

Krystyna Michałowska-Gorywoda

Istota prawna decyzji w Unii Europejskiej

International Journal of Management and Economics 10, 115-132

2001

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Krystyna Michałowska-Gorywoda

Katedra Międzynarodowych Organizacji Gospodarczych

ISTOTA PRAWNA DECYZJI W UNII EUROPEJSKIEJ

Pojęcie decyzji

Ustalenie definicji decyzji każdej organizacji międzynarodowej, a więc również definicji decyzji podejmowanych w ramach Wspólnot Europejskich, w oparciu o które funkcjonuje Unia Europejska, jest sprawą skomplikowaną. Trudność ta wynika z wielu czynników, z których podstawowym jest fakt, że jednym i tym samym terminem określane są decyzje o różnej treści, lub też, co spotyka się jeszcze częściej, że różnym określeniom nadaje się taką samą treść. Analiza treści aktów prawnych stanowiących na forum organizacji międzynarodowych oznaczanych różnymi czy tymi samymi terminami dowodzi natomiast, że istnieją istotne różnice w charakterze prawnym tego, co określa się terminem „decyzja”.

Powyższe uwagi odnoszą się zarówno do literatury prawnomiędzynarodowej przedmiotu, jak i do statutów oraz samej praktyki organizacji międzynarodowych. Rozbieżności (a często nawet i brak konsekwencji)¹ występują już w momencie, gdy poszczególni autorzy formułują ogólne definicje aktów prawnych stanowiących przez organy organizacji międzynarodowych.

Do terminów najczęściej używanych w znaczeniu ogólnym należy „decyzja” (M. Lachs, A. Klafkowski, M. Virally, A. von Geusau)² i „uchwała”. Niektórzy autorzy przeciwstawiają czasem „uchwały” (A. Caflus, W. Morawiecki, A. Wasilkowski)³ zaleceniom (K. Skubiszewski)⁴. W ogólnym znaczeniu dla określenia decyzji organizacji międzynarodowych używa się niekiedy także terminu „rezolucja” (M. Virally)⁵.

Podobny brak konsekwencji występuje również w statutach organizacji międzynarodowych. Najczęściej w znaczeniu ogólnym spotyka się termin „decyzja” oraz „uchwała”, bez żadnej próby systematyzacji.

Kwestia definicji decyzji organizacji międzynarodowej staje się jeszcze bardziej skomplikowana, jeżeli porównamy terminologię stosowaną przez statuty różnych organizacji międzynarodowych w odniesieniu do dwóch podstawowych – z prawnego punktu widzenia – rodzajów tych decyzji, a mianowicie decyzji posiadających wobec swych adresatów moc wiążącą i decyzji pozbawionych tej właściwości.

W odniesieniu do pierwszej grupy decyzji terminami najczęściej stosowanymi w statutach organizacji międzynarodowych są: rozporządzenie (np. traktat

rzymski o WE, art. 249), decyzja (np. statut Unii Gospodarczej Beneluxu, art. 19), regulamin (np. statut Światowej Organizacji Meteorologicznej, art. 7 pkt. d), załącznik techniczny, międzynarodowa norma, zalecona metoda postępowania (np. statut Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego ICAO), zalecenie (np. traktat paryski EWWiS, art. 14). Tak więc aktom prawnym o identycznej w zasadzie treści prawnej nadawane są różne określenia, niekiedy wręcz odbiegające od powszechnie przyjętych.

Z przypadkami określania różnymi terminami decyzji o tej samej treści prawnej spotykamy się zatem najczęściej, aczkolwiek stosowanie tego samego określenia w odniesieniu do decyzji o różnej treści również ma miejsce. Najbardziej jaskrawym przykładem tej ostatniej sytuacji może być tutaj rozumienie zalecenia. Statuty większości organizacji międzynarodowych, w tym również i Wspólnoty Europejskiej, rezerwują ten termin tylko i wyłącznie dla decyzji prawnie niewiążących. Istnieją jednak również przykłady krańcowo odwrotnego stosowania tego terminu – gdy się go używa w odniesieniu do decyzji posiadających moc wiążącą.

Powstają więc pytania: Czy w każdym przypadku oświadczenia woli przez organizacje międzynarodowe można posługiwać się określeniem „decyzja”, czy też termin ten należy odnosić jedynie do pewnej grupy uchwał, spełniających określone warunki? Czy określenie „decyzja” może dotyczyć zarówno tych aktów prawnych organizacji międzynarodowej, które posiadają moc wiążącą, jak i tych, które są niewiążące? Czy można zastosować interpretację zwężającą, i za decyzję organizacji międzynarodowej uważać jedynie uchwały tworzące obowiązujące prawo, czy interpretację rozszerzającą, i za takie uważać również decyzje, które nie mają charakteru prawotwórczego?

Wynikłe wątpliwości zdają się świadczyć o tym, że podejmując próbę ustalenia definicji decyzji organizacji międzynarodowej, należy abstrahować od dotychczasowej interpretacji tego pojęcia zarówno przez naukę prawa międzynarodowego, statuty, jak i samą praktykę organizacji międzynarodowych. Punktem wyjścia powinno tu być przede wszystkim zbadanie istoty, miejsca i roli decyzji w systemie każdej organizacji międzynarodowej.

Organizacja międzynarodowa, jako jedna z głównych form współczesnych stosunków międzynarodowych, jest mechanizmem współpracy państw członkowskich powołanym do życia w celu zaspokojenia takich potrzeb, które nie mogą być zaspokojone przez inne formy tej współpracy. Zadania postawione przed organizacją międzynarodową mogą być wypełniane w drodze wykonywania przez nią określonej działalności, poprzez realizowanie właściwych funkcji. Podstawową zaś funkcją organizacji międzynarodowych jest dążenie do ujawnienia i zwiększenia stopnia zbieżności interesów państw członkowskich oraz do osiągnięcia na tej podstawie możliwie najogólniejszego porozumienia tych państw w sprawie wspólnych zadań i sposobów ich realizacji.⁶ W tym celu została ona wyposażona

przez swych członków w odpowiednie kompetencje, w odpowiednie środki materialne i osobowe, przejęła część uprawnień właściwych dotąd tylko suwerennym państwom. Funkcje są realizowane w drodze wyrażania woli przez organa danej organizacji międzynarodowej, tzn. poprzez ich decyzje. Decyzje stanowią więc środki prawne, za pomocą których organizacja, korzystając z przyznanych jej uprawnień, wypełnia zadania nałożone na nią przez państwa członkowskie. Przy takim rozumieniu decyzji nie ma znaczenia ani charakter prawny, ponieważ zależy on od kompetencji przyznanych danej organizacji, ani użyta w statucie nazwa, ani źródło prawne i skutek prawny tej decyzji. Istotnym elementem takiego rozumienia decyzji organizacji międzynarodowej jest natomiast fakt, że organa danej organizacji wyraziły swoją wolę w zakresie spraw powierzonych im do realizacji przez państwa członkowskie.

Tak więc, przez pojęcie decyzji organizacji międzynarodowej, a więc i decyzji właściwej systemowi Unii Europejskiej będziemy rozumieć tu wszystkie sformalizowane akty woli jej organów mające na celu realizację zadań nałożonych na nią przez jej członków w traktacie założycielskim.

Klasyfikacja decyzji

Enumeracja decyzji podejmowanych przez instytucje UE zawarta jest w artykule 249 traktatu o WE, artykule 161 traktatu o Euratomie i artykule 14 traktatu o EWWiS. O ile dwa traktaty rzymskie o WE i EWEA przewidują pięć takich samych środków prawnych, za pomocą których instytucje tych Wspólnot mogą wyrażać swą wolę, o tyle traktat paryski o EWWiS wymienia tylko cztery rodzaje takich środków. Występują także różnice pomiędzy dwoma traktatami rzymskimi a traktatem paryskim w nazewnictwie aktów prawnych.

EWWiS – art. 14

- decyzja (ogólna)
- zalecenie
- decyzja (indywidualna)
- opinia

WE – art. 249

- rozporządzenie
- dyrektywa
- decyzja
- opinia

EWEA – art. 161

- rozporządzenie
- dyrektywa
- decyzja
- opinia

Tak więc w EWWiS zalecenie stanowi odpowiednik dyrektywy we WE i EWEA. W odróżnieniu od dyrektywy, której adresatem we WE i EWEA mogą być tylko państwa członkowskie, zalecenie w EWWiS może być także adresowane do określonych przedsiębiorstw. Natomiast decyzja w EWWiS w zależności od tego, czy ma charakter ogólny, czy też indywidualny, odpowiada albo rozporządzeniu, albo decyzji w WE i EWEA.

Istniejące w tym zakresie różnice tracą w praktyce na znaczeniu w związku ze zbliżającym się wygaśnięciem, z dniem 23 lipca 2002 r., terminu obowiązywania traktatu o EWWiS, którego ważność nie zostanie przedłużona.

Artykuł 249 traktatu o WE stwierdza: „Aby wykonywać swe zadania zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu Parlament Europejski, działając razem z Radą oraz Komisją, wydają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenie i wyrażają opinię.

Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Obowiązuje w całości i stosuje się bezpośrednio we wszystkich Państwach Członkowskich.

Dyrektywa jest wiążąca odnośnie do zamierzonego skutku w odniesieniu do każdego Państwa Członkowskiego, do którego jest skierowana, pozostawiając jednak władzom krajowym wybór formy i metod.

Decyzja obowiązuje w całości tych, do których jest skierowana.

Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”.

Przeprowadzony przez sam traktat podział decyzji podejmowanych przez instytucje WE daje w zasadzie od razu odpowiedź na pytanie, na jakich kryteriach oparta jest ta traktatowa klasyfikacja. Wynika z niej bowiem, że rozróżnienie aktów prawnych oparte jest tutaj na kryterium mocy wiążącej, mającym największe i jednocześnie najbardziej poznawcze znaczenie w klasyfikacji decyzji każdej organizacji międzynarodowej.

Zgodnie z tymi postanowieniami traktatowymi do decyzji wiążących należą: rozporządzenie (*reglement, regulation, Verordnung*), dyrektywa (*directive, directive, Richtlinie*) i decyzja (*décision, decision, Entscheidung*). Wspólną ich cechą jest to, że mają one bezwzględna moc wiążącą w stosunku do swych adresatów. Dwie z nich, rozporządzenie i decyzja, bezpośrednio, automatycznie obowiązują i są stosowane na terytorium wszystkich państw członkowskich UE, czyli nie wymagają żadnych dodatkowych zabiegów ze strony władzy państwowej do przekształcenia tych aktów w prawo krajowe. Natomiast w przypadku dyrektywy potrzebne są odrębne akty władzy państwowej, aby mogła ona obowiązywać i być stosowana na terytorium państw członkowskich.

Z decyzjami o bezwzględnie wiążącym charakterze spotykamy się w zasadzie tylko w przypadku Wspólnot Europejskich. Tworzą one element porządku prawnego Wspólnot, dla którego charakterystyczne są następujące cechy:

- autonomiczny charakter prawa wspólnotowego, czyli jego niezależność zarówno od systemów prawnych państw członkowskich, jak i od prawa międzynarodowego;
- bezpośredniość stosowania prawa wspólnotowego przejawiająca się w tym, że akty normatywne Wspólnot obowiązują w całości i są stosowane bezpośrednio na terytorium wszystkich państw członkowskich bez konieczności transformacji czy inkorporacji lub innych form uznania przez władze krajowe;
- pierwszeństwo (prymat) prawa wspólnotowego nad wewnętrznym porządkiem prawnym państw członkowskich (włącznie z prawem konstytucyjnym). Oznacza ono, że w momencie kolizji pomiędzy decyzjami prawnie wiążącymi

podejmowanymi przez instytucje Wspólnot a aktami prawa wewnętrznego państw członkowskich wyższość mają decyzje Wspólnot. Chodzi tu oczywiście o prymat w stosowaniu prawa, a nie o prymat hierarchicznej ważności.⁷

Normy wspólnotowe nie zmieniają jednakże ani nie uchylają automatycznie kolidujących z nimi aktów prawa wewnętrznego, ale zgodnie z postanowieniami artykułu 10 traktatu o WE nakładają taki obowiązek na państwa członkowskie UE. Wszystkie te cechy porządku prawnego Wspólnot zostały wyprowadzone i kilkakrotnie podkreślone przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot. Chociaż niektóre z nich, w tym w szczególności kwestia prymatu prawa wspólnotowego nadal budzi pewne wątpliwości ze strony przedstawicieli doktryny prawnomiędzynarodowej i jest także kwestionowana przez rządy państw członkowskich, głównie w kwestiach wagi konstytucyjnej. Pełne uznanie zasady prymatu zależne jest od jej inkorporacji do postanowień konstytucji państw członkowskich oraz akceptacji przez ich sądy najwyższe.

Artykuł 249 traktatu o WE wymienia również dwa rodzaje decyzji pozbawionych mocy wiążącej, zalecenia (*recommandation, recommendation, Empfehlung*) i opinie (*avis, opinion, Stellungnahme*).

Oprócz kategorii aktów prawnych określonych w art. 249 traktatu o WE istnieją również inne instrumenty prawne służące instytucjom i organom UE do wyrażania swej woli. Szczególną rolę odgrywają tutaj umowy zawierane pomiędzy instytucjami UE regulujące zasady ich współpracy oraz tzw. decyzje *sui generis*.

Treść artykułu 249 traktatu o WE pozwala również na pośrednie wyodrębnienie innego niż moc wiążąca kryterium klasyfikacji decyzji podejmowanych na forum UE. Kryterium to stanowią adresaci tych decyzji. Pozwala ono podzielić wszystkie decyzje na te adresowane do:

- państw członkowskich,
- osób fizycznych i prawnych prawa wewnętrznego państw członkowskich,
- do innych instytucji i organów.

Wśród decyzji, których adresatami są państwa członkowskie znajdują się zarówno wszystkie rodzaje decyzji wiążących: rozporządzenie, decyzja i dyrektywa, jak i decyzje pozbawione mocy wiążącej, a więc zalecenie i opinia.

Decyzje kierowane do osób fizycznych i prawnych prawa wewnętrznego państw członkowskich UE mogą przybierać postać dwóch aktów prawnych o charakterze wiążącym: rozporządzenia i decyzji. Trzecia forma decyzji wiążących – dyrektywa nie jest stosowana w odniesieniu do osób fizycznych i prawnych prawa wewnętrznego państw członkowskich.

Natomiast niewiążące formy decyzji, zalecenie i opinia mogą być również adresowane do osób fizycznych i prawnych prawa wewnętrznego.

W grupie decyzji, których adresatami są inne instytucje i organy znajdują się, w przeważającej większości wypadków, przede wszystkim opinie, a następnie zalecenia. We wzajemnych stosunkach pomiędzy instytucjami i organami UE występują także decyzje wiążące.⁸

Artykuł 249 traktatu o WE (a także inne artykuły tego traktatu), wymieniając rodzaje decyzji, jakie mogą być podejmowane przez odpowiednie instytucje i organy UE, określa także niektóre wymagania formalne, które muszą być spełnione przez uczestników procesu decyzyjnego. Są to przede wszystkim wymagania dotyczące motywacji i uzasadnienia podjęcia decyzji, sposobu przygotowania tych decyzji oraz ich ogłoszenia i wejścia w życie.

Analiza prawna decyzji

1. Decyzje wiążące

Rozporządzenie. W ustępie 2 artykułu 249 traktatu o WE stwierdza się, że rozporządzenie ma zastosowanie ogólne, obowiązuje w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Rozporządzenie jest najwyższej rangi aktem prawnym w hierarchii norm stanowionych przez Radę Unii i podstawowym źródłem prawa wtórnego w Unii Europejskiej. Zawarte w nim normy są sformułowane w sposób generalny i abstrakcyjny zarówno jeśli chodzi o zakres sytuacji, w których ma ono zastosowanie, jak i krąg jego adresatów, który jest nieograniczony. Ta właśnie cecha zastosowania ogólnego różni rozporządzenie od decyzji, która obowiązuje w całości tylko tych adresatów, do których jest skierowana.

Rozporządzenie wiąże swych adresatów w całości, wykluczając jakiegokolwiek częściowe lub selektywne stosowanie jego norm przez poszczególnych adresatów. Tym samym więc zachowana jest zasada jednolitości prawa w Unii Europejskiej. To wyraźne wskazanie traktatu na obowiązywanie rozporządzenia we wszystkich jego elementach stanowi cechą różniącą ten akt prawny od dyrektywy.

Bezpośrednie stosowanie norm zawartych w rozporządzeniu oznacza, że wśród aktów prawnych stanowionych przez organa UE jest ono jedynym aktem zawierającym normy prawne mające zastosowanie w nieograniczonej liczbie przypadków określonego rodzaju – zarówno już istniejących, jak i przyszłych. Tylko rozporządzenie rodzi normy prawne, które bez transformacji czy inkorporacji lub innych sposobów uznania przez władze krajowe obowiązują na terenie wszystkich państw członkowskich. Każde więc rozporządzenie wydane zgodnie z dyspozycjami traktatowymi uzyskuje taką samą moc prawną jak akt normatywny prawa wewnętrznego danego państwa członkowskiego UE. Formalna inkorporacja norm prawnych rozporządzenia do wewnętrznego porządku krajowego jest zabroniona. Jednak nie tylko nie wyklucza to możliwości wydania indywidual-

nych przepisów wykonawczych precyzujących i konkretyzujących stosowanie rozporządzenia przez dane państwa członkowskie, ale wręcz zobowiązuje do takiego działania.⁹

Niezależnie od postanowień artykułu 249 traktatu o WE niektóre inne jego artykuły (np. art. 89) przewidują *expressis verbis* wydawanie rozporządzeń. W sytuacji, gdy treść rozporządzenia jest sprzeczna z aktem prawa wewnętrznego, ma ono pierwszeństwo (prymat) nad normą prawa wewnętrznego.

Traktat o WE przewiduje również wydawanie tzw. rozporządzeń wykonawczych (*reglements d'application*), które przez niektórych teoretyków prawa międzynarodowego (np. P. Pescatore) nazywane są także „rozporządzeniami drugiego stopnia”¹⁰. W tej sytuacji rozporządzenia wydawane przez Radę Unii na mocy artykułu 249 traktatu o WE doktryna (np. J. Rideau) określiła jako podstawowe (*reglement de base*).¹¹ Są one z reguły wydawane przez Komisję Europejską. W przeważającej większości sytuacji kompetencje Komisji do wydawania rozporządzeń wykonawczych nie wynikają jednak z postanowień traktatowych, ale z uprzedniej decyzji Rady Unii sformułowanej w rozporządzeniu podstawowym. Z formalnoprawnego punktu widzenia należy podkreślić odrębny charakter tych aktów prawnych w porównaniu z rozporządzeniami podstawowymi (w rozumieniu art. 249). Rozporządzenia o charakterze wykonawczym mają bowiem głównie charakter techniczny i służą przede wszystkim realizacji postanowień traktatowych, precyzując treść zawartą w wydanych rozporządzeniach podstawowych. Szczególnie często ten rodzaj rozporządzeń spotyka się w regulacji prawnej wspólnej polityki rolnej oraz polityki konkurencyjnej UE.

Trybunał Sprawiedliwości ustanowił hierarchię rozporządzeń – akt ustawodawczy, jakim jest rozporządzenie podstawowe, ma charakter nadrzędny w stosunku do rozporządzenia wykonawczego. Inaczej mówiąc, rozporządzenie wykonawcze nie może zmienić rozporządzenia podstawowego, chyba że jest to wyraźnie przewidziane przez podstawowy akt prawny.

Każde rozporządzenie wydane przez instytucje UE wymaga obowiązkowej, jasnej i jednoznacznej motywacji. Obowiązek uzasadnienia i wskazania na podstawę prawną wydanego aktu wynika z postanowień artykułu 230 traktatu o WE i podlega kontroli ze strony instytucji sądowniczych UE. Wydając rozporządzenie, organy UE muszą także kierować się zasadą subsydiarności. Jak każdy akt prawny w UE, tak i rozporządzenie musi być wydane przy zachowaniu stosownej procedury (art. 254 traktatu o WE).

Rozporządzenie wydane w oparciu o procedurę art. 251, a więc przy współpracy Parlamentu Europejskiego musi być podpisane przez przewodniczącego Parlamentu i przewodniczącego Rady Unii. Natomiast rozporządzenia Rady i Komisji (według art. 249) nie wymagają takich podpisów.

Warunkiem wejścia w życie rozporządzenia jest jego publikacja w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich” – „Journal Officiel des Communautés Européennes” (art. 254 traktatu o WE).

Termin, po którym rozporządzenie staje się obowiązujące we wszystkich krajach członkowskich, oznaczony jest bądź już w samej treści rozporządzenia, bądź też, w przypadku braku takiego oznaczenia, upływa 20. dnia po jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Wspólnot (art. 254). Obowiązek wykonania rozporządzenia spoczywa, zgodnie z artykułem 10 traktatu o WE, na państwach członkowskich, które w razie konieczności zobowiązane są również do zmiany lub uchylenia wewnętrznych norm prawnych kolidujących z rozporządzeniem.

Dyrektywa. Jako następny rodzaj normy prawnej wiążącej artykuł 249 traktatu o WE wymienia dyrektywę, określaną często jako wytyczna. Zgodnie z postanowieniami tego artykułu dyrektywa jest takim aktem prawa wspólnotowego, który wiąże swoich adresatów co do celów, jakie powinny być osiągnięte, pozostawiając tym adresatom swobodę wyboru formy (*forme*) oraz środków (*moyens*) realizacji tych celów. Adresatami dyrektywy wydanej przez instytucje UE mogą być tylko jej państwa członkowskie (wszystkie bądź tylko niektóre). Wydając dyrektywy, instytucje UE powstrzymują się więc od dyktowania państwom przepisów niezbędnych do osiągnięcia określonego celu, ale nakładają na nie obowiązek zastosowania takich środków prawnych czy administracyjnych, które pozwolą na jego osiągnięcie. Państwo, do którego dyrektywa jest adresowana, zobowiązane jest do przekształcenia jej odnośnie do celów w prawo wewnętrzne w terminie, który jest wyraźnie określony w treści dyrektywy. Dla wykonania dyrektywy państwo musi więc uchylić, zmodyfikować lub też stworzyć nowe prawo wewnętrzne (bądź też powstrzymać się od wydawania nowych norm). Transpozycja dyrektywy w prawo wewnętrzne wymaga, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, aktu normatywnego o charakterze stałym, wykluczającym możliwość częstych zmian, a nie przepisów administracyjnych, które nie stanowiłyby właściwego zabezpieczenia przed takimi zmianami ze strony administracji wewnętrznej. Przedsięwzięte przez państwa w celu realizacji dyrektywy metody i środki winny być więc w pełni skuteczne i adekwatne do określonego celu.

Dyrektywa wydana na szczeblu wspólnotowym nie powinna cechować się zbytnią szczegółowością, ogranicza to bowiem zakres kompetencji prawotwórczych państw, do których jest adresowana, a tym samym sprzeczna jest z zasadą subsydiarności. W praktyce taka szczegółowa redakcja treści dyrektywy występuje jednak dosyć często.

Powstaje pytanie, czy dyrektywa, będąc w pewnej części aktem wiążącym, jest jednocześnie aktem normotwórczym. Jeżeli przez akt normotwórczy będziemy rozumieć wydanie pewnych norm ogólnych, mających bezpośrednio zastosowanie w nieokreślonej liczbie przypadków, to trudno uznać dyrektywę wydaną

przez instytucje UE za taki akt. Istnieją wprawdzie dyrektywy, które swym adresem – państwowi, nakazują wydanie lub podjęcie odpowiednich środków w zakresie norm ogólnie obowiązujących, ale o tym, czy w prawie wewnętrznym tych państw będą obowiązywały pewne normy ogólne, zdecyduje ostatecznie odpowiednia forma lub środek zastosowany przez te państwa, zgodnie z ich wewnętrznym porządkiem prawnym.

Wydana przez instytucje UE dyrektywa nie wywiera bezpośredniego skutku aż do momentu upływu wyznaczonego przez nią samą terminu jej realizacji przez państwo członkowskie. Dopiero po tym terminie można mówić o bezpośrednim stosowaniu dyrektywy i jej charakterze normotwórczym. Zdarzają się również dyrektywy ustalające nie tylko ścisłą datę, przed której upływem państwo musi dokonać zmian w swoim prawie wewnętrznym, ale również określające termin wejścia tych zmian w życie.

W określonych sytuacjach, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości, postanowienia dyrektywy mogą być bezpośrednio stosowane w wewnętrznym porządku prawnym. Tak jest w przypadku niezrealizowania dyrektywy w wyznaczonym terminie bądź też nieprawidłowej jej realizacji. Wówczas na bezpośrednie skutki takiej dyrektywy może powołać się wyłącznie jednostka przeciwko państwu. Zgodnie więc z orzecznictwem wspólnotowym, o bezpośredniej skuteczności można mówić nie tylko w odniesieniu do rozporządzeń, ale również i w przypadku dyrektywy. Również fakt, że adresem dyrektywy jest tylko państwo członkowskie UE, nie odbiera osobom fizycznym prawa do powoływania się na jej dyspozycje.

Charakteru normatywnego pozbawione są tzw. dyrektywy wewnętrzne wydawane np. przez Komisję Europejską w celu realizacji jej funkcji zarządzania UE. Zgodnie z postanowieniami artykułu 249 traktatu o WE do dyrektyw o charakterze normatywnym nie należą również dyrektywy Rady Unii adresowane do Komisji Europejskiej w oparciu o dyspozycje artykułu 133 ustęp 3 traktatu o WE, regulującego kwestię negocjacji umów handlowych.

Dyrektywy są bardzo istotnym i niezwykle często stosowanym w UE instrumentem prawnym realizacji zadań w różnych zakresach funkcjonowania Unii. Szczególnie ważną rolę pełnią one w procesie harmonizacji i ujednoczenia systemów prawnych państw członkowskich.

Kwesta zbliżania i ujednoczenia ustawodawstwa państw jest bowiem bardzo złożona, a najbardziej skutecznym środkiem jej realizacji jest, jak dotychczas, dyrektywa. Dyrektywa, podobnie jak rozporządzenie musi być umotywowana i przyjęta przy zachowaniu stosownej procedury.

Dyrektywy kierowane do wszystkich państw członkowskich oraz te, które są wydane wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Unii muszą być opublikowane w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich”. Wchodzą w życie

z dniem przez nie określonym bądź też 20. dnia po dacie ich publikacji. Pozostałe dyrektywy obowiązują z momentem ich notyfikacji adresatom.

Decyzja. Decyzja jest trzecim rodzajem wiążących aktów prawnych stanowionych przez instytucje UE. Artykuł 249 ustęp 4 traktatu o WE stwierdza, że: „decyzja obowiązuje w całości strony, do których jest skierowana”. Decyzja nie ma więc charakteru ogólnego, tak jak rozporządzenie, jest ona bowiem zawsze kierowana do określonych adresatów wskazanych przez nią samą. Adresatami decyzji mogą być zarówno państwa członkowskie, jak też osoby prawne i fizyczne. W przypadku, kiedy decyzja jest kierowana do wszystkich państw członkowskich, może mieć ona charakter prawotwórczy. Decyzja, podobnie jak rozporządzenie, jest aktem obowiązującym automatycznie na terytorium państw członkowskich i nie wymaga żadnych wewnętrznych przepisów wykonawczych dla uzyskania mocy wiążącej. Jest ona indywidualnym aktem administracyjnym stosowanym przez Radę Unii i Komisję Europejską podczas realizacji ich funkcji wykonawczych. Traktat o WE przewiduje, że ten rodzaj aktu prawnego używany jest często w kwestiach dotyczących np. zasad uczciwej konkurencji, funkcjonowania wspólnego rynku rolnego, polityki gospodarczej i innych.

Postanowienia decyzji mogą być przedmiotem skargi wnoszonej przed Trybunał Sprawiedliwości (art. 230 traktatu o WE). Jeżeli decyzja nakłada na innych adresatów niż państwo członkowskie zobowiązania pieniężne, to stanowi ona wówczas tytuł egzekucyjny. Wykonanie przymusowe tego tytułu odbywa się zgodnie z procedurą cywilną odnośnego państwa (art. 256 traktatu o WE).

Wydanie decyzji, podobnie jak rozporządzenia i dyrektywy, wymaga obowiązkowej motywacji i konkretnej podstawy prawnej. W przypadku konfliktu z prawem wewnętrznym danego państwa decyzja, podobnie jak dyrektywa i rozporządzenie ma pierwszeństwo w stosunku do aktu prawa wewnętrznego.

Decyzje podjęte wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Unii w trybie artykułu 251 są podpisywane przez przewodniczących obu tych instytucji i publikowane w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich”. Wchodzą w życie w terminie przez siebie określonym, bądź też 20. dnia po ich ogłoszeniu. Pozostałe decyzje uzyskują moc wiążącą z momentem notyfikacji adresatowi.

2. Decyzje niewiążące

Kategoria aktów prawnych pozbawionych mocy wiążącej względem swych adresatów obejmuje zalecenie i opinię. Traktat o WE przewiduje, że oprócz decyzji o charakterze prawnie wiążącym określone instytucje i organy mogą podejmować decyzje, które nie wiążą swych adresatów. Ustęp 1 i 5 artykułu 249 traktatu o WE stwierdzają, że instytucje te wydają zalecenia i wyrażają opinie. Zalecenia i opinie nie mają charakteru wiążącego. Odnosi się to również do opinii EWWiS (art. 14 ust. 4 traktatu o EWWiS). Jako akty prawne pozbawione mocy wiążącej

nie podlegają kontroli ze strony Trybunału Sprawiedliwości (art. 230 traktatu o WE i art. 33 traktatu o EWWiS).

Znaczenie prawne tej kategorii instrumentów prawnych polega na wyrażeniu stanowiska instytucji i organów UE, do którego adresaci nie mają obowiązku się zastosować. Stanowią więc one wyraz oceny, poglądu, propozycji, sugestii czy życzeń danej instytucji lub organu, których realizacja zależy od swobodnego uznania ich adresatów.

Traktat o WE, określając charakter prawny tych dwóch aktów, nie dokonuje jednak rozróżnienia pomiędzy zaleceniem i opinią. Również w doktrynie trudno znaleźć głębszą analizę tego zagadnienia. Odpowiedź na pytanie, czy istnieją jakieś różnice pomiędzy tymi rodzajami decyzji, czy też oba te akty mogą być stosowane w wymienny i dowolny sposób, jest w istocie rzeczy trudna. Analizując postanowienia stosownych artykułów traktatu o WE, dochodzi się jednak do wniosku, że nie zawsze można zalecenia i opinie traktować jako decyzje o tym samym znaczeniu prawnym. Wydaje się, że możliwe jest pewne rozróżnienie pomiędzy tymi decyzjami pozbawionymi mocy wiążącej, co najmniej z dwóch punktów widzenia: po pierwsze – znaczenia tych słów, po drugie, co tutaj wydaje się ważniejszym kryterium, prawidłowości w posługiwaniu się tymi formami decyzji niewiążących w postanowieniach traktatu i w działalności Unii Europejskiej.

Rozpatrując to zagadnienie z pierwszego punktu widzenia, należy zauważyć, że pojęcie zalecenie jest nieco szersze niż pojęcie opinia. O ile opinia stanowi tylko wyraz czyjegoś stanowiska, oceny w danej kwestii i nie zawiera żadnych kategoriycznych sugestii, o tyle zalecenie, oprócz cech właściwych opinii, charakteryzują się również pewnymi elementami nakazowymi, sugerującymi, i to niekiedy w sposób dość autorytatywny, podjęcie określonych działań przez adresata, do którego jest skierowane. Świadczyć to może o większych możliwościach wywierania presji politycznej przez instytucje i organy UE na określonych adresatów poprzez wydawanie zaleceń, a tym samym o wyższej w pewnym sensie randze zalecenia. Wydaje się, że pogląd ten podziela również Komisja Europejska, która oświadczyła kiedyś, że zalecenie ma większe znaczenie niż opinia.¹²

W oparciu o analizę postanowień odpowiednich artykułów traktatów można również mówić o pewnych prawidłowościach przy wyborze adresatów tych instrumentów prawnych. Jak się wydaje, w przeważającej większości sytuacji zalecenie, jako akt pozbawiony mocy wiążącej, używane jest w odniesieniu do państw członkowskich. Podejmując tego rodzaju decyzję, instytucje UE sugerują państwu członkowskiemu poczynienie kroków w sprawach nie znajdujących się wprost w kompetencji tych instytucji i wykluczających tym samym możliwość zastosowania aktów prawnie wiążących. Opinia zaś jest przede wszystkim stosowana w stosunkach pomiędzy samymi instytucjami i organami, wyrażając ich stanowisko w określonej sprawie. Nie oznacza to oczywiście, że nie jest ona adre-

sowana do państw członkowskich UE. W formie opinii (*avis*) Komisja Europejska przedstawia również swoją ocenę wniosku danego państwa w sprawie pełnego członkostwa w UE. Od tej opinii zależy z reguły decyzja Rady Unii o rozpoczęciu negocjacji. Podobnie zresztą adresatem zalecenia może być również inna instytucja lub organ.

Znacznie trudniej byłoby natomiast przeprowadzić rozróżnienie pomiędzy zaleceniem i opinią ze względu na zasięg materialny spraw, w których te dwa rodzaje decyzji są stosowane. Zarówno bowiem zalecenie, jak i opinia są instrumentami, za pomocą których instytucje i organa UE mogą oddziaływać na całość jej środowiska wewnętrznego i zewnętrznego.

Charakter prawny tych aktów mógłby ewentualnie sugerować, że kwestia podejmowania zaleceń i opinii jest sprawą swobodnego uznania instytucji i organów UE. W zdecydowanej większości wypadków jest tak rzeczywiście, i wydanie zalecenia czy opinii następuje z własnej inicjatywy odpowiednich instytucji i organów. Jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości, instytucje UE uciekają się do tych form decyzji wówczas, gdy nie są upoważnione do stanowienia aktów prawnych wiążących bądź też gdy uważają, że nie ma potrzeby ustanowienia norm wiążących.

Instytucjami upoważnionymi do wydawania opinii i zaleceń są: Rada Unii, Komisja Europejska i Parlament Europejski we współpracy z Radą Unii.

Od powyższych sytuacji należy wyraźnie odróżnić przypadki, w których podjęcie zalecenia czy wydanie opinii jest rzeczą niezbędną i wynika z obowiązków nałożonych na instytucje przez odnośne traktaty. Co więcej, postanowienia tych traktatów w pewnych wypadkach uzależniają ustanowienie innych aktów prawnych od uprzedniego wydania zalecenia czy opinii (np. art. 226 traktatu o WE).

Zalecenia i opinie są więc również niezbędną fazą procesu podejmowania decyzji wiążących. Wydaje się jednak, że odgrywają one przede wszystkim dużą rolę ze względu na swe walory moralno-polityczne. Istota wartości tych decyzji niewiązących polega głównie na tym, iż w wypadku istnienia odpowiedniego zalecenia podmioty państwa członkowskiego (np. sądy) z reguły winny brać pod uwagę nawet nie tyle jego treść, ile ducha. W oparciu o zasadę lojalności (wierności) wobec Wspólnot muszą więc liczyć się z tą decyzją, a wydanie aktów wewnętrznych pozostających w wyraźnej sprzeczności z zaleceniem musi już być podyktowane jakimś szczególnie ważnymi względami. Tak więc formalnie pozbawione mocy wiążącej, decyzje te mogą powodować określone skutki prawne, co znalazło także swoje odbicie w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości (np. sprawa C – 322/88; *Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies*, 1989, ECR 4407).

Wydaje się również, że niezastosowanie się państwa członkowskiego do zaleceń wydanych przez instytucje UE może spotkać się z negatywną oceną innych państw oraz określonej części opinii publicznej. Tym samym więc obawa przed tego typu reakcją może powstrzymać państwo przed działaniem wyraźnie sprzecznym z treścią zalecenia czy opinii.

Znaczenie zaleceń i opinii jako form decyzji, a tym samym instrumentu prawnego realizowanych zadań postawionych przed UE, jest ciągle niedoceniane. Wydaje się, że najczęściej rola decyzji niewiążących jest umniejszana i pomijana przez tych teoretyków, którzy, szukając we Wspólnotach elementów ponadnarodowych, koncentrują swoją uwagę na decyzjach prawnie wiążących. Zarówno postanowienia traktatów, jak i sama praktyka świadczą jednak o tym, że są one istotnym narzędziem realizacji funkcji właściwych Wspólnotom Europejskim i Unii. Doświadczenie wskazuje, że przy takiej formie współpracy państw, jaką są organizacje międzynarodowe, rzeczą niezwykle istotną jest postawa państw członkowskich organizacji wobec danej decyzji, a nie jej charakter prawny. W praktyce o wiele ważniejsze jest to, czy państwa członkowskie widzą własny interes w zastosowaniu się do decyzji podjętej przez organa organizacji, niż to, czy decyzja ta ma moc wiążącą, czy też pozbawiona jest tej cechy. Tęgo rodzaju sytuacja jest właściwa każdej organizacji międzynarodowej, w tym również – a wydaje się, iż w większym nawet stopniu – Wspólnotom Europejskim, w oparciu o które została utworzona i funkcjonuje Unia Europejska.

Umowy o współpracy pomiędzy instytucjami UE

Najczęściej traktaty zawierają szczegółowe przepisy dotyczące współpracy pomiędzy instytucjami UE. W niektórych jednak postanowieniach traktatowych kwestia ta pozostawiana jest w gestii instytucji, które regulują swoją współpracę poprzez zawarcie stosownych umów. Umowy te stanowią ważne instrumenty prawne realizacji zadań spoczywających na instytucjach i organach UE. Szczególnie często umowy takie zawierane są przez Parlament Europejski, Radę Unii i Komisję Europejską. Treść tych umów jest różna, a jej zakres ulega rozszerzeniu. Początkowo miały one na celu udzielanie informacji Parlamentowi, później przyczyniały się np. do uproszczenia procedur decyzyjnych.

Decyzje *sui generis*. Postanowienia art. 249 traktatu o WE wyliczające w sposób imienny akty prawne (wiążące i niewiążące), jakie mogą być stanowione przez instytucje UE, nie wykluczają wcale podejmowania decyzji pod postacią innych instrumentów prawnych. Zarówno określone postanowienia traktatowe, jak i w szczególności praktyka dowodzą, że ta kategoria decyzji jest bardzo bogata i zróżnicowana zarówno pod względem swego nazewnictwa, skutków prawnych, jak i zakresu stosowania. Obejmuje ona takie akty prawne, jak np. rezolucje, środki, memoranda, uchwały nienazwane, komunikaty, programy, plany, deklaracje, konkluzje, projekty, decyzje administracyjne dotyczące tak kwestii sfery wewnętrznego funkcjonowania UE (nominacja funkcjonariuszy, tworzenie nowych organów pomocniczych, podział funkcji, decyzje budżetowe), jak i współpracy zewnętrznej. Ogólnie takie instrumenty prawne określa się mianem *non-treaty acts* (akty pozatraktatowe) bądź też, bardziej precyzyjnie, *unnominate acts* (akty nienazwane) a w bardziej ogólny sposób – *sui generis acts*. Stanowią one oświadcze-

nia woli instytucji UE w konkretnej sprawie, tworzą określone reguły postępowania lub też ustanawiają różne procedury. Posługując się uchwałą nienazwaną, Rada Unii podjęła np. decyzję o utworzeniu Sądu I Instancji. W praktyce instytucje UE bardzo często uciekają się również do podejmowania tego typu decyzji pod postacią programów działania (najczęściej czyni to Rada Unii na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i ewentualnie Komitetem Ekonomiczno-Społecznym). W programach tych, które niekiedy są formułowane z własnej inicjatywy instytucji, a innym razem przewidują ten obowiązek traktaty, określone są zarówno warunki, jak i sposoby realizacji określonych zadań traktatowych (np. liberalizacja świadczenia usług, ochrona środowiska). Wprowadzony przez Jednolity Akt Europejski artykułu 100a, dotyczący ujednoczenia systemów prawnych państw członkowskich mówi o „środkach” jako formie aktów normatywnych służących do ujednoczenia prawa (poprzednio art. 100 traktatu rzymskiego EWG dopuszczał tylko stosowanie dyrektywy).

Znaczenie normatywne decyzji *sui generis* jest różne. Niektóre z nich mogą mieć charakter deklaracyjny i są pozbawione mocy wiążącej. Jedne z tych specyficznych instrumentów prawnych mają charakter wyłącznie wewnętrzny (*internal measures*), inne zaś, nawet te niewiążące, mogą wywołać skutki prawne lub polityczne w sferze zewnętrznej. Do tych ostatnich należy np. jeden z rodzajów wspomnianych już programów działania, a mianowicie programy ramowe Rady Unii, które są przyjmowane przy zastosowaniu odpowiedniej procedury i których walor normatywny daleko wykracza poza deklaracyjne znaczenie.

Wśród decyzji *sui generis* istotną rolę odgrywają również rezolucje. W przypadku głównego organu politycznego UE, jakim jest Rada Europejska, są one podstawowym instrumentem decyzyjnym, bowiem nie ma ona uprawnień do podejmowania decyzji wymienionych w artykule 249 traktatu o WE.

Rezolucje podejmuje również Rada Unii. Są one uważane za niezwykle elastyczny sposób oświadczenia woli przez instytucje UE, czasem bardziej skuteczny niż akty prawnie wiążące. Podobnie ceniona jest przez decydentów forma deklaracji, przy czym należy tutaj rozróżnić takie oświadczenia woli odpowiednich instytucji, które dotyczą dalszego rozwoju Wspólnot i UE, jak np. Deklaracja o Podstawowych Prawach i Wolności, które bardziej przypominają rezolucję. Są one obliczone na bardzo szeroki krąg odbiorców lub też ich adresatami są wąskie, specyficzne grupy. Inne deklaracje natomiast pełnią funkcję interpretacyjną w odniesieniu do wiążących decyzji Rady Unii.

Decyzje *sui generis*, jeśli tylko można ustalić ich wiążącą moc prawną, podlegają kontroli legalności ze strony Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Są one często publikowane w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich” (seria C) i stanowią część „oświadczeń, rezolucji, innych form określania stanowiska” organów (najczęściej Rady) wobec państw członkowskich. W tej samej serii

i miejscu publikowane są zalecenia i opinie jako akty prawne niewiążące, ale nazwane w artykule 249 traktatu o WE.

Instytucje i organy

Rada Europejska. Ten główny organ polityczny UE swoją wolę oświadcza wyłącznie za pomocą tych instrumentów, które określa się decyzjami *sui generis*. Nie ma ona natomiast żadnych uprawnień do podejmowania decyzji w rozumieniu artykułu 249 traktatu o WE. Swoje decyzje Rada Europejska podejmuje w wyniku ogólnego porozumienia (*consensu*).

Rada Unii. Instytucja ta, pełniąca funkcję głównego organu ustawodawczego UE, ma kompetencje do podejmowania wszystkich rodzajów aktów prawnych, zarówno tych nazwanych imiennie przez artykuł 249 traktatu o WE, jak i wszelkich innych form decyzji stojących do dyspozycji instytucji Unii. Jej kompetencje w procesie decyzyjnym w UE są największe i są sformułowane w sposób ogólny, bez rozróżniania stanowionych decyzji.

Rada Unii swoje decyzje podejmuje jednogłośnie, kwalifikowaną większością głosów albo zwykłą większością głosów swych członków. Traktat z Nicei pozwala również na to, żeby w określonych sytuacjach decyzje Rady Unii były podejmowane kwalifikowaną większością głosów tych państw członkowskich UE, których ludność stanowi 62% wszystkich mieszkańców Unii.

Komisja Europejska. Jako główny organ inicjatywy legislacyjnej ma kompetencje ogólne do podejmowania decyzji niewiążących – opinii i zaleceń. Może je podejmować zawsze, gdy uzna to za stosowne. W odniesieniu do dwóch decyzji wiążących – dyrektyw i decyzji nie ma już takiej swobody wyboru aktu prawnego i może je podejmować w konkretnych przypadkach, wyraźnie wskazanych przez normy traktatowe. Natomiast odnośnie do rozporządzeń ma ona prawo do wydawania tzw. rozporządzeń wykonawczych, które służą do realizacji powierzonych Komisji funkcji zarządzania Unią. Nie została ona natomiast wyposażona w prawo do wydawania rozporządzeń podstawowych, które przysługuje wyłącznie Radzie Unii.

Komisja Europejska może również oświadczać swoją wolę za pomocą decyzji *sui generis*. Decyzje Komisji są podejmowane bezwzględną większością głosów jej członków (liczoną w odniesieniu do liczby członków tego organu).

Parlament Europejski. Organ ten nie ma kompetencji do podejmowania samodzielnych decyzji w rozumieniu art. 249 traktatu o WE. W określonych przez postanowienia traktatowe sytuacjach Parlament Europejski ma natomiast prawo do formułowania, w oparciu o stosowne procedury, swojej opinii zanim Rada Unii czy Komisja Europejska podejmą ostateczną decyzję. Bardzo często używanym przez Parlament narzędziem wyrażania swojej woli są decyzje *sui generis*, wśród których znajdują się również te, które są wiążące. Zazwyczaj parlamentar-

ny organ UE swoje decyzje podejmuje bezwzględną większością głosów. W kwestiach formalnych obowiązuje zwykła większość głosów.

Instytucje sądownicze. Zarówno Trybunał Sprawiedliwości jak i Sąd I Instancji nie podejmują żadnych decyzji w rozumieniu artykułu 249 traktatu o WE. Jednak sprawowane przez nie funkcje, których wyrazem są wyroki tych sądów, w pełni predysponują je do pełnienia roli jednego z najważniejszych uczestników procesu decyzyjnego w UE. Wyroki organów sądowniczych UE są ostateczne (od wyroku Sądu I Instancji można się odwołać do Trybunału) i zapadają większością głosów. Trybunał może również wydawać opinie, które, formalnie, nie wiążą ich adresatów.

Trybunał Obrachunkowy. Jako główny organ kontroli finansowej nie podejmuje żadnych decyzji w rozumieniu artykułu 249 traktatu o WE. Roczne sprawozdania finansowe po zamknięciu roku budżetowego, które są efektem realizacji jego funkcji, Trybunał zatwierdza i przedkłada większością głosów swoich członków. W oparciu o taką samą większość głosów Trybunał może wydawać opinie.

Europejski Bank Centralny. Jako naczelny organ realizacji celów polityki walutowej w ramach UE Bank jest uprawniony do wydawania rozporządzeń, podejmowania decyzji oraz formułowania zaleceń i opinii przewidzianych w art. 249 traktatu o WE. Nie ma natomiast prawa do wydawania dyrektyw, które są decyzjami adresowanymi wyłącznie do państw członkowskich UE. Decyzje swe podejmuje zwykłą kwalifikowaną większością głosów, z wyjątkiem przypadków, kiedy wymagana jest jednomyślność.

Organy pomocnicze. Oprócz wymienionych przez traktat o UE dwóch organów o charakterze pomocniczym – Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, które funkcjonują w sferze gospodarczo-społecznej oraz dwóch organów pomocniczych: Komitetu Politycznego i Komitetu Koordynacyjnego, działających odpowiednio w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, na forum Unii funkcjonują inne, bardzo liczne organy pomocnicze. Mają one prawo do podejmowania decyzji o charakterze niewiążącym, a więc opinii. Robią to na prośbę głównych instytucji Unii, bądź też z własnej inicjatywy. Opinie wydawane są większością głosów członków organów pomocniczych. Z reguły szczegółowe postanowienia co do sposobu podejmowania decyzji przez organy pomocnicze zawarte są nie w traktatach, ale w regulaminach wewnętrznych tych organów.

Przypisy

- ¹ Zwraca na to uwagę m.in. A. Wasilkowski, *Zalecenia Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej*, Warszawa 1969, s. 35.
- ² Zob. np. M. Virally, *La valeur juridique des recommandations des organisations internationales*, „*Annuaire Français de Droit International*” 1956, t. II, s. 67; A. von Geusau, *European Organizations and Foreign Relations of States*, Leyden 1962, s. 101; M. Lachs, *Współczesne organizacje międzynarodowe i rozwój prawa międzynarodowego*, „*Państwo i Prawo*” 1963, nr 12, s. 833; A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966, s. 291; G.U. Morozow, *Międzynarodnyje organizacyje*, Moskwa 1969, s. 109.
- ³ Zob. np. A. Całus, *Znaczenie Wspólnot Europejskich dla rozwoju organizacji międzynarodowych*, „*Przegląd Zachodni*” 1963, nr 2, s. 179; W. Morawiecki, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965, s. 46; W. Morawiecki, *Narody Zjednoczone. Zamierzenia i rzeczywistość*, Warszawa 1967, s. 359 i inne; A. Wasilkowski, op. cit., s. 35.
- ⁴ Por. np. K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych. Przegląd zagadnień i analiza wstępna*, Poznań 1965, s. 59-60.
- ⁵ Por. np. M. Virally, op. cit., s. 67. Virally wymiennie używa terminów „decyzja” i „rezolucja”. Por. również C. Labeyrie-Menahem, *Des Institutions specialisees. Problemes juridiques et diplomatiques de l’administration internationale*, Paris 1953, s. 128-129.
- ⁶ Interesującą definicję podstawowej funkcji organizacji międzynarodowej daje w literaturze polskiej W. Morawiecki, stwierdzając: „Za podstawową funkcję każdej współczesnej organizacji międzynarodowej należy zatem uznać proces działania, który zmierza: a) do ujawnienia i rozszerzenia zakresu zgodności interesów państw członkowskich; b) do osiągnięcia porozumienia w sprawie sformułowania i podnoszenia na wyższy poziom wspólnych zadań odpowiadających zakresem zgodności interesów; c) do osiągnięcia coraz większego porozumienia w sprawie środków realizacji takich wspólnych zadań” (W. Morawiecki, *Funkcjonalne podejście do organizacji międzynarodowej*, „*Sprawy Międzynarodowe*” 1970, nr 10-11). Por. również tego samego autora: *Funkcje organizacji międzynarodowej*, Warszawa 1971, s. 102.
- ⁷ Szerzej na temat cech prawa wspólnotowego patrz: J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*. Z wykładu, Toruń 1995, część II, rozdział II; K. Popowicz, *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, część III, rozdział I.
- ⁸ W sprawie innych kryteriów podziału decyzji we WE patrz: J. Menkes, *Pojęcie uchwał Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „*Przegląd Stosunków Międzynarodowych*” Opole 1978, nr 6.
- ⁹ W doktrynie rozporządzenie jest przez niektórych jej przedstawicieli porównywane do ustawy (np. A. Całus, K. Popowicz), przez innych zaś do krajowego rozporządzenia mającego wobec ustawy charakter wykonawczy (J. Galster, C. Mik).
- ¹⁰ Por. np. P. Pescatore, *Les aspects fonctionnels de la Communaute Economique Européenne, notamment les sources du droit. Les aspects juridiques du Marche Commun*, Liege 1958, s. 64-73.
- ¹¹ J. Rideau, *Aspects juridiques de l’integration economique en Europe: Les Communautés Européennes*, Leyde 1972.
- ¹² Por. E. Heynig, *Problemes institutionnels posés par la mise en oeuvre d’une politique sociale au niveau communautaire*, „*Revue du Marche Commun*” 1967, no 100, s. 208.

THE LEGAL IMPORTANCE OF DECISIONS IN THE EUROPEAN UNION

(Abstract)

Establishing a definition of what is meant by a „decision” in each international organisation, which therefore also involves a definition of the term „decision” within the framework of the European Communities on the basis of which the European Union functions, is a complicated matter. This difficulty arises due to several factors, the fundamental one of which is the fact that decisions relating to diverse matters are covered by one and the same term, or, what is even more often encountered, that diverse descriptions are accorded the same substance. Analysing the substance of legal acts established on the forum of international organisations and labelled with various or the same terms proves, however, that there exist important differences between the legal character of that, which is described by the term „decision”. The above comments apply both to the literature relating to international law and to the constitutions and practices of international organisations. Divergences occur when individual authors formulate general definitions for legal acts established by the organs of international organisations. The terms most often used in a general sense are „decision” and „resolution”. Some authors sometimes contrast „resolutions” with recommendations. To describe in a general sense the decisions of international organisations sometimes the Polish version, rather than the proper translation, of the word „resolution” is used. Similar inconsistencies also occur in the constitutions of international organisations. The terms most often encountered in a general sense are „decision” or „resolution”, with no attempt at classification. In her article the author attempts order and systematise the above definitions.