

Przyszłość samorządu a ewolucja kształtu Unii Europejskiej



prof. Leon Kieres

b. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

Projektowane w Unii Europejskiej zmiany w traktatowych regulacjach prawnych dotyczących samorządności terytorialnej wyraźnie wskazują na poszanowanie suwerenności państw w zakresie kształtowania ich ustroju oraz miejsca samorządu terytorialnego w systemie ustrojowym państw. Przydanie regionom samorządowym nowych uprawnień traktatowych obejmuje przede wszystkim regiony o kompetencjach prawodawczych wyłącznych. Jak kształtuje się obecnie sytuacja prawna jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa UE? W jakim kierunku ewoluuje?

Samorząd terytorialny w ujęciach prawnych

1. Unia Europejska uznaje samorządność terytorialną za istotną wartość przy wyborze celów i zadań współpracy oraz jej form organizacyjnych. W regulacjach szczegółowych prawa pierwotnego, stanowiących o podziale zadań i kompetencji między władzami publicznymi, a także w aktach prawa wtórnego przyjmowanych przez instytucje unijne oraz akceptowanych w orzecznictwie sądów UE, widoczne są liczne odniesienia i nawiązania do zasad i form organizacyjno-ustrojowych wykonywania zadań, uzgodnionych na płaszczyźnie międzynarodowej. Traktat o UE (TUE) stanowi w art. 1, że decyzje powinny być podejmowane najbliżej obywateli. O rozumieniu tak określonej zasady stanowią regulacje TUE i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), które odnoszą się do podziału kompetencji między Unią i państwami członkowskimi (zasada przyznania kompetencji; zasada pomocniczości; zasada proporcjonalności) oraz przywołują odpowiednie konwencyjne regulacje międzynarodowe w sprawach praw i wolności człowieka. Nie podejmowano jednak w Unii inicjatyw, które miały prowadzić do przyjęcia własnych i swoistych dla tej organizacji rozwiązań prawnomiędzynarodowych w sprawach ustroju władz publicznych w jednostkach podziału terytorialnego. W dokumentach Unii Europejskiej oraz w działalności jej organów i innych instytucji unijnych znajdujemy odniesienia do dorobku prac Rady Europy przez nawiązywanie do jej regulacji w sprawach samorządu terytorialnego oraz regionalizacji. Traktaty odsyłają zarazem w tych sprawach do rozwiązań przyjętych w prawie wewnętrznym państw członkowskich (art. 6 ust. 3 TUE), a zawierających treści wywodzone z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla tych państw.

2. Przedmiot zainteresowania Rady Europy samorządnością terytorialną jest skoncentrowany na zagadnieniach ustrojowo-prawnych oraz ocenach znaczenia samorządności dla ochrony praw człowieka i wolności obywatelskich. Samorząd terytorialny jest uznawany za szczególną wartość ustrojową, która służy realizacji prawa członków wspólnot lokalnych i regionalnych do uczestniczenia w załatwianiu spraw społeczności samorządowych.

”

Unia Europejska uznaje samorządność terytorialną za istotną wartość przy wyborze celów i zadań współpracy oraz jej form organizacyjnych. Nie podejmowano jednak w Unii inicjatyw zmierzających do przyjęcia własnych i swoistych dla tej organizacji rozwiązań prawnomiędzynarodowych w sprawach ustroju władz publicznych w jednostkach podziału terytorialnego. W dokumentach UE oraz w działalności jej organów i instytucji znajdujemy odniesienia do dorobku Rady Europy oraz rozwiązań przyjętych w prawie wewnętrznym państw członkowskich.

Podstawą prawną ujęcia prawnomiędzynarodowego sytuacji samorządu terytorialnego przez Radę Europy jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL), która została przyjęta w formie konwencji międzynarodowej. Stronami konwencji są państwa członkowskie, chociaż proces jej ratyfikowania przez członków Rady Europy postępował stopniowo – np. Polska ratyfikowała Kartę w 1993 roku, Wielka Brytania w 1998 r., a Francja w 2007 r.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego pozwala Radzie na analizowanie sytuacji jednostek samorządowych przez sporządzanie okresowych raportów monitorujących, dotyczących statusu samorządności terytorialnej w każdym państwie członkowskim. W raportach znajdujemy informacje o stopniu zgodności prawa wewnętrznego ze standardami samorządności terytorialnej, które ujęto w EKSL. Rada Europy może reagować przy pomocy środków statutowych na sytuacje stwierdzenia naruszeń Karty (zalecenia, zawieszenie aktywności państw w organach lub instytucjach statutowych Rady Europy, pozbawienie członkostwa). Wykorzystywane są przede wszystkim środki perswazyjne, zgłaszane w dyskusjach nad uwagami przyjętymi w raportach monitorujących. Rada wskazuje zwłaszcza na pożądane kierunki zmian w prawie wewnętrznym czy nawet określa propozycje modyfikacji odpowiednich regulacji wewnątrz-prawnych w celu zapewnienia ich zgodności z rozwiązaniami przyjętymi w systemie prawnym Rady Europy.

3. Uznano za dopuszczalne objęcie właściwością EKSL i jej stosowanie przez państwa przy określaniu sytuacji nie tylko podstawowych jednostek samorządowych. Karta może zostać respektowana jako źródło prawa międzynarodowego, które jest uwzględniane przy kształtowaniu sytuacji jednostek samorządowych innych kategorii – zwłaszcza regionów samorządowych.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego niewątpliwie sprzyja harmonizowaniu sytuacji gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Karta nie wywołuje natomiast podobnego skutku w statusie regionów. Sprawy regionalizacji nie znalazły w pracach Rady Europy miejsca równego problemom związanym z sytuacją podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (gminy). Dyskusje na temat ujednoczenia sytuacji regionów w państwach Rady Europy wykazały, że istnieją istotne rozbieżności w poglądach państw na temat zasadności akceptowania pierwiastka samorządowego jako przejawu regionalizacji, określanej jako „regionalizacja właściwa”. Spory budzi również uznawanie samorządności jako pierwiastka znamiennego dla tożsamości regionu oraz zaliczanie obecności regionów samorządowych w ustroju państwa do kryteriów, które należy rozważać przy formułowaniu ocen zgodności prawa wewnętrznego z zasadami, przyjmowanych przez Radę Europy w ocenach stopnia przestrzegania przez państwa zasad demokratycznego państwa prawa.

”

Europejska Karta Samorządu Lokalnego niewątpliwie sprzyja harmonizowaniu sytuacji gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Nie wywołuje natomiast podobnego skutku w statusie regionów.

4. Zainteresowanie Rady sprawami regionalizacji wywołane zostało przez grupę państw, które uznały regiony za istotny element ich ustroju, a ich status został określony i utrwalony w ustawodawstwie lub uregulowany w regulacjach konstytucyjnych. Choć podejmowano próby przygotowania przez Radę Europy unormowań prawnomiędzynarodowych w sprawach samorządności regionalnej, to inicjatywy Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych (CLRAE), Zgromadzenia Parlamentarnego oraz Komitetu Ministrów nie spotkały się z akceptacją państw. Odrzucono przede wszystkim koncepcję określenia przez RE statusu regionu w odrębnym dokumencie Rady, który miałby formę konwencji międzynarodowej.

Rada Europy poszukiwała możliwości osiągnięcia kompromisu przez państwa, których zdystansowana postawa w sprawach regionalizacji samorządowej charakteryzowana była jako jakobińskie podejście do regionalizacji, z innymi członkami Rady Europy, uznającymi regionalizację samorządową za niezbędny i tożsamościowy element ustrojowy. Owoce tych starań było przyjęcie *Ram odniesienia dla demokracji regionalnej*. Akt ten jest zaliczany do kategorii aktów woli politycznej. Ujęte w nim zostały stanowiska *Konferencji Ministrów odpowiedzialnych w państwach Rady Europy za władze lokalne i regionalne*.

Postanowienia *Ram Odniesienia dla Samorządności Regionalnej* mają charakter niezobowiązujących stwierdzeń o pożądanym rozwiązaniu w obszarze regionalizacji. Co jednak istotne – przywoływane są także jako pewien wzorzec w ocenach ujęć samorządności terytorialnej w państwach Rady Europy, które sporządza CLRAE w formie dokumentów monitorujących sytuację samorządności terytorialnej. Przedstawia je Komitetowi Ministrów, który podejmuje odpowiednie stanowisko, adresowane do państwa objętego w dokumencie monitorującym analizami o stanie samorządności terytorialnej.

Samorząd terytorialny i regionalizacja w systemie prawnym Unii Europejskiej

1. Wyróżnienie w aktach UE władz terytorialnych i ich podział na władze regionalne i lokalne¹ stanowi refleks koncepcji ustroju, przyjętych przez państwa członkowskie, a urzeczywistnianych w ustawodawstwie wewnętrznym. Zakres i istotę samodzielności tych podmiotów określa prawodawstwo wewnętrzne. Należą one do systemu instytucjonalnego państwa (jego ustroju)².

Państwa kształtują swoje struktury konstytucyjne suwerennie. Miejsce i rola samorządności terytorialnej w urzeczywistnianiu celów Unii Europejskiej podlegają wyznaczeniu w państwach członkowskich, przy uwzględnieniu zasady tożsamości narodowej, wysłowionej w art. 4 ust. 2 TUE. Samorząd terytorialny jest bowiem częścią systemu władz publicznych państwa. Wykonuje istotną część zadań publicznych państwa³, a odpowiedzialność i samodzielność jednostek samorządowych za ich wykonywanie jest rysem znamionowym statusu jednostek samorządowych, określonego w normach konstytucyjnych.

Wyłączna kompetencja państw do kształtowania ich ustroju politycznego i konstytucyjnego powiązana została w TUE z akceptacją tych funkcji państw, które mają zapewnić ich integralność terytorialną. Tak wysłowione dyrektywy wywołują szczególne konsekwencje. Unia i państwa członkowskie nie mogą akceptować polityki przekazania Unii zadań oraz uprawnień do ich wykonywania przez stanowienie aktów prawnych, których treści wskazywałyby, że status jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów wykonujących samodzielnie i na własną odpowiedzialność zadania publiczne na rzecz wspólnot lokalnych lub regionalnych jest tylko fikcją prawną czy ornamentem słownym.

W orzecznictwie sądów unijnych podkreślane jest zarazem, że zasada poszanowania suwerenności ustrojowej państw członkowskich nie może prowadzić do jej wykorzystywania w celu naruszania lub odstępowania od zobowiązań, które prawo unijne odnosi do państw. Państwa są bowiem zobowiązane do przestrzegania zasad, na których został zbudowany system ustrojowo-prawny Unii. TUE mówi o powstrzymaniu się państw od podejmowania wszelkich środków, które prowadzą do naruszania unijnego systemu wartości i zasad, determinujących szczegółowe treści przyjmowane przez UE w regulacjach prawnych. Sytuacja

¹ Zob. Rozporządzenie 1082/2006.

² Zob. art. 12 Rozporządzenia UE 1083/2006, Dz.U.U.E.L.2006.210.25.

³ Zob. art. 1 ust. 1 Konstytucji RP.

taka mogłoby bowiem „zagrozić urzeczywistnieniu celów” Unii (art. 4 TUE). Ustrój władz publicznych powinien wspomagać osiągnięcie przez Unię i państwa celów (art. 1 TUE), które są zakorzenione we wspólnych wartościach i interesach (art. 3 ust. 5 TUE).

”

Unia i państwa członkowskie nie mogą akceptować polityki przekazania Unii zadań oraz uprawnień do ich wykonywania przez stanowienie aktów prawnych, których treści wskazywałyby, że status jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów wykonujących samodzielnie i na własną odpowiedzialność zadania publiczne na rzecz wspólnot lokalnych lub regionalnych jest tylko fikcją prawną czy ornamentem słownym.

2. Unia Europejska uznaje za usprawiedliwione akceptowanie uprawnień państw w sprawie miejsca regionalizacji we współpracy. Przejawem tej akceptacji jest uznanie wyłącznej kompetencji państw do wyodrębnienia regionu jako odrębnej kategorii władzy publicznej. Wola państw przesądza również o przyjęciu określonej formy prawnej, która służy uznaniu regionalizacji za element ustroju państwa (konstytucja lub ustawa zwykła). Zarazem państwa samodzielnie określają zadania i kompetencje regionu.

Sytuacja regionów jest określana w państwach UE zwykle w aktach konstytucyjnych, które wyróżniają regiony jako jednostki o określonym zakresie samodzielności. Samodzielność ta podlega ochronie w stosunkach z innymi instytucjami władzy publicznej przez regulacje ustawy zasadniczej. Pogląd ten potwierdza także orzecznictwo TSUE (ETS). Wyróżnione w nim regiony o sytuacji zakorzenionej w konstytucjach są określane jako jednostki autonomiczne.

Uznanie regionów za jednostki autonomiczne jest związane z ukształtowaną konstytucyjnie ich sytuacją jako podmiotów odrębnych w ustroju państwa. Odrębność tę kształtują prawem określone elementy administracyjne. Autonomia regionalna ma więc wyraz instytucjonalny w znaczeniu przydania regionowi uprawnień proceduralnych, gospodarczych i finansowych. Autonomię regionalną charakteryzują zarazem konstytucyjnie lub ustawowo przyznane regionom gwarancje ochrony prawnej ich samodzielności w sprawach stanowienia prawa, ustalania budżetu wraz z określaniem stawek podatków lub innych źródeł dochodów budżetowych. Samodzielność prawna regionu wiązana jest także ze sprawowaniem kontroli nad wydatkami (zarządzanie budżetem), a także z przyjmowaniem regulacji obejmujących wybrane aspekty podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (przedsiębiorczości) na rynkach właściwych. Autonomia w wyrazie materialnym oznacza wiązanie samodzielności regionów z odpowiedzialnością, którą ponoszą w związku z prowadzeniem polityki regionalnej – w tym polityki w środowisku gospodarczym.

Samodzielność prawna regionów podlega ochronie zwłaszcza przez ustanowienie w konstytucji lub ustawach zwykłych zakazu ingerencji państwa w ich działalność, zaliczaną do kształtowania i prowadzenia polityki regionalnej, jeżeli działania te podjęto i wykonywano w granicach prawem określonych. Ingerencja państwa poddawana jest zarazem weryfikacji w postępowaniach przed właściwymi organami sądowymi lub innymi podmiotami, które w prawie Unii Europejskiej są uprawnione do rozstrzygania sporów w stosunkach z władzami publicznymi lub wywołanych przez zachowania regionów z podmiotami stosunków prywatnoprawnych.

3. Inicjatywy wzmocnienia sytuacji regionów przez delegowanie zadań i kompetencji na rzecz jednostek usytuowanych bezpośrednio poniżej władz centralnych konfrontowane są w UE z zastrzeżeniami, które są podnoszone wobec idei czy koncepcji regionalizacji. Źródłem takiej powściągliwości są przede wszystkim obawy niektórych państw przed nadmiernym rozproszeniem kompetencyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań władzy publicznej, co może osłabiać zdolność władz publicznych – zwłaszcza centralnych – do prowadzenia jednolitej i zgodnej z interesami państwa polityki gospodarczej. Wpływ na pewną ostrożność w podejściu do regionalizacji mają też doświadczenia państw o federacyjnym systemie ustrojowym.

Pojawiają się zastrzeżenia w związku ze zgłaszanymi postulatami o charakterze politycznym, które są wysuwane w celu ograniczenia kompetencji władz centralnych w tych państwach do wybranych i podstawowych spraw publicznych. Krytycznie jest też zwykle oceniane projektowanie i promowanie koncepcji separatystycznych przez nadawanie regionom statusu odrębnych podmiotów społeczności międzynarodowej.



Zauważalne są obawy niektórych państw przed nadmiernym rozproszeniem kompetencyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań władzy publicznej, co może osłabiać zdolność władz publicznych – zwłaszcza centralnych – do prowadzenia jednolitej i zgodnej z interesami państwa polityki gospodarczej. Wpływ na pewną ostrożność w podejściu do regionalizacji mają też doświadczenia państw o federacyjnym systemie ustrojowym.

Pewna elastyczność Unii Europejskiej w podejściu do rozumienia regionalizacji pozwala zarazem na łagodzenie problemów, które we współpracy na rzecz regionów lub z ich udziałem stwarza zdywersyfikowane usytuowanie jednostek regionalnych w systemie władz publicznych państw członkowskich. Unia próbuje nie tylko regionalizację jako zjawisko ze sfery ustrojowej państw, w których regiony mają status odrębnych jednostek w ich ustroju – z własnymi kompetencjami i władzami odpowiedzialnymi za ich realizację. W działaniach Unii widoczne jest także ujmowanie regionalizacji przez uwzględnianie problemów uznawanych za wspólne dla określonych obszarów terytorialnych. O wymiarach problemowych regionalizacji i polityk unijnych z nią związanych stanowi TFUE w art. 174 (zmniejszanie dysproporcji rozwoju różnych regionów, zmniejszanie zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, korygowanie podstawowych dysproporcji regionalnych, rozwój i dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju, przekształcanie regionów upadających). Podejście problemowe do regionalizacji widoczne jest również w regulacjach unijnych, które wyróżniają regiony przy uwzględnieniu kryteriów materialnych (obszary wiejskie, obszary podlegające przemianom przemysłowym, ale także regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia, regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie). TFUE określa zarazem zakres zainteresowania Unii sytuacją regionów w sferze spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Stanowisko Unii pozwala tym samym na angażowanie jej działalności w sprawach uznawanych za regionalne nie tylko na rzecz państw, w których regiony dysponują na swoim terytorium (obszarze administracyjnym) uprawnieniami władzy publicznej – w tym uprawnieniami do stanowienia prawa (*regions with legislative powers*). Unia jest również zainteresowana wyróżnianiem problemów i zadań o charakterze regionalnym w państwach, które odrzucają uznanie możliwości decentralizowania prerogatyw władzy publicznej przez tworzenie w ustroju państwa regionalnych jednostek administracyjnych.

Gwarancje instytucjonalne samorządności terytorialnej

1. W rozwiązaniach traktatowych przyjęto gwarancje o charakterze instytucjonalnym w celu zabezpieczenia przed naruszeniami ze strony Unii Europejskiej zasad pomocniczości oraz proporcjonalności. Naruszenia mogą przyjmować różne formy ingerowania w konstytucyjnie chroniony status samorządu terytorialnego. Przejawem gwarancji jest przyznanie państwom (parlamentom narodowym) uprawnienia do weryfikowania zgodności projektowanych aktów prawa unijnego z zasadą pomocniczości i zasadą proporcjonalności. Na każdej instytucji unijnej, uprawnionej do przyjmowania aktu stanowienia prawa, spoczywa obowiązek przeprowadzenia konsultacji w sprawach ujętych w treści jego regulacji prawnych. W konsultacjach uwzględnia się także wymiar regionalny i lokalny skutków projektowanego aktu prawnego⁴.

⁴ Zob. Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, stanowiący załącznik do TFUE, Dz. Urz. UE C 115/207 – art. 1 i art. 2.

2. Zwraca uwagę przyznanie zdolności skargowej do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) lokalnym i regionalnym jednostkom samorządu terytorialnego. Prawo to podlega ewolucji przez jego wzmocnienie w orzecznictwie TSUE. Jednostkom samorządowym przysługuje zdolność skargowa w sytuacjach związanych z ochroną interesów wspólnot lokalnych lub regionalnych. Sądy Unii Europejskiej rozpatrują zwykle skargi na akty unijne, które zawierają rozwiązania bezpośrednio i indywidualnie adresowane do instytucji samorządowych – także do podmiotów wykonujących zadania gospodarki komunalnej.

Przedmiot skarg obejmuje również akty regulacyjne (np. rozporządzenia), które obowiązują w wewnętrznych systemach prawa bezpośrednio – bez konieczności ich implementowania w drodze przyjmowania w prawie wewnętrznym odpowiednich aktów regulacyjnych. Władze samorządowe są równocześnie objęte obowiązkami powiązаныmi ze stosowaniem prawa unijnego, a wywodzonymi z traktatów (zasada pierwszeństwa prawa UE, zasada bezpośredniego stosowania lub bezpośredniego skutku prawa UE oraz zasada pronijnej wykładni prawa krajowego). Obowiązki te są zwykle adresowane do państw. Obejmują tym samym samorządowe władze publiczne. Należą bowiem do systemu ustrojowego państw.

3. Rozwiązania konstytucyjne wyznaczają granice harmonizacji prawa wewnętrznego w sprawach samorządności terytorialnej przez przyjmowanie w aktach prawa unijnego zasad i szczegółowych ujęć regulacyjnych, które mają na celu zbliżenie lub ujednoczenie statusu jednostek samorządu terytorialnego. Orzecznictwo krajowych sądów konstytucyjnych państw członkowskich wywodzi z ustaw zasadniczych granice, w których dochodzić może do uwzględniania w prawie wewnętrznym rozwiązań prawa unijnego pierwotnego oraz regulacji przyjmowanych w prawie wtórnym. Granice te wyznaczają wartości, które stanowią o tożsamości konstytucyjnej państw, co odnosi się także do ich ustroju. Wartością taką jest m.in. suwerenność jako szczególna wartość chroniona konstytucyjnie. W systemie wartości konstytucyjnych szczególnie chronionych znajduje się również przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, która jest źródłem jego praw i wolności.

Prawo do samorządności jest kategorią konstytucyjną, która jest chroniona nie tylko w stosunkach wewnętrznych. Podlega ono ochronie na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej, a jego naruszenie w aktach prawnych prowadzi do ich konfrontowania z wolą suwerena, ujętą w regulacjach konstytucyjnych.

4. Szczególna rola w ochronie samorządności terytorialnej przez promocję w działaniach instytucji unijnych zasady pomocniczości oraz zasady proporcjonalności przypada Komitetowi Regionów. Komitet uczestniczy w postępowaniach, które mają na celu opiniowanie projektowanych przez Unię regulacji z uwzględnieniem ich skutków, ocenianych w wymiarze samorządowym.

Komitetowi Regionów przysługuje zdolność skargowa w celu wszczynania postępowań przed sądami unijnymi. Sprzyja ona urzeczywistnianiu przez Komitet uprawnienia opiniodawczego oraz uwzględnianiu przez organy unijne jego stanowiska przyjmowanego w opiniach. Zdolność skargową Komitetu Regionów odniesiono do spraw objętych traktatowymi wymogami konsultacji z Komitetem lub innych jego prerogatyw, przewidzianych w regulacjach traktatowych (art. 263 TFUE).

Propozycje zmian instytucjonalnych

1. W dyskusjach o spodziewanej ewolucji kształtu Unii Europejskiej, jej ustroju oraz o zasadach i kierunkach działalności ważne miejsce zajmują problemy samorządności terytorialnej. Pogląd ten jest zakorzeniony zwłaszcza w dokumentach, które zawierają propozycje zmian w traktatach stanowiących o Unii i statusie państw członkowskich (TUE i TFUE)⁵. Przede wszystkim wskazano na fundamentalne dla współpracy w Unii Europejskiej znaczenie zwiększenia skuteczności Unii w działaniach. Wsparciem dla osiągnięcia tak określonych zamiarów będzie zwiększenie, m.in. legitymacji demokratycznej Unii i przyjęcie zmian w sferze instytucjonalnej.

Wzmocnieniu efektywności działań Unii Europejskiej służyć ma poszerzenie zakresu kompetencji wyłącznych (w zakresie ochrony środowiska, różnorodności biologicznej, negocjacji w sprawie zmiany klimatu) oraz kompetencji dzielonych (problemy zdrowia publicznego, ochrona zdrowia jednostek oraz określone kompetencje związane z energetyką).

⁵ Zob. *Report on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 7.11.2023, 2022/2051 (INL).



Wzmocnieniu efektywności działań Unii Europejskiej służyć ma poszerzenie zakresu kompetencji wyłącznych (w zakresie ochrony środowiska, różnorodności biologicznej, negocjacji w sprawie zmiany klimatu) oraz kompetencji dzielonych (problemy zdrowia publicznego, ochrona zdrowia jednostek, a także określone kompetencje związane z energetyką).

Wzmocnienie kompetencyjne UE niewątpliwie wywoła pozytywne skutki w sytuacji samorządności terytorialnej. UE otrzyma bowiem uprawnienia do harmonizacji prawa wewnętrznego w sprawach należących do nowych kompetencji wyłącznych oraz kompetencji dzielonych z państwami. Akty prawa unijnego w tych sferach aktywności UE będą źródłami uprawnień także dla jednostek samorządu terytorialnego bezpośrednio lub pośrednio przez wykonawcze akty prawa wewnętrznego.

2. Zasada pomocniczości, obok zasady proporcjonalności, stanowi źródło działalności Unii Europejskiej i każdej jej instytucji, co podkreślono w artykule 299a i artykule 299b Raportu⁶. Wyróżnienie znaczenia zasady pomocniczości w regulacjach konwencyjnych powiązано z wymiarem lokalnym i regionalnym aktywności Unii. Zaproponowano istotne wzmocnienie roli samorządu terytorialnego w procesach legislacyjnych.

Obowiązkiem konsultacji projektowanych aktów ustawodawczych z państwami oraz ich władzami regionalnymi zostały objęte wszystkie instytucje unijne, jeżeli przysługuje im prawo stanowienia aktów normatywnych lub uprawnienie do zgłoszenia inicjatywy prawodawczej w formie wniosków lub zaleceń (artykuł 299c: Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny). Przewidziano tym samym dwie procedury prowadzenia owych konsultacji. Instytucje unijne zostaną objęte przede wszystkim obowiązkiem przekazywania projektów aktów ustawodawczych parlamentom narodowym. Obowiązek ten będzie realizowany także wobec parlamentów regionalnych, jeżeli mają one kompetencje ustawodawcze, a projektowany akt normatywny instytucji unijnej może mieć wpływ na wykonywanie przez parlament regionalny jego wyłącznych kompetencji prawodawczych o charakterze regionalnym („wyłączne kompetencje regionalne” – artykuł 299f). Opinie parlamentów regionalnych o kompetencjach ustawodawczych przekazywane będą do instytucji unijnych za pośrednictwem parlamentów krajowych, które zarazem sporządzą własne opinie⁷.

Propozycję ugruntowania kompetencyjnego jednostek samorządu w zakresie opracowywania i wykonywania zadań Unii Europejskiej połączono z instytucją wniosku ustawowego, którą określoną jako „zielona kartka”. Tworzą ją uregulowania przyjmowane w celu wzmocnienie roli parlamentów krajowych oraz jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniach, podejmowanych i prowadzonych z zamiarem stanowienia prawa unijnego. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymają – w świetle wysuniętej koncepcji – uprawnienia odnoszone do inicjatyw ustawodawczych przez zgłaszanie do organów unijnych wniosków w sprawach regulacji prawnych, związanych z wykonywaniem unijnych kompetencji wyłącznych lub dzielonych (pkt C.16 wprowadzenia Raportu). Intencja wprowadzenia „zielonej kartki” jest zakorzeniona w propozycjach wzmocnienia gwarancji uwzględniania w aktach prawa unijnego potrzeb lokalnych i regionalnych w „stopniu odpowiednim”.

W Raporcie wskazano na obowiązywanie zasady pomocniczości w działalności prawodawczej Unii Europejskiej również przez ustanowienie obowiązku sporządzania ocen skutków projektowanych aktów normatywnych dla prawodawstwa regionalnego. Oblig tak ukształtowany jest tym samym związany przede wszystkim z sytuacją prawną regionów, które korzystają z uprawnień legislacyjnych (artykuł 299e). Stanowiłby zarazem inspirację do uznawania regionalizacji w systemie ustrojowym państw za ważny jego element, wspierający pozycję państw

⁶ Tamże.

⁷ Przewidziano także sytuację przekazywania opinii wyłącznie przez parlament krajowy, który jednak w jej treści uwzględni stanowisko parlamentów regionalnych w sprawach należących do wyłącznych kompetencji owych parlamentów (artykuł 299e).

wobec instytucji UE. Dojdzie bowiem do ustanowienia prawnomiędzynarodowych gwarancji, wywodzonych z regulacji konwencyjnych. Gwarancje te będą przyjmowane w celu zapewnienia państwom i ich władzom publicznym realnego wpływu na procesy legislacyjne.

3. Konsekwencją wzbogacenia relacji między instytucjami unijnymi, uprawnionymi do wykonywania kompetencji ustawodawczych oraz parlamentami regionalnymi o kompetencjach prawodawczych będzie nałożenie na Komisję Europejską obowiązku sporządzania co roku i przekazywania Radzie odrębnego sprawozdania. Przedmiotem zawartych w nim informacji i analiz objęta zostanie sprawa stosowania postanowień, obligujących do przedkładania, m.in. parlamentom regionalnym, projektowanych regulacji prawnych oraz uwag o ich skutkach legislacyjnych i finansowych dla prawodawstwa regionalnego (artykuł 299j). W Raporcie uwzględniane będzie zarazem stanowisko parlamentów regionalnych o kompetencjach ustawodawczych. Stanowisko to obejmie sprawę prawodawstwa unijnego oraz informacje o jego wpływie na stosowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności.

Szczególna rola w konsultacjach odnoszonych do projektowanych rozwiązań prawnych przypadnie Komitetowi Regionów Unii Europejskiej (artykuł 299g). Komitet uzyska zdolność do wnoszenia skarg w celu wszczynania postępowań przed TSUE w razie uznania, że unijny akt ustawodawczy narusza zasadę pomocniczości. Propozycja ta stanowi istotne wzmocnienie samorządności terytorialnej w procesach współpracy w ramach Unii Europejskiej. Komitet Regionów stanie się bowiem instytucją, która otrzyma uprawnienie do występowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie tylko w celu ochrony własnych prerogatyw przewidzianych w traktatach, ale także ochrony sytuacji samorządności terytorialnej w wymiarze lokalnym i regionalnym. Ochroną tą mają zostać objęte przede wszystkim zagadnienia generalne i wspólne dla samorządu terytorialnego w państwach członkowskich, jeżeli akt prawa unijnego przez swoje obowiązywanie w wewnętrznych systemach prawa prowadzi do naruszenia zasady pomocniczości w stosunkach jednostek samorządowych z instytucjami władzy publicznej.

”

Komitet Regionów stanie się instytucją, która otrzyma uprawnienie do występowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie tylko w celu ochrony własnych prerogatyw przewidzianych w traktatach, ale także ochrony sytuacji samorządności terytorialnej w wymiarze lokalnym i regionalnym.

Oslabienie czy wzmocnienie sytuacji państw?

Projektowane zmiany w traktatowych regulacjach prawnych w sprawach samorządności terytorialnej wyraźnie wskazują na poszanowanie suwerenności państw w zakresie kształtowania ich ustroju oraz miejsca samorządu terytorialnego w systemie ustrojowym państw. W propozycjach zmian traktatowych uwzględniono zróżnicowany status jednostek regionalnych w krajowych systemach ustrojowych. Projekty zmian wyróżniają regiony o kompetencjach prawodawczych, określając je jako kompetencje prawodawcze wyłączne oraz pozostałe regiony.

Przydanie regionom samorządowym nowych uprawnień traktatowych obejmuje przede wszystkim regiony o kompetencjach prawodawczych wyłącznych. Znaczenie kompetencji prawodawczych wyłącznych wprawdzie nie zostało wyjaśnione w projektach zmian traktatowych. Posiłkowo przy ich charakteryzowaniu można jednak przywoływać dokumenty Rady Europy. Opisują one kompetencje prawodawcze jako stanowienie przez władze regionów prawa obowiązującego na ich terytorium.

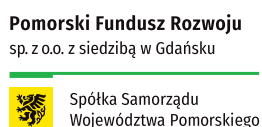
Uprawnienie regionów i innych jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania aktów normatywnych determinują przepisy konstytucji. Odsyłają zarazem do ustaw, które wskazują na wymogi formalne i przesłanki materialne warunkujące przyjmowanie regulacji prawnych wykonawczych przez władze regionalne. Za regiony o kompetencjach prawodawczych uznawane są tym samym jednostki samorządowe, które wydają akty normatywne na podstawie i w granicach ustaw.

Sytuacja polskich województw samorządowych usprawiedliwia uznawanie ich za regiony o kompetencjach prawodawczych wyłącznych. Polska Konstytucja uprawnia polskiego ustawodawcę do przyznawania województwom samorządowym uprawnień do stanowienia prawa na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Konstytucja nie dopuszcza zarazem upoważnienia władz samorządowych do podejmowania inicjatyw prawodawczych, które prowadziłyby do naruszenia suwerenności państwa lub jego spójności terytorialnej. Nie wydaje się tym samym usprawiedliwione czynienie zarzutów, że proponowane w *Raporcie Parlamentu Europejskiego* zmiany w traktatach doprowadzą do istotnego osłabienia suwerenności państw oraz ograniczenia ich niezależności w relacjach z Unią Europejską. Zmiany te raczej przyczynią się do wzmocnienia sytuacji państw w procesach stanowienia prawa unijnego przez uwzględnianie w tych postępowaniach wymiaru samorządowego, który stanowi istotną wartość w konstytucyjnie ukształtowanym ustroju państwa.

O autorze

Prof. dr hab. **Leon Kieres** – emerytowany profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, wieloletni kierownik Zakładu Publicznego Prawa Gospodarczego. Piastował liczne funkcje publiczne – był przewodniczącym Prezydium Sejmiku Samorządowego we Wrocławiu, przewodniczącym i radnym Województwa Dolnośląskiego, radnym Rady Miejskiej Wrocławia, członkiem Prezydium Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, wiceprzewodniczącym Izby Regionów w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w Strasburgu, Prezesem Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, senatorem RP, sędzią Trybunału Konstytucyjnego. Autor licznych publikacji naukowych z zakresu publicznego prawa gospodarczego, prawa administracyjnego, prawa samorządu terytorialnego.

Partnerzy



Partnerzy numeru

