

# Krystyna Pawłowicz

---

## "Organizacja międzynarodowa" i "prawo" przez nią stanowione w świecie zasad Konstytucji RP

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 2/3, 53-81

---

2002

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Krystyna Pawłowicz\**

## **„ORGANIZACJA MIĘDZYNARODOWA” I „PRAWO” PRZEZ NIĄ STANOWIONE W ŚWIECIE ZASAD KONSTYTUCJI RP**

### 1. UWAGI OGÓLNE

W dyskusjach dotyczących włączenia Polski do struktur UE omawiane są wyprzedzająco różne mogące się pojawić zagadnienia technicznoprawne. Niezbyt często jednak analizuje się w literaturze wspólnotowej sprawę członkostwa Polski w Unii z punktu widzenia głównych ustaleń współczesnego polskiego konstytucjonalizmu, doktryny prawa i orzecznictwa TK. W ich świetle, funkcjonowanie polskiego państwa i prawa opierać się winno na standardach demokratycznego państwa prawa, tzn. m.in. na zasadzie trójpodziału władz i legalizmu ich działania, nadrzędności organu przedstawicielskiego nad aparatem wykonawczym, demokratycznym systemie wyborów, nadrzędności konstytucji i ustaw, sądownictwie konstytucyjnym i administracyjnym, ochronie praw i wolności jednostki, zasadzie niepodległości i suwerenności Narodu, hierarchicznej budowie systemu źródeł prawa i usytuowaniu aktów stanowionych przez parlament (konstytucji i ustaw) na szczycie tej hierarchii, jak też zasadzie wyłączności ustawy w sprawach podstawowych, np. dotyczących prawnej sytuacji obywatela. Zasady te uznano za najbardziej fundamentalne i na nich oparto w 1997 Konstytucję RP<sup>1</sup>. Przedmiotem analizy będą pojęcia „organizacja mię-

---

\* Dr Krystyna Pawłowicz – adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

<sup>1</sup> J. Oniszcuk, *Zasady kardynalne państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia i Materiały” t. I, Warszawa 1995, s. 145; zob. też: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 54 i n. Według

dzynarodowa” i „prawo” przez nią stanowione zawarte w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP (dalej: K) i ocena tego przepisu w świetle konstytucyjnych zasad RP.

## 2. ORGANIZACJA MIĘDZYNARODOWA

Zakres podmiotowy terminu „organizacja międzynarodowa” nie został w Konstytucji określony, choć wiadomo, iż ustawodawcy chodziło o stworzenie podstaw prawnych dla związków Polski z UE. Art. 90 ust. 1 K pozwala na przekazanie tej organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, w tym uprawnienia prawodawcze, zaś wg reguł art. 91 ust. 3 prawo przez tę organizację stanowione będzie stosowane wprost i w prymacie w polskim porządku prawnym.

W literaturze sformułowano konieczne cechy „organizacji międzynarodowej”, której można by przekazać kompetencje organów polskiej władzy państwowej, i tym samym, która mogłaby stanowić prawo bezpośrednio obowiązujące w Polsce. Według J. Barcza status prawny takiej organizacji nie odgrywa większej roli, chociaż nie może to być „każda” organizacja lub organ. Musi to być organizacja o charakterze integracyjnym, z którą winien Polskę łączyć wspólny system wartości uniwersalnych, np. demokratyczny ustrój, przestrzeganie praw człowieka i zasad państwa prawnego. Status Polski jako członka takiej „organizacji międzynarodowej” nie musi jednak być całkowicie równoprawny. Zgodny z Konstytucją RP będzie według J. Barcza, także udział Polski w takiej organizacji (a następnie stosowanie jej prawa – KP), w której status RP będzie nierówny z innymi państwami<sup>2</sup>.

Rzeczywiście, UE ma charakter integracyjny i status prawny jej członków jest nierówny, co zresztą spotkało się z krytyką Senatu RP<sup>3</sup>.

---

L. Morawskiego niektóre z wymienionych zasad są fikcyjne i martwe, np. teoria podziału władz, rozdziału funkcji tworzenia i stosowania prawa. Zdaniem autora, we współczesnych państwach tworzenie prawa stało się przedsięwzięciem kolektywnym, w którym na różnych zasadach kooperują ze sobą legislatura, egzekutywa i sądy. Zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 198, 221.

<sup>2</sup> J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa UE w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 209, 211.

<sup>3</sup> Uchwała Senatu RP z 16.4.1998 r., MP z 1998 r., Nr 12, poz. 201.

UE nie spełnia jednak trzeciej ze wskazanych, koniecznej i najważniejszej cechy „organizacji międzynarodowej”, której można by przekazać suwerenne kompetencje państwowe i której prawo mogłoby być stosowane w Polsce bezpośrednio i w pierwszeństwie w wypadku kolizji z polskimi ustawami (a w świetle orzecznictwa ETS także przed Konstytucją). Na wstępie wymienione zostały podstawowe zasady państwa prawa, będące od 1997 r. także polskimi zasadami konstytucyjnymi. Jeśli zaś chodzi o organizację i funkcjonowanie UE, to w porównaniu z ustrojowymi zasadami państwa polskiego wykazują one poważne różnice, które nie pozwalają twierdzić, iż struktury UE i Polskę łączy „wspólny system wartości uniwersalnych” w stopniu wystarczającym, by przekazać tej „międzynarodowej organizacji” suwerenne kompetencje organów polskich, w tym do stanowienia prawa mogącego obowiązywać w Polsce bezpośrednio i w pierwszeństwie. A powody są następujące:

- a) UE oparta jest na nierównorzędnym statusie państw członków. Równie traktowanie, zd. F. Emmerta i M. Morawieckiego, dotyczy dużych państw– członków; średnio zaludnionych zaś, mniejszych dotyczy traktowanie „wielkoduszne”<sup>4</sup>,
- b) UE zorganizowana jest i funkcjonuje w oparciu o niedemokratyczne zasady. Zarzuca się jej tzw. zewnętrzny i wewnętrzny „deficyt demokratyzmu”<sup>5</sup>. Jedyne wybieralne w wyborach powszechnych organ UE – Parlament nie posiada głównych cech parlamentu narodowego, tzn. nie wybiera „rządu” UE (KE, RUE), nie nadzoruje władz wykonawczych, nie posiada samodzielnych uprawnień prawotwórczych ani inicjatywy ustawodawczej. Nawet opinie PE nie są wiążące. Zd. K. Popowicza, Parlament jest „jednym z najsłabszych organów Unii i nie ma sojuszników by swoje kompetencje powiększyć”<sup>6</sup>, gdyż musiałoby to odbyć się kosztem organów politycznych i wykonawczych Unii (RE, RUE, Komisji). Sama Unia jest pomysłem polityków, inicjatywą „odgórną”. Wobec znikomej roli Parlamentu i inicjatywy „oddolnej”, społecznej, wybory do tego organu cechuje bardzo niska i malejąca frekwencja<sup>7</sup>. Niedemokratyczne wyżej (i dalej) wymienione zasady organizacji i funkcjonowania Unii są istotą i głównym przedmiotem postanowień Traktatów założycielskich i nie zmienia tego deklaracja art. 6 [F] TUE, głosząca wbrew najważniejszym regulacjom Traktatów i orzecznictwu ETS, że „Unia zbudowana jest

---

<sup>4</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999, s. 71.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 170.

<sup>6</sup> K. Popowicz, *Podstawy instytucjonalno-prawne UE*, Warszawa 1998, s. 62.

<sup>7</sup> Por. dane [w:] A. Podraza, *Unia Europejska*, Lublin 1999, s. 112.

na zasadzie wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa...” i, że „Unia szanuje tożsamość narodową swoich państw członków”. Realniej charakteryzuje Unię ust.4 art. 6 TUE mówiący, że „Unia zapewnia **sobie** środki niezbędne do osiągnięcia **swoich** celów i prowadzenia **swoich** kierunków działania (podkreślenia własne).

- c) Zasada trójpodziału władz w UE nie obowiązuje<sup>8</sup>. Według F. Fugmanna, „jest wątpliwe by państwa członkowskie w celu realizacji zasady demokracji i podziału władz zdecydowały się udzielić Parlamentowi prawdziwej kompetencji dla współdecydowania”<sup>9</sup>. Głównym organem prawodawczym i równocześnie wykonawczym jest Komisja, której skład pochodzi z politycznych nominacji. Parlament ze swą strukturą, zd. F. Emmerta i M. Morawieckiego, „w ogóle nie odpowiada podstawowym wymaganiom demokratycznym” (s. 171). Rada Europejska złożona z szefów państw i rządów będąca najważniejszym politycznym podmiotem określającym kierunki działań UE nie ma demokratycznej legitymacji do sprawowania funkcji władczych we Wspólnotach<sup>10</sup>. Mimo, iż przepisy TWE (art. 7–9) nie wymieniają jej wśród organów Wspólnot to *de facto* taką rolę pełni.
- d) Realizowany przez Unię cel pełnej integracji odrzuca postulaty narodowe i niepodległościowe, fundamentalne dla pokojowej współpracy międzynarodowej. Przejawy narodowej tożsamości i suwerenności są tłumione i rugowane jako sprzeczne z celem UE, szczególnie przez orzecznictwo ETS<sup>11</sup>. Ewolucja WE zmierza do pogłębienie

---

<sup>8</sup> Por. np. M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 10–13. O nieistnieniu podziału władzy i organów na legislacyjne i wykonawcze i braku wyraźnego instytucjonalnego rozróżnienia legislatywy od egzekutywy zob. też M. Lis [w:] *Wspólnoty Europejskie wybrane problemy prawne. Cz. II*, pod red. J. Kolasy, Wrocław 1995, s. 50 oraz przypis 2 na tej stronie. Por. też uwagi J.A. Wojciechowskiego, *Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1996, s. 38.

<sup>9</sup> *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, pod red. M. Dausesa, Warszawa 1999, s. 4, przypis 1.

<sup>10</sup> J. A. Wojciechowski, op. cit., s. 26.

<sup>11</sup> ETS za niezgodne z prawem UE uznaje w swym orzecznictwie np. wszelkie oznaczenia towarów wskazujące na produkcję danego towaru w konkretnym kraju członkowskim jako naruszające unijne swobody. Zob. np. wyrok ETS z 24.11.1982 r. w sprawie 249/81 *Komisja v. Irlandia* [1982] ECR 4005 w której zabroniono Irlandii oznakowań „Kupuj irlandzkie”. Trybunał uznał, iż organizowanie kampanii promującej sprzedaż i kupowanie produktów irlandzkich na terytorium Irlandii, naruszyło jej traktatowe zobowiązania. Niemcy oczekują na zakaz ETS stosowania oznaczenia „Niemiecki znak jakości” (zob. opinia Rzecznika Generalnego z 14.3.2002 r. w sprawie C–325/00 *Komisja v. Niemcy* (jeszcze nieopublikowana). Polskie narodowe znaki jakości „Polska Zdrowa

nia procesów integracyjnych, co logicznie oznacza oczekiwanie zrzekania się przez państwa członkowskie kolejnych fragmentów swych suwerennych kompetencji w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych na rzecz organów Wspólnot, co ułatwi istotnie rezygnacja w coraz większym zakresie z zasady jednomyślności przy podejmowaniu decyzji. WE będąc instytucjonalnym fundamentem UE realizują jej strategiczny cel, jakim jest „rzeczywista unia”, w drodze do której „państwa członkowskie Wspólnot **całokształt** swoich stosunków przekształca w Unię Europejską”<sup>12</sup>. Istotą i sensem tej struktury integracyjnej jest odpowiednio, zgodnie z orzecznictwem ETS, sukcesywne ograniczanie suwerennych uprawnień państw członkowskich (być może do całkowitego ich wchłonięcia) na korzyść Wspólnoty. W sprawach wytoczonych przez Komisję Europejską Francji i Włochom, ETS rozwijając swą tezę o suwerenności Wspólnoty (nie mającej zresztą oparcia w przepisach Traktatów) dodał, że przekazanie Wspólnotie swych praw i władzy przez państwa członkowskie pociąga za sobą „**definitywne** ograniczenie tych praw suwerennych” co oznacza, że zwrot raz przekazanych Wspólnotie suwerennych kompetencji możliwy jest już tylko, gdy wyraźny przepis traktatowy na to zezwoli<sup>13</sup>. Znając cel UE i Wspólnot jest to możliwość tylko teoretyczna.

Jedną z cech organizacji integracyjnej jaką są Wspólnoty jest możliwość podejmowania przez nie decyzji, które mogą zobowiązywać państwa członkowskie (pozbawione już wcześniej znacznych części swej suwerenności) do określonego zachowania wbrew ich woli<sup>14</sup>. Działania WE nie muszą przy tym wyraźnie wynikać z Traktatów, gdyż w myśl poglądów o „domniemaniu kompetencji” i brzmienia klauzuli np. art. 308 TWE, WE może podejmować środki, które sama uzna za właściwe dla realizacji celu (interesu) Wspólnoty.

Zdaniem C. Mika, „suwerenność oznacza władzę pierwotną, nie nadaną, która powinna być legitymowana demokratycznie”<sup>15</sup>. „Defini-

---

Żywność”, „Teraz Polska” czy „Dobre bo polskie”, zd. niektórych, także nie są zgodne z prawem unijnym i po wejściu Polski do Unii będą musiały zniknąć. Zob. M. Kondrat, *Irlandia już przegrała, Niemcy czekają na wyrok*, „Rzeczpospolita”, z 15.4.2002 r., s. C. 3. Charakterystyczne dla omawianej sprawy są też w szczególności organizacja i zasady działania Parlamentu Europejskiego czy pojęcie tzw. „interesu Wspólnoty”

<sup>12</sup> J. Galster [w:] J. Galster, Z. Witkowski, *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Toruń 2002, s.145 i n.

<sup>13</sup> Sprawa 48/71 *Komisja v. Włochy* [1972] ECR 529 i 7/71 *Komisja v. Francja* [1971] ECR 1003; zob. szerzej przyp. 65.

<sup>14</sup> R. Streinz, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 48.

<sup>15</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 270.

tywne” więc przekazywanie swej suwerenności na arbitralnych warunkach (ale dobrowolnie!) przez państwa na rzecz niedemokratycznych struktur WE pretendujących do roli „super-państwa” czy też „supersuwerena” jest niezrozumiałym i głęboko patologicznym zjawiskiem w praktyce współczesnych państw (szczególnie europejskich).

Wśród skutków „przekazania organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” C. Mik (w polskich realiach) wymienia m.in.:

- otwarcie polskiego systemu prawnego na akty prawne tej organizacji *sensu largo*,
- nieuchronne ograniczenie lub nawet pozbawienie swobody działania organów krajowych i modyfikacja relacji między nimi,
- zmianie ulegnie zwłaszcza położenie parlamentu narodowego, ale też rządu, sądów i innych organów,
- ew. konieczność modyfikacji Konstytucji, co mocno zredukuje politycznie pozycję parlamentu,
- ograniczenie odpowiedzialności polskich ministrów za sposób głosowania w Radzie UE (przeciwko interesom polskim),
- ograniczenie funkcji prawodawczej Sejmu. Parlament **nie** będzie mógł przyjmować ustaw w sferze objętej rozporządzeniami wspólnotowymi. Jego rola sprowadzi się do wprowadzania w życie, w oznaczonym czasie, konkretnych dyrektyw wspólnotowych, a rząd będzie zobowiązany poinformować o tym Komisję Europejską,
- rola parlamentu przy zawieraniu umów międzynarodowych ulegnie osłabieniu w zakresie, w jakim WE samodzielnie negocjują i zawierają takie umowy ze skutkiem dla wszystkich państw członkowskich. Parlament polski utraci w sferze wyłącznej kompetencji Wspólnot bezpośrednią polityczną kontrolę nad tymi procesami negocjacyjnymi, gdyż będzie je prowadziła Komisja Europejska, a nie Rząd RP. Np. w sprawach podobnych do tranzytu do i z Kaliningradu przez Polskę, w przyszłości decydować będzie za Polskę Komisja Europejska,
- zadaniem Rady Ministrów pozostanie funkcja kierownicza w zakresie czuwania, by współpraca między organami polskiej administracji rządowej i ich odpowiednikami z UE przebiegała zgodnie ze standardami **tam** wymaganymi. Akty wykonawcze RM będą musiały być wzorowane na prawie integracyjnym, tym samym ograniczona zostanie funkcja prawodawcza polskiego rządu,
- projekty aktów prawnych dotyczących spraw finansowych, a szczególnie budżetu będą musiały odzwierciedlać wymogi stawiane przez UE (co do deficytu budżetowego, długu publicznego, poziomu inflacji). Będą musiały uwzględniać stanowisko Europejskiego Banku Centralnego,

- utracona zostanie swoboda działania RM w niektórych kwestiach porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego,
- w stosunkach międzynarodowych, działalność polskiego rządu ulegnie ograniczeniu ze względu na wspólne, wspólnotowe linie przewodnie, strategie, działania i stanowiska, które niezależnie od polskich interesów będą Polskę obowiązywać<sup>16</sup>.

Warto przypomnieć, iż ani Traktaty, ani Konstytucja RP nie zakreślają żadnej granicy, poza którą przekazanie suwerennych uprawnień byłoby już niedopuszczalne, jako grożące bytowi odrębnego państwa. O ile stanowisko WE jest tu zrozumiałe (cel integracyjny), to sformułowania art. 90 ust. 1 Konstytucji RP mają cechy przepisu o samodestrukcji i samolikwidacji suwerennego państwa.

- e) Pochodne prawo wspólnotowe nie ma uporządkowanej budowy hierarchicznej, jest zagmatwane w swych formach i stanowione w skomplikowanych, niedemokratycznych procedurach (zob. dalej).
- f) Nie łączy, lecz istotnie dzieli Polskę od struktur UE nie tylko wskazany wyżej system zasad ustrojowych, lecz również system wartości moralnych, sprawy światopoglądowe i kulturowe dotyczące religii, rodziny i wychowania, aborcji, eutanazji, początku i końca życia ludzkiego itp., które w Polsce składają się na pojęcie godności i praw człowieka i które w Konstytucji RP i ustawodawstwie zwykłym rozumiane i uregulowane są odmiennie od realizowanych w Unii. Np. Karta Praw Podstawowych UE nie uwzględnia religii jako elementu europejskiego dziedzictwa<sup>17</sup>. PE zaleca członkom Unii oraz kandydatom (m.in. Polsce) działania sprzeczne z polskimi standardami prawnymi i obyczajowo-religijnymi. Uchwała z 2.7.2002 r. zaleca np. legalizację aborcji, na co Komisja Europejska Sejmu RP przyjęła oświadczenie sprzeciwiające się tej uchwale<sup>18</sup>. PE domagał się też umożliwienia homoseksualistom zawierania małżeństw oraz adopcji przez nich dzieci. Parlamenty niektórych państw członkowskich zalegalizowały te prawa, podobnie jak eutanazję, które polska opinia publiczna odrzuciła. 17.7.2002 r., Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec orzekł o zgodności z niemiecką konstytucją ustawy o urzędowej rejestracji

---

<sup>16</sup> To wszechstronne wyliczenie następstw przekazania suwerennych kompetencji przez Polskę na rzecz Wspólnot [za:] C. Mik, op. cit., s. 813–819.

<sup>17</sup> S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych. W jakim języku o Bogu*, „Rzeczpospolita”, 5.4.2002 r., s. C.3

<sup>18</sup> Zob. treść uchwały PE pt. „*On sexual and reproductive health and rights*”, oraz notatki prasowe z 3.7.2002 r., np. J. Bielecki, *Aborcja powinna być legalna*, „Rzeczpospolita” z 4.7.2002 r.; sygn. SARZ., *Aborcyjna niezgoda*, „Życie” z 4.7.2002 r., s. 4.



związków homoseksualnych (i różnych uprawnień w niej zawartych). Radykalnie odmienne od unijnego stanowisko wobec wskazanych spraw prezentuje nie tylko polski parlament, ale też w imieniu polskich katolików (czyli przeważającej części społeczeństwa) Kościół w Polsce<sup>19</sup>. Niektóre społeczeństwa UE, np. Francja nazywają dziś siebie krajami laickim, otwarcie odcinając się od wartości chrześcijańskich i katolickich. Próby odwołania się w parlamencie przyszłej konstytucji „europejskiej” do chrześcijańskich korzeni Europy określane są w Unii jako „prowokacja” lub „razizm”<sup>20</sup>. Prezydent J. Rau na spotkaniu prezydentów Europy Środkowej w marcu 2000 r. w Gnieźnie wezwał do poszukiwania „pozareligijnej koncepcji człowieka”, którą umiejscawiał poza Dekalogiem<sup>21</sup>. Polska Konstytucja z 1997 r. będąca wynikiem narodowego konsensusu w swej preambule odwołanie do wartości religijno-duchowych zawiera.

Tylko prawu tworzonemu w ramach „pierwszego filaru”, tj. trzech Wspólnot (gospodarczej, węgla i stali oraz energii atomowej), przysługuje miano „prawa wspólnotowego” oraz bezpośrednia skuteczność i prymat przed prawami krajowymi<sup>22</sup>. Odpowiednio, tylko organy realizujące cele Wspólnot pierwszego filaru mogą wydawać „prawo” wspólnotowe o wspomnianej skuteczności, o którym mowa w art. 91 ust.3 K. Porozumienia zaś państw członkowskich zawarte w ramach współpracy pozostałych dwu „filarów” są „normalnymi” umowami międzynarodowymi i aktom w ich ramach przyjętym nie przysługuje bezpośrednia skuteczność<sup>23</sup>.

Charakter prawny „organizacji międzynarodowej” jaką jest UE jest trudny do zdefiniowania i zaklasyfikowania. Unia grupuje dziś 15 państw i trzy Wspólnoty, które same członkami Unii nie są. Według art.1 [A] TUE, zd. ostatnie: „Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy ustanowionymi niniejszym Traktatem...”<sup>24</sup>. Unia nie ma osobowości prawnej, choć posiadają ją Wspólnoty tworzące Unię. TWE powołał też bezpośrednio kilka organów posiadających osobowość prawną (Europejski Bank Centralny –

---

<sup>19</sup> Zob. dokument z 316 Zebrania Plenarnego Konferencji Episkopatu Polski z 20–21.3.2002 r. pt. *Biskupi Polscy wobec integracji europejskiej*.

<sup>20</sup> Por. np. korespondencja J. Bieleckiego z Brukseli, *Spór o europejską duszę*, „Rzeczpospolita” z 8.7.2002 r., s. A 6.

<sup>21</sup> Według komunikatu PAP z 18–19.3.2000 r.

<sup>22</sup> 23.7.2002 r. wygaś Traktat ustanawiający EWWiS.

<sup>23</sup> M. Ahlt, M. Szpunar, op. cit., s. 5; F. Emmert, M. Morawiecki, op. cit., s. 55.

<sup>24</sup> Tłum. E. Wojtaszek-Mik, C. Mik.

art. 8, Europejski Bank Inwestycyjny – art. 9, Europejski Instytut Monetarny – art. 117). Na mocy TWE, lecz nie przez sam Traktat, tj. na podstawie art. 308 można powoływać i powołano kolejną grupę organów wspólnotowych posiadających osobowość prawną w formie agencji, fundacji, centrów, biur itp.<sup>25</sup> Wspólnoty dysponują też licznymi organami nie posiadającymi osobowości prawnej. Zdaniem wielu autorów dotychczas nie udało się zadowalająco zdefiniować prawnomiędzynarodowego statusu „organizacji międzynarodowej” (ponadnarodowej?) jaką jest dzisiaj UE<sup>26</sup>. Według g zaś J. C. Jacqué, „nie jest łatwo określić naturę prawną Wspólnot, które wydają się być państwem znajdującym się w trakcie nie zakończonego procesu powstawania”<sup>27</sup>. Wszystkie te okoliczności stwarzają problemy związane ze stosowaniem art. 91 ust. 3K w zakresie interpretacji pojęcia „organizacja międzynarodowa”, którą w opinii literatury Unia Europejska – w tradycyjnym znaczeniu pojęcia „organizacja międzynarodowa” – nie jest. Określana jest coraz częściej jako państwo – Euroland, czy organizacja „ponadnarodowa”, „związek państw”, „konfederacja” itp. wymykające się analizom tradycyjnego prawa międzynarodowego<sup>28</sup>. UE nie będąc „organizacją międzynarodową” w ścisłym znaczeniu tego pojęcia, lecz klasyfikowaną z reguły jako organizacja „ponadnarodowa”, „twór *in statu nascendi*”, „państwo w procesie powstawania”, itp., nie mając osobowości prawnej (mają ją Wspólnoty) nie może być w zasadzie uznawana za ewentualnego beneficjenta przepisów art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 polskiej Konstytucji. Może być nim tylko „organizacja międzynarodowa”, nie zaś np. jakiś „twór” czy „państwo” w procesie powstawania. Cechy „organizacji międzynarodowych” spełniają natomiast odrębne trzy Wspólnoty, tworzące razem tzw. pierwszy filar UE. Autorom Konstytucji polskiej chodziło zapewne o przygotowanie pola prawnego dla akcesji do UE, jednak nie wykonano tego poprawnie od strony terminologicznej, lub nie zdawano sobie sprawy z rzeczywistego charakteru UE.

Każda organizacja działa poprzez swoje organy, którym przypisane są w aktach założycielskich szczegółowe kompetencje (m.in. prawo-

---

<sup>25</sup> Np. Europejski Fundusz Inwestycyjny, Europejska Agencja Współpracy, Europejskie Biuro ds. Badania Leków itp. Zob. szerzej: K. Lenaerts, P. Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1998, s. 211.

<sup>26</sup> M. Ahlt, M. Szpunar, op. cit. s. 4–5. Por. też uwagi J. Galstera [w:] J. Galster, Z. Witkowski, *Kompendium wiedzy o UE*, Toruń, 1996, s. 113–119.

<sup>27</sup> [Za:] K. Wójtowicz, *Istota i źródła prawa wspólnotowego; Konsekwencje dla prawa krajowego* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, s. 146.

<sup>28</sup> Przegląd stanowisk w tym względzie, zob. C. Mik, op. cit., s. 91–100; R. Streinz, op. cit., s. 48 i in.; J. Barcz [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2002, s. 51 i n. oraz s. 67 i n.

dawcze) dla realizacji celów organizacji. Znaczenie podstawowe mają przepisy art. 7–9 TWE wymieniające podmioty wspólnotowe o różnym charakterze prawnym. Według art. 7 ust. 1 TWE „wykonywanie zadań powierzonych Wspólnocie wykonują Parlament, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy”, dla których TWE określa rozliczne kompetencje. Wg art. 7 ust. 2 TWE, Rada i Komisja korzystają z pomocy Komitetu Gospodarczego i Społecznego oraz Komitetu Regionów wykonujących funkcje konsultacyjne. Artykuły 8 i 9 TWE ustanawiają dodatkowo Europejski System Banków Centralnych, Europejski Bank Centralny oraz Europejski Bank Inwestycyjny. TWE przewiduje dla nich szereg istotnych kompetencji. Oba banki posiadają osobowość prawną.

Prawo pierwotne UE nie definiuje pojęcia „organu”. Traktaty, zależnie od wersji językowej używają zamiennie terminów „organ” (ang.) i „instytucja” (franc.), podobnie jak w literaturze. Z reguły za „organy” (instytucje) Wspólnot uważa się pięć podmiotów wskazanych w art. 7 ust. 1 TWE (zob. wyżej), zwane przez różnych autorów „głównymi”. Z kolei F. Emmert i M. Morawiecki rozróżniają w świetle TWE pięć organów (z art. 7 ust. 1) oraz „kilka instytucji” do których zaliczyli m.in. Agencję Lekarstw, Europejski Urząd Znaków Firmowych, Agencję Ochrony Środowiska, Urząd ds. Obserwacji Narkotyków, Biuro Inspekcyjne Kontroli Weterynaryjnej i Ochrony Roślin, Europejski Instytut Walutowy i in. (s. 58 i 61).

Piśmiennictwo dzieli z reguły organy/instytucje Wspólnot na trzy kategorie: główne, pomocnicze (uboczne, doradcze), oraz wyspecjalizowane. W samych Traktatach takich określeń nie używa się. TWE w części I pt. Zasady wyróżnia tylko organy „działające w granicach uprawnień przyznanych Traktatem” (art. 7 ust. 1, art. 8, art. 9) oraz instytucje „pełniące funkcje doradcze” (art. 7 ust. 2– Komitety). Można się tylko domyślać, iż w pierwszym przypadku chodzić będzie o organy o uprawnieniach władczych (np. Komisja, Rada, EBC) lub których udział w niektórych procedurach unijnych jest obowiązkowy (np. Parlament czy Trybunał Obrachunkowy).

Krąg organów wspólnotowych wskazanych w części pt. Zasady TWE nie jest jednak zamknięty. Poza organami i dwoma Komitetami z art. 7–9 TWE, dalsze przepisy TWE, np. art. 79, 147, 114 ust. 1 i ust. 2, powołują kolejne Komitety (np. Doradczy ds. Transportu, Europejskiego Funduszu Socjalnego, Monetarny, Ekonomiczny i Finansowy). Art. 117 TWE ustanawia kolejny „organ”, tj. Europejski Instytut Monetarny posiadający osobowość prawną i bardzo istotne uprawnienia władcze. M.in. do koordynowania polityki pieniężnej państw członkowskich, nadzorowania Europejskiego Systemu Walutowego. EMI przy-

gotowuje instrumenty jednolitej polityki pieniężnej, opracowuje reguły operacji podejmowanych przez krajowe banki centralne w ramach ESBC i in. Poza podmiotami powołanymi wprost przez TWE, wiele organów wspólnotowych powoływanych jest na podstawie ogólnej klauzuli zawartej w art. 308 TWE, gdy Traktat nie przewiduje uprawnień uznanych za potrzebne w praktyce. Wtedy dla realizacji „celów Wspólnoty” organy WE mogą „podejmować konieczne środki” (w innych tłumaczeniach: „przyjmować właściwe przepisy”)<sup>29</sup>. Art. 308 TWE dopuszcza coś, co niektórzy autorzy nazywają „domniemaniem kompetencji”<sup>30</sup>. Jak wiadomo jednak, taki sposób powoływania organów publicznych i ustalania ich zadań, zgodnie ze standardami państwa prawa, a szczególnie zasadą legalizmu działania wszelkich organów publicznych, został odrzucony w orzecznictwie polskich TK, NSA, SN oraz doktrynie prawa. Domniemania i interpretacje na rzecz wolności z istoty nie służą podmiotom publicznym i wtórnym. ETS jednak orzecznictwem swym praktykę „domniemania kompetencji” uzasadnia<sup>31</sup>. Właśnie w trybie art. 308 TWE utworzono wiele kolejnych organów wspólnotowych (agencji, biur, instytutów), np. Europejskie Biuro Harmonizacji Rynku Wewnętrznego, Europejską Agencję BHP i in.

Poza wskazanym trybem, Komisja, Rada czy PE na mocy swych wewnętrznych kompetencji organizacyjnych utworzyły wiele urzędów i instytucji podporządkowanych, np. Urząd Statystyczny, Urząd Publikacji Urzędowych, Biuro Inspekcji Weterynaryjnej, wśród których niektóre posiadają osobowość prawną<sup>32</sup>.

O ile akty założycielskie WE poprzestają na zarysowaniu kręgu jej głównych organów, to praktyka wspólnotowa dla „integracyjnych celów” rozlegle rozbudowała, zróżnicowała i pogmatwała struktury organizacyjne pomijając przy tym teoretyczne względy poprawności form prawnych, możliwości powoływania organów (pozastatutowych, pomocniczych, podległych, równoległych itp.) stosując koncepcje tzw. ograni-

---

<sup>29</sup> Pierwsze sformułowanie według tłumaczenia [w:] *Traktat o UE, Traktat ustanawiający WE wraz z komentarzem*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2002; drugie według: E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Traktaty europejskie, Zakamycze 2000*. Według drugiego z tłumaczeń art. 308 TWE brzmi: „Jeśli działanie Wspólnoty wydaje się niezbędne dla osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a w niniejszym Traktacie nie przewidziano kompetencji do działania wymaganych w tym celu, Rada stanowiąc jednogłośnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje właściwe przepisy”

<sup>30</sup> Z. Brodecki [w:] *Traktat o UE, Traktat ustanawiający WE wraz z komentarzem*.

<sup>31</sup> Np. wyrok ETS z 12.7.1972 r. w sprawie 8/73 *Hauptzollant v. Massey-Ferguson* [1973] ECR 897–911, szczeg. punkty 3 i 4 uzasadnienia.

<sup>32</sup> M. Lis, op. cit., s. 52.

czonego umocowania i domniemania uprawnień. Przy tworzeniu organów decydują względy praktyki<sup>33</sup>. Na podstawie prawa wtórnego powołano kilkaset organów pomocniczych o bardzo zróżnicowanej pozycji, funkcjach, powiązaniach z organami Wspólnot i zakresie samodzielności prawnej. Według niektórych źródeł w praktyce funkcjonuje ponad 1000 różnych wyspecjalizowanych instytucji i podmiotów, które formalnie nie zostały powołane na podstawie umocowania traktatowego. Skłonność do tworzenia zdecentralizowanych instytucji i agend w UE nasila się<sup>34</sup>. Pomijanie względów prawnych przy kształtowaniu struktury organizacyjnej we Wspólnotach prowadzi do licznych kontrowersji teoretycznych związanych z definiowaniem organów, ich analizą i podziałem na główne i pomocnicze. W obecnym stanie w zasadzie nie jest możliwe zdefiniowanie pojęcia „organ” Wspólnoty, zaś wszelkie ich podziały mają charakter bardzo umowny. Niektórzy autorzy na określenie wytworzonej struktury organów Wspólnot używają określenia „kompleks organizacyjny daleko odbiegający od tradycyjnie uporządkowanych struktur instytucjonalnych”<sup>35</sup>. Inni „kompleks” ten nazwali „wspólnotowymi urządzeniami”<sup>36</sup>, tworzącymi razem bardzo pogmatwane struktury i zależności organizacyjne między Wspólnotami, będące w większości wytworem praktyki unijnej i doraźnych potrzeb. Cały ten konglomerat ponadnarodowego systemu Wspólnot o niejasnym statusie poszczególnych podmiotów i zakresie ich uprawnień oraz subsydiarnych kompetencjach, nie realizuje też klasycznej w demokracji zasady podziału władz. Według K. Lenaerta i P. Nuffela, wyraźna jest praktyka powierzania coraz to nowym organom wspólnotowych zadań wykonawczych przypisanych w zasadzie głównym organom traktatowym (także kompetencji legislacyjnych). Organy działające subsydiarnie mogą podejmować niektóre działania ustawodawcze skierowane bezpośrednio do państw członkowskich, organów lub osób (np. EBC, EBI). Jest to w ramach WE nowością, gdyż państwa członkowskie długo trzymały się zwykłej struktury organizacyjnej umożliwiającej im pewną kontrolę nad procesami decyzyjnymi i wykonawczymi. Obecnie EBI czy EBC posiadają na mocy Traktatów i statutów kompetencje ustawodawcze równorzędne z kompetencjami Rady. Środki podejmowane przez te organy nie podlegają kontroli politycznej<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Ibidem, s. 50, 103.

<sup>34</sup> F. Fugmann, op. cit., s. 6.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 103.

<sup>36</sup> J. Galster [w:] J. Galster, C. Mik, op. cit., s. 75.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 275–276.

Wiele światła na omawiane zagadnienia rzucają niektóre zasady organizacji i funkcjonowania najważniejszych organów WE wymienionych w TWE.

**Parlament Europejski** reprezentuje obywateli nie państwa ani regionów, lecz zwolenników różnych ponadkrajowych odcieni politycznych z obszaru UE. Brak jego kompetencji do stanowienia prawa sprawia, iż we WE nie działa podstawowa zasada systemu demokratycznego, iż „władza pochodzi od ludu”<sup>38</sup>. Ilość posłów z poszczególnych krajów wyznaczana jest od góry, w drodze rządowych ustaleń politycznych (silniejszy kraj więcej posłów, słabsze – odpowiednio mniej). Traktat z Nicei z 26 II 2001 r. kolejny raz „rozdzielił” mandaty w PE. Od 1.2.2004 r. dotychczasowi członkowie (15) otrzymają ich 535, zaś państwom kandydującym (12) przyznano 197 mandatów (np. Niemcy – 99, Francja, Włochy – po 72, Polska – 50, Bułgaria – 17). Ilość posłów z poszczególnych państw określa art. 190 TWE. Posłowie z poszczególnych krajów nie reprezentują w PE interesów swoich krajów, nie tworzą grup czy klubów narodowych. Włączyć się mogą w prace Parlamentu jedynie poprzez grupy i frakcje polityczno-światopoglądowe. Zamiast więc w klubach posłów polskich czy hiszpańskich, posłowie narodowi „rozpląną się” w licznych, zmiennych frakcjach skupiających posłów o odmiennych często interesach, języku i tradycjach narodowych. Np. Frakcji Europejskich Partii Ludowych, Frakcji Socjaldemokratycznych Partii Europy, Frakcji Liberalnej i Demokratycznej, Frakcji Forza Europa, i in. – cokolwiek miałyby one oznaczać. W obrębie niektórych frakcji widoczne są wewnętrzne podziały o charakterze ideologicznym lub narodowym<sup>39</sup>. Cel integracyjny twórcy UE osiągają m.in. przez zastępowanie mechanizmów i motywacji narodowych dysfunkcjonalnych w tym planie przez frakcje i grupki polityczne, którym przypisuje się funkcję integrującą (zob. art. 191 TWE)<sup>40</sup>. Nie jest jasne kogo i czyje interesy reprezentują posłowie krajowi we frakcjach, gdyż posłowie mają być „niezależni”. Nie są oni związani poleceniami ani instrukcjami<sup>41</sup>. Nie

---

<sup>38</sup> Czego nie ukrywa się także w materiałach informacyjnych wydawanych przez Komisję Wspólnot. Zob. szerzej np.: K. D. Borchardt, *Wstęp do prawa Wspólnoty Europejskiej*, Luxembourg 1991, wersja polska, s. 14.

<sup>39</sup> A. Podraza, op. cit., s. 114.

<sup>40</sup> Według art. 191 TWE: „Partie polityczne na poziomie europejskim są ważnym czynnikiem integracji w ramach Unii. Przyczyniają się one do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii”. W praktyce jednak polityczne znaczenie tych ponadnarodowych struktur partyjnych jest niewielkie. W doktrynie nie traktuje się ich jako rzeczywistych partii europejskich. Zob. szerzej, J. Galster [w:] J. Galster, C. Mik, op. cit., s. 87 i J. Galster, Z. Witkowski, op. cit., s. 98.

<sup>41</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, op. cit., s. 66.

istnieje jednak coś co można by nazwać interesem wewnętrznym (zróżnicowanej przecież) frakcji.

Zdaniem G. Marenco, także „interesu Wspólnoty” nie da się określić precyzyjnie w ujęciu abstrakcyjnym. Może on zostać zdefiniowany jedynie w odniesieniu do konkretnego przypadku przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności danej sprawy<sup>42</sup>. W praktyce unijnej nosicielami i interpretatorami „interesu wspólnotowego” są Komisja oraz ETS, nie zaś Parlament. Interes wspólnotowy, jak się podkreśla, nie jest też tożsamy z interesami państw członkowskich<sup>43</sup>; żaden przy tym interes krajowy nie ma pierwszeństwa przed interesami wspólnotowymi.

Trzeba zauważyć, że przedstawiony wyżej status członka Parlamentu Europejskiego nie wynika z traktatów, lecz z aktu wykonawczego, tj. regulaminu wewnętrznego Parlamentu wydanego na podstawie art. 199 TWE. TWE nie ogranicza bowiem działalności posłów tylko do ram czy form frakcji „paneuropejskich”, nie zakazuje tworzenia klubów narodowych, nie statuuje „wolnego”, „niezależnego”, „nieodpowiedzialnego” charakteru mandatu posła, itp. Przeciwnie, według art. 189 TWE „Parlament Europejski złożony jest z **przedstawicieli narodów** państw zgromadzonych we Wspólnocie...”. Tak samo określa ich art. 190 TWE.

**Rada (Unii Europejskiej).** Rada jest najważniejszym organem prawodawczym UE (art. 202 TWE), co upodabnia ją do krajowej legiślatury, choć jednocześnie ma pozycję zbliżoną do rządu ze względu na generalną kompetencję wykonawczą, koordynacyjną oraz w sprawach prowadzenia stosunków zewnętrznych<sup>44</sup>. Rada UE może w trybie art. 308 TWE podejmować działania nie przewidziane szczegółowo w traktatach, jeśli uzna je za konieczne dla osiągnięcia celów Wspólnoty (domniemanie kompetencji). Decyzje Rady obowiązują także w państwie, które sprzeciwiło się ich podjęciu ze względu na narodowy interes. Rada Wspólnot działa w różnych mutacjach<sup>45</sup> zależnie od materii będącej przedmiotem obrad. Obok więc składu tzw. Rady Ogólnej (ministrowie spraw zagranicznych) rozróżnia się Rady techniczne w składach szefów poszczególnych resortów. W praktyce więc w tym samym czasie często odbywa się równocześnie kilka posiedzeń Rady o równouprawnionym statusie, w różnych jednak miejscach, zajmujących się różny-

---

<sup>42</sup> S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze 2002, s. 376.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 375–376.

<sup>44</sup> E. Popławska, *Organy i procedura stanowienia prawa wspólnotowego oraz udział w niej państw członkowskich* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, s. 168.

<sup>45</sup> M. Lis, op. cit., s. 53.

mi lub podobnymi sprawami. Może to prowadzić do podjęcia sprzecznych lub niespójnych decyzji. Między Radą Ogólną a radami technicznymi istnieje nieformalna hierarchia<sup>46</sup>. „Swoistą cechą Rady jest też jej hybrydowa natura” gdyż poszczególni ministrowie reprezentują równocześnie interesy swych państw oraz są członkami kolegialnego organu Wspólnot, tj. Rady<sup>47</sup>. Powstaje pytanie, który z interesów: narodowy czy wspólnotowy realizują zasiadający w Radzie ministrowie – delegaci poszczególnych państw.

**Komisja Europejska.** Członkowie Komisji, zgodnie z art. 213 ust. 2 TWE, wykonują funkcje „całkowicie niezależnie, w interesie ogólnym Wspólnoty”. W praktyce nie jest to proste, gdyż komisarze są nie pochodzącymi z wyborów nominatami politycznymi, a często też czynnymi politykami w swoich państwach. W działalności swej Komisja ulega więc wpływowi poszczególnych państw członkowskich oraz grup interesów<sup>48</sup>. Tylko Komisji, organowi wykonawczemu przysługuje prawo inicjatywy legislacyjnej w obszarze I filaru UE. Komisja coraz częściej podejmuje decyzje drogą obiegową<sup>49</sup>. Organ ten na podstawie traktatów określa interes Wspólnoty. Komisja wydaje bardzo liczne przepisy, również w trybie szczególnym art. 308 TWE. Administruje środkami finansowymi, „strzeże” pierwotnego i wtórnego prawa wspólnotowego, wspomagana przez ETS. Dysponuje uprawnieniami kontrolnymi wobec nie tylko instytucji WE, ale też wobec państw członkowskich, m.in. nadzoruje stan ich budżetu.

**Europejski Trybunał Sprawiedliwości** składa się z sędziów powoływanych przez rządy państw członków. Analizując tytułowe zadania nie można pominąć ETS. W powszechnej opinii bowiem jest nie tylko organem „zapewniającym przestrzeganie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatu” (art. 220 TWE) Mimo iż nie wynika to z brzmienia Traktatów, ETS kreuje niepisane prawo wspólnotowe (tzw. ogólne zasady prawa). Tzw. prawo sędziowskie, stanowione przez ETS stanowi część porządku prawnego Wspólnot. Trybunał dokonujący zmian lub uzupełnień prawa wspólnotowego uważany jest w literaturze za organ prawotwórczy WE<sup>50</sup>. Taka funkcja została przez ETS samodzielnie dla siebie wydedukowana z regulacji traktatowych i jest usprawiedliwiana także przez literaturę wspólnotową. Wielu autorów pozytywnie ocenia dorobek tego organu jednak wskazuje się też na istotne

---

<sup>46</sup> J. Galster [w] J. Galster, C. Mik, op. cit. s. 97.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 97.

<sup>48</sup> A. Podraza, op. cit., s. 94, 105.

<sup>49</sup> E. Popławska, op. cit., s. 170.

<sup>50</sup> J. A. Wojciechowski, op. cit., s. 68.



negatywne zjawiska podważające jego obiektywizm i wiarygodność. Część orzecznictwa ETS przyczynia się do zamazywania zakresu i tak umownego pojęcia „prawo” wspólnotowe i „organ prawotwórczy”. Wprowadza argumentację i sposób orzekania często sprzeczne ze standardami państwa prawnego i „porządnego prawa”. Z powodu „dynamicznego” charakteru Wspólnoty ETS od początku „czuł się powołany do preferowania w wątpliwych przypadkach wykładni prawa wspólnotowego przychylniej procesom integracyjnym” i tzw. „ogólnemu interesowi Wspólnoty”, czym wywołał głosy krytyki za swą „legislacyjną aktywność”<sup>51</sup>. ETS-owi stawia się zarzuty nadmiernej aktywności, budowania porządku według własnych wyobrażeń, a nie twórców Traktatów, czyli wbrew woli społeczeństw zamieszkujących obszar UE. Trybunał postrzegany jest często jako instytucja polityczna. Zd. M. Jaśkowskiego, TS w wielu kontrowersyjnych orzeczeniach wykorzystuje wieloznaczne brzmienie przepisu by nadać mu najbardziej przez siebie pożądane znaczenie. Trybunałowi stawia się zarzut wyłączenia państw członkowskich w zakresie wprowadzania zmian do traktatów założycielskich Wspólnot. W niektórych sprawach ETS dokonuje rozszerzającej interpretacji przepisów, i przepis odczytany przez ETS okazuje się posiadać inną treść niż wynikałoby z traktatów<sup>52</sup>. Dążenie TS do realizacji założonego celu przez wykładnię rozszerzającą odbywa się, zd. A. Arnulla, kosztem logiki i spójności rozumowania prawniczego. Za orzeczeniami ETS nierzadko stoją racje pozaprawne. Mała precyzja, ogólnikowość i często hasłowość oraz deklaratoryjny charakter wielu regulacji Traktatowych sprawiają, iż rzeczywistą treść prawa wspólnotowego poznać można dopiero w momencie jego sądowego zastosowania przez TS. Interpretacje Trybunału oparte o takie prawo w praktyce prowadzą z czasem do istotnych zmian treści wielu ważnych postanowień traktatowych. ETS nierzadko przejmował na siebie działania powierzone traktatami organom prawotwórczym Wspólnot<sup>53</sup>. Także więc praktyka działania ETS zamazuje podział władz na prawodawczą i sądową, będący fundamentem państwa prawa<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, op. cit., s. 113.

<sup>52</sup> M. Jaśkowski, rec. pracy A. Arnulla, *The European Union and Court of Justice*, Oxford University Press 1999, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 3, s. 339–340.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 341.

<sup>54</sup> Por. wyroki zmieniające Traktaty i „rozwijające” je w kierunku uznawanym przez sam ETS za właściwy, np.: wyroki w sprawie C-70/88 *Parlament Europejski v. Rada Wspólnot Europejskich* [1990] ECR 2042 i w sprawie 294/83, „*Les Verts*” v. *Parlament Europejski* [1986] ECR 1339, „rozwijające” kompetencje PE, a następnie reinterpretujące wcześniejsze orzeczenie.

Istotne opinie i przykłady orzeczeń ETS sprzecznych z obiektywizmem przedstawili S. Biernat i A. Wasilewski<sup>55</sup>. Zastrzegają wprawdzie, iż krytyka orzecznictwa TS odnosi się do poszczególnych orzeczeń w badanych przez autorów dziedzinie wolności gospodarczej, jednak m. zd. waga zarzutów jest bardzo poważna. Np. ETS stosuje niejednakowe miary wobec organów Wspólnoty oraz państw członkowskich podczas badania czy akty organów w WE naruszyły w niedopuszczalny sposób wolność gospodarczą. ETS uznaje bowiem szeroką swobodę tych organów do wkraczania w sferę praw podmiotów prawa. W przypadku zaś aktów organów państw członkowskich w porównywalnych przypadkach stwierdza niedopuszczalne naruszenie praw podstawowych (np. wolności gospodarczej). Orzeczenia ETS rzadko zawierają pełną argumentację usprawiedliwiającą wyrok Sądu. Według stanowiska sformułowanego przez sam ETS ograniczenia praw podstawowych są dopuszczalne jedynie, jeśli wiążą się z „ogólnym interesem Wspólnoty”, przy czym Trybunał nie wyjaśnia bliżej tych zależności, ani tego, na czym „ogólność” tego interesu polega. W praktyce, w grę wchodzi „każdy” interes WE.

Literatura negatywnie ocenia „niemal bezkrytyczne podejście ETS do aktów wspólnotowych”<sup>56</sup>. Mimo iż TS posługuje się pojęciem „istoty prawa”, to nie wyjaśnił w swym orzecznictwie, co przez tę „istotę” należy rozumieć. W piśmiennictwie niemieckim podnoszono, iż „odwoływanie się do istoty chronionego prawa jest w orzecznictwie ETS pustą formułą”<sup>57</sup>. Zd. S. Biernata, zdarza się, że ETS dokonuje radykalnego zwrotu w orzecznictwie. Normy prawa krajowego wcześniej uznane za niezgodne z prawem wspólnotowym, nagle zostają uznane za zgodne z nim<sup>58</sup>. TS powszechnie relatywizuje i powierzchownie analizuje zagadnienia dotyczące praw podstawowych<sup>59</sup>. Mimo iż w świetle art. 249 TWE tylko rozporządzenie jest stosowane bezpośrednio w państwie członkowskim, orzecznictwo ETS dla zapewnienia tzw. „praktycznej skuteczności” prawa wspólnotowego, dopuściło bezpośrednio stosowanie w prawie krajowym także dyrektyw. Spotkało się to z krytyką niektórych naczelných sądów krajowych, według których takie stanowi-

---

<sup>55</sup> S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Zakamycze 2000, s. 218 i n.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 204.

<sup>57</sup> H-W. Rengling [za:] ibidem, s. 206, przypis 90.

<sup>58</sup> Przykład orzeczenia ETS z 24.11.1993 r. w sprawie C-267 i 268/91 *Keck i Mithouard* [1993] ECR I-6097. Szerzej zob.: S. Biernat, *Kilka uwag o harmonizacji polskiego prawa z prawem WE*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1-2, s. 26.

<sup>59</sup> S. Biernat, A. Wasilewski, op. cit., s. 220-221.

ska ETS niedopuszczalnie narusza traktatowe granice między dyrektywą i rozporządzeniem<sup>60</sup>. Kolejne wyroki ETS dotyczące charakteru dyrektyw są zresztą sprzeczne<sup>61</sup>. W europejskim prawodawstwie dyrektywa zastępuje ostatnio rozporządzenie. Zbyt szczegółowo zbudowana dyrektywa nie stawia celu lecz gotowe środki jego realizacji. Degraduje to parlamenty krajowe do roli adresata określonego nakazu, powoduje utratę przez nie funkcji publicznej w zakresie dyrektywalnego prawodawstwa<sup>62</sup>.

Wbrew wyraźnemu brzmieniu art. 249 TWE, ETS uznał, iż także decyzje mogą mieć skutek bezpośredni (jeśli są bezwarunkowe i dostatecznie precyzyjne), a nawet, że mogą być bezpośrednio stosowane tak, jak rozporządzenia<sup>63</sup>. Również, wbrew brzmieniu ostatniego zdania art. 249 TWE, iż „zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”, ETS orzekł, iż nie wyklucza to „kreowania pewnych implikacji czy też konsekwencji prawnych” tych aktów. Sądy krajowe np. „powinny uwzględniać zalecenia informujące o wykładni wspólnotowych przepisów”<sup>64</sup>. Taki charakter niewiążących w świetle TWE zaleceń i opinii, zdaniem J. Galstera, „znajduje oparcie w ogólnej zasadzie wierności Wspólnotom” tj. w art. 10 TWE. Uwzględnienie przez państwa członkowskie zaleceń i opinii postrzegane może być, wg autorów, jako wypełnianie zobowiązań traktatowych<sup>65</sup>.

Ogólnikowe, wieloznaczne i nieprecyzyjne prawne regulacje o charakterze klauzul generalnych (np. art. 308 czy art. 10 TWE) służą ETS do dokonywania doraźnych i dowolnych interpretacji na potrzeby „celu integracyjnego”, „ochrony ogólnego interesu Wspólnoty” i „praktycznej efektywności prawa wspólnotowego”.

Wiele wyroków i zasad ukutych przez ETS, choć logicznych i konsekwentnych z punktu widzenia celów integracyjnych, jest oczywiście niesprawiedliwych i sprzecznych ze standardami demokratycznymi

---

<sup>60</sup> J. Galster, s. 153.

<sup>61</sup> Np. wyrok z 10.1.1982 r w sprawie 8/81 *U. Becker v. Urząd Skarbowy Munster-Innenstadt* [1982] ECR 53 i wyrok w sprawie C-106/89 *Marleasing SA v. Comercial International de Alimentacion SA* [1990] ECR I-4135. W cyt. wyrokach ETS odmienne ocenił możliwość skutku horyzontalnego dyrektywy.

<sup>62</sup> [w:] J. Galster, C. Mik, op. cit., J. Galster, op. cit., s. 152.

<sup>63</sup> Zob. wyrok ETS z 6.10.1970 r. w sprawie 9/70 *F. Grad v. Urząd Finansowy Traunstein* [1970] ECR 825, m.in. tezę, że z art. 189 Traktatu mówiącego o bezpośrednim stosowaniu i bezpośrednim skutku rozporządzeń nie wynika, że inne rodzaje środków prawnych wymienione w tym artykule nie mogą nigdy wywołać podobnych skutków.

<sup>64</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 13.12.1989 r. w sprawie C-322/88 *Grimaldi v. Fonds* [1989] ECR 4407.

<sup>65</sup> [w:] J. Galster, C. Mik, op. cit., J. Galster, op. cit., s. 157.

i obopólnie korzystnej współpracy międzynarodowej. Np. tzw. „zasada lojalności i wierności Wspólnotom” oznaczająca, iż państwa członkowskie nie mogą powoływać się na interesy narodowe lub trudności wewnętrzne dla usprawiedliwienia niewykonania prawa wspólnotowego lub jednostronnego wycofania się z przestrzegania swobodnie przyjętych zobowiązań<sup>66</sup>. Oczywiście niedemokratyczna i destrukcyjna jest zaaprobowana w większości, choć przy oporach niektórych sądów konstytucyjnych (m.in. Niemcy, Włochy), mimo braku podstaw w traktatach założycielskich, sformułowana przez ETS zasada o pierwszeństwie i bezpośredniości stosowania w krajowych porządkach każdego przepisu prawa wspólnotowego przed każdym przepisem prawa wewnętrznego z konstytucją narodową włącznie. Nie do przyjęcia w świetle zasad demokratycznych są też poglądy ETS dotyczące „przekazania suwerennych praw przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnoty”<sup>67</sup>. Wspólnota Europejska nie jest bowiem „suwerenem” w jakimkolwiek znacze-

<sup>66</sup> Wyrok ETS z 7.2.1973 r. w sprawie 39/72 *Komisja WE v. Włochy* [1973] ECR 101–117. Zob. też A. Wyrozumska [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe...*, s. 286; *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej...*, s. 130.

<sup>67</sup> Szczególnie wyroki ETS w sprawach: 26/62 *Van Gend i Loos v. Holenderska Administracja Podatkowa* [1963] ECR 1; 6/64 *F. Costa v. ENEL* [1964] ECR 585; 14/68 *Walt Wilhelm v. Federalny Urząd Kartelowy* [1969] ECR 1; 11/70 *Międzynarodowe Tow. Handlowe v. Einfuhr* [1970] ECR 1161; 106/77 *Administracja Finansów Publicznych v. Simmenthal* [1978] ECR 629. W uzasadnieniach tych wyroków ETS stwierdził m.in.: „EWG stanowi porządek... na rzecz którego państwa zredukowały... swe prawa suwerenne”. „Przez utworzenie na czas nieograniczony Wspólnoty, posiadającej własne organy, własną osobowość prawną, zdolność prawną, zdolność do reprezentacji w sferze międzynarodowej, a w szczególności w **prawa suwerenne** wywodzące się z ograniczenia kompetencji państw członkowskich... państwa członkowskie ograniczyły swe prawa suwerenne...”. „**Zadne** normy prawa wewnętrznego nie mogą mieć pierwszeństwa przed Traktatem...”. Ograniczenie praw suwerennych przez państwa członkowskie „**nie może** być cofnięte przez późniejsze jednostronne środki sprzeczne z pojęciem Wspólnoty”. „Prawo wynikające z Traktatu ... nie może być z **samej swej natury** uchylone przez prawo wewnętrzne, niezależnie od jego rangi...”. „Ważność środków Wspólnoty oraz ich skuteczność w prawie wewnętrznym nie może być podważana przez stwierdzenia, że jest ono rzekomo przeciwne prawom fundamentalnym sformułowanym w konstytucji państwa członkowskiego...”. „Zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego przepisy Wspólnot wywierają w wewnętrznym porządku prawnym nie tylko taki skutek, że poprzez samo swe wejście w życie uniemożliwiają stosowanie każdego przepisu prawa wewnętrznego z nimi sprzecznego, lecz także, skoro stanowią one hierarchicznie **wyższą** część składową porządku prawnego obowiązującego na terytorium każdego państwa członkowskiego, powodują, że wejście w życie nowej normy prawa wewnętrznego jest niemożliwe w takim zakresie, w jakim byłaby ona sprzeczna z normami wspólnotowymi”. Jedno z orzeczeń mówi o „**absolutnym** pierwszeństwie prawa wspólnotowego przed **całością** prawa krajowego”, co oznacza też, że naruszenie praw podstawowych obywateli „nie mogą być oceniane za pomocą **krajowych** praw podstawowych”.

niu. Samo ukształtowanie kompetencji jakiejś hybrydowej struktury z fragmentów suwerenności po – szczególnych państw członkowskich – nie czyni jeszcze suwerena. Jest nim zawsze w ostateczności człowiek, ew. suwerenne państwo. UE zresztą nie jest oparta na standardach demokratycznych. Jest jedynie strukturą wtórną i służebną w stosunku do państw członkowskich. Organy decyzyjne UE nie posiadają legitymacji demokratycznych wyborów. Wykuwanie więc przez ETS pojęcia „suwerenności unijnej” jest uzurpacją i nadużyciem, czy nawet rodzajem sądowej agresji<sup>68</sup>.

W opinii ETS utworzenie Wspólnoty na czas nieograniczony, przeniesienie najistotniejszych praw suwerennych państw członkowskich na Wspólnotę ograniczą prawa zwierzchnie członków na rzecz wiążących już **nieodwracalnie** te państwa i ich obywateli uprawnień i praw wspólnotowych. Po tym fakcie, według ETS, niemożliwe są już jednostronne środki państwa przeciw porządkowi prawnemu Wspólnoty<sup>69</sup>. ETS tworząc dowolnie ogólne zasady prawa wspólnotowego oraz poprzez swoje orzecznictwo nastawione na ochronę interesów Wspólnoty niszczy też elementarne poczucie sprawiedliwości u obywateli poszczególnych państw. Trybunał swymi piętrowymi, często niespójnymi konstrukcjami kreuje zaskakujące wręcz dziwactwa, jak np. tzw. „dopuszczalność dyskryminacji krajowców”. Państwa członkowskie mogą dyskryminować własnych obywateli, zaś osoby z innych państw unijnych muszą być chronione wg standardów wspólnotowych gwarantowanych im w Traktacie<sup>70</sup>. W logice UE i ETS, państwo ma więc obowiązki w pierwszym rzędzie wobec obywateli państw obcych (innych państw unijnych), którzy także w pierwszym rzędzie korzystać mają, pod groźbą wspólnotowych kar i procedur, z przywilejów nakazanych prawem WE. ETS swoim „funkcjonalnym” podejściem do prawa oznaczającym w praktyce nieobliczalność i niekontrolowaną dowolność jego wykładni przyczynia się do anarchizacji krajowych systemów prawnych i upadku szacunku dla nich. Tym bardziej, że dla ETS forma danego aktu nie jest najważniejsza. Przez „prawo” Trybunał rozumie bowiem „obiektywny wzorzec wartości, a nie obowiązującą właśnie wersję prawa pier-

---

<sup>68</sup> Do odmiennego wniosku zdaje się zmierzać w swej monografii A. Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Łódź 2000, s. 351.

<sup>69</sup> Por. pełne teksty uzasadnień wyroków ETS cytowanych w przypisie 40. Zob. też komentarze: F. Emmert, M. Morawiecki, op. cit., s. 119, oraz W. Czaplinski, R. Ostriansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2001, s. 35, 38, 43, 46, 51.

<sup>70</sup> Por. wyrok ETS z 12.7.1984 r. w sprawie 107/83 *Izba Adwokacka v. O. Klopp* [1984] ECR 2971, oraz F. Emmert, M. Morawiecki, op. cit., s. 316, 355.

wotnego”<sup>71</sup>. Powstaje pytanie jaki i czyj wzorzec wartości tzw. obiektywnych jest dla ETS „prawem”.

**Rada Europejska.** Jej status prawny jest niejasny i budzi w literaturze liczne wątpliwości. Ze względu na swój skład (szefowie państw i rządów) Rada pełni funkcję najwyższego ośrodka decyzji politycznej UE, zaś statutowe organy WE mają wobec RE charakter wykonawczy<sup>72</sup>. Ustalenia RE nadają kierunek procesom integracyjnym. W literaturze nie ma zgodności czy RE w ogóle jest „organem”; a jeśli jest, to czy jest organem UE czy WE, czy też żadnym z nich. Według J. Galstera, Rada nie jest organem wspólnotowym *sensu stricto*. TWE nie przewiduje bowiem takiego organu wśród głównych instytucji Wspólnot (w art. 7–9 TWE). Zdaniem Z. Witkowskiego, Rada „nie jest organem WE, choć jest instytucją UE”<sup>73</sup>. J. Galster nazywa RE „organem pozatraktatowym” Wspólnot, „pozatraktatowym urządzeniem wspólnotowym”<sup>74</sup>. K. Michałowska-Gorywoda podaje, iż „RE uważa się czasem za wyłączną i w zasadzie jedyną instytucję Unii”<sup>75</sup>. Zdaniem J. A. Wojciechowskiego, „RE nie jest także organem UE w sensie formalnoprawnym, choć można powiedzieć, iż jest tej Unii instytucją”. Rada jest konferencją międzyrządową. Między RE a UE i Wspólnotami zachodzą ściśle związki instytucjonalne i praktyczne (s. 18, 27, 21). M. Lis traktuje Radę Europejską i Radę Unii jako swoje wzajemne, szczególne mutacje, które są organami Wspólnot<sup>76</sup>. RE plasowana jest niekiedy „na pierwszym miejscu w hierarchii instytucji Wspólnot (Unii)” jako organ faktycznie nadrzędny. Powyższy przegląd stanowisk ma pokazać iż jednoznaczne prawne zaklasyfikowanie RE i jej działań nie jest możliwe.

Po latach całkowicie pozatraktatowego działania, RE poprzez Traktat z Maastricht (art. 4, dawniej D) zalegalizowana została jako podmiot (pod nazwą „Rada Europejska”), który „daje Unii niezbędne dla jej rozwoju impulsy i określa ogólne kierunki polityki” (art. 4 TUE). TUE przewidział też dla Rady kilka bardzo istotnych kompetencji decyzyjnych w TWE choć nadal nie zaliczył jej do organów Wspólnot<sup>77</sup>.

---

<sup>71</sup> Wyrok ETS z 12.11.1969 r. w sprawie 29/69 *Stauder* [1969] ECR 419. Zob. też: F. Emmert, M. Morawiecki, op. cit., s. 255.

<sup>72</sup> J. A. Wojciechowski, op. cit., s. 21.

<sup>73</sup> Z. Witkowski [w:] J. Galster, Z. Witkowski, op. cit., s. 124–125.

<sup>74</sup> J. Galster, C. Mik, op. cit., s. 72, 75, 76.

<sup>75</sup> K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęmowanie decyzji w UE*, Warszawa 2002, s. 77.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>77</sup> Zdaniem Z. Witkowskiego Jednolity Akt Europejski nadał jednak RE „status instytucji” przez określenie pewnych jej uprawnień i obowiązków, np. składania sprawozdań PE, zob. J. Galster, Z. Witkowski, op. cit., s. 124–125.

Np. określanie ogólnych kierunków polityk gospodarczych państw członkowskich i Wspólnoty (art. 99 ust. 2 TWE); prawo szefów państw i rządów mianowania prezesa Europejskiego Instytutu Walutowego (art. 117 TWE) a następnie prezesa i cały Zarząd EBC (art. 112 TWE). RE wyznacza przewodniczącego i członków Komisji. Jednak zadania RE nie zostały nigdzie jaśniej określone. RE podejmuje ustalenia zwane „oświadczeniami końcowymi (konkluzjami)”. Nie mają one mocy wiążącej z prawnego punktu widzenia, jednak żadna instytucja WE nie może ich ignorować<sup>78</sup>. Oświadczenia końcowe RE tworzą fakty dokonane w sferze polityki, które, zdaniem J. Galstera, określają z kolei sferę prawnej działalności organów Wspólnot<sup>79</sup>. Doktryna wspólnotowa dzieli te oświadczenia na oświadczenia promujące rozwój instytucjonalny WE; wytyczne określające cele i zasady integracji oraz decyzje merytoryczne i deklaracje intencji. Postanowienia RE mają różną moc prawną. W sprawach należących do Wspólnot RE może teoretycznie działać jako Rada UE (jeśli państwa delegują swych przedstawicieli w randze ministrów)<sup>80</sup>. W przeszłości RE przejmowała sprawy należące do traktatowych organów WE, oraz w swych „końcowych komunikatach” drobiazgowo regulowała wiele kwestii, tak, iż w istocie w swej treści i formie przybierały one kształt aktów prawnych (których RE formalnie nie mogła wydawać). Organy wspólnotowe musiały te decyzje już tylko wykonać<sup>81</sup>. Relacje RE z organami traktatowymi WE są trudne do ustalenia na podstawie samych traktatów założycielskich<sup>82</sup>. W literaturze przedmiotu spotkać można opinie o „destrukcyjnym wpływie RE na system organów WE”<sup>83</sup>. Rada Europejska, podobnie jak inne organy wspólnotowe (z wyj. PE) obciążona jest brakiem demokratycznej legitymacji do sprawowania funkcji władczych we Wspólnotach, zaś sama

<sup>78</sup> A. Podraza, op. cit., s. 78.

<sup>79</sup> J. Galster, C. Mik, op. cit., s. 78.

<sup>80</sup> K. Lenaerts, P. Nuffel, op. cit., s. 45. Odmienne: J.A. Wojciechowski, op. cit. s. 25.

<sup>81</sup> J. A. Wojciechowski, op. cit. s. 20.

<sup>82</sup> Ibidem, s. 21, 22.

<sup>83</sup> Np. J. Galster [w:] J. Galster, C. Mik, op. cit., s. 79; K. Michałowska-Gorywoda [w:] L. Ciamaga, E. Latoszek i in., op. cit., s. 53. Podobnie J. A. Wojciechowski, op. cit., s. 22. Obaw dotyczących dominacji RE nad strukturami WE nie podziela z kolei E. Popławska, op. cit., s. 163. Jak wiadomo jednak, od powstania Wspólnoty konkurują ze sobą jej dwa ośrodki władzy: Komisja Europejska, organ urzędniczy, wykonawczy, administracyjny forsujący projekt budowy ponadnarodowego „superpaństwa” poddanego jej władzy, oraz organ polityczny – Rada Europejska, grupująca przedstawicieli państw członkowskich, która taką władzę chciałaby zatrzymać dla siebie. Prezentowany jest ostatnio pomysł, by na czele UE stanął „prezydent Europy” (w miejsce rotacyjnego systemu przewodnictwa w Unii), któremu Komisja byłaby ściślej podporządkowana.

Rada – brakiem efektywnej kontroli nad nią<sup>84</sup>. RE nie będąc traktatowym organem WE, ani jej postanowienia nie podlegają kontroli ETS (art. 46 TUE) ani wiążącym środkiem innych organów<sup>85</sup>. W związku z powyższym trzeba zadać pytanie: czy, skoro RE jest pozbawioną legitymacji demokratycznej „konferencją międzyrządową” a nie „organizacją międzynarodową” lub jej statutowym organem, to czy jej akty (konkluzje końcowe, decyzje merytoryczne, wytyczne, impulsy itp.) są w rozumieniu art. 91 ust. 3 Konstytucji RP „prawem” stanowionym przez organizację międzynarodową o skutkach przewidzianych w tym przepisie Konstytucji? Wydaje się, że nie.

### 3. PRAWO „ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWEJ”

Nie ma tu miejsca na szczegółową analizę całej złożonej i obszernej problematyki dotyczącej „prawa” wspólnotowego. Niektóre cechy tego prawa wskazano wyżej. Niżej przedstawione zostaną tylko niektóre ogólniejsze uwagi i opinie literatury.

Istniejące zamieszanie i wątpliwości dotyczące budowy i charakteru organów WE, wielość i skomplikowanie procedur decyzyjnych i legislacyjnych przewidzianych dla polityków i unijnych urzędników, brak demokratycznego charakteru organów prawotwórczych Wspólnot uniemożliwiają w zasadzie odnośnienie pojęcia „prawo” do przejawów wspólnotowej aktywności normotwórczej.

W traktatach założycielskich, poza art. 249 TWE, nie ma wyraźnego przepisu ustalającego wyczerpująco katalog źródeł prawa pochodnego, co sprawia, iż w ocenie literatury, traktatowy zakres pojęcia „prawo” wspólnotowe uznaje się za kwestię otwartą<sup>86</sup>. Takie podejście, uznające w istocie interpretację rozszerzającą kompetencje podmiotów publicznych jest, m. zd. sprzeczne z zasadami legalizmu i wolności jednostki. Reguła, że wszystko co nie jest wyraźnie przez prawo zakazane jest dozwolone jest regułą wolnościową służącą tylko jednostce, ewentualnie w realiach UE – państwu członkowskiemu w stosunkach z organami WE. W praktyce jednak orzecznictwo ETS i doktryna dopuszczają wydawanie aktów prawnych nie tylko przez organy traktatowe

---

<sup>84</sup> J. A. Wojciechowski, op. cit., s. 26.

<sup>85</sup> Jak pisze Z. Witkowski, RE nie podlega żadnej kontroli. Prawo WE nie przewiduje możliwości kwestionowania jej działań, zob. J. Galster, Z. Witkowski, op. cit., s. 127–128.

<sup>86</sup> K. Wójtowicz, op. cit., s. 149; zob. też: M. Ahlt, M. Szpunar, op. cit., s. 28.



i w formach w art. 249 TWE przewidzianych. Powołując się więc przede wszystkim na tzw. domniemanie kompetencji wydedukowane z art. 308 TWE, organy wspólnotowe lub inne powołane przez organy wspólnotowe stanowią liczne pozatraktatowe tzw. akty *sui generis*, których faktyczny charakter i funkcje ustala ew. później ETS w drodze swej wykładni<sup>87</sup>.

Dotychczas nie udało się skatalogować tego rodzaju aktów pozatraktatowych<sup>88</sup> legalizowanych jednak często przez ETS. W praktyce, poza katalogiem form wskazanych w art. 249 TWE występują też np. uchwały RUE, deklaracje, notatki informacyjne, interpretacje i objaśnienia, rezolucje Rady, programy, działania uzupełniające, memoranda, rekomendacje, przepisy, komunikaty, obwieszczenia, plany, konkluzje, wytyczne, zawiadomienia, projekty, ustalenia, regulacje, środki itp.<sup>89</sup> Wśród decyzji *sui generis* istotną rolę odgrywają rezolucje, które w przypadku RE są podstawowymi instrumentami decyzyjnymi, gdyż RE nie przyjmuje aktów wskazanych w art. 249 TWE<sup>90</sup>. Akty *sui generis*, jeśli tylko można ustalić ich wiążącą moc podlegają kontroli legalności przez sądy Unii.

Charakter prawny aktów pozatraktatowych jest zróżnicowany. Niektóre mają charakter wiążący. Publikowane są w Dzienniku Urzędowym WE, Seria C i stanowią część „oświadczeń, rezolucji i innych form określania stanowiska organów wobec państw członkowskich”<sup>91</sup>.

W systemie prawnym Wspólnot nie ma zasadniczo hierarchii aktów prawa wspólnotowego, choć widoczne są pewne reguły porządkujące<sup>92</sup>. Np. nadrzędność prawa pierwotnego nad pochodnym. Wykonawcze rozporządzenia lub dyrektywy Komisji oparte są na podstawie rozporządzeń i dyrektyw Rady UE. W praktyce granice między aktami generalnymi a indywidualnymi, podobnie jak między wiążącymi i traktatowo niewiązącymi są niekiedy zatarte. Akty noszące tę samą nazwę mogą się znacznie między sobą różnić, np. rozporządzenia mogą być w istocie decyzjami<sup>93</sup>. W ramach wtórnego prawa wspólnotowego o miejscu danego aktu w systemie prawnym decyduje nie jego forma, treść

<sup>87</sup> K. Wójtowicz, op. cit., s. 150.

<sup>88</sup> M. Ahl, M. Szpunar, op. cit., s. 28.

<sup>89</sup> Por. przykłady [w:] W. Czaplinski [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym...*, s. 190; *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, s. 134.

<sup>90</sup> K. Michałowska-Gorywoda, op. cit., s. 65.

<sup>91</sup> Ibidem, s. 65.

<sup>92</sup> S. Biernat, *Wpływ członkostwa Polski w UE na polskie sądy*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 11–12, s. 10; idem, *Źródła prawa UE* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, s. 184.

<sup>93</sup> Szerzej o tym K. Lenaerts, P. Nuffel, op. cit., passim.

czy cel lecz charakter i ranga polityczna organu który go wydał (podobnie jak w systemach niedemokratycznych).

Akty prawne WE ulegają częstym zmianom. Nie przywiązuje się większego znaczenia do ich form i cech wskazanych w art. 249 TWE. Tak więc rozporządzenia mają niekiedy charakter dyrektyw. Dyrektywy zaś redagowane bywają tak szczegółowo, iż nabierają charakteru decyzji odtwarzanej w akcie prawa krajowego. Decyzje, wbrew treści art. 249 TWE nakazują zaś niekiedy państwu członkowskiemu osiągnięcie celu wymagającego wydania norm krajowych powszechnie obowiązujących co nadaje im cechy dyrektyw. Zalecenia (Komisji, Rady), choć traktatowo nie mają charakteru wiążącego, w praktyce, zdaniem K. Wójtowicza, „stanowią zachętę do przyjęcia określonej normy postępowania, co czyni z nich rodzaj nieobowiązujących dyrektyw. Pełnią rolę pośredniego bodźca działającego w kierunku zbliżania krajowych systemów prawnych”<sup>94</sup>. Mają więc cechy dyrektyw. Nie popełni się większego błędu mówiąc, iż w zasadzie wszystkie formy prawne o których mowa w art. 249 TWE, niezależnie od postanowień tego artykułu dotyczących ich charakteru prawnego – są w większym lub mniejszym stopniu bezpośrednio lub pośrednio wiążące. Ta sama uwaga dotyczy aktów pozatraktatowych.

W razie konfliktu norm unijnych i wewnętrznych sąd krajowy (np. polski) będzie musiał dokonać tzw. prounijnej wykładni prawa polskiego, stosując – podobnie jak ETS – wykładnię funkcjonalną prawa (tj. kierując się doraźnymi celami i interesami Wspólnot). Istnieje jednak wątpliwość czy tak dalece nieuporządkowany i zanarchizowany zbiór różnych form o niejasnym charakterze, pozbawiony wewnętrznej hierarchii w ogóle nadaje się do jakiegokolwiek analizy interpretacyjnej i porównawczej. I czy w ogóle, wg uznanych standardów prawnych i aksjologicznych taki mało sformalizowany zbiór reguł niedemokratycznego pochodzenia może mieć – co do zasady – prymat przed względnie uporządkowanymi, wyrosłymi z tradycji i narodowych doświadczeń systemami krajowymi (ustawami, a tym bardziej konstytucją)? Prawo wspólnotowe sprawia podstawowe trudności już przy jego czytaniu, nie mówiąc o analizie, ze względu na brak precyzji, ogólnikowość, wieloznaczność pojęć często o charakterze politycznym i ekonomicznym, odmiennosc instytucji prawnych i prawnej siatki pojęciowej, odmiennosc wielu wartości ustrojowych i moralnych leżących u jego podstaw. Np. kolejne nowelizacje reguł nazywane są „dyrektywami nowego podejścia”, procedury – „modułami”, prawne środki działania – „instrumen-

---

<sup>94</sup> Ibidem, s. 152, 149.

tami legislacyjnymi”, odrębne formy prawne – „dokumentami”, itp. Wszystko to stwarza pole dla dowolnych interpretacji i nadużyć praw podmiotowych oraz upadku kultury prawnej. Taki charakter „prawa” wspólnotowego stanowi zagrożenie dla wolności jednostek i państw. Obejmuje ogromne ilości przepisów głównie o charakterze administracyjnym i normalizacyjnym. Na użytek doraźnych polityk unijnych definiuje (często bezsensownie) tradycyjne zjawiska, czynności i rzeczy (np. banany, czekoladę, mleko, śliwovicę i in).

Zdaniem niektórych autorów, „prawo” organizacji międzynarodowej obowiązywać będzie w Polsce jako „prawo międzynarodowe, wspólnotowe”<sup>95</sup>. Jednakże, według M. Ahlta i M. Szpunara „prawo wspólnotowe nie jest prawem międzynarodowym, lecz autonomicznym prawem ponadnarodowym i jego analiza nie podlega tradycyjnym teoriom prawa międzynarodowego”<sup>96</sup>.

Treść przyszłego prawa WE nie jest znana, podobnie jak nie ma jeszcze wizji jej docelowego kształtu politycznego i prawnoorganizacyjnego. Kolejne zmiany traktatów zmieniają charakter i zadania dotychczasowych organów oraz powołują nowe, przyznając im także kompetencje władcze i prawodawcze (np. Europejski Bank Centralny). W funkcjonowaniu WE dopuszcza się wszelkie działania (też prawotwórcze) jeśli dają się uzasadnić celem integracyjnym (por. art. 308 lub 95 TWE).

#### 4. WNIOSKI

Otwarty system instytucji (organów) Wspólnot stanowiących prawo oparty jest na otwartym systemie źródeł prawa wspólnotowego o zróżnicowanym, często pozatraktatowym charakterze, wydanych w systemie organizacyjnym odrzucającym demokratyczne reguły stanowienia prawa. Te nieuporządkowane otwarte systemy wspólnotowe dla realizacji celu integracyjnego i „ogólnego interesu Wspólnoty” żądają bezwzględnego i bezwarunkowego otwarcia wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich na, *de facto*, „każdy przepis” „każdego organu” WE i zapewnienia im prymatu przed „każdym” przepisem krajowym, włącznie z Konstytucją.

W zgodnej opinii doktryny prawa i orzecznictwa zamknięcie katalogu źródeł prawa jakiego dokonano w Konstytucji polskiej w 1997 r.

<sup>95</sup> R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1998, nr 1, s. 8.

<sup>96</sup> *Ibidem*, s. 3.

uznano za jedną z najważniejszych zdobyczy ustrojowych w Polsce. Dostosowało to otwarty dotychczas, niebezpieczny dla obywateli system źródeł prawa do standardów państwa demokratycznego. Miało to zapewnić nie tylko przejrzyste stanowienie i stosowanie prawa, sprawne funkcjonowanie państwa, lecz przede wszystkim gwarantować prawa i wolności. Rygorystycznemu podmiotowemu i przedmiotowemu zamknięciu „od dołu” przez Konstytucję RP polskiego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego dla różnych form aktywności prawotwórczej polskiej administracji (patrz: np. sprawa uprawnień prawotwórczych Prezesa NBP)<sup>97</sup>, towarzyszy jednak **blankietowy art. 91 ust. 3 Konstytucji, który ten system jednocześnie otwiera „od góry” dla wszelkich w istocie urzędniczych inicjatyw WE**, w sposób precyzyjnie nie ograniczony, dla inicjatyw zbiorczo nazwanych „prawem”<sup>98</sup>. Standardy demokratycznego państwa prawa odniesiono więc

<sup>97</sup> Por. uwagi L. Garlickiego o konstytucyjnym systemie źródeł prawa w świetle orzecznictwa TK w: *Konstytucyjny system źródeł prawa*, „Prawo i Życie” 2000, nr 6.

<sup>98</sup> W kwestii „otwartości” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego stanowisko TK nie jest jasne. W wyroku z 20.10.1998 r. K 7/98 (OTK ZU 1998, s. 503–504) Trybunał stwierdził, iż „Konstytucja z 1997... przejęła **zamknięty** system źródeł prawa powszechnie obowiązującego” i w związku z tym uznał za niedopuszczalne regulowanie praw i obowiązków jednostki przez zarządzenia ministrów. W wyroku zaś z 1.12.1998 r. K 21/98 (OTK ZU 1998, s. 645) Trybunał stwierdził, że w zasadzie wyliczenie źródeł prawa powszechnie obowiązującego zawarte jest w art. 87 Konstytucji, ale, że zawarte tam wyliczenie „nie ma charakteru wyczerpującego”, gdyż nie znalazło się tam rozporządzenie z mocą ustawy, które wydaje prezydent w warunkach art. 234 Konstytucji, oraz „nie ma również **aktów normatywnych** stanowionych przez organizację międzynarodową, o której mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji”. W ocenie L. Garlickiego, „zamkniętość” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego polega w orzecznictwie TK na tym, że Trybunał dopuszcza istnienie **tylko takich źródeł tego prawa, które za takie zostały w sposób wyraźny uznane przez samą konstytucję**. Nie ma natomiast możliwości rozszerzenia katalogu tych źródeł **przez ustawy**, op. cit., s. 16–17. Trzeba w związku z tym zwrócić uwagę, że TK mylnie zalicza do konkretnych form „**źródeł prawa**”, którymi są np. ustawa czy rozporządzenie, także ich zbiorczą, ogólną nazwę „**akty normatywne**”, która (podobnie jak zwrot „**prawo**” stanowione przez organizację międzynarodową) **nie oznacza żadnego konkretnego „źródła prawa”, żadnej jego formy**. Z tego względu nazwy „prawo” czy „akty normatywne” stanowione przez organizację międzynarodową z oczywistych powodów w ogóle nie mogą być brane pod uwagę w dyskusjach o systemie źródeł prawa w Polsce. Ponieważ, jak twierdzi TK, katalogu form źródeł prawa nie można rozszerzać w drodze ustawy, więc działania rozszerzające konstytucyjny katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, np. przez zawarcie umowy akcesyjnej z „organizacją międzynarodową” (UE), którą uprawni się do stanowienia „prawa” czy „aktów normatywnych” powszechnie obowiązujących w RP będą niezgodne z Konstytucją i orzecznictwem TK. Tym bardziej, że „prawo” („akty normatywne”) Wspólnot stanowione jest przez organy **wykonawcze** i nie ma podstawowych cech „prawa”.

tylko do polskiego aparatu wykonawczego państwa. Aksjologię leżącą u podstaw „zamknięcia” systemu prawa w niezrozumiały sposób odrzucono w treści art. 91 ust. 3. Otwarto system prawa polskiego dla nieokreślonych bliżej form pochodnego prawa wspólnotowego, dla niemożliwego do sprecyzowania kręgu podmiotów zewnętrznych (organów organizacji międzynarodowej) na których działalność Polska nie ma i nie będzie miała większego wpływu. Niejasne, umowne „prawo” urzędników WE stanowione przez niejasne ciała wykonawcze będzie miało bezwarunkowo prymat przed prawem stanowionym przez wybieralny organ narodowy.

Uruchomiony, po ewentualnym włączeniu Polski do WE przepis art. 91 ust. 3 K unieważni wiele konstytucyjnych zasad ustrojowo-prawnych, w tym konstytucyjną hierarchię aktów prawnych. Zaneguje pozytywne skutki „zamknięcia” polskiego systemu źródeł prawa; zdegraduje Sejm i sądy do funkcji wykonawczych polityki i interesów WE, w istocie zaneguje też reguły wolności gospodarczej (i innych), gdyż każde jej ograniczenie, jak pokazuje praktyka i orzecznictwo wspólnotowe, może zostać prouniwnie uzasadnione przez ETS jako „konieczne w interesie Wspólnot”. Przepis art. 22 Konstytucji wprowadzający zasadę wyłączności ustawy dla ograniczeń wolności gospodarczej straci sens w świetle „działającego” art. 91 ust. 3. Ochronna rola ustaw stanie się martwą ideą. Art. 91 ust. 3 stanie się w przyszłości nieodwracalną i trwałą podstawą anarchizowania krajowego porządku prawnego.

Prawo polskie, nabiera dziś coraz bardziej charakteru odtwórczego, wykonawczego, wtórnego wobec konstrukcji wspólnotowych.

Treść art. 91 ust. 3 Konstytucji kłóci się ze standardami prawnymi także dlatego, iż państwo członkowskie, w ocenie wielu autorów, w tym Prezesa TK, zrzeka się także na przyszłość samodzielnej oceny tego prawa przez swe sądy krajowe, także konstytucyjne<sup>99</sup>. Nadto, traktaty założycielskie nie przewidują procedury wystąpienia z omawianej organizacji, choć literatura nie jest co do istnienia takiej prawnej możliwości zgodna.

W moim przekonaniu nieprawdziwy jest pogląd o możliwości równoległego obowiązywania na terytorium danego państwa dwóch „autonomicznych” porządków prawnych – krajowego i wspólnotowego, realizujących sprzeczne przeciwieństwa interesy. System prawa krajowego z istoty realizuje bowiem interesy (wartości) narodowe, dośrodkowe, spajające

---

<sup>99</sup> M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w UE*, PiP 2001, nr 3, s. 19; S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej w systemie konstytucyjnym RP* [w:] *Konstytucja RP z 1997 a członkostwo Polski w UE*, pod red. C. Mika, Toruń 1999, s. 184 i n.

państwo. System prawa wspólnotowego – z punktu widzenia danego państwa – realizuje interesy odśrodkowe, zewnętrzne. Sytuacja równoległego obowiązywania dwu porządków prawnych realizujących istotnie odmienne cele i systemy wartości jest z punktu widzenia prawa patologiczna. Jest niemożliwa do utrzymania w cywilizowanych standardach. Przeczy porządkującym funkcjom prawa. Jeden z tych porządków prawnych będzie musiał zburzyć i wyprzeć drugi.

Kolejne traktaty unijne zmieniają wersje wcześniejsze. Przekształcane są istniejące i powoływane nowe organy Wspólnot, zmieniane ich nazwy i kompetencje. Trudno dziś powiedzieć czym ta „międzynarodowa organizacja” będzie za kilka lat. Poprzez jakie organy, o jakich kompetencjach będzie działała. Innymi słowy, nie jest jasne dla jakiego kręgu podmiotów unijnych i jakiego „prawo” art. 91 ust. 3 Konstytucji RP otwiera bezwarunkowo system polskiego prawa.

Ponieważ nie ma zgodności poprzez jakie dokładnie organy działa WE; które z nich mogą stanowić prawo; jakie formy, o jakim charakterze składają się na zbiór regulacji wspólnotowych; wobec obowiązywania we WE „domniemania kompetencji” organów tej „organizacji międzynarodowej” (np. art. 308 TWE) – dokładniejsze ustalenie treści i znaczenia przepisów art. 91 ust. 3 nie jest możliwe. Przepis ten otwiera niemal nieograniczone możliwości ingerencji w wewnętrzne sprawy Polski aż do całkowitego zniesienia jej suwerenności. Biorąc zaś pod uwagę nieobowiązywanie w działaniach WE zasady zwierzchności ludu (demokratyzmu), zasady trójpodziału władz, legalizmu działania organów unijnych, brak legitymacji demokratycznej organów WE itp. uznać trzeba, iż treść blankietowego art. 91 ust. 3 (jak też art. 90 ust. 1) Konstytucji jest nie do pogodzenia ze standardami demokratycznego państwa prawnego<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Opinii tych nie „łagodzą” postanowienia Traktatu z Nicei z 26.2.2001 r., kolejny raz przekształcającego Traktaty założycielskie Wspólnot. Przeciwnie, w ramach uchwalonych w Nicei „reform” zdecydowano o istotnym **wzmocnieniu** prerogatyw przewodniczącego Komisji – organu wykonawczego (a nie np. Parlamentu – organu przedstawicielskiego). Zrezygnowano z zasady jednomyślności przy powoływaniu przewodniczącego Komisji Europejskiej i tzw. zewnętrznej reprezentacji Wspólnoty w kwestiach Unii Gospodarczej i Walutowej. Na społeczeństwa (narody) wybierające w wolnych wyborach niezgodnie z oczekiwaniami WE (jak to uczynili Austriacy w ostatnich wyborach) Traktat nicejski przewidział za to w art. 7 ust. 2 TUE poważną sankcję w postaci zawieszenia państwa w prawach – ale nie w obowiązkach – członkowskich. Procedurę wszczynać można już za samo „wyraźne niebezpieczeństwo poważnego i trwałego naruszenia” zasad art. 6 ust. 1 TUE, tj. wolności, demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasad państwa prawa (co zarzucano Austrii). Niestety, Traktat z Nicei nie przewidział dla kraju członkowskiego „szansy” bycia usuniętym ze Wspólnot. O reformach Traktatu nicejskiego zob. szerzej: J. Galster, Z. Witkowski, op. cit., s. 76 i n., oraz *Prawo Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, s. 46 i n.