzorem dla rozwoju ustawodawstwa międzynarodowego *sensu stricto*. Przeszkodą dla analogii jest jakoby okoliczność, że w jednym i drugim przypadku zbyt różni są adresaci norm¹⁷². Przeciwnicy analogii zgadzają się

¹⁶⁸ Tamże, s. 13.

¹⁶⁹ Soerensen, *op. cit.*, s. 57. Mankiewicz, *op. cit.*, s. 92, podkreśla te analogie w przypadku działalności normodawczej Rady Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, patrz część pierwsza artykułu, paragraf C. Merle, *op. cit.*, s. 347 dostrzega podobieństwo między prawodawstwem Wspólnoty Węgla i Stali a prawodawstwem państwowym w kontroli sądowej nad decyzjami normodawczymi Wysokiej Władzy.

¹⁷⁰ Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 20, jest zdania, że w traktatach tworzących wspólnoty, w sprawach dotyczących się stanowienia norm, sięgnięto nie tyle do wzorów dostarczonych przez dotąd funkcjonujące organizacje międzynarodowe, lecz do konstytucji państw związkowych. Cytuje on tutaj Jaenicke, *Bundesstaat oder Staatenbund. Zur Rechtsform einer europäischen Staatengemeinschaft. Festgabe für Bilfinger*, 1954, s. 71 oraz Cartou, *Le Marché Commun et la technique du droit public*. „Revue du Droit Public”, 1958, Mars-Avril, s. 203. W innym miejscu Wohlfahrt pisze, iż jego zdaniem Europejska Wspólnota Gospodarcza najbardziej zbliża się do Niemieckiego Związku Celnego i Handlowego z r. 1867. Związek miał kompetencje ustawodawcze wobec państw członkowskich w następujących dziedzinach: cła wywozowe i przywozowe, podatki od soli, cukru i tytoniu, zarząd cel i wspomnianych podatków, prawo karne, celne i podatkowe, tamże, s. 12, przypis 4a.

¹⁷¹ Schulz, *op. cit.*, s. 5.

¹⁷² Dodajmy od razu, iż znaczna część prawa stanowionego przez Wspólnoty Europejskie, w szczególności przez Wspólnotę Węgla i Stali, zaadresowana jest nie do państw, lecz do przedsiębiorstw, a co za tym idzie — różnica akcentowana w cytowanym poglądzie przestaje istnieć.

jednak z tym, że stanowienie norm w drodze uchwał organizacji międzynarodowych nasuwa pewne problemy występujące już wcześniej w wewnętrznopañstwowym procesie ustawodawczym¹⁷³.

Co się tyczy Wspólnot Europejskich to przeważa pogląd, według którego istnieją znaczne podobieństwa między prawodawstwem Wspólnot a prawodawstwem indywidualnych państw. Podobieństwa te każą niektórym autorom zastanawiać się nad kwestią, pojawiającą się dotąd wyłącznie w sferze prawa wewnętrznego, mianowicie czy kompetencja normodawcza Wspólnot jest kompetencją ustawodawczą czy też kompetencją do wydawania rozporządzeń¹⁷⁴. Tymacząc więc proces normodawczy we Wspólnotach, sięga się do instytucji prawa publicznego obowiązującego wewnątrz państw. Jest to szczególnie widoczne w dyskusji prawników belgijskich i francuskich nad kwestią, o ile Wysoka Władza Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali korzysta z kompetencji do wydawania rozporządzeń (*pouvoir réglementaire*). Wyjaśnijmy od razu, iż chodzi tutaj o rangę aktu normodawczego Wspólnoty, nie zaś o jego nazwę. Wiemy bowiem (część druga artykułu, paragraf A), iż nazwa rozporządzenie (*règlement, Verordnung*) pojawia się w przypadku Wspólnoty Gospodarczej i Wspólnoty Energii Atomowej, natomiast nie używa się jej we Wspólnocie Węgla i Stali. We wspomnianej dyskusji z jednej strony wypowiada się pogląd, iż Wysoka Władza tej ostatniej Wspólnoty nie ma generalnej kompetencji do wydawania rozporządzeń (po francusku: *pouvoir réglementaire général, pouvoir proprement réglementaire*), ponieważ wydaje przepisy tylko wówczas, gdy do tego upoważnia ją traktat¹⁷⁵. Natomiast inni autorzy uważają, że Wysoka Władza ma kompetencję generalną i twierdzą, iż Władza może stanowić przepisy ogólnie obowiązujące w tych wszystkich przypadkach, w których władna jest podejmować decyzje zindywidualizowane¹⁷⁶. Wydaje się, iż rozstrzygnięcie tego sporu leży w zasadzie, w myśl której organizacją międzynarodową, również organizacją ponadpaństwową typu Wspólnoty Europejskiej, władna jest stanowić prawo dla państw tylko wówczas, gdy wyraźnie upoważnia ją do tego traktat powołujący organizację do życia lub

¹⁷³ Tamże. Na s. 30 Schulz stwierdza, iż w prawie wewnętrznym państw dziesięjszych ustalenie treści ustawy (*Feststellung des Gesetzesinhalts*) zbiega się w jednym akcie z nadaniem tekstowi mocy obowiązującej (*Gesetzesbeschluss*). Wskazuje on, iż w prawie międzynarodowym te dwie czynności są pod względem czasowym rozdzielone. Otóż dodać trzeba, że akty normotwórcze organizacji międzynarodowych nie znają takiego rozdzielienia, patrz niżej uwagi o nieratyfikowaniu tych aktów, paragraf F.

¹⁷⁴ Reuter, *op. cit.*, w przyp. 155, s. 49—50 i 99 oraz Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 28—29.

¹⁷⁵ Paul de Visscher, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et les États membres*. Milano 1957 (Congrès International d'Études sur la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier).

¹⁷⁶ Reuter, *Communauté*, *op. cit.*, w przyp. 155, s. 49. Patrz także Merle, *op. cit.*, s. 343.

inna umowa międzynarodowa zawarta przez wszystkie państwa członkowskie. Tak więc żadna ze Wspólnot nie może stanowić norm prawnych, jeżeli akt stanowienia nie ma niewątpliwego oparcia w statucie Wspólnoty lub traktatach uzupełniających. Ponadto — ilekroć tłumaczy się zjawiska należące do sfery prawa międzynarodowego przy pomocy instytucji prawa wewnętrznego, wkracza się na drogę zapewne jasnych i wiele mówiących analogii, pod warunkiem jednak, że nie zapomina się o odrębnościach obu systemów prawnych, jak również o tym, że akt występujący pod tą samą nazwą w każdym z dwóch systemów może mieć inne znaczenie. Otóż niebezpieczeństwo polegające na tym, iż dla wiele mówiącej i efektownej analogii rezygnuje się ze ścisłości, tkwi w przytoczonych krótko poglądach prawników belgijskich i francuskich. Nie negujemy, że pewne instytucje i terminologia prawa publicznego francuskiego wywarły swe piętno na niektórych przepisach traktatów tworzących Wspólnoty Europejskie, przede wszystkim na traktacie o Wspólnocie Węgla i Stali (np. na przepisach o Sądzie). Tam, gdzie prawo powstaje w wyniku aktu stanowienia, już zająć musi zasadnicze podobieństwo między działalnością prawodawczą osób czy organów stanowiących normy. Lecz analogie te bynajmniej nie sięgają tak daleko, aby wewnątrz-państwową kompetencję do wydawania rozporządzeń (przez głowę państwa, rząd czy ministrów) dało się we wszystkich szczegółach zestawiać z kompetencjami prawodawczymi Wspólnot Europejskich. Gdy porównuje się akty prawodawcze Wspólnot z rozporządzeniami obowiązującymi wewnątrz państw widać od razu, iż wiele materii będących przedmiotem przepisów stanowionych przez Wspólnoty reguluje się w państwach nie tyle w rozporządzeniach, ile w ustawach¹⁷⁷. Dlatego bezcelowe wydaje się zastanawiać generalnie nad tym, czy traktaty tworzące Wspólnoty odgrywają dla prawa stanowionego przez organa Wspólnot rolę konstytucji czy ustawy zwykłej, a następnie, czy prawo to ma rangę ustawy względnie rozporządzenia. Kwestia rangi — ustawa czy rozporządzenie — ma znaczenie praktyczne w konkretnym państwie członkowskim w odniesieniu do innego zagadnienia, mianowicie do kwestii, jakie jest miejsce prawa stanowionego przez Wspólnoty w hierarchii norm wewnętrznych danego państwa. Jest to jednak zagadnienie inne niż rozpatrywane w niniejszym paragrafie.

W konkluzji stwierdzimy, iż analogie między prawodawstwem w państwach a prawodawstwem Wspólnot Europejskich sprowadzają się do wspólnych cech pojawiających się w obu procesach legislacyjnych na skutek tego, iż oba tworzą prawo na drodze aktu stanowienia: z chwilą, gdy akt stanowienia normy spełnia warunki ważności, norma wiąże adresata bez względu na jego wolę. Analogia z prawem wewnętrznym polega także na tym, iż organ są-

¹⁷⁷ Trafnie Reuter, *loc. cit.*, s. 99. Jako przykłady podaje on definiowanie praktyk składających się na nieuczciwą konkurencję oraz określenie, co to jest kontrola przedsiębiorstwa.

dowy kontrolować może legalność przepisów stanowionych przez Wspólnoty¹⁷⁸. Przepisów tych nie da się jednak identyfikować z kategoriami norm prawa wewnętrznego, a więc z ustawami, dekrétami, rozporządzeniami itd., kompetencji zaś do wydawania tych przepisów przez Wspólnoty — z kompetencją konstytucyjną poszczególnych organów w państwie do stanowienia ustaw, dekrétów czy rozporządzeń. Prawo stanowione przez Wspólnoty może mieć w sferze wewnętrznej konkretnego państwa członkowskiego rangę ustawy, rozporządzenia czy innego aktu prawodawczego. Jak już zaznaczono, jest to inny problem, nie wiąże się on bowiem z omówioną w niniejszym paragrafie kwestią, o ile Wspólnoty Europejskie — stanowiąc prawo — działają według wzorów, jaki dają wewnętrznopaństwowy proces legislacyjny. Przypomnijmy, że traktat międzynarodowy, czyli źródło prawa całkiem inne od omawianego w tym artykule, wielokrotnie — na skutek zabiegu transformacyjnego — uzyskuje w konkretnym państwie i dla potrzeb konkretnego prawa wewnętrznego rangę ustawy, rozporządzenia czy innego aktu prawodawczego będącego źródłem prawa wewnątrz państwa.

E. PRAWO STANOWIONE PRZEZ WSPÓLNOTY EUROPEJSKIE A PRAWO DOTYCZĄCE TRAKTATÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Przy końcu paragrafu C części pierwszej niniejszego artykułu wyraziliśmy pogląd, iż uchwały normodawcze organizacji międzynarodowych są źródłem nowym w stosunku do znanych dotąd źródeł prawa międzynarodowego. Z poglądu tego wynika w szczególności, iż akty normodawcze organizacji międzynarodowych nie są traktatami międzynarodowymi.

Obecnie nawiązujemy do powyższego stanowiska, aby dać odpowiedź na pytanie, czym jest prawo stanowione przez Wspólnoty Europejskie i jakie normy regulują jego ważność, obowiązywanie i utratę mocy wiążącej zarówno w stosunkach wzajemnych między Wspólnotą a jej członkami czy jednym członkiem a drugim, jak i w stosunkach wewnętrznych jednego państwa członkowskiego.

Zagadnienie to ma dwa aspekty praktyczne. Po pierwsze — ilekroć pojawi się kwestia, czy konkretny akt normodawczy Wspólnoty jest ważny albo czy obowiązuje, trzeba wiedzieć, jakie prawo ma rozstrzygnąć o ważności czy mocy obowiązującej aktu. Po drugie — ilekroć wchodzi w rachubę zastosowanie aktu Wspólnoty w sferze wewnętrznej państwa, pojawia się pytanie, jakimi przepisami kierować się ma działający organ wewnętrzny. W jednym i drugim przypadku nasuwa się zagadnienie, czy i o ile stosować można normy prawne dotyczące się traktatów. W przypadku pierwszym — będzie to

¹⁷⁸ Merle, *op. cit.*, s. 347, pisząc o decyzjach prawodawczych Wysokiej Władzy Wspólnoty Węgla i Stali: „L'assimilation à la technique du pouvoir réglementaire en droit interne est ici poussée très loin puisque l'exercice de l'activité réglementaire par la Haute Autorité fait l'objet d'un contrôle juridictionnel en vue d'assurer la conformité des décisions prises à la lettre et à l'esprit du Traité”.

prawo regulujące zawieranie, obowiązywanie i wygasanie traktatów, w przypadku drugim mamy na myśli przepisy konstytucyjne i ustawowe oraz praktykę konstytucyjną danego państwa w materii obowiązywania traktatów w sferze prawa wewnętrznego.

1) Zastanović się trzeba najpierw, czy prawo traktatowe znajduje zastosowanie do aktów normodawczych organizacji międzynarodowych, w szczególności aktów Wspólnot Europejskich. Komisja Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych uchwaliła już szereg artykułów mających wejść w skład układanego przez nią kodeksu prawa traktatowego. Art. 1, ust. 3 projektowanego kodeksu ma mieć brzmienie następujące:

„Niniejszy kodeks nie [...] odnosi się do deklaracji jednostronnych lub innych dokumentów o charakterze jednostronnym, chyba że [...] ujęto je lub przyjęto w sposób, który powoduje, że są one umową lub są częścią umowy”¹⁷⁹.

Komentarz Komisji, dołączony do powyższego projektu, nie wspomina o aktach normodawczych organizacji międzynarodowych.

Otóż wśród autorów piszących o aktach normodawczych organizacji międzynarodowych nie brak głosów, iż traktatami (umowami) międzynarodowymi są akty, które z mocy prawa dochodzą do skutku na podstawie jednomyslniej uchwały organu stanowiącego (przy czym organ składa się z delegatów wszystkich państw będących adresatami normy)¹⁸⁰, jak również akty uchwalane większością głosów, ale co do których obowiązuje system *contracting-out*¹⁸¹.

¹⁷⁹ Report of the International Law Commission Covering the Work of Its Eleventh Session. General Assembly, Official Records: Fourteenth Session, Supplement No. 9, s. 6.

¹⁸⁰ Kelsen, *op. cit.*, w przyp. 1, s. 366: „A general norm adopted by a unanimous decision of an international organ composed of representatives of all parties to the treaty establishing the organ is not different from a norm created by a treaty entered into by States upon which the norm is binding”. Stanowisko podobne wydaje się wynikać *a contrario* z tego co pisze Soerensen, *op. cit.*, s. 64. Freymond, *op. cit.*, s. 70 uważa decyzje normotwórcze Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej za „véritables traités internationaux”, określając je także jako „traités internationaux appelés décisions de l'Organisation”. Wspomniany wyżej w części pierwszej, paragraf C kodeks liberalizacji handlu uchwalony przez Organizację Freymond nazywa „un traité-loi conclu selon une procédure particulière” tamże, s. 82. Przyznaje jednak, iż członkowie Organizacji nie zawsze sami uważali decyzje Organizacji za traktaty, s. 90. Dodajmy, iż takie stanowisko członków było regułą. Rudolf L. Bindschedler, *Rechtsfragen der europäischen Einigung*. Basel 1954, s. 144, z którym Freymond polemizuje, jest zdania, iż decyzje Organizacji nie są traktatami. Stanowisko niesprecyzowane zajmuje Tammes, *op. cit.*, s. 315, dla którego decyzje Organizacji stoją „much nearer to international governmental agreements than are most decisions nowadays of international organs”.

¹⁸¹ Ago, *op. cit.*, s. 28, w stosunku do regulaminów Światowej Organizacji Zdrowia. O systemie *contracting-out* pisaliśmy zwięźle w części pierwszej artykułu, paragraf C. Paul Guggenheim i Krystyna Marek, *Völkerrechtliche Verträge, Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts*, 2. Auflage, t. III, Berlin 1962, s. 536 zaliczają regulaminy WHO i załączniki ICAO do umów międzynarodowych.

Wyjaśnijmy od razu, iż tej ostatniej kategorii aktów nie da się uważać za traktaty. Państwa bowiem związane są tutaj, nie składając żadnego oświadczenia „woli”. Państwa oświadczają swą „wolę” tylko wówczas, gdy chcą skorzystać z dobrodziejstw systemu *contracting-out*, tj. gdy nie chcą, aby akt je wiązał. Jest to procedura tak różna od zawierania traktatu, że odwrotność sytuacji (składa się oświadczenie nie po to, aby zaciągnąć zobowiązanie, lecz żeby nie mieć zobowiązania), iż nie pozwala identyfikować odnośnych aktów z traktatami¹⁸². W jaki sposób jednak sklasyfikować akty uchwalane jedno-myślnie przez organy, w których reprezentowani są wszyscy członkowie organizacji? Wydaje się, iż nie byłoby przeszkód, aby uważać te akty za umowy międzynarodowe, gdyby nie okoliczność, że zainteresowane państwa, tj. państwa, które je uchwalają w kompetentnym organie międzynarodowym, same nie traktują ich jako umów¹⁸³. Okoliczność ta sprawia¹⁸⁴, iż akty te nie są umowami międzynarodowymi, w szczególności nie są nimi uchwalane jedno-myślnie akty normotwórcze Wspólnot Europejskich (część druga artykułu, paragraf C)¹⁸⁵.

Tak więc prawo traktatowe nie znajduje zastosowania do przepisów stanowiących przez organizacje międzynarodowe dla państw, w szczególności nie stosujemy go do prawa stanowionego przez Wspólnoty Europejskie. Wniosku tego nie może osłabiać to, że skutki prawne oraz moc obowiązująca prawa Wspólnoty będą podobne czy identyczne z traktatami¹⁸⁶. Nie może być zresztą inaczej, skoro w jednym i drugim przypadku mamy do czynienia ze źródłem prawa: jedno i drugie źródło daje w efekcie normy wiążące. Nie da się także utrzymać poglądu, iż stanowienie prawa przez organizację międzynarodową opiera się na delegacji traktatowej, a zatem że normy

stwierdzając, że reprezentują one „neue Abschlussformen [...], die sich vom klassischen Verfahren immer mehr zu entfernen scheinen [...]”, s. 535. Pisząc o załącznikach ICAO konkludują: „Hier gibt es [...] weder Verhandlungen noch Unterzeichnung noch Annahme. Was vom Wesen des Vertrags übrigbleibt, ist der Ausdruck des Parteiwillens, reduziert auf die Form eines qualifizierten Vetorechts”, s. 536.

¹⁸² Uchwały normotwórcze, co do których obowiązuje system *contracting-out* mniej nas tutaj interesują, ponieważ system ten nie został przyjęty w żadnej z trzech Wspólnot Europejskich.

¹⁸³ Co do praktyki państw, patrz paragraf F. Soerensen, *op. cit.*, s. 64, wskazuje, że głosowanie w organie za przyjęciem uchwały normodawczej nie jest „un engagement contractuel”.

¹⁸⁴ Natomiast z kategorii traktatów nie wyłączają ich, wbrew zdaniu Merle'a. *op. cit.*, s. 352, takie cechy jak brak podpisów, brak rejestracji urzędowej organizacji, wykładnia aktu przez organizację. Zauważmy, iż są traktaty (umowy), które mają powyższe cechy.

¹⁸⁵ Patrz argumenty zestawione przez Wohlfahrta, *op. cit.*, s. 21, na rzecz poglądu, iż akty normotwórcze Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nie są traktatami (umowami) międzynarodowymi.

¹⁸⁶ Identyczność podkreśla Freymond, *op. cit.*, s. 90, pisząc o uchwałach Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej.

przyjęte przez organizację są traktatami, na które państwa zgodziły się na zasadzie upoważnienia blankietowego¹⁸⁷. Akty normodawcze organizacji międzynarodowych, w tym również akty Wspólnot Europejskich, są źródłem prawa odrębnym w stosunku do traktatu¹⁸⁸. O ważności i mocy obowiązującej prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe nie rozstrzyga prawo zajmujące się zawieraniem, obowiązywaniem i wygasaniem traktatów (prawo traktatowe), lecz odrębne prawo dotyczące specjalnie działalności prawodawczej organizacji. Prawo to ujęte jest w statutach organizacji, tam zaś, gdzie występują luki, można posiłkowo i w drodze analogii stosować prawo traktatowe powszechne.

2) Pozostaje jeszcze rozstrzygnąć drugie zagadnienie wskazane na wstępie niniejszego paragrafu, a mianowicie czy moc wiążąca i zastosowanie aktu Wspólnoty w sferze wewnętrznej państwa odbywa się na tych samych zasadach co w przypadku traktatów. Do zagadnienia tego powracamy niżej (paragraf G). W tym miejscu wystarczy ogólnie stwierdzić, że dla prawa wewnętrznego podstawowe znaczenie ma fakt, iż dana norma należy do innego (tj. międzynarodowego) porządku prawnego, sprawą zaś dalszą jest to, z jakiego źródła bierze ona swój początek: czy należy do prawa zwyczajowego, czy ujęta jest w traktacie, czy wreszcie powstała dzięki aktowi stanowienia organizacji międzynarodowej¹⁸⁹. Dlatego w sferze prawa wewnętrznego — w sprawach transformacji, inkorporacji i stosowania norm międzynarodowych wewnątrz państwa — będzie miejsce — w przypadku aktów prawodawczych organizacji międzynarodowych — nie tylko na daleko posuniętą analogię z traktatami, ale niejednokrotnie na wręcz identyczne rozwiązania. Trudność może jednak wynikać stąd, iż konstytucje czy ustawy zwykle zajmując się miejscem prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym często wskazują na konkretne źródła, czyli *expressis verbis* zajmują się prawem zwyczajowym lub traktatami, milcząc z reguły¹⁹⁰ o aktach normodawczych organizacji międzypaństwowych¹⁹¹. Wydaje się wszakże, iż stosowanie analogii i wykładnia teleologiczna pomogą organom państwowym, w szczególności sądom, znaleźć właściwe wyjście.

Na koniec wyjaśnić trzeba, czy prawo stanowione przez Wspólnoty Europejskie jest prawem międzynarodowym, czy też prawem innym. W piśmiennictwie wyrażono pogląd, iż jest to prawo europejskie¹⁹². Zwo-

¹⁸⁷ Schultz, *op. cit.*, s. 116 trafnie krytykuje tę koncepcję. Tamże wymienia autorów będących jej zwolennikami.

¹⁸⁸ Patrz część pierwsza, paragraf C. Patrz także Schultz, *op. cit.*, s. 117.

¹⁸⁹ Por. uwagi Freymonda, *op. cit.*, s. 82.

¹⁹⁰ Skoro akty te są źródłem, które pojawiło się niedawno.

¹⁹¹ Trudność tę dostrzega Reuter, *op. cit.*, w przyp. 33, s. 453.

¹⁹² Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 28, który prawo europejskie przeciwstawia prawu międzynarodowemu i prawu wewnętrznemu. Terminem „prawo europejskie” posługuje się wielu autorów.

lennicy tego poglądu nie potrafią jednak wskazać, na czym polega *signum specificum* prawa europejskiego w odróżnieniu od prawa międzynarodowego. Równie nie wiele wyjaśnia opinia, iż prawo Wspólnot jest prawem ponadpaństwowym¹⁹³. Argumentem, jaki tutaj się wysuwa, jest okoliczność, że osoby fizyczne są bezpośrednio związane niektórymi aktami normodawczymi Wspólnot. W związku z tym zauważyć trzeba, że w prawie międzynarodowym zwyczajowym i traktatowym coraz liczniejsze są przepisy zaadresowane bezpośrednio do osób fizycznych — czy w ogóle: do podmiotów innych niż państwa. Przepisy te nie przestają być częścią prawa międzynarodowego¹⁹⁴. Można, rzecz jasna, określić prawo stanowione przez Wspólnoty jako prawo ponadpaństwowe w tym samym znaczeniu, w jakim użyliśmy wyżej (paragraf B) tego przymiotnika, charakteryzując Wspólnoty jako organizacje międzynarodowe. Wspólnoty, będąc organizacjami ponadpaństwowymi, nie przestały być organizacjami międzynarodowymi, a prawo przez nie stanowione należy do *corpus iuris gentium*.

F. PROCES PRAWOTWÓRCZY W WSPÓLNOTACH EUROPEJSKICH — PODOBIEŃSTWA I RÓŻNICE Z ZAWIERANIEM TRAKTATÓW

Ilekoć z ramienia Wspólnoty stanowi prawo organ złożony z przedstawicieli państw, procedura, której organ taki przestrzega (układając akt prawodawczy) przypominać może wzory, jakie obserwujemy przy negocjowaniu traktatów. Podobieństwo to zmniejsza się względnie nawet zanika, gdy prawo stanowi organ zbudowany na zasadzie niezależności od państw członkowskich: Wysoka Władza we Wspólnocie Węgla i Stali, Komisje w pozostałych Wspólnotach. Nawet jednak tam, gdzie organ stanowiący składa się z przedstawicieli państw, opracowanie w jego łonie aktu prawodawczego — pod względem techniki — raczej będzie przypominać procedurę stosowaną przez wewnętrznopaństwowe organy normodawcze niż procedurę, której trzymają się dyplomaci prowadzący rokowania nad zawarciem traktatu.

Traktaty tworzące Wspólnoty Europejskie wielokrotnie przewidują, iż organ prawodawczy, zanim będzie stanowiąc prawo, winien działać na wniosek innego organu albo uzyskać jego opinię. W szczególności obowiązek taki ma często Wysoka Władza wobec Specjalnej Rady Ministrów w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali oraz Rada wobec Komisji w pozostałych Wspólnotach.

¹⁹³ Schulz, *op. cit.*, s. 11—12.

¹⁹⁴ Scheuner, *op. cit.*, s. 235, w normach prawnych stanowionych przez organizacje międzynarodowe rozróżnia normy zaadresowane do państw członkowskich oraz normy zaadresowane bezpośrednio do osób fizycznych i ich związków w poszczególnych państwach. Stwierdza on: „In ihrer Rechtsgrundlage weisen diese beiden Gruppen indes keine Differenzen auf” i odrzuca myśl, aby drugą kategorię norm traktować jako prawo pośrednie między prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym.

Autentyfikacja tekstu (dokumentu), który następnie jest przedmiotem głosowania i staje się aktem prawodawczym danej organizacji, odbywa się, w zależności od wymogów obowiązujących w organizacji, z mniejszym lub większym formalizmem. Spośród organizacji działających wcześniej od Wspólnot Europejskich wymienić można Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej jako przykład braku formalizmu¹⁹⁵. W Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego oraz w Światowej Organizacji Zdrowia ostateczny tekst przepisów będących przedmiotem uchwały prawotwórczej ustalany jest w sposób, na który składa się szereg stadiów proceduralnych. Podobnie przedstawia się rzecz we Wspólnotach Europejskich.

Akty prawotwórcze organizacji międzynarodowych, w tym także akty Wspólnot Europejskich, nie muszą być ratyfikowane, aby nabrać mocy wiążącej¹⁹⁶. Moc obowiązująca prawa stanowionego przez Wspólnoty ma swe źródło w decyzji prawodawczej kompetentnego organu, nie zaś w zgodzie państw wyrażonej w dokumencie ratyfikacyjnym. Akt prawodawczy Wspólnoty sam określa moment, od którego obowiązuje. W przypadku aktów Wspólnoty Gospodarczej (art. 191) i Wspólnoty Energii Atomowej (art. 163), jeżeli milczą one o terminie obowiązywania aktu, nabiera on mocy dwudziestego dnia po ogłoszeniu w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich”¹⁹⁷. Dodajmy, iż państwo, jeśli uważa to za potrzebne (np. z uwagi na przepisy swego prawa wewnętrznego), może zawsze ratyfikować uchwałę normotwórczą organizacji międzynarodowej¹⁹⁸. Ratyfikacja nie ma tu jednak

¹⁹⁵ Podkreśla to Freymond, *op. cit.*, s. 71—72.

¹⁹⁶ Mówiąc o nabraniu mocy przez uchwałę prawodawczą organizacji międzynarodowej mamy na myśli jedynie obowiązywanie uchwały wobec państwa jako podmiotu, nie zaś obowiązywanie uchwały na terytorium państwa i regulowanie tam przez nią stosunków. O tym ostatnim problemie piszemy w paragrafie G. Brak wymogu ratyfikacji stwierdza Münch, *op. cit.*, s. 312. Smith, *op. cit.*, s. 158, pisząc o uchwałach Ligi Narodów — czyli o uchwałach nieprawotwórczych — krytykuje brak wymogu ratyfikacji. „The decision itself is not subject to ratification, so that there is no opportunity for further study of its implications”. Stwierdza on następnie: „It is difficult to imagine any lawmaking procedure better calculated to produce bad results”. Większość autorów uważa jednak brak wymogu ratyfikacji za krok naprzód w międzynarodowej technice legislacyjnej. Co się tyczy regulaminów Światowej Organizacji Zdrowia, patrz *The First Ten Years of the World Health Organization*. Geneva 1958, s. 278—279. Brak wymogu ratyfikacji w przypadku tych regulaminów podkreśla sprawozdanie *Special Committee on Draft International Sanitary Regulations*, WHO Doc. A 4/66, Official Records of the World Health Organization, nr 35, s. 368.

¹⁹⁷ Patrz część druga, paragraf A.

¹⁹⁸ Art. 18 b Regulaminu Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej przewidywał, iż decyzje Organizacji mogą podlegać ratyfikacji zgodnie z procedurą konstytucyjną państwa członkowskiego. Tutaj moc wiążąca decyzji wyjątkowo zależała od ratyfikacji. Bindschedler, *op. cit.*, s. 144 słusznie krytykuje ten przepis Regulaminu. W praktyce przepis ten nie znalazł zastosowania; patrz Freymond, *op. cit.*, s. 74—75 oraz Alexander Elkin, *The Organization for European Economic Co-Operation. Its Structure and Powers*. *European Yearbook*,

wplywu na moc wiążącą prawa stanowionego przez organizację wobec państwa ratyfikującego. Jeżeli władze państwa uruchomią procedurę ratyfikacyjną, a następnie nie dojdzie do ratyfikacji (np. z uwagi na sprzeciw parlamentu) i w konsekwencji uchwała organizacji nie znajdzie zastosowania w państwie, wówczas państwo ponosi odpowiedzialność za to, że nie przestrzega ciężących na nim obowiązków międzynarodowych wynikających z danej uchwały. Natomiast nie ma podstawy do tego, aby (stosując analogię z traktatem międzynarodowym) twierdzić, że wobec braku ratyfikacji uchwała nie obowiązuje państwa¹⁰⁹. Za wzorem uchwał innych organizacji międzynarodowych procedury ratyfikacyjnej nie stosowano i nie stosuje się do aktów prawodawczych Wspólnot Europejskich.

Fakt, iż uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych nie podlegają ratyfikacji nasuwa spostrzeżenie, iż nie podlegają one kontroli wewnętrznopństwowych organów prawodawczych, w szczególności parlamentu. W praktyce bowiem najczęściej procedura ratyfikacyjna stwarza dla parlamentu możliwości, by wypowiadając się w kwestii ratyfikacji sformułować swą aprobatę albo dezaprobatę dla przepisów międzynarodowych, które mają być ratyfikowane. W organizacjach, gdzie przyjęto system *contracting-out* (część pierwsza, paragraf C), organa prawodawcze odpowiedniego szczebla decydują, jak ustosunkować się do prawa stanowionego przez organizację. Muszą bowiem postanowić, czy podporządkować się prawu, jakie stanowi organizacja, czy też zgłosić zastrzeżenia względnie w ogóle uchylić się od regulacji.

t. 4, The Hague 1958, s. 126. Dodajmy, że wspomniany wyżej system *contracting-out* nie wprowadza wymogu ratyfikacji, patrz część pierwsza, paragraf C. Ratyfikacja bowiem jest zawsze aktem wyraźnym i formalnym, w którym państwo potwierdza swą zgodę na zobowiązania międzynarodowe, natomiast w systemie *contracting-out* państwo zaciąga zobowiązanie przez to, że zachowuje się biernie; por. Merle, *op. cit.*, s. 354—355, co do załączników ICAO — Ros, *op. cit.*, w przyp. 199, s. 27. Ratyfikacja należy do systemu odwrotnego niż *contracting-out*, można powiedzieć, iż należy ona do systemu *contracting-in* (trafne przeciwstawienie obu systemów znajduje się w opinii indywidualnej Prezesa Sądu Międzynarodowego w Hadze Sir Arnolda, obecnie Lorda, Mc Naira dołączonej do wyroku z 22 VII 1952 r. w sprawie Anglo-Irańskiej Spółki Naftowej, *I. C. J. Reports* 1952, s. 116). Co do Światowej Organizacji Zdrowia, patrz Neville M. Goodman, *International Health Organizations and Their Work*. London 1952, s. 73. O systemie *contracting-out* pisze ogólnie Schulz, *op. cit.*, s. 54—58. Systemowi temu, jako nie mającemu zastosowania we Wspólnotach Europejskich, nie poświęcamy tu więcej miejsca.

¹⁰⁹ Por. uwagi dotyczące się Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, Mankiewicz, *op. cit.*, s. 91. Odmiennie stanowisko co do mocy obowiązującej załączników technicznych ICAO zajmują E. J. Ros, *Le pouvoir législatif international de l'O. A. C. I. et ses modalités*, „Revue Générale de l'Air”, 1953, t. 16 (Nouvelle série), s. 29—30 oraz Schenkman, *op. cit.*, s. 262. Ros przyznaje jednak, że zgoda na załącznik techniczny wyrażona przez państwo nie jest równoznaczna z ratyfikacją.

Z uwagi na przedmiot i rangę przepisów objętych tym systemem (załączniki techniczne dot. lotnictwa cywilnego, regulaminy sanitarne i meteorologiczne) organ tutaj ingerujący nie jest parlamentem. W pozostałych przypadkach ingerencja organów prawodawczych była co najwyżej sporadyczna i do wyjątków należą sytuacje, w których uchwały organizacji międzynarodowych przedkładano parlamentom w poszczególnych państwach. Z praktyki Światowej Organizacji Zdrowia przytoczyć można przypadek, kiedy to państwo członkowskie (mianowicie Niemiecka Republika Federalna) uzależniło wprowadzenie w życie regulaminu dodatkowego do międzynarodowego regulaminu sanitarnego od zgody organów ustawodawczych. Organizacja Zdrowia potraktowała stanowisko NRF jako odrzucenie regulaminu, aczkolwiek ustawodawca zachodnioniemiecki nie zdążył jeszcze merytorycznie wypowiedzieć się w tej sprawie²⁰⁰. Cytowany już kodeks liberalizacji handlu, ułożony i uchwalony przez Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej, ogłoszony został urzędowo w Niemieckiej Republice Federalnej²⁰¹, co dowodzi, iż był przedmiotem rozważań właściwych organów państwowych. Kodeks ukazał się także w urzędowej publikacji szwajcarskiej jako załącznik do układu o Europejskiej Unii Płatniczej. Komentator szwajcarski zauważył przy tej okazji, iż szwajcarskie Zgromadzenie Federalne (nie zaś tylko Rada Federalna, pozbawiona kompetencji prawodawczych) powinno było zatwierdzić kodeks stosownie do art. 85, ust. 5 Konstytucji związkowej²⁰². Prawodawstwo Wspólnot Europejskich także nie przechodzi przez kontrolę czy zatwierdzenie parlamentów w państwach członkowskich. W sposób całkiem pośredni ingerencja ustawodawcy wewnątrzpaństwowego musi przejawiać się w tych europejskich organach stanowiących prawo, które składają się z przedstawicieli rządów²⁰³. Wyżej (paragraf B) wzmiankowaliśmy wątpliwości, jakie sformułowano co do zgodności kompetencji prawodawczych Wspólnot z konstytucją zachodnioniemiecką. Mogłoby się wydawać, iż zastrzeżenia te spowodują, iż ustawodawca zachodnioniemiecki dążyć będzie do tego, aby aprobować względnie dezaprobować prawo stanowione przez Wspólnoty. W praktyce jednak ustawodawca ten nie bada działalności prawodawczej Wspólnot, w szczególności nie wypowiada odrębnie swej zgody na prawo stanowione przez Wspólnoty.

Akty prawotwórcze Wspólnot Europejskich nie są rejestrowane jako traktaty międzynarodowe lub na równi z nimi. Jest to zasadą w stosunku

²⁰⁰ Huitième Rapport du Comité de la Quarantaine Internationale, Actes Officiels de l'Organisation Mondiale de la Santé, nr 110, 1961, s. 32.

²⁰¹ „Bundesanzeiger” z 15 XI 1951 r. Freymond, *op. cit.*, s. 79.

²⁰² Tamże, s. 79—80 i 82.

²⁰³ Na co zwraca uwagę Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 32 pisząc o Radzie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Wpływ organów wykonawczych na prawodawstwo organizacji międzynarodowych podkreślają Mosler, *op. cit.* w przyp. 61, s. 274—275 oraz Münch, *op. cit.*, s. 312.

do wszystkich uchwał normodawczych organizacji międzynarodowych. Wyjątki od tej zasady są bardzo nieliczne i jak dotąd nie objęły ani jednego aktu Wspólnot²⁰⁴.

Traktaty powołujące do życia Wspólnoty Europejskie nie pozwalają państwom członkowskim czynić zastrzeżeń w stosunku do aktów prawodawczych Wspólnot. Prawodawstwo Wspólnot jest stanowieniem prawa *sensu stricto* i dlatego nie ma tu miejsca na zastrzeżenia. Wspominamy o tym z tego względu, iż są organizacje międzynarodowe, gdzie statut zezwala państwom zgłaszać zastrzeżenia do uchwał prawodawczych organizacji²⁰⁵.

Na koniec poruszymy ogólnie kwestię ważności aktów prawotwórczych Wspólnot Europejskich. Niniejsze opracowanie ma określone ramy objętościowe i ramy te nie pozwalają, by analizować tutaj orzecznictwo Sądu Wspólnot w tej kwestii²⁰⁶. Stwierdzić należy, iż w organizacjach innych niż Wspólnota państwa, jak dotąd, nie zaczęły legalności, a co za tym idzie także ważności aktów prawotwórczych. Rzecz przedstawiała się inaczej w przypadku Wspólnot, przede wszystkim w przypadku Wspólnoty Węgla i Stali, gdzie przed Sądem pojawiał się problem ważności normy prawnej stanowionej przez Wspólnotę²⁰⁷.

Ważność aktu prawodawczego organizacji międzynarodowej oceniana być musi według kryteriów odmiennych niż ważność traktatów. Na treść prawa regulującego ważność traktatów decydująco wpływa okoliczność, że stosunek między adresatami normy traktatowej jest stosunkiem umownym oraz że strony mają swobodę zaciągania zobowiązań. Konstrukcja stosunku umownego i swobody stron nie jest przydatna, ilekroć badamy ważność prawa stanowionego przez organizację. Kryteria oceny bliższe są tu wzorem, jakie dał proces legislacyjny wewnątrz państwa, nie zaś prawo traktatowe. Ważność aktów prawodawczych organizacji międzynarodowych, w tym także aktów Wspólnot Europejskich, należy badać w świetle przepisów nadających organizacji kompetencję prawodawczą. Przepisy te, jak już nieraz stwierdzaliśmy, znajdują się w traktacie powołującym do życia organizację (w jej statucie)

²⁰⁴ Regulaminy nr 1 i nr 2 Światowej Organizacji Zdrowia zostały zarejestrowane na jej wniosek w Sekretariacie Organizacji Narodów Zjednoczonych, patrz *United Nations Treaty Series*, t. 66, s. 25 i t. 175, s. 215. Regulamin nr 2 w art. 112 formułuje wyraźny przepis w sprawie rejestracji, por. Merle, *op. cit.*, s. 352.

²⁰⁵ Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, art. 38. Artykuły 39 i 40 formułują ujemne konsekwencje wynikające z faktu poczynienia zastrzeżeń. Światowa Organizacja Zdrowia, art. 22. W tej ostatniej Organizacji ona sama decyduje o dopuszczalności zastrzeżenia.

²⁰⁶ Patrz przepisy traktatów tworzących Wspólnoty przytoczone w przypisie 146. Orzeczenia Sądu publikowane są w *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*.

²⁰⁷ Por. wyroki Sądu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 21 XII 1954 r., „*International Law Reports*”, 1954, s. 309 oraz 1955, s. 737; z 18 III 1955 r., tamże, 1955, s. 750; z 20 III 1957 r., tamże, 1957, s. 693 i *Recueil* cytowany w przyp. 206, t. 3, s. 11.

bądź w traktacie uzupełniającym. Wyłącznie te przepisy, nie zaś normy powszechnego prawa międzynarodowego, rozstrzygają o ważności konkretnej uchwały normotwórczej podjętej przez organizację międzynarodową. Akt prawotwórczy przyjęty przez którąkolwiek Wspólnotę Europejską bez podstawy prawnej, tj. w dziedzinie, gdzie brak jej upoważnienia do stanowienia prawa jest aktem nieważnym. Również naruszenie trybu przewidzianego w traktatach z r. 1951 względnie 1957, w jakim należy stanowić prawo (np. niezasięgnięcie opinii właściwego organu w przypadkach, w których jest to obligatoryjne; naruszenie przepisów o głosowaniu) — powodują nieważność aktu. W obu przypadkach wszakże — w praktyce — dopiero orzeczenie Sądu Wspólnot określi, czy i o ile dany akt jest nieważny²⁰⁸.

Natomiast sądzić wolno, iż jest miejsce na rozstrzygnięcia analogiczne z prawem traktatowym w sytuacjach, gdzie przedstawiciel państwa w międzynarodowym organie prawodawczym działa bez ważnych pełnomocnictw albo mając ważne pełnomocnictwa narusza instrukcje, których winien się trzymać. Nieważność pełnomocnictwa pociąga za sobą nieważność głosu złożonego przez daną osobę. Jeśli głos ten był konieczny, aby podjąć ważną uchwałę, wówczas cała uchwała dotknięta jest wadą nieważności. Natomiast naruszenie instrukcji nie wpływa na ważność stanowiska zajętego przez delegata i w konsekwencji na ważność aktu prawodawczego uchwalonego przez organizację²⁰⁹.

G. PRAWO STANOWIONE PRZEZ WSPÓLNOTY EUROPEJSKIE A PRAWO WEWNĘTRZNE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Wyżej w paragrafie E wspomniano już o analogiach, jakie obserwujemy między miejscem traktatów w wewnętrznopaństwowym porządku prawnym a miejscem, jakie w tymże porządku zajmują czy zajmować mogą akty prawodawcze Wspólnot Europejskich. Praktyczna doniosłość tego zagadnienia jest bardzo duża. Przegląd działalności prawodawczej zarówno Wspólnot Europejskich, jak i innych organizacji międzynarodowych dokonany w poprzednich częściach artykułu prowadzi do wniosku, iż prawo stanowione przez organizacje reguluje nie tyle wzajemne stosunki państw, ile przede wszystkim rozmaite sprawy pojawiające się w życiu wewnętrznym każdego państwa: sprawy gospodarki, komunikacji, zdrowia publicznego itd. Jeżeli więc prawo stanowione przez organizację międzynarodową, w szczególności prawo Wspólnot Europejskich, nie znajdzie zastosowania na terytorium państwa będącego adresatem norm, wówczas cały wysiłek prawodawczy organizacji mija się z celem i jest bezużyteczny.

²⁰⁸ Organ wewnętrznopaństwowy nie może orzekać w kwestii ważności aktu normodawczego Wspólnoty, patrz art. 41 traktatu z 1951 r. oraz art. 177 ust. 2 i 3 (EWG) i art. 150 (EWEA) traktatów z 1957 r. Por. Visscher, *op. cit.*, s. 53 co do Wspólnoty Węgla i Stali.

²⁰⁹ Soerensen, *op. cit.*, s. 65—66.

Prawo stanowione przez Wspólnoty Europejskie jest prawem międzynarodowym²¹⁰, stosunek więc prawa Wspólnot do prawa wewnętrznego państw członkowskich nasuwa zagadnienia pojawiające się od dawna, ilekroć analizujemy stosunek międzynarodowego prawa zwyczajowego, czy traktatów do prawa wewnętrznego²¹¹.

Badając obowiązywanie i stosowanie prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe w stosunkach wewnętrznych państwa, obserwujemy podstawową różnicę między prawem organizacji innych niż Wspólnoty a prawem samych Wspólnot.

Prawo stanowione przez organizacje inne niż Wspólnoty Europejskie — np. przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, Światową Organizację Zdrowia czy Światową Organizację Meteorologiczną — jest prawem zaadresowanym do państw, nakładającym na nie obowiązki i dającym im uprawnienia. Adresatami tego prawa nie są poszczególne organa, przedsiębiorstwa czy osoby w państwie, aczkolwiek merytorycznie prawo to ma regulować zachowanie się właśnie tych podmiotów. Prawo stanowione przez wspomniane organizacje, zanim stanie się częścią porządku prawnego obowiązującego i przestrzeganego w stosunkach wewnętrznych państwa, musi być przedmiotem podobnych zabiegów, jak międzynarodowe prawo zwyczajowe lub traktaty. Prawo stanowione przez organizacje obowiązuje więc i stosowane jest w państwie dopiero wówczas, gdy zostanie inkorporowane w prawo wewnętrzne w drodze transformacji generalnej albo zwykłej lub gdy prawo wewnętrzne odsyła do niego²¹². Powtórzmy, iż nie są to zagad-

²¹⁰ Wyżej paragraf E *in fine*.

²¹¹ Freymond, *op. cit.*, s. 82; Münch, *op. cit.*, s. 82 i n. Reuter, *op. cit.* w przyp. 33, s. 453 formułuje pewne wątpliwości co do wskazanej analogii. Vischer, *op. cit.*, s. 55, posuwa się tak daleko, że twierdzi, iż w systemie prawa wewnętrznego państwa członkowskiego akty normotwórcze Wspólnoty Węgla i Stali trzeba asymilować z traktatem tworzącym Wspólnotę.

²¹² Patrz co do regulaminów Centralnej Komisji dla Żeglugi na Renie: H. Walther, *Le statut international de la navigation du Rhin. Annuaire Européen*, t. 2, La Haye 1956, s. 14. Co do załączników technicznych ICAO — uchwała Rady Organizacji z 13 IV 1948 r.; *International Standards and Recommended Practices*, Annex 7, Second Printing 1953, s. 6; Otto Riesé, *Luftrecht*. Stuttgart 1949, s. 118—119 i 126—128; Paul Chauveau, *Droit aérien*. Paris 1951, s. 350. Mankiewicz, *op. cit.*, s. 89, 90 i 93 (cytuje on szereg dokumentów ICAO w interesującej nas tutaj kwestii); Malintoppi, *op. cit.*, w przyp. 1, s. 1053; Schulz, *op. cit.*, s. 56. Co do regulaminów WHO — *First Ten Years*, *op. cit.*, s. 264. Patrz także Mosler, *op. cit.* w przyp. 61, s. 286. Natomiast Jenks, *op. cit.* w przyp. 71, s. 34—35 twierdzi, że „within the prescribed limits the World Health Organization has authority to make international regulations applicable to health administrations and to individuals in all parts of the world which become legally operative without any positive act of national acceptance”. Podobny pogląd w sprawie załączników ICAO wygłasza Le Goff, *op. cit.*, s. 426. Jeżeli autorzy ci mają na myśli automatyczne obowiązywanie regulaminów w sferze prawa wewnętrznego państw członkowskich, to stanowisko ich uznać należy za błędne.

nienia nowe — na prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe rozciąga się tutaj wzory i metody postępowania wielokrotnie wypróbowane w przypadku międzynarodowego prawa zwyczajowego, czy prawa zamkniętego w traktatach. Trudności, jak już wspomniano, mogą być natury jedynie technicznej²¹³. Prawo bowiem i praktyka państw tyczą się norm zwyczajowych i traktatowych, pomijając milczeniem normy pochodzące z omawianego tu źródła. Rozciągnięcie jednak tych przepisów (konstytucyjnych czy ujętych w ustawach zwykłych) oraz praktyki na normy powstające w wyniku aktu stanowienia organizacji międzynarodowej nie natrafia na niepokonalne trudności²¹⁴.

Dodajmy zresztą, że w miarę jak będzie rosła działalność prawodawcza organizacji międzynarodowych kwestia obowiązywania i stosowania wewnątrz państwa norm stanowionych przez organizację stać się może problemem bardziej palącym niż miejsce traktatów w porządku prawnym państwa. Wiele traktatów bowiem nie dotyka bezpośrednio biegu spraw w życiu wewnętrznym państwa, podczas gdy regulacja tych spraw jest przedmiotem norm stanowionych przez organizacje.

Natomiast prawo stanowione przez Wspólnoty Europejskie obowiązuje od razu na terytorium poszczególnych państw członkowskich i reguluje wprost sprawy gospodarcze i sprawy energii atomowej pojawiające się w życiu wewnętrznym tych państw. Aby obowiązywać i być stosowanym w państwach, prawo stanowione przez Wspólnoty nie musi być transformowane w prawo wewnętrzne lub być przedmiotem odesłania. Obowiązuje ono swych adresatów automatycznie i bez potrzeby jakiegokolwiek akcji ze strony organów normodawczych zainteresowanego państwa²¹⁵. W traktatach z r. 1951 i 1957 nastąpiła częściowa delegacja władzy prawodawczej przez państwa na rzecz Wspólnot²¹⁶. Skutkiem tej delegacji jest obowiązywanie prawa stanowionego przez Wspólnoty w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich. Akty prawodawcze Wspólnot, które obowiązują państwa w całej rozciągłości, nie wymagają wewnętrznych przepisów wykonawczych (decyzje we Wspólnocie Węgla i Stali, rozporządzenia i decyzje w pozostałych Wspólnotach). Oczywiście — Wspólnoty mogą w tych aktach pewne sprawy pozostawić do regulacji przez prawo wewnętrzne, podobnie zresztą jak same traktaty tworzące Wspólnoty w jednych sprawach przewidują działalność prawodawczą Wspólnot, w innych zaś oczekują akcji ustawodawczej ze strony indywidualnych państw (np. art. 33 traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomo-

²¹³ Dostrzega je cytowany już Reuter, *op. cit.* w przyp. 33, s. 453.

²¹⁴ Por. Freymond, *op. cit.*, s. 82.

²¹⁵ Zagadnienie to poruszyliśmy już wyżej w paragrafie B i G pkt 2. Patrz Visscher, *op. cit.*, s. 56; Schlochauer, *op. cit.*, s. 364; Mosler, *op. cit.* w przyp. 61, s. 296; Münch, *op. cit.*, s. 93; Sidjanski, *op. cit.*, s. 68.

²¹⁶ Na delegację w przypadku Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali zwraca uwagę Visscher, *op. cit.*, s. 56.

wej). Natomiast akty Wspólnot, które tylko w części są aktami prawodawczymi, w pozostałej zaś części nie wiążą adresatów (zalecenia we Wspólnocie Węgla i Stali, wytyczne w pozostałych Wspólnotach) wymagają — w zależności od materii regulowanej —, aby w poszczególnych państwach członkowskich wydane zostały przepisy lub zarządzenia pozwalające zrealizować ogólny cel aktu.

Zauważyć można, że w drodze wyjątku również akty prawodawcze organizacji innych niż Wspólnoty Europejskie znajdowały zastosowanie w państwach członkowskich bez jakiegokolwiek akcji ze strony krajowych organów ustawodawczych. W piśmiennictwie przytacza się jako przykład regulaminy uchwalane przez Komisję Międzynarodową (CINA) na podstawie paryskiej konwencji lotniczej z r. 1919²¹⁷. Cytowany już kodeks liberalizacji handlu uchwalony przez Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej został urzędowo ogłoszony tylko w dwóch państwach członkowskich (na ogólną ilość 18)²¹⁸, w żadnym zaś nie był zatwierdzony przez organ ustawodawczy, aczkolwiek był dokumentem głęboko ingerującym w gospodarkę narodową. Są to jednak wypadki sporadyczne. Na szeroką skalę dopiero Wspólnoty Europejskie zapoczątkowały międzynarodowy proces prawodawczy, który wywiera skutki automatycznie i bezpośrednio w sferze prawa wewnętrznego.

Czy władze państwowe winny ogłaszać w wewnętrznych zbiorach przepisów prawo stanowione przez Wspólnoty Europejskie? Gdyby dać odpowiedź twierdzącą i gdyby skuteczność tego prawa uzależnić od urzędowego ogłoszenia przez władze państwa członkowskiego, wówczas zastosowanie prawa Wspólnot mogłoby nieraz natrafić na trudności. Brak bowiem ogłoszenia od razu sprawiałby, że dany tekst w praktyce nie regulowałby zachowania się osób w państwie w danej materii. Dlatego przyjęć należy, iż do tego, by akt prawodawczy Wspólnoty obowiązywał w państwie członkowskim wystarczy, iżby ukazał się w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich”. Przepisy krajowe regulujące urzędowe ogłaszanie zobowiązań międzynarodowych, niekiedy *expressis verbis* przewidują, iż akt organizacji uzyskuje skuteczność wewnętrznokrajową przez samo opublikowanie w urzędowym dzienniku, biuletynie czy gazecie organizacji²¹⁹. Dodajmy, iż „Dziennik Urzędowy Wspólnot” ukazuje się w językach wszystkich państw członkowskich.

²¹⁷ Mankiewicz, *op. cit.*, s. 90.

²¹⁸ W Niemieckiej Republice Federalnej i w Szwajcarii, w tej ostatniej jednak tylko jako załącznik do traktatu o Europejskiej Unii Płatniczej, Freymond, *op. cit.*, s. 79.

²¹⁹ Patrz art. 3, ust. 3 francuskiego dekretu nr 53-192 z 14 III 1953 r. o ratyfikacji i publikacji zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez Francję, *Journal Officiel de la République Française, Lois et Décrets*, 1953, s. 2436: „Les dispositions du présent article [tj. przepisy o ogłaszaniu aktów międzynarodowych w francuskim dzienniku urzędowym] ne sont pas applicables aux règlements émanant d'une organisation internationale lorsque ces règlements sont intégralement publiés dans le Bulletin officiel de cette organisation, offert au public, et

Prawo stanowione przez Wspólnoty Europejskie, w szczególności prawo gospodarcze (w mniejszym stopniu prawo energii atomowej) stawać może i w praktyce staje w konflikcie z prawem wewnętrznym poszczególnych państw członkowskich²²⁰. Konflikt ten jest nieunikniony, jeżeli zważymy iż realizacja traktatów z r. 1951 i 1957²²¹ przynosi ze sobą poważne zmiany w polityce gospodarczej i zarządzaniu gospodarką narodową. W piśmiennictwie rysują się dwa stanowiska, jeśli chodzi o rozstrzygnięcie konfliktu między prawem wewnętrznym państwa członkowskiego a prawem stanowionym przez Wspólnoty. Jedno każe stosować te same reguły, których przestrzega się przy rozstrzyganiu konfliktu między prawem wewnętrznym a międzynarodowym prawem zwyczajowym lub traktatami²²¹. Drugie zakłada bezwzględny prymat prawa stanowionego przez Wspólnoty nad prawem wewnętrznym państw członkowskich, nie wyłączając prawa konstytucyjnego²²². Wydaje się, iż drugi pogląd lepiej odpowiada zadaniom, które postawiły sobie Wspólnoty i celom, dla których powołano je do życia. Integracja gospodarcza państw członkowskich nie byłaby skuteczna, jeżeli każde z nich — przy pomocy swego prawa wewnętrznego — byłoby w stanie hamować czy paraliżować zbiorowe posunięcia podejmowane na podstawie traktatów tworzących Wspólnoty Europejskie.

WNIOSKI

Studium niniejsze nie weszło we wszystkie szczegóły kompetencji prawodawczych Wspólnot Europejskich. Studium nasze nie przedstawia wyczerpująco zagadnienia, lecz daje wyłącznie jego ogólny obraz, ograniczając się do rysów — naszym zdaniem — najważniejszych. Sądzić wszakże wolno, że zgromadzono tu wystarczający materiał informacyjny, aby móc wyciągnąć następujące wnioski:

1) Udział organizacji międzynarodowych w procesie powstawania prawa międzynarodowego ma różne postacie. Organizacje przyczyniają się do wytworzenia praktyki, która z czasem przyjmowana jest jako prawo; pomagają państwom układać traktaty albo same układają projekty traktatów; zawierają traktaty, powiększając i rozwijając w ten sposób prawo międzynarodowe pisane; podejmują uchwały, w których ustalają, co jest treścią konkretnych norm prawa międzynarodowego lub stwierdzają, że taka a taka norma obowiązuje w prawie międzynarodowym; stanowią normy prawne, których przed-

lorsque cette publication suffit, en vertu des dispositions expresses d'une convention engageant la France, à rendre ces règlements opposables aux particuliers". Patrz Merle, *op. cit.*, s. 358.

²²⁰ Na możliwość konfliktu między ustawodawstwem wewnętrznym a prawem Wspólnoty Węgla i Stali zwraca uwagę m. in. Visscher, *op. cit.*, s. 52.

²²¹ Scheuner, *op. cit.*, s. 241. Por. także Münch, *op. cit.*, s. 86.

²²² Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 30 w stosunku do prawa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Berezowski, *op. cit.*, s. 20—22, stwierdza wyższość traktatów tworzących Wspólnoty nad prawem krajowym.

miotem jest struktura, funkcjonowanie oraz sprawy proceduralne organizacji (prawo wewnętrzne organizacji); wreszcie stanowią normy prawne zaadresowane do państw lub instytucji i osób działających wewnątrz państw i regulują zachowanie się tych adresatów.

2) Ostatnie dwa przejawy działalności prawotwórczej organizacji międzynarodowych wymienione w pkt 1, mianowicie stanowienie prawa wewnętrznego organizacji oraz stanowienie prawa dla państw, są działalnością samodzielną w tym znaczeniu, że norma prawna powstaje dzięki aktowi stanowienia organizacji.

3) W szczególności prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe dla państw i regulujące zachowanie się państw jest kategorią norm pochodzących ze źródła innego niż międzynarodowe normy zwyczajowe i traktatowe. Mamy tu do czynienia z nowym — obok zwyczaju i traktatu — źródłem prawa międzynarodowego.

4) Po to, by organizacja międzynarodowa władna była stanowić prawo dla państw trzeba, iżby miała do tego wyraźne upoważnienie sformułowane w swym statucie lub innym traktacie zawartym przez państwa. Kompetencji prawodawczej organizacji w stosunku do państw nie da się domniemywać. Kompetencja ta ma zawsze podstawę traktatową i wykonywana być może tylko w stosunku do państw, będących stronami w traktacie.

5) Akt prawotwórczy organizacji międzynarodowej jest aktem wiążącym, którego treścią są normy ogólne regulujące zachowanie się nieograniczonej ilości adresatów w nieograniczonej ilości przypadków.

6) Jest rzeczą celową, ażeby akty prawotwórcze organizacji międzynarodowych podzielić na następujące trzy kategorie: a) akty uchwalane jednomyślnie przez organ złożony z przedstawicieli państw; b) akty uchwalane większością głosów; c) akty uchwalane większością głosów, których treścią jest rewizja statutu organizacji.

7) Stanowienie prawa dla państw przez organizacje międzynarodowe jest zjawiskiem poprzedzającym powstanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Zanim Wspólnoty zaczęły funkcjonować, inne organizacje międzynarodowe uzyskały i wykonywały po r. 1945 kompetencje prawotwórcze w szczególności w dziedzinie komunikacji powietrznej, zdrowia publicznego, meteorologii i w pewnych sprawach gospodarczych. Jednak dopiero Wspólnoty Europejskie uzyskały kompetencje prawotwórcze na szerszą skalę (patrz pkt. 18).

8) Europejska Wspólnota Węgla i Stali stanowi prawo dla państw w formie decyzji, a także do pewnego stopnia w formie zaleceń. Europejska Wspólnota Gospodarcza oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej stanowią prawo dla państw w formie rozporządzeń i decyzji, a także do pewnego stopnia w formie wytycznych.

9) Prawo stanowione przez Wspólnoty Europejskie wiąże nie tylko pań-

stwa członkowskie jako podmioty publicznych stosunków międzynarodowych, ale obowiązują również wewnątrz tych państw (na ich terytorium), normując tamtejsze stosunki i wiążąc osoby prawne i fizyczne, których zachowanie się jest przedmiotem regulacji w aktach prawodawczych Wspólnot. Okoliczność ta przyczynia się do tego, iż Wspólnoty Europejskie można określić mianem organizacji ponadpaństwowych. Wspólnoty nie mają jednak własnego aparatu egzekucyjnego w państwach członkowskich i przymusowe stosowanie prawa Wspólnot wymaga odpowiednich zabiegów ze strony organów poszczególnych państw członkowskich.

10) Między Wspólnotami Europejskimi występują różnice zarówno co się tyczy podziału kompetencji prawodawczych między poszczególne organa, jak zakresu spraw objętych tą kompetencją. W Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali przeważająca część prawodawstwa znalazła się w ręku organu niezależnego od państw, mianowicie w ręku Wysokiej Władzy. W pozostałych Wspólnotach przyjęto rozwiązanie odmienne, mianowicie w każdej z nich kompetencja do stanowienia prawa przysługuje przede wszystkim Radzie, tj. organowi złożonemu z przedstawicieli państw. Przyczyna tej różnicy leży w pewnych trudnościach politycznych, na jakie natrafiła idea integracji w zachodniej Europie w okresie pomiędzy podpisaniem traktatu tworzącego Wspólnotę Węgla i Stali (1951 r.) a podpisaniem traktatów rzymskich z r. 1957.

11) Spośród wszystkich trzech Wspólnot *ratione materiae* najszersze są kompetencje prawodawcze Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Podczas gdy w przypadku pozostałych Wspólnot prawo podstawowe ujęte jest już w traktatach tworzących Wspólnoty, w przypadku Wspólnoty Gospodarczej ona sama, stanowiąc normy prawne, dopełni prawo podstawowe, które jedynie w części sformułował statut Wspólnoty.

12) Analogie między prawodawstwem Wspólnot a prawodawstwem wewnętrznopaństwowym wynikają stąd, że zarówno prawo Wspólnot, jak prawo wewnętrzne powstaje w wyniku stanowienia. Pod tym względem prawo Wspólnot różni się zasadniczo od międzynarodowego prawa zwyczajowego i traktatowego.

13) Prawo regulujące zawieranie, obowiązywanie i wygasanie traktatów nie znajduje zastosowania do aktów prawodawczych Wspólnot Europejskich. O dojściu do skutku, ważności i mocy obowiązującej tych aktów rozstrzyga prawo ujęte w statutach Wspólnot. Ilekroć w statutach pod tym względem występują luki, można posiłkowo i w drodze analogii stosować prawo dotyczące traktatów międzynarodowych.

14) Prawo stanowione przez Wspólnoty Europejskie jest prawem międzynarodowym publicznym.

15) Układanie aktów prawodawczych Wspólnot może niekiedy przypominać negocjacje przy zawieraniu traktatów, raczej jednak wykazuje analogie do pracy państwowych organów ustawodawczych. Akty Wspólnot nie wymagają ratyfikacji, nie są także rejestrowane razem z traktatami. Nie podlega-

jąc ratyfikacji wymykają się spod kontroli parlamentu lub innych organów prawodawczych w państwie (kontrola taka zachodzi w przypadku aktów prawodawczych niektórych innych organizacji międzynarodowych, mianowicie tam, gdzie przyjęto system *contracting-out*). Państwa członkowskie nie mogą także zgłaszać zastrzeżeń do aktów prawodawczych Wspólnot (w przeciwieństwie do organizacji, w których obowiązuje system *contracting-out*). Ważność aktu prawodawczego Wspólnot oceniać należy nie w świetle prawa dotyczącego traktatów, lecz w świetle przepisów nadających Wspólnocie kompetencje prawodawczą, tj. w świetle statutów Wspólnot. Aktem nieważnym jest akt przyjęty przez Wspólnotę bez traktatowej podstawy prawnej, a także akt uchwalony w trybie naruszającym traktat tworzący Wspólnotę.

16) W przeciwieństwie do prawa stanowionego przez inne organizacje międzynarodowe, prawo stanowione przez Wspólnoty Europejskie obowiązuje od razu na terytorium państw członkowskich. Aby obowiązywać i być stosowanym w państwach, prawo stanowione przez Wspólnoty nie musi być transformowane w prawo wewnętrzne lub być przedmiotem odesłania. Obowiązuje ono swych adresatów — osoby prawne i fizyczne w państwie — bez potrzeby jakiegokolwiek akcji ze strony organów normodawczych zainteresowanego państwa. Wystarczy też, gdy akt prawodawczy Wspólnoty ogłoszony jest w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich” (nie musi być ogłoszony w wydawnictwie oficjalnym państwa, na którego terenie ma być stosowany). W razie konfliktu z prawem wewnętrznym państwa członkowskiego przeważa prawo stanowione przez Wspólnoty.

17) Działalność prawodawcza Wspólnot prowadzi do ujednoczenia wielu dziedzin prawa gospodarczego w poszczególnych państwach członkowskich²²³. Działalność ta uzupełnia wewnętrzne prawodawstwo państw²²⁴.

18) Stanowienie norm prawnych przez organizacje międzynarodowe jest nowym procesem rozwojowym w prawie dotyczącym się tych organizacji i w ogóle w prawie międzynarodowym publicznym. Wobec ogromnej ilości traktatów i wielości materii normowanych w traktatach stwierdzić należy, że prawo stanowione przez organizacje inne niż Wspólnoty, jak dotąd tylko w minimalnym stopniu odciążało traktat jako podstawowe narzędzie międzynarodowej techniki legislacyjnej. Otóż w porównaniu z innymi organizacjami kompetencje prawodawcze Wspólnot Europejskich są szerokie, dotychczasowa zaś działalność prawodawcza Wspólnot dowodzi, że w dziedzinach unormowanych przez traktaty z r. 1951 i 1957 prawo stanowione przez Wspólnoty w poważnej części uzupełnia prawo traktatowe. Jeżeli integracja gospodarcza w ramach Wspólnot postępować nadal będzie w sposób i w tempie przewidywa-

²²³ Piszemy „wielu” — gdyż są działy prawa, gdzie ujednoczenie nie nastąpi, np. prawo dotyczące własności (art. 222 EWG) czy prawo podatkowe i dewizowe w zakresie objętym przez art. 6 EWG; zwraca na to uwagę Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 15.

²²⁴ Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 29—30.

nym przez jej uczestników, to prawo stanowione przez Wspólnoty nabierze znaczenia jeszcze większego. Wspólnoty Europejskie są pierwszymi organizacjami międzynarodowymi, o których można powiedzieć, iż uzyskały szerokie kompetencje prawodawcze we wszystkich dziedzinach podstawowych dla funkcjonowania organizacji. We Wspólnotach Europejskich stanowione przez nie prawo zastępuje zarówno traktaty, jak i prawo wewnętrzne.

19) Nie wydaje się wszakże, aby rozwiązania przyjęte we Wspólnotach Europejskich stać się miały wkrótce wzorem dla innych organizacji międzynarodowych. Szerokie pod względem merytorycznym kompetencje prawodawcze, wykonywanie tych kompetencji w dziedzinach doniosłych dla życia i egzystencji państwa (gospodarka narodowa), rosnąca ilość przepisów stanowionych w drodze decyzji zapadających większością głosów²²⁵ — oto zjawiska, które możliwe są obecnie tylko w małym zespole państw, który to zespół charakteryzuje wspólnota podstawowych interesów. Obecny stan zorganizowanej współpracy w ramach społeczności międzynarodowej każe uznać metody i środki działania przyjęte we Wspólnotach Europejskich za nie nadające się do zastosowania w szerszym zespole państw²²⁶. Przypuszczać należy, że w organizacjach powszechnych a także w organizacjach regionalnych o bardziej zróżnicowanym składzie członkowskim (w miarę jak uzyskiwać one będą kompetencje prawodawcze), dominować będą jeszcze długo pozostałości koncepcji kontraktualnej: system *contracting-out*, możliwość zgłaszania zastrzeżeń, daleko posunięta elastyczność pozwalająca państwom warunkowo podporządkowywać się prawu stanowionemu przez organizację.

2) Na koniec należy wyjaśnić, dlaczego w pewnych dziedzinach państwa decydują się na to, by wyposażyć organizacje międzynarodowe w kompetencje prawodawcze, czyli rezygnują z tego, by w danych materiach zawrzeć traktat lub traktaty. Na rzecz tworzenia prawa międzynarodowego w drodze aktu stanowienia przemawiają takie momenty, jak konieczność szybkiej akcji i oszczędność czasu; specjalny charakter materii, w której ma obowiązywać nowe prawo (organizacja niekiedy łatwiej pozyskuje albo nawet wyłącznie dysponuje zespołem potrzebnych rzeczoznawców)²²⁷; potrzeba elastycznego podejścia, tj. dążenie, by uwzględnić sprzeczne interesy rozmaitych adresatów normy, a jednocześnie dać tekst, który w danych warunkach najlepiej spełni

²²⁵ Por. Schulz, *op. cit.*, s. 72, który cytując takich autorów jak Mosler, Max Huber, Wehberg, Wright i Brierly stwierdza, iż po to, aby decyzje zapadające większością głosów były skuteczne, musi im towarzyszyć poczucie solidarności i wspólnoty interesów. Dodaje on: „Ein Mehrheitsbeschluss, dem die überstimmte Minderheit die Anerkennung verweigert, bewirkt keine Festigung der internationalen Organisation, sondern ruft die zentrifugalen Kräfte an die Oberfläche”.

²²⁶ Por. Soerensen, *op. cit.*, s. 67.

²²⁷ Por. Mankiewicz, *op. cit.*, s. 88 w sprawie kompetencji merytorycznej ICAO do stanowienia prawa w formie wspomnianych tu wielokrotnie załączników technicznych do konwencji chicagowskiej z 1944 r.

swój cel²²⁸. Dodajmy także, iż okoliczności polityczne i liczenie się z wymogami prawa konstytucyjnego państw nieraz decydowały o tym, że nowa norma prawa międzynarodowego powstawała na drodze stanowienia, nie zaś poprzez zawarcie traktatu międzynarodowego²²⁹. Momenty te w różnym stopniu wpłynęły na to, że Wspólnoty Europejskie w tak wydatnym zakresie uzyskały kompetencje do stanowienia norm prawnych. Przyczyna ogólniejsza i najbardziej zasadnicza leży w tym, że integracja gospodarcza państw członkowskich jest zabiegiem tak poważnie zmieniającym ich dotychczasowe życie gospodarcze, iż trzeba było sięgnąć tutaj do techniki legislacyjnej innej niż traktatowa — do techniki zbliżonej do prawodawstwa wewnątrz państwa — aby mieć w ręku bardziej skuteczny środek, pozwalający realizować zadania postawione przed Wspólnotami Europejskimi.

²²⁸ Por. argumenty przytaczane na rzecz tzw. „delegated legislation”, E.C.S. Wade and G. Godfrey Philipps, *Constitutional Law. Second Edition* by E. C. S. Wade, London 1937, s. 311—313.

²²⁹ Tak było w przypadku szeregu decyzji normotwórczych Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej; Adam, *op. cit.*, s. 184—185 i Elkin, *op. cit.*, s. 129.