JERZY KRANZ
Warszawa

ORGANY POMOCNICZE EUROPEJSKIEJ WSPÓLNOTY GOSPODARCZEJ
(analiza prawna)

I. UWAGI WSTĘPNE

Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) obchodziła w tym roku dwudziestolecie swego istnienia. Przy niezwykle rozległym przedmiotowym zakresie działania, organizacja ta zastosowała szereg oryginalnych rozwiązań, zarówno jeśli chodzi o skład i strukturę organów, jak również sposób stanowienia prawa.

Do interesujących zagadnień należy m.in. struktura organów pomocniczych EWG. Instytucja organów pomocniczych organizacji międzynarodowych rozwinęła się w pełni po 1945 r. Temu problemowi doktryna poświęca coraz więcej uwagi [1], przy czym EWG wniosła pewien wkład w rozwój samej instytucji.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza podstaw prawnych istnienia organów pomocniczych EWG oraz ich roli w procesie podejmowania decyzji. Ze względu na dużą ilość organów pomocniczych EWG (szacunkowo ok. 600) oraz ograniczoną objętość artykułu, nie sposób było podać tu pełnej ich listy; w odsyłaczach znajdują się jednak wskazówki dotyczące materiałów źródłowych i opracowań [2].

Z powodu wielości i różnorodności kryteriów możliwych do zastosowania, nie istnieje jedna, dokładna definicja organu pomocniczego [3].

---

[1] Ostatnio w literaturze polskiej: J. Makarczyk, *Tworzenie organów pomocniczych a statuty organizacji międzynarodowych.* „Państwo i Prawo" nr 1/1972. Tamże wskazówki bibliograficzne.

[2] Niżej zastosowano następujące skróty: Traktat (z dużej litery) oznacza traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), Rzym, 25 marca 1957 — *Nations Unies Recueil des Traités*, t. 294 (tekst francuski), t. 295 (niemiecki), t. 296 (włoski), t. 297 (holenderski); numery artykułów podane bez bliższego określenia odnoszą się do Traktatu EWG; wniosek Komisji oznacza wniosek w rozumieniu art. 149; skrót JO — oznacza „Journal officiel des Communautés européennes", litera oznacza serię, pierwsza cyfra — numer, druga cyfra — rok; skrót EWWS oznacza Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, EWEA — Europejską Wspólnotę Energii Atomowej; Rada oznacza Radę Ministrów.

[3] C. P. Economidès, *Le pouvoir de décision des organisations internationales européennes.* Leyde 1964, ss. 60 - 63, 149 - 150; P. Reuter w: *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant.* Paris 1962; G. Meier, *Das*

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1976 IZ Instytut Zachodni

Z reguły wyodrębnia się wśród organów statutowych tzw. organy główne; zazwyczaj statut sam określa organy główne, jeśli zaś tego nie czyni, konieczne jest wyodrębnienie tych organów poprzez zastosowanie kryterium ważności funkcji organu w procesie podejmowania, wykonywania i kontrolowania decyzji. W opozycji do organów głównych, pozostałe określa się jako pomocnicze. Wśród nich można wyróżnić te, które realizują bezpośrednio jeden z celów statutowych i w związku z tym posiadają w mniejszym lub większym stopniu prawo podejmowania decyzji w ramach własnej, wyodrębnionej struktury organizacyjnej. Drugą grupę organów pomocniczych tworzą w tym podziale te, które pomagają jednemu z organów głównych w realizacji jego zadań i wobec tego nie posiadają prawa decyzji, a ich struktura organizacyjna ogranicza się zwykle do przewodniczącego, własnego sekretariatu i ewentualnie kilku grup roboczych. Do pierwszej grupy zaliczymy w EWG Europejski Bank Inwestycyjny, do drugiej — komitety doradcze, komitety zarządzające itd.

Paul Reuter[4] odróżnia wąsko rozumiane organy pomocnicze, powołane w wyniku decyzji podjętej swobodnie przez organizację, od organów pomocniczych utworzonych w wyniku umowy międzynarodowej (statut organizacji, odrębna umowa). W tym podziale możliwa jest również sytuacja, że sam statut nakazuje jednemu z organów głównych utworzenie dodatkowego organu.

W naszych rozważaniach klasyfikujemy organy pomocnicze według obydwu podanych wyżej kryteriów, aczkolwiek większy nacisk kładziemy na omównienie organów pomocniczych ustanowionych w wyniku swobodnej decyzji organizacji.

II. KLASYFIKACJA ORGANÓW POMOCNICZYCH EWG

Istnieją liczne sposoby klasyfikacji organów pomocniczych EWG. Można je dzielić ze względu na skład osobowy i rodzaj mandatu członków danego organu; ze względu na to, czy organy te głosują (nieraz stosują głosowanie ważone), czy nie; ze względu na ich pozycję instytucjonalną (istnieją przy Radzie, przy Komisji, niezależnie od nich); ze względu na to, czy działają na linii Wspólnota—państwa członkowskie czy też na linii Wspólnota—środowiska zawodowe państw EWG itd.[5]

Recht Internationaler Organisationen zur Schaffung und Bevollmächtigung eigener Organe „Archiv des Völkerrechts", 1964 - 1965, ss. 14 - 33.

[4] Por. przyp. 3.

[5] Por. M. Ayral, *Essai de classification des groupes et comités.* „Revue du Marché commun" nr 187/1975; C. Lasalle, *Les commités et l'évolution institutionnelle de la CEE.* „Cahiers de droit européen" nr 4/1968.

Po wyodrębnieniu organów pomocniczych przewidzianych w Traktacie EWG zajmiemy się organami powołanymi na mocy decyzji organów głównych EWG. W drugiej grupie dokonamy podziału ze względu na sposób, w jaki dany organ uczestniczy w procesie podejmowania decyzji przez Radę albo Komisję.

Traktat ustanawia wyraźnie następujące organy pomocnicze: Komitet d.s. Transportu (art. 83), Komitet Monetarny (art. 105 § 2), Komitet Funduszu Społeczngo (art. 124), Europejski Bank Inwestycyjny (art. 129), Komitet Gospodarczy i Społeczny (art. 193) oraz Komisję Rewizyjną (art. 206). Traktat nakazuje utworzenie tzw. Komitetu z art. 111 (obecnie art. 113) d.s. Rokowań Handlowych. Wreszcie Traktat przewiduje możliwość powołania jednego komitetu przy Radzie — art. 151 (chodzi tu o tzw. Komitet Stałych Przedstawicieli państw EWG przy Radzie) oraz ustanowienia specjalnych funduszy finansowych we wspólnej polityce rolnej (art. 40 § 4).

Pominąwszy Bank, wszystkie te organy mają charakter czysto doradczy i ich uchwały nie zobowiązują organu głównego do określonego zachowania. System funkcjonowania Banku zawarty jest w specjalnym protokole załączonym do Traktatu. Bank jest organem samodzielnym i figuruje tu jedynie w wyniku zastosowania formalnego kryterium podziału.

Komitetowi Stałych Przedstawicieli (tzw. *Coreper*) poświęcono sporo miejsca w literaturze [6]. Ograniczymy się więc do stwierdzenia, że organ ten, przygotowujący obrady Rady, nie korzysta z delegacji uprawnień Rady oraz nie podejmuje wiążących decyzji. Nie jest więc czymś na wzór komitetu zastępców przewidzianego w innych organizacjach [7]. W rzeczywistości jednak *Coreper* posiada pośrednio prawo decyzji w wyniku stosowania procedury tzw. punktów „A" [8].

Komitet Gospodarczy i Społeczny nie miał przez dłuższy czas prawa do samodzielnego wydawania niewiążących opinii — mógł to czynić tylko w przypadku wyraźnie przewidzianym w Traktacie albo na życzenie Rady lub Komisji. Uprawnienie to otrzymał po konferencji na szczycie państw EWG w Paryżu (październik 1972) [9]. Roli tego organu zagraża w pewnym stopniu stały wzrost liczby komitetów doradczych (o podob-

[6] T. P. J. N. van Rijn, *Le Comité des représentants permanents dans les Communautés élargies*. „Cahiers de droit européen" nr 6/1972, tamże obszerny wybór literatury.

[7] Art. 14 regulaminu Rady Ministrów Rady Europy, art. 7 konwencji *OECD*.

[8] Por. *Rapport Vedel*, supl. 4/1972 do „Bulletin des Communautés européennes", s. 28; E. Poullet i G. Deprez, *Struktur und Macht der EWG-Kommission*. Bonn 1976, s. 133.

[9] Zob. nową wersję regulaminu KGS, art. 20 (JO L 228/74).

nym składzie), które ustanowiono dla różnych dziedzin życia ekonomicznego i socjalnego. W opinii wydanej w 1974 r. Komitet sprzeciwił się tej instytucjonalnej inflacji [10].

Jeśli chodzi o Komitet Funduszu Społecznego, to począwszy od 1971 r. Komisja Wspólnot (zarządzająca Funduszem) w razie powzięcia decyzji niezgodnej z opinią Komitetu musi, w terminie 6 tygodni, przesłać Komitetowi uzasadnienie swego stanowiska [11]. Wymóg ten nie istniał poprzednio.

Badając udział organów pomocniczych w procesie podejmowania decyzji — przy czym chodzi tu wyłącznie o organy ustanowione na mocy prawa Wspólnoty — wyróżniamy dwie kategorie.

A. Organy — istniejące przy Komisji albo Radzie — których konsultacja nie jest prawnym obowiązkiem organów podejmujących decyzje. Są to:

1) organy powołane dla współpracy między państwami EWG, a także na linii Wspólnota-państwa członkowskie, np. Komitet polityki gospodarczej [12] lub Komitet gubernatorów banków centralnych państw EWG [13];

2) organy powołane dla współpracy między Komisją a państwami członkowskimi w wykonywaniu prawa Wspólnoty, np. Komitet techniczny d.s. zatrudnienia i swobodnego przepływu siły roboczej [14] lub Komitet doradczy d.s. ubezpieczenia kredytów eksportowych [15];

3) organy ustanowione dla współpracy między Wspólnotą a środowiskami zawodowymi, np. komitety doradcze w sprawach wspólnej polityki rolnej [16].

B. Organy — istniejące przy Komisji — których konsultacja jest obowiązkiem prawnym przy podejmowaniu decyzji. Mamy tu dwie możliwości:

1) opinia organu nie wpływa na dalszy przebieg procedury podejmowania decyzji — dotyczy to np. Komitetu doradczego d.s. porozumień przedsiębiorstw i dominacji na rynku [17],

2) opinia organu ma wpływ na dalszy tok procedury podejmowania decyzji. Do tej grupy należą liczne komitety zarządzające, komitety regulacyjne; zaliczymy tu również działający na podobnych zasadach Komitet Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz tzw. Komitet z art. 22

---

[10] Opinia KGS — JO C 115/74.
[11] Art. 9 §2 rozporządzenia Rady nr 2396/71 (JO L 294/71).
[12] JO L 63/74.
[13] JO 77/64.
[14] JO L 257/68.
[15] JO L 254/70.
[16] JO L 121/70.
[17] JO 13/62.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1976 IZ Instytut Zachodni

(umowy wewnętrznej do układu o stowarzyszeniu z Lomé z 1975 r.) [18], a także Komitet doradczy w sprawach obrony przed dumpingiem w w działalności subwencyjnej państw EWG [19].

Z przedstawionej klasyfikacji wynika, że organy pomocnicze ustanowione na mocy prawa Wspólnot, mają wyłącznie kompetencje doradcze, z tym że w niektórych przypadkach (komitety zarządzające) mogą mieć wpływ na procedurę powzięcia decyzji; organy pomocnicze EWG pozbawione są jednak prawa podejmowania decyzji [20].

Zasady ogólne dotyczące tworzenia organów pomocniczych w EWG zostały przejęte z EWWS [21], gdzie określono je następująco:

— utworzenie organu pomocniczego powinno mieć podstawę prawną w Traktacie,

— kompetencje przyznane organowi pomocniczemu nie mogą naruszać równowagi instytucjonalnej organów przewidzianej w Traktacie,

— przyznanie organowi pomocniczemu prawa decyzji jest niezgodne, jeżeli jego akty nie podlegają kontroli Sądu Wspólnot.

III. PODSTAWY PRAWNE ISTNIENIA ORGANÓW POMOCNICZYCH EWG

Analiza statutów większości organizacji międzynarodowych w Europie zachodniej wykazuje, że posiadają one wyraźnie nadane prawo do tworzenia organów pomocniczych (np. art. 17 Rady Europy, art. 8 § 2 Unii Zachodnioeuropejskiej, art. 9 Organizacji Paktu Północnego Atlantyku, art. 9 Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, art. 32 § 3 Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, art. 5 § 10 Europejskiej Organizacji Badań Nuklearnych itd.). W większości z nich, dla utworzenia organu pomocniczego, wymagana jest decyzja jednomyślna, chociaż np. w Radzie Europy i w Europejskiej Organizacji Badań Nuklearnych uchwały takie mogą zapadać większością głosów.

Doktryna na ogół nie kwestionuje poglądu, że uprawnienie do ustanawiania organów pomocniczych przysługuje organizacji również wtedy,

---

[18] Umowa wewnętrzna dołączona do konwencji o stowarzyszeniu krajów EWG z niektórymi państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku podpisana 25 lutego 1975 w Lomé (JO L 25/76) dotyczy sposobu finansowania i zarządzania pomocą finansową EWG. Pierwszy z komitetów działa przy Komisji, drugi przy Europejskim Banku Inwestycyjnym; oba stosują głosowanie ważone.

[19] JO L 93/68.

[20] O Komisji Administracyjnej d.s. ubezpieczeń społecznych pracowników migrujących — por. rozdział VI.

[21] Por. wyrok Sądu Wspólnot w sprawie Meroni (956), *Recueil de la Jurisprudence de la Cour* t. IV, ss. 42, 43, 114; *Les organes subsidiaires de la CEE.* w: *Annuaire français de droit international 1962*, ss. 772 - 780 — tamże zasady ogólne opracowane przez doktrynę.

gdy statut tego nie przewiduje w sposób wyraźny. Takie ujęcie uzasadnione jest teorią kompetencji dorozumianych [22].

W przypadku traktatu EWWS (art. 16 ust. 2) oraz traktatu EWEA (art. 135) mamy do czynienia z restrykcyjnym upoważnieniem Komisji (Wysokiej Władzy) do ustanawiania „komitetów badawczych". Zdaniem Makarczyka [23], w takim przypadku nie ma miejsca na stosowanie teorii kompetencji dorozumianych w kwestii tworzenia organów pomocniczych; jednak regulamin specjalnej Rady Ministrów EWWS (obecnie uchylony i zastąpiony regulaminem jednej Rady dla trzech Wspólnot) przewidywał w art. 10 prawo Rady do ustanawiania różnego rodzaju komisji. Co się tyczy EWG, Traktat — poza organami pomocniczymi wymienionymi wyraźnie z nazwy — nie zawiera tego rodzaju przepisów ani też ogólnych formuł deklaratywnych, dotyczących tworzenia organów pomocniczych „dla wszelkich celów, jakie uzna za pożądane" (art. 17 Rady Europy), „jakie uzna za konieczne" (art. 8 § 2 Unii Zachodnioeuropejskiej). W praktyce, pomimo braku w Traktacie, jak i w tymczasowym regulaminie Rady Ministrów, wspomnianych wyżej formuł, utworzono w EWG bardzo dużo rozmaitych organów pomocniczych. Za podstawę prawną posłużyły szczegółowe artykuły Traktatu, do których zastosowano teorię kompetencji dorozumianych oraz niezależnie od tego art. 235 (por. dalej rozdział V niniejszego opracowania).

Decyzje o ustanowieniu organów pomocniczych możliwe są w EWG zarówno w drodze decyzji jednomyślnych, jak i większościowych. Regułą głosowania w Zgromadzeniu (art. 141) oraz w Komisji (art. 163) jest zwykła większość głosów, podczas gdy w Radzie regułą jest jednomyślność albo większość kwalifikowana. W praktycę wszystkie decyzje Rady i Komisji podejmowane są raczej jednomyślnie.

IV. KOMPETENCJE ORGANÓW GŁÓWNYCH EWG WYRAŹNIE PRZYZNANE W TRAKTACIE

Dla dalszego ciągu rozważań, dotyczących tworzenia organów pomocniczych, niezbędne jest przedstawienie w skrócie zasad przyznawania kompetencji organom głównym, istoty kompetencji dorozumianych oraz delegowania kompetencji w EWG.

Dla wykonania zadań powierzonych EWG Traktat powołał cztery organy główne: Zgromadzenie, Radę Ministrów, Komisję oraz Sąd Wspólnot (art. 4 § 1). Aby osiągnąć cele wymienione w art. 2, Rada i Komisja

[22] Ch. Rousseau, *Droit international public*. Paris 1974, t. II, s. 474; P. Reuter w: *Hommage*...; J. Makarczyk, *op. cit.*, s. 81.

[23] J. Makarczyk, *op. cit.*, s. 83.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1976 IZ Instytut Zachodni

działają „w granicach uprawnień" nadanych im przez Traktat (art. 4) oraz „z zachowaniem warunków" przewidzianych w Traktacie (art. 3, 145, 155, 189). Kontrola legalności aktów prawnie wiążących, stanowionych przez Radę i Komisję, należy do Sądu (art. 164 i 173).

Rada i Komisja są od siebie niezależne i żaden z tych organów nie jest uprawniony do kontrolowania drugiego. Ich kompetencje do stanowienia prawa wywodzą się ze szczegółowych przepisów Traktatu, nie zaś z ogólnego upoważnienia artykułów 145 i 155 zawierających zresztą klauzulę „z zachowaniem warunków przewidzianych w Traktacie" [24]. Analizując kompetencje wyraźnie przyznane organom w Traktacie można dojść do następujących wniosków [25]: kompetencje te są wyraźnie przyznane (*compétences d'attribution*) a nie dorozumiane; są one określone przedmiotowo i ze względu na cel; delegowanie kompetencji jest dopuszczalne jedynie w wyraźnie określonych przypadkach.

Typowy dla EWG sposób wykonywania kompetencji polega na tym, że dla powzięcia decyzji przez jeden organ wymagany jest prawem udział drugiego organu, np. wniosek Komisji do Rady, opinia komitetu zarządzającego dotycząca projektu decyzji Komisji. W niektórych przypadkach uprawnione są do podjęcia decyzji i Rada i Komisja. Chodzi tu o sytuacje, kiedy Rada, zupełnie wyjątkowo, może zmienić decyzje powzięte przez Komisję (art. 73 § 1 ust. 2, art. 108 § 3 ust. 2). Odrębny wreszcie sposób wykonywania kompetencji występuje wówczas, kiedy jeden organ uprawniony jest do działania, drugi zaś staje się właściwy dopiero wtedy, gdy pierwotnie upoważniony n i e podejmie decyzji (art. 93 § 2 ust. 4 EWG, 59 § 1 ust. 2 oraz § 5 EWWS). Podobnie układają się kompetencje w procedurze komitetu zarządzającego i komitetu regulacyjnego (por. niżej rozdział VI).

V. KOMPETENCJE DOROZUMIANE

Organizacja międzynarodowa powołana jest zawsze do realizacji określonych celów statutowych, W związku z tym statut przyznaje organom pewne wyraźnie określone kompetencje. Jest wszakże rzeczą zrozumiałą, że Traktat założycielski nie jest i nie może być drobiazgowym i wyczerpującym rejestrem tych kompetencji i często ogranicza się do ogól-

[24] H. G r o e b e n, H. B o e c k h, *Kommentar zum EWG-Vertrag*. Baden-Baden-Bonn 1960, t. II, s. 33; W o h l f a r t h - E v e r l i n g - G l a e s n e r - S p r u n g, *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommentar zum Vertrag*. Berlin — Frankfurt a. Main 1960, s. 444; J. M é g r e t [i inni], *Le droit de la Communauté économique européenne*. Bruxelles 1970, t. I, s. 18; R. H. L a u w a a r s, *Lawfulness and Legal Force of Community Decisions*. Leiden 1973, ss. 56 - 58.

[25] P. R e u t e r, *Organisations européennes*. Paris 1970, s. 228.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1976 IZ Instytut Zachodni

nych sformułowań. Teleologiczne uzasadnienie bytu organizacji wymaga jednak przyznania jej wszystkich uprawnień (nie tylko wymienionych wyraźnie w statucie) niezbędnych dla zrealizowania przez nią swych celów. Z takiego rozumienia zadań i roli organizacji międzynarodowej wynika teoria kompetencji dorozumianych, według której kompetencje nie wymienione wyraźnie w statucie organizacji, ale i nie wyłączone jednoznacznie przez statut z zakresu jej działania, mogą jej być przyznane. Wydaje się, że teoria ta ma u podstaw kilka powszechnie uznanych zasad interpretacji traktatów, jak np. zasadę dobrej wiary, *effet utile*, zasadę interpretowania zgodnie z przedmiotem i celami traktatu, wreszcie — zasadę nadawania terminom traktatowym ich zwyczajnego znaczenia.

W piśmiennictwie polskim brak należytej konsekwencji w terminologii, zwłaszcza wobec podobieństwa zwrotów „domniemanie kompetencji" (organów państwowych do działania w płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej) oraz „kompetencje domniemane" (organizacji międzynarodowej) [26]. Celowe byłoby ujednolicenie terminologii i konsekwentne stosowanie pojęcia „kompetencje dorozumiane", które — w przeciwieństwie do domniemania wyrażającego pewną fikcję prawną przyjętą z góry — wskazuje na konieczność wywodzenia tych kompetencji w drodze rozumowania (wnioskowanie, wynikanie).

Różne mogą być granice dopuszczalności kompetencji dorozumianych [27]. W najwęższym ujęciu, organizacja posiada je tylko w takim stopniu, w jakim potrzebne są one dla zrealizowania kompetencji wyraźnie przyznanych w normie szczegółowej. W szerszym znaczeniu, posiada je ona o tyle, o ile potrzebne są one do zrealizowania jednego z celów głównych, zazwyczaj wymienionych w preambule albo w jednym z pierwszych artykułów statutu. I wreszcie, w najszerszym znaczeniu, są

[26] Zwraca na to uwagę E. Kornaś (*Zagadnienia kompetencyjne dotyczące organów pomocniczych ONZ*. „Zeszyty Naukowe UJ" nr 37/1968) w związku z terminologią stosowaną przez L. Ehrlicha (*Prawo międzynarodowe*. Warszawa 1958, ss. 164 - 166 i 281).

[27] Ogólnie o kompetencjach dorozumianych por. B. Rouyer-Hameray, *Les compétences implicites des organisations internationales*. Paris 1962. Znaczenie we Wspólnotach europejskich: G. Nicolaysen, *Zur Theorie von den implied powers in den Europäischen Gemeinschaften*. „Europarecht" nr 2/1966, s. 129 i nast.; R. H. Lauwaars, *op. cit.*, ss. 94 - 103; G. Marenco, *Les conditions d'application de l'article 235 du Traité CEE*. „Revue du Marché commun", marzec 1970; V. Constantinesco, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*. Paris 1974, ss. 40 - 41; H. Lesguillons, *L'extension des compétences de la CEE par l'article 235 du Traité de Rome*. w: *Annuaire français de droit international, 1974*, ss. 886 - 904; I. Schwartz, *Le pouvoir normatif de la Communauté en vertu de l'article 235 — une compétence exclusive ou parallèle*. „Revue du Marché commun" nr 197/1976.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1976 IZ Instytut Zachodni

to kompetencje, jakich przyznania wymagają zmieniające się okoliczności życia międzynarodowego.

Traktat EWG jest pod tym względem bardzo nietypowy, gdyż w art. 235 (odpowiednio 95 EWWS i 203 EWEA) stanowi:

„Jeżeli w czasie funkcjonowania wspólnego rynku okaże się, że do realizacji jednego z celów Wspólnoty niezbędne jest podjęcie pewnego działania, a uprawnienia do działania potrzebne w tym względzie nie zostały przewidziane w niniejszym Traktacie, Rada — na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Zgromadzenia — uchwali jednomyślnie odpowiednie postanowienia".

W ten sposób uprawnienia wywodzone zazwyczaj z teorii kompetencji dorozumianych przestały być dorozumiane. W związku z tym należy się zastanowić, czy teoria kompetencji dorozumianych może mieć jeszcze jakieś zastosowanie w ramach Traktatu EWG.

Z treści art. 235 wynika, że odpowiada ona szerszemu z podanych przed chwilą zakresów nazwy "kompetencje dorozumiane"; tym samym należy wykluczyć możliwości stosowania w EWG teorii kompetencji dorozumianych według tej formuły. Doktryna, w swej znacznej większości, nie poddaje natomiast w wątpliwość możliwości przyznania organom Wspólnoty kompetencji dorozumianych w najwęższym ujęciu (niezależnie od art. 235) [28]. Ten punkt widzenia znajduje potwierdzenie m.in. w praktyce ustanawiania organów pomocniczych EWG, które zostały utworzone na podstawie szczegółowego przepisu (np. art. 43, 100) przy zastosowaniu teorii kompetencji dorozumianych [29] albo na podstawie art. 235.

Rozdzielenie wąsko rozumianych kompetencji dorozumianych od art. 235 jest uzasadnione dodatkowo tym, że procedura art. 235 jest bardziej wymagająca (jednomyślność, wniosek Komisji, konsultacja Zgromadzenia), podczas gdy niektóre przepisy szczegółowe przewidują często dla podjęcia decyzji większość kwalifikowaną, bez wymogu konsultacji Zgromadzenia. Ze względu na konieczność określania za każdym razem podstawy prawnej i stosowania odpowiadającej jej procedury, odwoływanie się w sprawach stosunkowo prostych (np. utworzenie organu pomocniczego o kompetencjach wyłącznie doradczych) do art. 235 byłoby zabiegiem nieuzasadnionym, tym bardziej że czasami ogólnie sformułowana treść jednego z artykułów pozwala na stosowanie teorii kompetencji dorozumianych w najwęższym ujęciu.

---

[28] W tym sensie: R. Kovar, *Le pouvoir réglementaire de la CECA*. Paris 1964, s. 123 i nast.; G. Marenco, *op. cit.*; Wohlfart [i inni], *op. cit.*, s. 609; Groeben, Boeckh, *op. cit.*, s. 46; V. Constantinesco, *op. cit.*, ss. 40-41; H. Lesguillons, *op. cit.*, s. 904; G. Nicolaysen, *op. cit.*, s. 132.

[29] W tym sensie np. Nicolaysen, *op. cit.*, s. 135. Por. np. Komitet Gubernatorów Banków Centralnych, komitety zarządzające itd.

Na zakończenie rozważań dotyczących art. 235 pragniemy zasygnalizować, iż doktryna jest podzielona, jeśli chodzi o granice dopuszczalności jego stosowania. Według niektórych autorów [30], przepis ten służyć może tylko do uzupełniania luk prawnych w Traktacie, natomiast nie wynika z niego prawo ustanowienia przez Radę nowych kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*). Przeciwnego zdania są inni autorzy [31], uznający możliwość szerokiego i liberalnego stosowania art. 235; niektórzy uważają, że odwołanie się do tego przepisu jest możliwe również wtedy, gdy Traktat przyznaje pewne uprawnienia organowi, lecz okazują się one niewystarczające [32]. Jako kryterium pozwalające odróżnić art. 235 od zastosowania teorii kompetencji dorozumianych w najwęższym jej znaczeniu proponuje się niekiedy, aby zbadać, czy mamy do czynienia w danym przypadku z uzupełnieniem istniejącej już kompetencji organu (stosować teorię kompetencji dorozumianych) czy też zamierza się stworzyć nową kompetencję (stosować art. 235) [33].

Sporu tego nie sposób rozstrzygnąć jednoznacznie i obiektywnie, ponieważ każda ze stron dysponuje ważkimi argumentami. Wydaje się, że w tym przypadku decydujące znaczenie mieć będzie praktyka organizacji oparta na woli państw, która w naszym przypadku skłania się wyraźnie (szczególnie od końca lat sześćdziesiątych) ku szerszemu i liberalnemu stosowaniu art. 235 [34]. Co się tyczy interesującego nas zagadnienia, w 1973 r. powołano na tej właśnie podstawie Europejski Fundusz Współpracy Monetarnej [35], a w 1975 r. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i jego Komitet [36]. Jest to jeden z dowodów możliwości zastosowania art. 235 dla tworzenia nowych kompetencji organów Wspólnot w dziedzinach nie objętych wyraźnie Traktatem.

---

[30] R. H. Lauwaars, *op. cit.*, ss. 59, 88-89; H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen 1972, ss. 103, 434-435; C. F. Ophüls, *Die Mehrheitsbeschlüsse der Räte in den Europäischen Gemeinschaften*. „Europarecht" nr 3/1966, s. 216; M. Zuleeg w: „Europarecht" nr 2/1973, s. 180.

[31] P. H. J. M. Houben, *Les Conseils de Ministres des Communautés européennes*. Leyde 1964, s. 66; J. V. Louis, *Le Fonds européen de coopération monétaire*. „Cahiers de droit européen" nr 3/1973, s. 288; H. Lesguillons, *op. cit.*; G. Marenco, *op. cit.*; Por. też komunikat końcowy z konferencji na szczycie państw członkowskich w Paryżu (19-20 październik 1972) — pkt. 15 in fine; por. przyp. 59.

[32] H. Lesguillons, *op. cit.*, ss. 900-901 w związku z wyrokiem Sądu w sprawie Massey-Ferguson z 12 III 1973.

[33] Groeben, Boeckh, *op. cit.*, t. II, s. 47.

[34] Por. przyp. 31 i 32.

[35] JO L 89/73.

[36] JO L 73/75.

VI. DELEGOWANIE KOMPETENCJI

a) Uwagi ogólne

Podejmując kwestię delegowania kompetencji w EWG, wskazane jest odróżnić przekazanie kompetencji (*delegation of power, délégation du pouvoir, Delegation von Zuständigkeiten*) od upoważnienia (*entitlement in question, délégation de la signature, innerbehördliches Mandat*). W pierwszym przypadku mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji na rzecz odrębnego organu, który działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, np. art. 155 ust. 4; w drugim zaś, osoba wykonująca kompetencję działa w imieniu mocodawcy i na jego odpowiedzialność, np. art. 27 regulaminu Komisji.

Jeśli traktat EWWS, a również Sąd, nie wykluczają możliwości delegowania kompetencji przez organy główne EWWS na rzecz innych organów [37], to w EWG delegacja taka jest możliwa tylko między Radą a Komisją. Traktat EWG przewiduje wyraźnie jeden przypadek przekazywania kompetencji (art. 155 ust. 4): „[...] Komisja wykonuje kompetencje powierzone jej przez Radę w celu realizacji norm ustanowionych przez tę ostatnią". Co do sposobu delegowania przez Radę jej kompetencji Traktat milczy; należy zatem przyjąć, że rozstrzyga o tym sam delegujący [38].

Ogólne warunki delegowania kompetencji w EWG wywodzą się z praktyki EWWS (sprawa Meroni) i są następujące [39]:

— delegacji nie dorozumiewa się, lecz musi być ona wyraźnie sformułowana w traktacie,

— korzystający z delegacji nie może uzyskać uprawnień dyskrecjonalnych prowadzących do szerokiej i samodzielnej oceny stanu faktycznego i prawnego, a jedynie uprawnienia do wydawania przepisów o charakterze wykonawczym,

— delegowane kompetencje muszą być wykonywane w warunkach, na jakich wykonywałby je sam delegujący (dotyczy szczególnie uzasadniania decyzji i poddania ich kontroli Sądu).

---

[37] Por. art. 53 EWWS i w związku z tym cytowany wyrok nr 9-56 w sprawie Meroni; tak samo Lauwaars, *op. cit.*, s. 206.

[38] Zastrzeżenia: P. Schindler, *The Problem of Decision-Making by way of the Management Committee Procedure in the EEC.* „Common Market Law Review" nr 8 (1971), ss. 184-205.

[39] Por. cyt. wyrok w sprawie 9-56; P. Reuter, *Les organisations européennes, op. cit.*, s. 228; *Les Aspects juridiques de l'intégration économique. Colloque 1971.* Leiden 1972, s. 262; Groeben/Boeckh, *op. cit.*, t. II, s. 84; Wohlfarth [i inni], *op. cit.*, s. 462.

b) Komisja Administracyjna d. s. ubezpieczeń społecznych pracowników migrujących

Pewne problemy w związku z delegowaniem kompetencji dotyczą tzw. Komisji Administracyjnej d.s. ubezpieczeń społecznych pracowników migrujących, to znaczy pracowników będących obywatelami jednego państwa członkowskiego i zamieszkałych na jego terytorium, a zatrudnionych na obszarze drugiego państwa członkowskiego EWG (art. 51).

Kwestia ubezpieczeń społecznych pracowników należy do kompetencji każdego z państw członkowskich i regulowana jest przepisami prawa krajowego; konieczna jest wszakże współpraca państw w ramach art. 51 w celu zapewnienia równego traktowania pracowników migrujących. Takie też jest zdanie Komisji Administracyjnej, składającej się z osób delegowanych przez rządy państw członkowskich (wyżsi urzędnicy resortowi), a utworzonej w 1958 r. na podstawie rozporządzenia nr 3 Rady Ministrów EWG [40]. Pierwotnym zamiarem państw, datującym się jeszcze z czasów, gdy istniała jedynie EWWS, było zawarcie odrębnej umowy międzynarodowej, lecz po utworzeniu EWG trochę automatycznie projekt umowy przemieniono w rozporządzenie Rady. W związku z tym pojawiły się wątpliwości, czy istnienie Komisji Administracyjnej nie narusza ogólnych zasad delegowania kompetencji i zastanawiano się nad charakterem prawnym jej uchwał w przedmiocie interpretacji przepisów prawa Wspólnoty w omawianej dziedzinie [41]. Wątpliwości te zostały rozwiane przez wyrok Sądu Wspólnot [42], który orzekł, że decyzje Komisji Administracyjnej nie wiążą krajowych organów jurysdykcyjnych, do których obywatele lub przedsiębiorstwa mogą wnieść pozew po wydaniu decyzji przez organ administracji państwowej.

Z nowego rozporządzenia Rady, regulującego omawianą materię [43], wynika wyraźnie, że Komisja Administracyjna jest organem o charakterze koncyliacyjnym pomagającym państwom w prowadzeniu jednolitej polityki rozwiązywania określonych kwestii spornych. Wniosek o wydanie decyzji interpretacyjnej przez Komisję Administracyjną może być do niej zgłoszony jedynie przez państwa (a nie osoby prawne albo fizyczne), przy czym opinia jej wydawana jest jednomyślnie. Decyzje interpretacyjne podjęte przez nią (na wniosek państw) są przeto wiążące jedynie

[40] Art. 43 rozporządzenie RM nr 3 z 1958.

[41] H. H. Maas, *The Administrative Commission for Social Security of Migrant Workers*. „Common Market Law Review" vol. IV (1966), ss. 51 - 63.

[42] Wyrok Sądu w sprawie nr 19 - 67 z 5 grudnia 1967; *Recueil*, t. XIII, s. 457.

[43] Rozporz. RM nr 1408/71 i rozporz. wykonawcze RM nr 574/72 (JO L 74/72). Por. też M. Voirin, *La sécurité sociale des migrants et les droits de l'homme*. „Revue trimestrielle de droit européen", 1968, s. 735.

dla instytucji ubezpieczeniowych, które stosują określone przepisy prawa Wspólnot; nie wiążą one jednak w żadnym stopniu sądów krajowych i w tym sensie nie są one prawem obowiązującym na terytorium państw członkowskich.

Po ustaleniu, że Komisja Administracyjna nie dysponuje prawem decyzji, można wątpić o tym, czy korzysta ona z delegacji kompetencji ze strony organów głównych EWG. Ubezpieczenia społeczne należą do wewnętrznej kompetencji państw, toteż kompetencja Rady w tej materii sprowadza się raczej do pewnego nadzoru i niełatwo ustalić, czy któreś z tak wyodrębnionych uprawnień mogłoby być przedmiotem delegacji. Wydaje się raczej, że państwa ustanowiły dla Komisji Administracyjnej nowy zakres kompetencji.

c) Procedura komitetu zarządzającego i jej pochodne

Innym przykładem wątpliwości co do przestrzegania zasad delegacji kompetencji było utworzenie tzw. komitetów zarządzających.

Zgodnie z procedurą stosowaną w komitetach zarządzających (*comité de gestion, Verwaltungsausschuss, management committee*), Komisja — mając obowiązek (wynikający z kontretnego przepisu) zasięgnięcia opinii jednego z takich komitetów (istnieją one od 1962 r. w ramach wspólnej polityki rolnej, według działów, np. d.s. zbóż, wina, mięsa wołowego itd) — przedstawia swój projekt decyzji. Komitet składa się z przedstawicieli rządów członkowskich, którym przewodniczy — bez prawa głosu — przedstawiciel Komisji. Komitet, w terminie wyznaczonym przez przewodniczącego, głosuje nad wydaniem opinii przychylnej albo negatywnej, stosując system głosów ważonych stosownie do art. 148 § 2. Dla wydania opinii wymagana jest kwalifikowana większość głosów (obecnie 41 na 58) pochodzących od przedstawicieli dowolnej liczby państw członkowskich. Pierwsze komitety zarządzające powstały w 1962 r., nieco wcześniej niż Komitet Europejskiego Funduszu Rozwojowego będący prekursorem komitetu regulacyjnego i jego procedury, którą zastosowano po raz pierwszy w umowie wewnętrznej załączonej do konwencji o stowarzyszeniu EWG i niektórych państw afrykańskich podpisanej w Yaoundé w dniu 20 lipca 1963 r.

Decyzja, jaką podejmie Komisja, wchodzi w życie natychmiast, z zastrzeżeniem, że w przypadku gdy opinia komitetu była negatywna, Rada musi być o tym niezwłoczne powiadomiona. Komisja może zawiesić na okres jednego miesiąca stosowanie decyzji, Radzie zaś — w okresie jednego miesiąca od powiadomienia — przysługuje prawo zmiany decyzji Komisji wydanej wbrew opinii danego komitetu. Uchwała Rady musi być podjęta większością kwalifikowaną 41 głosów przedstawicieli

co najmniej 6 państw członkowskich [44]. Po upływie tego terminu, jeżeli Rada nie powźmie innego postanowienia decyzja Komisji obowiązuje definitywnie.

W procedurze stosowanej w tzw. komitetach regulacyjnych (*comité de réglementation*) opinia negatywna, jak również brak opinii danego komitetu (wskutek niewyłonienia wymaganej większości), powoduje zawieszenie kompetencji Komisji w określonej sprawie na okres trzech miesięcy. Wówczas Rada może powziąć decyzję. W razie braku decyzji Rady odnośnie do wniosku Komisji w sprawie nie popartej przez komitet regulacyjny, kompetencja powraca do Komisji, która stanowi. Natomiast w wariancie tej procedury, zastosowanym po raz pierwszy przy ustanawianiu stałego komitetu weterynaryjnego [45], po upływie wyznaczonego Radzie terminu Komisja uchwala swą decyzję, chyba że Rada zwykłą większością swych członków sprzeciwiała się wnioskowi Komisji nie osiągając jednak, zgodnie z wymogami procedury komitetu regulacyjnego, jednomyślności dla podjęcia decyzji sprzecznej z wnioskiem Komisji (art. 149) albo większości kwalifikowanej 41 głosów dla wydania decyzji zgodnej z wnioskiem.

Istnienie owych komitetów i stosowana w nich procedura wiąże się z delegacją kompetencji Rady na rzecz Komisji dla wydawania przepisów wykonawczych do tzw. rozporządzeń podstawowych Rady, regulujących ogólnie dany wycinek życia gospodarczego. Nie wchodząc w szczegóły można stwierdzić, że różnice między omawianymi procedurami podyktowane są podmiotowym zakresem działania poszczególnych komitetów oraz wymogami sprawnego zarządzania. Tak więc zarządzanie wspólną polityką rolną uzasadnia przyspieszenie procedury ze względu na niemożność zawieszenia w próżni decyzji, które mają jak najszybciej wejść w życie; natomiast w dziedzinach nie objętych wspólną polityką, jak np. harmonizacja ustawodawstw narodowych i ewentualne wydanie przepisów ujednoliconych (komitety regulacyjne, komitet weterynaryjny), pośpiech nie zawsze jest niezbędny, a czasem wręcz niewskazany. Ogólnie rzecz biorąc, te orginalne procedury znajdują zastosowanie w dziedzinach, w których państwa szczególnie silnie ograniczyły swe kompetencje (polityka rolna, unia celna) lub miałyby przekazać na rzecz Wspólnoty (ujednolicenie ustawodawstw) wykonywanie pewnej części przysługujących im dotąd uprawnień w danej dziedzinie, mających się odtąd znaleźć,

---

[44] Por. Ch. Bertram, *Management Committee Procedure*. „Common Market Law Review" nr 5 (1967-1968), s. 262; R. H. Lauwaars, *op. cit.*, ss. 139 i 199; Houben, *op. cit.*, s. 108/109, w przypisie.

[45] Oprócz Stałego komitetu weterynaryjnego (JO L 255/68) procedura ta stosowana jest w Stałym komitecie d.s. żywności dla zwierząt (JO L 124/73, s. 17) i w Stałym komitecie d.s. fitosanitarnych (JO L 340/76).

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1976 IZ Instytut Zachodni

przynajmniej częściowo, w zakresie kompetencji Komisji. Wydaje się, że chodzi tu o zabezpieczenie interesów państwowych przed pochopnymi decyzjami.

Wśród komitetów regulacyjnych podkreślmy specyficzną odmianę tej procedury zastosowaną w Komitecie Europejskiego Funduszu Rozwojowego [46]. Komisja postanawia o przyznaniu pomocy finansowej jednemu z państw stowarzyszonych z EWG, lecz projekt jej decyzji musi uzyskać pozytywną opinię omawianego Komitetu. W przypadku opinii negatywnej, albo braku opinii, Komisja może swój projekt wycofać, a jeżeli nie, to kompetencja do stanowienia w danej sprawie przechodzi na Radę, która może powziąć decyzję w dowolnym terminie. Komitet ma zatem wpływ na ewentualne całkowite zablokowanie projektu decyzji.

Na uwagę zasługuje też procedura Komitetu doradczego d.s. porozumień przedsiębiorstw i dominacji na rynku w dziedzinie wspólnej polityki transportowej [47]. Komisja, mając obowiązek zasięgnięcia opinii Komitetu w danej sprawie, zwraca się doń, po czym Komitet opinię wydaje. Jednak decyzja Komisji nie może być powzięta przed upływem 20 dni od daty wydania opinii. W tym czasie każde z państw członkowskich może zażądać zwołania Rady celem przedyskutowania , z udziałem Komisji, określonych problemów wspólnej polityki transportowej. Rada musi zebrać się w terminie 30 dni od złożenia żądania przez jedno z państw i dopiero po posiedzeniu Rady Komisja podejmuje decyzję uwzględniając tendencje wyłonione na posiedzeniu Rady. Jest to procedura, którą można umieścić w pół drogi między czysto doradczym komitetem a komitetem zarządzającym.

Analiza omówionych procedur wskazuje — jak się zdaje — dobitnie, że delegacja kompetencji nastąpiła na rzecz Komisji, a nie komitetów zarządzających czy też im podobnych. Komitety te nie podejmują żadnych decyzji w miejsce Komisji, a jedynie mają wpływ na tok podejmowania decyzji; tym samym równowaga instytucjonalna przewidziana w Traktacie nie doznaje formalnie uszczerbku. W rzeczywistości nie można przeczyć, że komitety zarządzające mają pewien wpływ na kształtowanie się decyzji Komisji, ponieważ dysponują bronią opinii negatywnej, trudno jednak udowodnić to prawnie, bowiem komitety nie dysponują środkami prawnymi umożliwiającymi wymuszenie zmiany decyzji lub jej projektu przedstawionego przez Komisję. Ten punkt widzenia podzielił Sąd Wspólnot w 1970 r. kiedy nie dopatrzył się w tej procedurze naruszenia warunków delegacji kompetencji [48] (por. rozdział VIII).

---

[46] Por. przypis 18.

[47] JO L 175/68.

[48] Por. wyroki Sądu Wspólnot w sprawach nr 25 - 70, 26 - 70 i 30 - 70, *Recueil*, t. XVI, ss. 1161, 1183, 1197.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1976 IZ Instytut Zachodni

VII. LEGALNOŚĆ ORGANÓW POMOCNICZYCH EWG NIE PRZEWIDZIANYCH W TRAKTACIE

Z przepisów Traktatu wynika, że organy Wspólnoty działają w granicach nadanych im przez Traktat uprawnień i na warunkach w nim przewidzianych. Stąd wniosek, że tworzenie organów pomocniczych wyłącznie na podstawie art. 145 albo 155 nie jest zgodne z prawem. Można natomiast, stosując teorię kompetencji dorozumianych, wywodzić prawo do tworzenia organów pomocniczych na podstawie przepisów szczegółowych jak np. art. 43, 75, 118 i innych [49], a także odwoływać się do art. 235.

Można się zastanawiać, czy stosowanie teorii kompetencji dorozumianych jest zasadne przy tworzeniu organów pomocniczych również wówczas, gdy poszczególne artykuły przyznają kompetencję w sposób bardzo szeroki i ogólny. Art. 40 § 3 stanowi np., że we wspólnym rynku rolnym mogą znaleźć zastosowanie „wszelkie środki niezbędne dla osiągnięcia celów z art. 39". Wydaje się, że ze względu na brak wyraźnego upoważnienia w przedmiocie tworzenia organów pomocniczych teoria kompetencji dorozumianych znajdzie tu uzasadnione zastosowanie.

Uchwały Rady i Komisji muszą zawierać w preambule odpowiednią podstawę prawną — szczegółowy przepis Traktatu albo prawa Wspólnoty — oraz uzasadnienie [50]. Tymczasem wśród istniejących organów pomocniczych w kilku przypadkach jako wyłączna podstawa prawna figuruje art. 145 [51], a w jednym — tylko art. 2 [52]. Tego rodzaju praktykę należy poddać krytyce; jeśli bowiem prawa do ustanawiania organów pomocniczych nie da się wywieść z przepisów szczegółowych Traktatu, trzeba odwołać się do art. 235. Ustanawiając niektóre organy pomocnicze, Rada powoływała się na art. 235 jako jedyną podstawę prawną [53], niekiedy zaś łącznie z innymi artykułami [54].

Można też wyliczyć kilkanaście przypadków braku wyszczególnienia traktatowej podstawy prawnej w akcie powołującym do życia organ po-

[49] Por. Groeben, Boeckh, *op. cit.*, t. II, s. 64; *Les organes subsidiaires de la CEE*, *op. cit.*, in fine.

[50] Art. 190 EWG oraz art. 11 i 14 tymczasowego regulaminu Rady.

[51] Np. Stały komitet d.s. zatrudnienia (JO L 273/70), Komitet polityki gospodarczej (JO L 63/74), Komitet d.s. bhp (JO L 185/74), Komitet d.s. polityki regionalnej (JO L 73/75, s. 47).

[52] Komitet doradczy konsumentów (JO L 283/73).

[53] Np. Komitet d.s. wartości celnej towarów (JO L 148/68), Komitet d.s. tranzytu (JO L 77/69), Komitet NIMEXE (JO L 161/72), Komitet Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (JO L 73/75), Europejski Fundusz Współpracy Monetarnej (JO L 89/73).

[54] Np. Stały komitet d.s. struktury rybołówstwa (JO L 236/70), Komitet zarządzający d.s. chmielu (JO L 175/71), Komitet d.s. pochodzenia towarów (JO L 148/68).

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1976 IZ Instytut Zachodni

mocniczy. Należą tu: 1) niektóre komitety regulacyjne, 2) komitety doradcze w zakresie wspólnej polityki rolnej, 3) niektóre komitety doradcze w dziedzinie socjalnej, 4) niektóre inne komitety doradcze.

W pierwszej z wymienionych grup chodzi o komitety regulacyjne, których akty konstytutywne ograniczają się do formuły „na podstawie Traktatu ustanawiającego" EWG [55], nie wymieniając przy tym żadnego artykułu. Jednocześnie tekst nie zawiera opisu procedury działania danego komitetu, która została określona w później wydanych aktach normatywnych. Niejakim usprawiedliwieniem tej praktyki jest fakt, że akty prawne — ustanawiające procedurę danego komitetu regulacyjnego — powołują się na konkretny artykuł Traktatu. W odpowiedzi na interpelację w Zgromadzeniu [56], Komisja wyjaśniała, że taki sposób powoływania organów pomocniczych ma swe źródło w kompetencji ogólnej, jaką Rada posiada na mocy art. 145. W świetle uwag o kompetencjach organów głównych EWG, tego rodzaju argumentacji zaakceptować nie można.

Jeśli chodzi o komitety doradcze, złożone z przedstawicieli środowisk zawodowych, działające przy Komisji — i przez nią ustanowione — w dziedzinie wspólnej polityki rolnej [57], ich akty konstytutywne nie powołują się na żaden artykuł Traktatu. W ich preambule figuruje jednak, w przeważającej ilości przypadków, odesłanie do pkt. V uchwały końcowej konferencji w Stresa (lipiec 1958), przewidziane wyraźnie w artykule 43.

W przypadku niektórych komitetów parytetowych (równa liczba delegatów pracodawców i pracobiorców) w dziedzinie polityki socjalnej, mamy do czynienia z pewną niekonsekwencją i niedociągnięciem formalnym. Otóż art. 118 ust. 2 upoważnia Komisję m. in. do organizowania konsultacji, z czego można łatwo wywieść prawo Komisji do ustanawiania organów pomocniczych złożonych z przedstawicieli środowisk zawodowych. Niestety, tylko niewielka ilość [58] tych komitetów została utworzona z wyraźnym powołaniem się na art. 118. Uchybienie to jest jaskrawsze, gdy się uwzględni, że rezolucja Rady z 21 stycznia 1974 r. [59] przewiduje zwiększenie udziału partnerów socjalnych w procesie podej-

---

[55] Są to następujące komitety: Stały komitet d.s. nasion, sadzonek rolnych, ogrodniczych i leśnych (JO 125/66), Stały komitet weterynaryjny (JO L 255/68), Stały komitet d.s. produktów żywnościowych (JO L 291/69), Stały komitet d.s. paszy dla zwierząt (JO L 170/70), Stały komitet d.s. statystyki rolnej (JO L 179/72).

[56] Pytanie pisemne nr 398/69 (JO C 24/70) i nr 3/70 (JO C 56/70).

[57] Zob. JO L 355/73.

[58] W dziedzinie problematyki socjalnej w rybołówstwie morskim (JO L 243/74) i w pracy najemnej w rolnictwie (JO L 243/74).

[59] JO C 13/74.

mowania decyzji w EWG i to „zgodnie z przepisami Traktatu, w tym także art. 235".

W świetle powyższych uwag, brak wyszczególnienia traktatowych podstaw prawnych przy powoływaniu niektórych innych komitetów doradczych [60] wydaje się również rażącym uchybieniem.

Wśród podstaw prawnych istniejących organów pomocniczych figuruje m. in. art. 49 [61], a także art. 87 [62]. Podstawą prawną wszystkich komitetów zarządzających jest art. 43, natomiast akty ustanawiające komitety regulacyjne nawiązują w preambule do art. 28, 100 i 235. Również artykuły 111 i 113 figurują dość często jako podstawa prawna niektórych organów pomocniczych [63]. We wszystkich wspomnianych przypadkach, za wyjątkiem art. 235, prawo do ustanawiania organów pomocniczych EWG wywodzi się ze szczegółowego artykułu Traktatu stosując wąsko rozumianą teorię kompetencji dorozumianych. Ustanowione w ten sposób organy nie korzystają jednak z prawa decyzji.

VIII. LEGALNOŚĆ PROCEDURY KOMITETU ZARZĄDZAJĄCEGO

Jeśli zastanawialiśmy się nad legalnością ustanowienia organów pomocniczych, wypada obecnie przeanalizować legalność ich procedur. Nie istnieją i nigdy nie istniały wątpliwości co do legalnego charakteru procedury organów pomocniczych o charakterze czysto doradczym, których opinie i uchwały nie wywołują żadnych skutków prawnych. W przypadku komitetów zarządzających i ich pochodnych skutek taki istnieje w postaci wpływu na tok podejmowania decyzji przez organy główne. Zastosowana tu procedura — wynikająca ze swobody Rady w określaniu warunków delegacji na podstawie art. 155 ust .4 — doprowadziła do zakwestionowania jej przed Sądem Wspólnot, który jednak nie dopatrzył się naruszenia w ten sposób równowagi instytucjonalnej lub ogólnych warunków delegowania kompetencji i stwierdził, że Rada może swobodnie określać warunki, na jakich deleguje swe kompetencje [64]. Tok rozumo-

[60] Np. Komitet naukowy d.s. pożywienia dla ludzi (JO L 136/74), Komitet doradczy d.s. celnych (JO L 321/73), Komitet d.s. wykorzystania odpadów (JO L 115/76), Komitet doradczy weterynaryjny (JO L 171/76).

[61] Komitet techniczny d.s. zatrudnienia i swobodnego przepływu siły roboczej (JO L 257/68).

[62] Np. Komitet doradczy d.s. porozumień przedsiębiorstw i dominacji na rynku (JO 13/62) oraz taki sam komitet w dziedzinie wspólnej polityki transportowej (JO L 175/68).

[63] Np. Komitet doradczy d.s. ubezpieczenia kredytów w eksporcie (JO L 254/70), Komitet doradczy d.s. procedury importowej w stosunkach z krajami o handlu upaństwowionym (JO L 19/70).

[64] Por. przypis 48.

wania Sądu znajduje w pełni swe odbicie w doktrynie, która dość powszechnie akceptuje omawianą procedurę [65]. Krytykowana jest natomiast procedura komitetu weterynaryjnego, a to ze względu na możliwość nieskończonego blokowania (zwykłą większością) decyzji przez veto Rady. Jak dotąd jednak, nie doszło do takiej sytuacji, a stały komitet weterynaryjny, utworzony w 1968 r., wydał do końca 1975 jedynie opinie pozytywne (18 opinii). Jego procedura nie została zresztą definitywnie zatwierdzona przez Radę [66], co nie przeszkadza, aby przekształciła się w „trwałe prowizorium".

Niektórzy autorzy uważają, że procedura komitetu zarządzającego może znaleźć zastosowanie tylko odnośnie do wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki handlowej, ponieważ w tych działach Traktat nie reguluje szczegółowo i wyczerpująco trybu podejmowania decyzji. Wydaje się, że pogląd ten jest nazbyt restrykcyjny i że w przypadku delegowania kompetencji Rady na rzecz Komisji, Rada posiada swobodę wyboru procedury. W latach siedemdziesiątych procedurę komitetu regulacyjnego zastosowano w dziedzinie zbliżania ustawodawstw narodowych państw EWG (art. 100) [67] i w sprawach wspólnej taryfy celnej (art. 28) [68].

Mimo iż Traktat nie precyzuje warunków delegowania kompetencji, muszą być one w zgodzie z jego podstawowymi zasadami, wśród których szczególnie ważne są: niezależność Komisji oraz wymóg jednomyślności w Radzie, gdy podejmuje ona decyzje niezgodne z wnioskiem Komisji (art. 149). Otóż ,formalnie rzecz ujmując, niezależność Komisji pozostaje nienaruszona, bowiem komitety nie mogą jej zmusić do zmiany decyzji lub wniosku. Z kolei przepis art. 149 nie odnosi się do procedury komitetu zarządzającego, gdyż Rada ma do czynienia z decyzją (a nie wnioskiem) Komisji. Możliwość odwołania tej decyzji większością kwalifikowaną przez Radę jest w tym przypadku o tyle uzasadniona, że Komisja korzystająca z delegacji kompetencji przysługujących Radzie może — mimo negatywnej opinii komitetu ustanowionego przez Radę — powziąć decyzję wchodzącą natychmiast w życie. Natomiast w procedurze komitetu regulacyjnego i weterynaryjnego Rada ma do czynienia

---

[65] Ch. Bertram, *op. cit.*; R. H. Lauwaars, *op. cit.*, ss. 193-199; H. P. Ipsen, *op. cit.*, s. 442; G. Olivier, *Les pouvoirs de gestion de la Commission.* W: *La Commission des Communautés européennes et l'élargissement de l'Europe.* Bruxelles 1974, ss. 165-178. Zastrzeżenia natomiast: P. Schindler, *op. cit.*; B. van der Esch, *Legal Policy in an elarged Community.* „Common Market Law Review" nr 1/1973, s. 65.

[66] Por. dyrektywa Rady z 24 czerwca 1975 (JO L 172/75).

[67] Por. komitety ustanowione w ramach dyrektyw Rady zmierzających do ujednolicenia przepisów prawnych, np. JO L 42/70 JO L 24/76, JO L 31/76.

[68] Komitet d.s. nazewnictwa we wspólnej taryfie celnej (JO L 14/69) oraz Komitet d.s. zwolnień od cła (JO L 184/75).

z wnioskiem Komisji i stanowić może kwalifikowaną większością jedynie wówczas, gdy się z nim zgadza; w przeciwnym razie wymagana jest jednomyślność, zgodnie z art. 149 [69].

IX. PRAKTYKA ORGANÓW POMOCNICZYCH EWG — UWAGI KOŃCOWE

Analizę niniejszą należy uzupełnić kilkoma uwagami na temat praktyki i specyfiki niektórych organów pomocniczych.

Jeśli chodzi o tzw. komitety doradcze, w których nie przeprowadza się zazwyczaj głosowania i które nie mają wiążącego wpływu na dalszy tok podejmowania decyzji (np. komitety doradcze w zakresie wspólnej polityki rolnej), to stanowią one coś w rodzaju demokratycznej fasady EWG. Ich skład osobowy jest zróżnicowany i ustalany osobno dla każdego komitetu. Wchodzą doń przedstawiciele różnych grup zawodowych wybrani przez jeden z organów głównych EWG spośród kandydatów przedstawionych przez odpowiednie organizacje zawodowe. Organizacje komunistyczne reprezentowane są np. w komitetach doradczych d. s. wspólnej polityki rolnej od 1970 r. [70]. Z reguły komitety te nie posiadają prawa do samodzielnego wydawania opinii, a jedynie czynią to na żądanie lub za zgodą organu głównego. Ich zasadniczym zadaniem jest reprezentowanie interesów różnych grup zawodowych i organizowanie świadomości tych środowisk w skali międzynarodowej. Wydaje się, że rolę tę spełniają należycie, natomiast ich realny wpływ na podejmowanie decyzji jest bez porównania mniejszy niż wpływ grup ekspertów rządowych, powoływanych niekiedy *ad hoc*, działających przy Komisji.

Co się tyczy komitetów zarządzających i regulacyjnych, Komisja, a zwłaszcza Zgromadzenie, popiera procedurę komitetu zarządzającego jako najbardziej operatywną i najmniej krępującą dla Komisji. Zgromadzenie, konsultowane przez Radę, często postulowało zmianę — zawartej w projekcie aktu Rady — procedury komitetu regulacyjnego na procedurę komitetu zarządzającego [71]. W 1969 r. w jednej ze swych opinii Zgromadzenie postulowało nawet — bez skutku — aby w przypadku różnicy zdań między Komisją a jednym z komitetów zarządzających ustanowić konsultację Zgromadzenia [72].

Według oficjalnych statystyk [73], komitety zarządzające i komitety re-

[69] R. H. Lauwaars, *op. cit.*, ss. 198 - 199; *La Commission ...*, *op. cit.*, s. 172.
[70] JO C 6/71.
[71] JO C 65/70, JO C 2/74, JO 201/66 s. 3447, JO C 111/75.
[72] JO C 2/70.
[73] Dane szczegółowe: JO C 57/71, a od 1972 r. w raportach rocznych z działalności Wspólnot.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1976 IZ Instytut Zachodni

gulacyjne, działające w sektorze rolnym, wydały od początku ich istnienia (1962) do końca 1975 r. ponad dziesięć tysięcy opinii pozytywnych, siedem negatywnych, a w ponad ośmiuset przypadkach nie wydały żadnej opinii wskutek niewyłonienia wymaganej większości.

Co się tyczy komitetów regulacyjnych w sprawach celnych, to — według danych do połowy 1971 r. — wydały one łącznie 105 opinii pozytywnych, jedną negatywną (komitet d. s. czynnego obrotu uszlachetniającego), a jeden raz nie zdołano wydać opinii (komitet d. s. pochodzenia towarów) [74]. W obu ostatnich przypadkach Rada nie zdołała wyłonić wymaganej większości umożliwiającej podjęcie odmiennej decyzji.

Komitet Europejskiego Funduszu Rozwoju do końca 1967 r. wydał 219 opinii pozytywnych jednomyślnie, 11 pozytywnych kwalifikowaną większością, w 7 przypadkach wnioski zweryfikowano, a jedynie w 5 przypadkach wnioski zostały przez Komitet odrzucone [75].

Jeden z autorów [76] podaje, że do 1973 r. komitety, wydające opinie wywierające wpływ na tok podejmowania decyzji przez organy główne, tylko 20 razy ustosunkowały się negatywnie do przedstawionych im projektów (ok. 0,3% wszystkich wydanych opinii). Do Rady Ministrów, jako instancji apelacyjnej, dotarło (do 1973 r.) w wyniku opinii negatywnych albo braku opinii 11 decyzji lub wniosków Komisji i tylko w jednym przypadku Rada zmieniła decyzję Komisji; chodziło o decyzję powziętą wbrew negatywnej opinii jednego z komitetów zarządzających [77]. W pozostałych przypadkach Rada albo poparła decyzję (wniosek) Komisji, albo nie zdołała wyłonić wymaganej większości.

Zebrania komitetów zarządzających (regulacyjnych) następują zazwyczaj po posiedzeniu — złożonej z tych samych osób — odpowiadającej grupy ekspertów narodowych działającej przy Komisji; w ten sposób od swobodnej dyskusji przechodzi się do głosowania ważonego, zgodnie z art. 148 § 2. Charakterystyczne jest, że podczas tzw. kryzysu luksemburskiego w 1965 r., kiedy to Francja bojkotowała posiedzenia Rady, jej przedstawiciel nie opuszczał posiedzeń komitetów zarządzających [78].

---

[74] Dane za: JO C 1/1972 (pytanie pisemne nr 265/71).

[75] N. Délorme, *L'association des Etats africains et malgache à la CEE.* Paris 1972, s. 161.

[76] H. Schmitt von Sydow, *Die Zusammenarbeit nationaler und europäischer Beamter in den Ausschussen der Kommission.* „Europarecht" nr 1/1974, s. 66.

[77] *Ibidem,* s. 67, oraz pytanie pisemne w Zgromadzeniu nr 339/72 (JO C 73/73). Chodzi tu o rozporządzenie nr 46/63 EWG z 30 maja 1963 (JO 83/63, s. 1567).

[78] J. H. Kaiser, *Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften,* „Europarecht" nr 1/1966, s. 14.

Przegląd Zachodni, nr 5-6, 1976 IZ Instytut Zachodni

Wydanie opinii przez komitet zarządzający (regulacyjny) poprzedza dyskusja nad projektem decyzji Komisji będącym punktem wyjścia do dalszych zmian, na które Komisja się zgadza albo nie i które zostaną pozytywnie albo negatywnie zaopiniowane. Taktyka Komisji, polegająca na wycofywaniu projektu decyzji, gdy tylko istnieje obawa wydania opinii negatywnej przez komitet, spotyka się z głosami krytycznymi, które starają się dowieść, że procedura komitetowa przyczynia się w rzeczywistości do erozji uprawnień przyznanych Komisji [79].

W praktyce na każdym posiedzeniu danego komitetu opiniuje się kilka projektów i nie zawsze jest czas na dokładne rozważenie każdego sformułowania. Nierzadko dyskusja ogranicza się do uzyskania przez członków komitetu odpowiedzi na powstałe wątpliwości lub niejasności. Zdarza się również, że stosowana jest procedura tzw. punktów „A" (jak w Radzie). W Komitecie Europejskiego Funduszu Rozwoju formułuje się w ten sposób ok. 30% opinii [80], co — jak się wydaje — wynika ze szczegółowości projektów finansowych dla krajów stowarzyszonych.

Zestawiając doświadczenia praktyki i zarzuty o asekuranctwie Komisji, trzeba stwierdzić, że przedstawiciele państw w komitetach (specjaliści i funkcjonariusze ministerialni) w co najmniej równym stopniu dążą do unikania sytuacji, w której sprawa mogłaby się dostać na forum Rady i w przypadku utrzymującej się różnicy zdań skłonni są raczej przychylić się do stanowiska Komisji. Tendencję tę należy tłumaczyć dwojako. Po pierwsze, specjaliści działający w komitetach uwzględniają w szerszym stopniu interesy Wspólnoty w danej dziedzinie, co może wynikać z ich, często długoletniej, współpracy z Komisją. Po drugie zaś, niechętnie wystawiają się na ryzyko decyzji podjętych w Radzie (przygotowanych w *Coreper*) przez polityków (a więc nie specjalistów w danej dziedzinie), którzy z różnych względów gotowi są pójść na kompromisy i zdezawuować komitet. Wobec niepewności co do stanowiska innego gremium przedstawicieli państw (Rada Ministrów) istnieje tendencja do niewypuszczania sprawy z rąk. Stąd m. in. mała ilość opinii negatywnych [81].

Oryginalność komitetów zarządzających (regulacyjnych) polega również na ich nietypowej pozycji w strukturze instytucjonalnej EWG. Są one ustanawiane przez Radę, natomiast funkcjonują przy Komisji, któ-

[79] *The Fifth International Congress of European Law, Berlin, September 23 - 26, 1970;* cyt. za sprawozdaniem w „Common Market Law Review" vol. 8 (1971), s. 270.

[80] H. Schmitt von Sydow, *op. cit.*, s. 66; por. też art. 3 § 4 regulaminu Komitetu Europejskiego Funduszu Rozwoju funkcjonującego w ramach konwencji o stowarzyszeniu z Yaounde z 20 lipca 1963.

[81] Wywód za Schmitt von Sydow, *op. cit.*

ra kieruje całością ich prac (zwołuje posiedzenia, ustala porządek obrad, prowadzi sekretariat). Komitety uchwalają samodzielnie swe regulaminy. Wpływ Rady na ich działalność jest więc ograniczony i sprowadza się właściwie do utworzenia oraz ewentualnego rozwiązania określonego komitetu.

W związku z tym zagadnieniem warto wspomnieć o istnieniu organów pomocniczych EWG, które ze względu na szczególne znaczenie są do pewnego stopnia niezależne od jednego organu głównego [82]. Niezależność. ta wyraża się m. in. w ten sposób, że jeżeli danemu organowi przewodniczy reprezentant Rady, to sekretariat prowadzi Komisja — i na odwrót.

Z naszych rozważań dotyczących organów pomocniczych EWG wynika, że:

— wobec braku przepisów statutowych i regulaminowych, Rada i Komisja mają prawo ustanawiać organy pomocnicze poprzez zastosowanie teorii kompetencji dorozumianych, niezależnie od istnienia art. 235,

— ustanowienie organu pomocniczego nie może naruszać równowagi instytucjonalnej organów głównych przewidzianej w Traktacie,

— organy pomocnicze EWG nie dysponują prawem podejmowania decyzji, chociaż ich uchwały wywierają niekiedy wiążący wpływ prawny na tok podejmowania decyzji przez organy główne.

Można sądzić, że struktura i procedura organów głównych i pomocniczych EWG stanowi przejaw nowych form działania niektórych organizacji międzynarodowych, zwłaszcza gospodarczych.

---

[82] Np. Komitet gubernatorów banków centralnych, Komitet polityki gospodarczej, Komitet monetarny z art. 105. Bliżej M. Ayral, *op. cit.*, in fine.