

*Kazimierz Jóskowiak**

Unia Europejska – samorząd terytorialny a profil jego międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym w przyszłości

Samorząd terytorialny długo pozostawał poza zainteresowaniem Wspólnot Europejskich. Dopiero Traktat o Unii Europejskiej przyniósł wprowadzenie na scenę wspólnotową struktur terytorialnych i uznanie samorządu terytorialnego, wprawdzie w niewielkim nadal zakresie, za podmiot współpracy w łonie Unii Europejskiej. Był to ważny krok w uspołecznianiu procesu integracji. Zapisy traktatu i ich realizacja stanowiły zarazem sygnał o konieczności ponownego określenia w perspektywie rozwojowej stosunków samorząd terytorialny – państwo narodowe – Unia Europejska. Już wówczas należało się spodziewać, że Unia Europejska nie obroni się przed naporem regionalizacji ani naciskami społeczności lokalnych wynikającymi z zasady subsydiarności. Wskazuje ona bowiem z jednej strony konieczność umożliwienia społecznościom lokalnym i regionalnym wywierania wpływu na kształtowanie warunków życia i rozwiązywanie własnych problemów, z drugiej zaś – z perspektywy państw członkowskich Wspólnoty, a także jej instytucji, oznacza to także dopuszczenie regionów i społeczności lokalnych do współuczestnictwa w budowaniu nowej perspektywy procesu integracji z pogłębioną funkcją zasady subsydiarności.¹

Celem niniejszych rozważań jest opisanie ewolucji we wspólnotowym podejściu do struktur terytorialnych i samorządu jako ważnego podmiotu procesu integracji europejskiej oraz wskazanie wpływu otwarcia się Unii Europejskiej na samorząd terytorialny na

* Dr **Kazimierz Jóskowiak** – Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa w Warszawie.

¹ S.Parzymies, *Europa regionów*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3/1994, s.28.

profil jego międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym w przyszłości.

Samorząd terytorialny w dorobku prawnym Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej

Samorząd terytorialny w początkowym okresie procesu integracji europejskiej nie stanowił przedmiotu zainteresowania Wspólnot Europejskich. W miarę rozwoju Wspólnot Europejskich zaczęło się jednak pojawiać zainteresowanie problemami wspólnot i władz terytorialnych. Najwcześniej, bo już w latach 70., problem społeczności lokalnej i regionalnej, a więc także i władz terytorialnych, pojawił się w polu zainteresowań Wspólnot Europejskich w związku ze współpracą transgraniczną.

Problematyka współpracy transgranicznej była szczególnie bliska Parlamentowi Europejskiemu. Na zamówienie Parlamentu przygotowano kilka opracowań sporządzonych przez praktyków i uczonych. Szczególnie znane są raporty Gerlacha, Boota i Potschki.

W Raporcie Gerlacha z 1976 r. pojawiła się koncepcja ustanowienia zasad tworzenia stowarzyszeń transgranicznych.² Chodziło o wprowadzenie do prawa wspólnotowego uregulowań prawnych, które stanowiłyby podstawę tworzenia publicznoprawnych stowarzyszeń współpracy transgranicznej. Stowarzyszenia te miały być transgranicznymi organami decyzyjnymi wyposażonymi w kompetencje z zakresu władztwa publicznego z osobowością prawną. W ocenie badaczy była to koncepcja daleko idąca z punktu widzenia istoty i roli państwa. Realizacja tej koncepcji mogłaby prowadzić do faktycznego zaniku granic państwowych (także w aspekcie formalnoprawnym) definiowanych tradycyjnie jako linie wyznaczające sferę, w której państwo korzysta z atrybutów swego władztwa publicznego w sposób suwerenny i wyłączny.³

O wiele mniej radykalne były propozycje zawarte w Raporcie Boota z 1983 r. Zaproponowano w nim przystąpienie Wspólnoty Europejskiej *in corpore* do konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi oraz wydanie dyrektywy zobowiązującej władze publiczne państw człon-

² Bericht des Europäischen Parlaments zur „Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ Gerlach Bericht, dokument nr 355/79 z 25.10.1976, s.10 i nast.

³ A.Mikołajczak, *Regiony i współpraca transgraniczna w: Regiony*, red. Z.Brodecki, Warszawa 2004, s.250.

kowskich do wymiany informacji i konsultacji na temat podejmowanych przez nie działań, które mogłyby pośrednio lub bezpośrednio wpływać na sytuację regionów przygranicznych państw sąsiednich.⁴

Z kolei Raport Potschki z 1986 r. dotyczył współpracy transgranicznej wzdłuż granic wewnętrznych Wspólnoty.⁵ Wezwano w nim Komisję do wspierania międzyregionalnej wymiany informacji, ustanowienia wraz z Radą Europy banku informacji dla współpracy transgranicznej oraz systematycznego sporządzania regularnych raportów na temat tej współpracy.

Podejmowane wówczas działania w ramach Parlamentu Europejskiego nie przyniosły pożądanych rezultatów ze względu na bierność Komisji Europejskiej, a także brak poparcia dla tych propozycji ze strony państw członkowskich, prawdopodobnie z powodu zbyt dużego radykalizmu zawartych w raportach rozwiązań.

O nowym impulsie, sprzyjającym współpracy transgranicznej i regionalnej, możemy mówić w odniesieniu do Jednolitego Aktu Europejskiego.⁶ Zapowiedź zniesienia wszelkich fizycznych, technicznych i fiskalnych granic służyła bez wątpienia rozwojowi regionów przygranicznych państw członkowskich Wspólnot. Dla tych regionów implikacje budowy Wspólnego Rynku zaczęły przybierać trojaki charakter: ekonomiczny, społeczny i instytucjonalny. Ocenia się, że postanowienia Jednolitego Aktu Europejskiego dały początek kształtowaniu się nowego trójśczeblowego układu podmiotowego: wspólnota – państwo – region.⁷ Władze lokalne i regionalne stopniowo zaczęły nabierać znaczenia w procesie tworzenia polityk lokalnych i regionalnych. Należy jednak pamiętać, że inspiracje wynikające z Jednolitego Aktu Europejskiego, wpływając pośrednio w wielu dziedzinach na rozwój współpracy transgranicznej, nie naruszyły sfery prawnych pozycji państwa.

⁴ E.Boot, Bericht zur „Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ z 20.02.1984, Dokument 1-1404/83.

⁵ M.Zieliński, *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej w: Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse, zagrożenia*, red. C.Mik, Toruń 1997, s.243, a także: J.Gabbe, *Institutionelle Aspekte der grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1999, s.182.

⁶ Na temat znaczenia Jednolitego Aktu Europejskiego por.: D.Milczarek, *Przebieg procesów integracji europejskiej w: Integracja europejska. Wybrane problemy*, red. D.Milczarek, A.Z.Nowak, Warszawa 2003, s.41–42.

⁷ L.Ciamaga, E.Latoszek, K.Gorywoda, L.Oręziak, E.Teichmann, *Unia Europejska*, Warszawa 2000, s.127.

Późniejsze zmiany w traktatach wspólnotowych przeprowadzone pod wpływem Jednolitego Aktu Europejskiego pominęły kwestię sformułowania wspólnotowych podstaw prawnych współpracy transgranicznej, a tym samym upodmiotowienia prawnego społeczności lokalnych i ich władz lokalnych w dziedzinie stosunków zewnętrznych w ramach Wspólnot Europejskich. Dopiero reforma Funduszy Strukturalnych, będąca następstwem Jednolitego Aktu Europejskiego, spowodowała, że w ich regulaminie za jedną z zasad uznano partnerstwo i współdziałanie społeczności terytorialnych w opracowywaniu i realizacji programów rozwoju dofinansowywanych przez Wspólnoty. W ten sposób polityka regionalna, a właściwie mówiąc, potrzeba programowania rozwoju regionalnego, sprawiła, że samorząd terytorialny wkroczył na scenę polityczną Wspólnot Europejskich.⁸

Fakt ten, jak również narastająca w latach 80. presja europejskich organizacji samorządowych (wspieranych przede wszystkim przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy) na rzecz zwiększenia udziału samorządu terytorialnego w polityce regionalnej Unii, doprowadziły do przyjęcia przez Parlament Europejski w 1988 r. Wspólnotowej Karty Regionalizacji. Karta opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich⁹ wraz z Rezolucją Parlamentu dotyczącą polityki regionalnej Wspólnoty i roli regionów. Rezolucja Parlamentu Europejskiego nawiązuje do wcześniejszych dyskusji i oświadczeń na temat konieczności uczestniczenia regionów w procesie podejmowania uchwał oraz umożliwienia wspólnotom komunalnym i regionalnym współtworzenia Europy w odpowiednich formach.¹⁰

Dołączona do rezolucji Wspólnotowa Karta Regionalizacji, mimo że poświęcona jest przede wszystkim problematyce regionów i regionalizacji we Wspólnotach Europejskich, zawiera odrębny rozdział poświęcony współpracy transgranicznej.¹¹ Dokument ten głosi, że państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej i ich regiony wspierają współpracę przygraniczną na wszystkich poziomach

⁸ I. Pietrzyk, *Traktat o Unii Europejskiej a samorząd terytorialny*, „Gospodarka Narodowa” nr 12/1993, s.8.

⁹ O.J., C 326, 19.12.1988.

¹⁰ *Wspólne oświadczenie Rady, Komisji oraz Parlamentu Europejskiego z 19 czerwca 1984 r. w sprawie konieczności udziału regionów we wspólnotowym procesie decyzyjnym*, O.J., C 72, 18.3.1985.

¹¹ *Gemeinschaftscharta der Regionalisierung*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 326/299, 19.12.1988, Kapitel V.

i w szczególności między regionami zgodnie z dyrektywami instytucji Wspólnoty.¹² Współpraca ta winna być traktowana nie jako stosunki zewnętrzne, lecz sąsiedzkie, czyli wewnętrzne.

We Wspólnotowej Karcie Regionalizacji wezwano państwa członkowskie, które dotychczas tego nie uczyniły, do podpisania i ratyfikacji Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami terytorialnymi z 21.05.1980 r.¹³ Wezwanie skierowane zostało również do Komisji Europejskiej. Do państw członkowskich, które już ratyfikowały wymienione porozumienie, oraz ich regionów apeluje się o stosowanie się w szerokim zakresie do przepisów prawnych zawartych w tym porozumieniu. Zapisy Wspólnotowej Karty Regionalizacji w części dotyczącej współpracy transgranicznej ocenić można jako najbardziej dotąd wyraźne i czytelne stanowisko Wspólnot Europejskich w tej kwestii.

W dokumencie podjęto kwestię współpracy transgranicznej niejako na marginesie rozważań o regionalizmie. Głównym jego celem bowiem było zwrócenie uwagi rządów i parlamentów krajowych państw członkowskich na problem struktur regionalnych, by wpłynąć pośrednio na kształt ich ustawodawstwa wewnętrznego. Należy tu zwrócić uwagę na fakt, że Karta Wspólnotowa nie stała się częścią dorobku prawnego Wspólnot (*acquis communautaire*) i tym samym nie wiązała prawnie państw członkowskich. Pozostała deklaracją polityczną. Autorzy Karty zdawali sobie ponadto sprawę, że Wspólnoty Europejskie nie podejmują działań legislacyjnych w tej dziedzinie, uznając, iż kwestie dotyczące uprawnień podmiotów lokalnych i regionalnych leżą poza kompetencjami prawotwórczymi organów Wspólnot, gdyż są prerogatywą wyłącznie państw członkowskich.¹⁴ Chodziło natomiast o przypomnienie tych zagadnień, a w przyszłości skłonienie państw członkowskich do ujednoczenia, a przynajmniej pewnej standaryzacji struktur terytorialnych

¹² Rozporządzenie (WE), O.J., L 321, 1981; postanowienia Parlamentu Europejskiego: O.J., C 293, 1976; O.J., C 140, 1979; O.J., 327, 1980; O.J., C 149, 1982; O.J., C 13, 1983; O.J., C 127, 1984; O.J., C 99, 1987.

¹³ Do 1.05.1988 r. Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi podpisały oraz ratyfikowały następujące państwa: Belgia, Luksemburg, Francja, Dania, Włochy, Republika Federalna Niemiec, Holandia i Irlandia. Parlament Europejski wezwał Komisję do podpisania i ratyfikacji tego porozumienia już w swoich postanowieniach z 1984 i 1987 r. Por.: *Gemeinschaftscharta der Regionalisierung*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 326/300, 19.12.1988, Kapitel VI.

¹⁴ A.Mikołajczyk, op.cit., s.242.

i administracyjnych na obszarze Wspólnot Europejskich.¹⁵ Z góry bowiem było wiadomo, że zróżnicowane tradycje prawne, historyczne oraz różne uwarunkowania pozostaną główną przeszkodą w ustanowieniu jednolitych dla całej Wspólnoty struktur instytucjonalnych dla obszarów definiowanych jako regiony.

Trudno dzisiaj rozstrzygnąć, na ile zapisy Karty miały bezpośredni wpływ na późniejsze decyzje zmierzające do udzielenia finansowego wsparcia dla współpracy transgranicznej. Faktem jest, że w 1988 r., po reformie polityki regionalnej, cele Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego uzupełniono o kwestie związane z rozwojem regionów przygranicznych państw członkowskich jako integralnej części rozwoju regionalnego na szczeblu Wspólnoty.

Kolejnym krokiem urealnającym ten cel była decyzja Komisji Europejskiej o uruchomieniu nowego instrumentu prawnofinansowego – Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG. Środki finansowe przewidziane w ramach tej inicjatywy (przeznaczone głównie dla sektorów związanych z rozwojem gospodarczym, tj. transportu i komunikacji, handlu, turystyki, ochrony środowiska) miały przyspieszyć integrację obszarów Wspólnot Europejskich wzdłuż wewnętrznych granic państw.

Powodzenie pierwszej edycji Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG w latach 1990 – 1993 skłoniło władze Wspólnot do kontynuowania realizacji programu. W czerwcu 1994 r. Komisja Europejska na podstawie decyzji Rady Europejskiej z grudnia 1992 r. przyjęła nowe zasady wsparcia współpracy transgranicznej w ramach inicjatywy INTERREG II.¹⁶ Celem INTERREG II była promocja i wspieranie współpracy transgranicznej prowadzonej na wewnętrznych granicach UE oraz granicach zewnętrznych z państwami sąsiedzkimi w celu osiągnięcia rozwoju gospodarczego regionów granicznych i integracji społeczno-gospodarczej. Nowa formuła programu to także rozszerzony zakres działania (edukacja, ochrona zdrowia, planowanie przestrzenne). Dzięki temu rozwiązaniu możliwe było ustanowienie specjalnej linii budżetowej w ramach programu Phare wspierającej projekty współpracy transgranicznej między regionami graniczącymi z państwami Europy Środkowo-Wschodniej.¹⁷

¹⁵ Ibidem, s.251.

¹⁶ O.J., C 180, 1.07.1994, s.60, a także: *Praktyczny przewodnik współpracy transgranicznej*, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, Szczecin 1997, rozdz.A4, s.2.

¹⁷ Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 1628/94 w sprawie realizacji programu współpracy transgranicznej między państwami Europy Środkowo-Wschodniej

Następny dokument prawny Komisji Europejskiej, z 18 grudnia 1998 r., dotyczący wdrażania programu współpracy przygranicznej w ramach Phare¹⁸ zmierzał do jego udoskonalenia, a w szczególności wzmocnienia jego funkcji integracyjnej i zarazem stymulowania międzynarodowego wymiaru współpracy lokalnej i regionalnej wzdłuż granic Unii Europejskiej. W kontekście międzynarodowego wymiaru samorządu terytorialnego omawiany dokument prawny zawierał dwa niezwykle istotne postanowienia. Po pierwsze – program graniczny Phare miał promować tworzenie i rozwój sieci współpracy po obu stronach granicy oraz ustanawianie powiązań między tymi sieciami oraz szerszymi sieciami Wspólnoty. Po drugie – rozporządzenie warunkowało, a nawet wręcz wymuszało spójne działania zainteresowanych stron. Przewidywało bowiem obligatoryjne powołanie Wspólnego Komitetu Współpracy złożonego z przedstawicieli państw uczestniczących w programie, w tym przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych oraz Komisji, a także sporządzenie wspólnego dokumentu programowego o współpracy transgranicznej w wieloletniej perspektywie.¹⁹ Na podobnych zasadach kontynuowana była ta inicjatywa w latach 2000 – 2006 w wersji INTERREG III.

Podjęmowane w ramach Wspólnot Europejskich inicjatywy dotyczące społeczności lokalnych i regionalnych nie regulowały wprost kwestii pozycji społeczności lokalnych i regionalnych we wspólnotowym procesie decyzyjnym. Społeczności te nie ustawały jednak w staraniach o pełniejsze uznanie ich roli w prawodawstwie wspólnotowym. Szczególną presję na swoje rządy wywierały landy niemieckie oraz wspólnoty językowe i regiony belgijskie zaniepokojone przejmowaniem przez Wspólnoty Europejskie coraz szerszych kompetencji będących dotąd w gestii regionów.²⁰ Stowarzyszone w Zgromadzeniu Regionów Europy regiony podjęły w latach 1990 – 1991 inicjatywy zmierzające do wprowadzenia do prawa wspólno-

oraz państwami członkowskimi Wspólnoty w ramach Phare w: *Praktyczny przewodnik...*, op.cit., s.4.

¹⁸ Rozporządzenie Komisji nr 2760/1998/WE z 18 grudnia 1998 r. dotyczące wdrażania programu współpracy przygranicznej w ramach Phare w: *Wspólnotowe akty prawne dotyczące pomocy przedakcesyjnej, funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, Warszawa 2001, s.76–81.

¹⁹ Ibidem, s.80.

²⁰ S.Parzymies, *Europa regionów a przyszłość integracji europejskiej w: Unia Europejska a Europa Środkowa – polityczne aspekty współpracy*, red. S.Parzymies, Warszawa 1997, s.124.

towego zapisów traktatowych gwarantujących im udział w procesie decyzyjnym Wspólnot Europejskich.

Postulaty regionów sformułowane przez Zgromadzenie Regionów Europy przekazane zostały Konferencji Międzyrządowej państw członkowskich Wspólnot Europejskich, która rozpoczęła pracę 15 grudnia 1990 r. w Rzymie. Zawierały one dwa istotne cele: instytucjonalizację udziału regionów w procesie decyzyjnym na szczeblu wspólnotowym oraz stworzenie mechanizmów zabezpieczających ich prerogatywy.²¹

Oczekiwania regionów dotyczyły następujących kwestii: 1) wpisania do traktatu zasady pomocniczości, 2) przyznania przedstawicielom regionów prawa zasiadania w Radzie Ministrów Wspólnot Europejskich, gdy rozpatrywane są kwestie dotyczące regionów, 3) utworzenia Komitetu Regionów z prawem opiniowania wszystkich zagadnień dotyczących regionów, 4) bezpośredniego dostępu regionów do Trybunału Sprawiedliwości na podobnych zasadach, jakie obowiązują państwa członkowskie, 5) uwzględnienia w traktacie unormowania dotyczącego szkolnictwa i kultury, gwarantującego respektowanie różnorodności kulturowych i językowych, oraz włączenia do niego paragrafu dotyczącego kultury i oświaty.²²

Postulaty regionów, poza bezpośrednim dostępem do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, zostały uwzględnione, co nie oznacza, że ich przyjęcie mogło być w pełni dla regionów satysfakcjonujące. Traktat o Unii Europejskiej wprowadził instytucję doradczą – Komitet Regionów, ale jednocześnie zadysponował, że ma on grupować również przedstawicieli władz szczebla regionalnego i lokalnego mianowanych przez Radę Unii Europejskiej na wniosek państw członkowskich. Tymczasem intencją regionów było, aby Komitet był zgromadzeniem przedstawicieli wyłącznie szczebla regionalnego. Ostry sprzeciw przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i regionów wzbudził zapis o mianowaniu członków Komitetu przez Radę Ministrów, i to na wniosek państw członkowskich, przy jednoczesnym zapisie traktatu, że członkowie Komitetu Regionów nie reprezentują poszczególnych państw.²³

²¹ A.Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach decyzyjnych*, Warszawa 2005, s.33.

²² Ibidem.

²³ Art. 198a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w: *Dokumenty europejskie*, red. A.Przyborowska-Klimczak, E.Skrzydło-Tefelska, Lublin 1996, t. I, s.149.

Drugi problem, który wzbudził wątpliwości regionów, stanowił zapis o subsydiarności. Kwestię subsydiarności ograniczono do podziału ról między Wspólnotami a państwami członkowskimi. W traktacie pominięto samorząd terytorialny, stanowiąc jedynie, że w dziedzinach, które nie pozostają w wyłącznej kompetencji Wspólnot, interweniować będą one tylko wówczas, „*gdy cele przewidywanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie i – z racji swego zasięgu lub skutków – mogą być zrealizowane lepiej na szczeblu Wspólnot*”.²⁴ Brak bezpośredniego odniesienia w traktacie do samorządu terytorialnego potwierdza szczególną wrażliwość państw członkowskich na kwestię własnej podmiotowości na arenie międzynarodowej.

Sam fakt instytucjonalizacji interesów lokalnych i regionalnych na poziomie struktur unijnych stanowił istotny krok w kierunku wzmacniania wpływu władz terytorialnych na działalność Wspólnot. Samorząd terytorialny wprowadzony został do systemu politycznego Unii Europejskiej. Po raz pierwszy w prawie wspólnotowym znalazł się przepis obligujący organy Wspólnoty do konsultowania się z władzami lokalnymi i regionalnymi w sprawach, które ich dotyczą.²⁵

Od chwili swego powstania w marcu 1994 r. Komitet Regionów dążył m.in. do: 1) uzyskania statusu pełnoprawnej instytucji wspólnotowej, 2) wprowadzenia do prawa wspólnotowego postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, 3) ściślejszego włączenia Komitetu do procesu podejmowania decyzji na szczeblu Wspólnot Europejskich, 4) politycznego umocowania przez obowiązek posiadania mandatu wyborczego przez jego członków lub ich politycznej odpowiedzialności przed zgromadzeniem pochodzącym z bezpośrednich wyborów powszechnych, 5) zharmonizowania kadencji Komitetu z 5-letnim okresem działalności Parlamentu i Komisji Europejskiej. Komitet szczególną uwagę zwrócił na zasadę subsydiarności. Opowiedział się w tej kwestii za daleko idącą koncepcją uwzględnienia zasady subsydiarności w rozwoju instytucjonalnym Unii Europejskiej. Komitet Regionów rozumiał zasadę subsydiarności jako brak interwencji ze strony władz publicznych, o ile

²⁴ Art. 3b Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w: *Dokumenty...*, op.cit., s.46.

²⁵ W.Żelazny, *Modele integracji europejskiej. Nawigacja pomiędzy Europą państw a Europą regionów w: Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P.Buczowski, K.Bondyra, P.Śliwa, Poznań 1998, s.41.

obywatele mogą działać w sposób skuteczny i wystarczający. Zdaniem Komitetu zasada subsydiarności winna uwzględniać hierarchię władz publicznych, zgodnie z którą wyższe szczeble interwenują jedynie wówczas, kiedy niższe nie mają możliwości działać skutecznie.²⁶ Komitet Regionów wystąpił nawet z inicjatywą sformułowania zasady subsydiarności zawartej w artykule 3b (obecnie 5) ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w takim kierunku, aby subsydiarność stała się kryterium podziału zobowiązań między wszystkie szczeble władz reprezentowane w Unii Europejskiej, rozumianej jako wielopiętrowa organizacja społeczna²⁷ wyraźnie uznająca w tym kontekście rolę podmiotów lokalnych i regionalnych. Zaangażowanie Komitetu w kwestię pełniejszego zdefiniowania zasady subsydiarności spowodowało, że niektórzy przedstawiciele doktryny uznają Komitet Regionów za naturalnego strażnika zasady subsydiarności.²⁸ Adresatem wymienionych postulatów były państwa członkowskie, Parlament Europejski, Rada Unii, Komisja Europejska oraz tzw. Grupa Refleksyjna przygotowująca konferencję międzyrządową mającą opracować projekt zmian w traktatach założycielskich trzech Wspólnot Europejskich oraz w Traktacie o Unii Europejskiej. Efekty pracy Grupy Refleksyjnej znalazły odzwierciedlenie w Traktacie Amsterdamskim z 2 października 1997 r.

Postulat Komitetu dotyczący nowego zdefiniowania zasady subsydiarności w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską nie znalazł wówczas poparcia większości państw członkowskich. Zdecydowana ich większość, a także Komisja Europejska, Parlament i Rada Unii sprzeciwiły się zmianom. Państwa o strukturze federalnej oraz Komitet Regionów opowiedziały się zaś za nowym sformułowaniem definicji zasady subsydiarności w samym traktacie. Propozycja Komitetu Regionów przyczyniła się jednak w dużej mierze do otwarcia dyskusji nad nowym sposobem podejścia do zasady subsydiarności. Końcowym efektem owej dyskusji była decyzja o przyjęciu w przedmiocie stosowania zasady subsydiarności formuły protokołu dodatkowego do Traktatu Amsterdamskiego. W samym traktacie w kontekście oczekiwań Komitetu Regionów uzupełniono jego kompetencje o możliwość opiniowania decyzji Parlamentu Eu-

²⁶ E. Popławska, *Zasady subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s.85.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem, s.84.

ropejskiego, wyposażono Komitet w samodzielny aparat administracyjny, a do katalogu spraw, w których zasięgnięcie jego opinii jest obligatoryjne, dołączono decyzje Komisji lub Rady Unii w kwestiach dotyczących współpracy transgranicznej.²⁹ Zdaniem niektórych badaczy niemieckich dopiero Traktat Amsterdamski stanowił przełom w podejściu Wspólnot Europejskich do podmiotowości społeczności lokalnej i regionalnej w systemie politycznym Unii Europejskiej.³⁰

Mimo zmian w prawodawstwie wspólnotowym w zakresie upodmiotowienia społeczności lokalnych i regionalnych, Komitet Regionów nadal zwracał uwagę na konieczność jasnego określenia kompetencji i odpowiedzialności aktorów publicznych interweniujących na różnych poziomach terytorialnych Unii Europejskiej.³¹ Temu celowi służyć miała również Deklaracja z Lille zaadresowana do szefów państw i rządów, którzy 7 i 8 grudnia 2000 r. spotkali się na konferencji międzyrządowej w Nicei zakończonej uzgodnieniem treści kolejnego traktatu – Traktatu z Nicei. W deklaracji dołączonej do tego traktatu zbiorowości terytorialne ponowiły żądanie, aby Komitet Regionów był prawdziwym instrumentem uczestnictwa społeczności lokalnych i regionalnych w podejmowaniu decyzji w Unii Europejskiej.³²

Kolejną okazją do starań o traktatowe wzmocnienie pozycji władz regionalnych i lokalnych w Unii Europejskiej były dla Komitetu Regionów prace Konwentu Europejskiego nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Dla regionów szczególne znaczenie miała opinia przyjęta podczas 47. Posiedzenia Plenarnego Komitetu 21 listopada 2002 r. „O roli władz lokalnych i regionalnych w integracji europejskiej”.³³ W przyjętej opinii Komitet Regionów zwrócił uwagę na duże zróżnicowanie struktur lokalnych i regionalnych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, a także na fakt, że samorządność lokalna i regionalna regulowana jest bez udziału Wspólnoty. Komitet uznał, że wzmoc-

²⁹ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu Amsterdamskiego – art. 265 (dawny 198c) w: *Dokumenty europejskie*, op.cit. t. II, s.303.

³⁰ P.-C.Müller-Graff, *Die Europäischen Regionen in der Verfassung der EG*, „Integration”, no. 3/1997, s.148 i nast.

³¹ Por.: M.Bielecka, *Komitet Regionów a perspektywy rozwoju zjednoczonej Europy*, Warszawa 2006, s.189.

³² Ibidem.

³³ Die Rolle der Regionen im europäischen Aufbauwerk – Dokument CdR (Comité des Régions) 237/2002 fin., ABL. C73 vom 26.3.2003, s.57.

nieniem legitymacji demokratycznej dla UE byłoby niewątpliwie zwiększenie udziału władz lokalnych i regionalnych w procesie decyzyjnym oraz w przygotowywaniu i wprowadzaniu w życie polityk unijnych. Podkreślił także, że prawidłowe rozumienie i stosowanie zasady pomocniczości powinno prowadzić do podejmowania decyzji politycznych na szczeblu jak najbliższym obywatelowi. W tym kontekście domagał się włączenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego do dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*), co – zdaniem Komitetu – przyczyniłoby się do jej budowy na zasadach demokracji i przejrzystości. Komitet wyraźnie podkreślił, że dyskusja na temat podziału kompetencji w przyszłej UE nie może się ograniczać do relacji Unia Europejska – państwa członkowskie, ale zgodnie z zasadą pomocniczości i proporcjonalności musi także, nie naruszając konstytucyjnych zasad państw członkowskich, objąć szczebel regionalny i lokalny. W cytowanym dokumencie Komitet Regionów domagał się zmiany swego statusu z organu doradczego w pełnoprawną instytucję wspólnotową oraz przyznania mu prawa wnoszenia skarg przed Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot w obronie swoich uprawnień i zasady pomocniczości. Chciał także przyznania mu prawa do przedstawiania pytań Komisji Europejskiej oraz wzmocnienia swej funkcji przez przyznanie prawa tzw. wstrzymującego weta w sprawach wymagających obowiązkowej konsultacji z Komitetem Regionów oraz w sprawach, w których stanowione prawo wspólnotowe wywołuje skutki finansowe dla władz lokalnych i regionalnych. Oprócz tego Komitet wzywał państwa członkowskie do stworzenia mechanizmów wewnętrznych umożliwiających władzom lokalnym i regionalnym udział w procesie koordynacji krajowej polityki europejskiej. Jednak ostateczny wynik pracy Konwentu nie może zostać uznany przez samorząd jako poszerzenie jego podmiotowości w ramach Unii Europejskiej. Prawdą jest, iż w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy zapisano, że: „Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, która jest nierozzerwalnie związana z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym z samorządem regionalnym i lokalnym”.³⁴ Prawdą jest jednak i to, że w traktacie zabrakło wielu postulatów zgłaszanych podczas prac Konwentu. Nie znalazły uznania twórców konstytucji następujące postulaty:

³⁴ Artykuł 1 pkt 5 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, *Przewodnik po traktacie konstytucyjnym*, red. J.Barcz, Warszawa 2005, s.308.

1) wprowadzenia zapisu, że UE respektuje zasady samorządu regionalnego uznane przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego oraz włączenia karty do *acquis communautaire*, 2) rozszerzenia kompetencji i umocnienia pozycji Komitetu Regionów przez uznanie go za instytucję, a nie organ doradczy Unii, 3) przyznania Komitetowi Regionów możliwości występowania z ustnymi bądź pisemnymi pytaniami do Komisji Europejskiej, 4) wprowadzenia do konstytucji podstaw prawnych dla współpracy transgranicznej oraz współpracy regionów. Wymienione wyżej oczekiwania Komitetu Regionów nie znalazły się również w Traktacie Lizbońskim, który jeśli wejdzie w życie, zastąpi odrzucony w referendum: francuskim i holenderskim, Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy.

Taki a nie inny rezultat kolejnych zmagania Komitetu Regionów o nowe miejsce i rolę samorządu terytorialnego w prawie Unii Europejskiej nie powinien zaskakiwać. Prawo wspólnotowe jest nieustanną grą o podział ról między unijnymi strukturami a państwami członkowskimi. W tej grze społeczności lokalne i regionalne oraz samorząd traktowane są bardziej instrumentalnie aniżeli podmiotowo. O ile państwa członkowskie są w stanie tolerować międzynarodową aktywność samorządu terytorialnego w ogóle, o tyle nie godzą się na jego upodmiotowienie wewnątrz Unii Europejskiej.

Reforma Unii Europejskiej a kwestie społeczności lokalnych i regionalnych

Kwestia miejsca i roli samorządu terytorialnego w procesie integracji europejskiej nie zamyka się w opisanym postulatywnym nurcie środowisk i międzynarodowych struktur społeczności lokalnych i regionalnych. Zaskakujące rozwiązania, zważywszy na dotychczasowy ostrożny stosunek Brukseli do miejsca i roli samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej, przyniosła *Biała Księga w sprawie rządzenia Europą* z 25 lipca 2001 r.³⁵ Komisja Europejska uznała w niej rolę lokalnych i regionalnych korporacji terytorialnych jako tę płaszczyznę administracji publicznej, która jest najbliższej obywatela. Dlatego między innymi przez bardziej zdecydowane zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych w realizację polityk unijnych, w szczególności polityki strukturalnej, ma zostać osiągnięty

³⁵ Commission of the European Communities, *European Governance. A White Paper*, Brussels, 27.07.2001, COM (2001) 428 final, O.J., C 287/1, 2001.

cel przybliżenia UE do obywatela. *Biała Księga* zdaniem Komisji Europejskiej przewidywała szersze zaangażowanie grupy osób i organizacji w kształtowanie i realizowanie polityk UE, po to, aby obywatele Unii czuli, że uczestniczą w sprawowaniu władzy.³⁶ Zakładała ona zatem, że działania na poziomie wspólnotowym podejmowane będą z udziałem wszystkich instytucji i organów Unii, rządów państw członkowskich, regionów, miast i społeczeństwa obywatelskiego. Komisja zaproponowała więc działanie określane jako „wzmocnienie kultury konsultacji i dialogu”, podkreślając jednocześnie, że Unia musi nieustannie zwracać uwagę na poprawę jakości, efektywność i uproszczenie aktów normatywnych. Jednym z działań w tym kierunku powinno być wzmocnienie zaufania do wiedzy eksperckiej. Wspomniane propozycje Komisja rozwinęła w trzech komunikatach: w sprawie oceny skutków regulacji, w sprawie wspierania kultury konsultacji i dialogu z zainteresowanymi stronami oraz w sprawie korzystania z wiedzy eksperckiej.³⁷ Bardziej demokratyczne rządzenie w Unii Europejskiej, a także na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, miałyby zapewnić przestrzeganie następujących zasad: otwartości, uczestnictwa, odpowiedzialności, efektywności oraz spójności.³⁸ W wymiarze społecznym i obywatelskim Unii Europejskiej szczególnego znaczenia nabierają dwie pierwsze zasady. Zasada otwartości wskazuje, że instytucje unijne powinny być bardziej przejrzyste i czytelne dla społeczeństw państw członkowskich, co można osiągnąć między innymi, intensywniej informując unijną społeczność o działaniach

³⁶ COM (2001) 428 final, s.3; por. także: N.Gach-Violleau, S.Koczur, „*Good Governance*», *Biała Księga z 25 lipca 2001 r. Postulaty unijne i reakcja społeczna w: Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, red. C.Mik, Toruń 2004, s.377.

³⁷ M.Szwarc, *Biała Księga o europejskim rządzeniu – jak poprawić efektywność prawa Unii Europejskiej? Działania i postulaty Komisji Europejskiej w: Unia Europejska w dobie reform*, op.cit. s.403, a także: Communication from the Commission on Impact Assessment, COM (2002) 276, 5.06.2002; Communication from the Commission Towards a reinforced culture of consultation and dialog – general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704 final, 11.12.2002; Communication from the Commission on the Collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines: Improving the knowledge base for better policies, COM (2002) 713, 11.12.2002.

³⁸ *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, red. C.Mik, Toruń 2002, s.165–166.

podejmowanych na poziomie wspólnotowym. Według Komisji Europejskiej społeczeństwo powinno być informowane o sprawach Unii Europejskiej. Dostarczanie obywatelom większego zasobu wiedzy oraz bardziej efektywna komunikacja unijnych struktur ze społeczeństwem mogą pomóc w kształtowaniu poczucia przynależności do Wspólnoty. Przy coraz głębszych działaniach integracyjnych w ramach Unii samo informowanie może już jednak nie wystarczać. Jakość, a przede wszystkim efektywność i wdrażanie polityk unijnych wymagają szerokiego uczestnictwa społeczeństwa w kształtowaniu ich kierunków i treści. Zgodnie z *Białą Księgą* Komisja Europejska chce, by w jej propozycjach politycznych były uwzględniane realia i doświadczenia regionów oraz społeczności lokalnych. W tym celu, już na etapie tworzenia unijnej polityki, Komisja pragnie prowadzić dialog z europejskimi strukturami współpracy regionalnej i lokalnej oraz narodowymi stowarzyszeniami regionalnymi i lokalnymi. Szukając rozwiązań optymalnych, które zapewniłyby szeroki udział społeczeństw państw członkowskich UE w kształtowaniu polityk wspólnotowych oraz ich wdrażaniu, Komisja preferuje rozwiązania zintegrowane. Z jednej strony opowiada się za zwiększeniem roli Komitetu Regionów, na którym jej zdaniem mógłby spoczywać ciężar organizowania wymiany doświadczeń w zakresie zaangażowania władz lokalnych i regionalnych we wczesnym etapie unijnego procesu decyzyjnego na poziomie krajowym, jak również dokonywania analizy skutków oddziaływania różnych dyrektyw na płaszczyźnie regionalnej i lokalnej. Z drugiej strony oczekuje od państw członkowskich rozwiązań, które umożliwiłyby większe zaangażowanie podmiotów regionalnych i lokalnych w tworzenie polityk wspólnotowych. W sumie można powiedzieć, że *Biała Księga* jest próbą wyznaczenia ram udziału władz lokalnych i regionalnych w dalszym procesie integracji w Europie i z tego względu będzie nieustannie weryfikowana z praktyką polityczną.

Zapowiedź z *Białej Księgi*, że Komisja Europejska będzie dążyła do ustanowienia „*bardziej systematycznego dialogu z europejskimi i krajowymi stowarzyszeniami władz regionalnych i lokalnych już na wczesnym etapie opracowywania polityk wspólnotowych*”,³⁹ nie zakończyła prac nad rozwinięciem i konkretyzacją zawartych w niej idei. Komisja Europejska poszła dalej, oświadczając w oddzielnym

³⁹ Commission of the European Communities, *European Governance. A White Paper*, Brussels, 27.07.2001, COM (2001) 428 final, s. 4, O.J., C 287/1, 2001.

komunikacie, że europejskie i narodowe związki lokalnych i regionalnych korporacji terytorialnych zyskują status głównego partnera Unii Europejskiej w konsultacjach dotyczących problematyki lokalnej i regionalnej w unijnych politykach.⁴⁰ Komisja podkreśliła także, że celem dialogu ze stowarzyszeniami władz regionalnych i lokalnych ma być włączenie do procesu decyzyjnego podmiotów regionalnych i lokalnych przez europejskie i krajowe stowarzyszenia władz regionalnych i lokalnych oraz zapewnienie im możliwości wyrażania poglądów na temat polityk wspólnotowych przed formalnym rozpoczęciem procesu decyzyjnego. Ponadto zapewnienie lepszego zrozumienia założeń polityk wspólnotowych oraz prawodawstwa wspólnotowego powinno uczynić z Unii Europejskiej instytucję bardziej przejrzystą i zrozumiałą dla społeczności europejskiej. W podobnym duchu wypowiedział się Parlament Europejski w rezolucji na temat roli władz lokalnych i regionalnych w integracji europejskiej.⁴¹ Podkreślił znaczącą rolę struktur lokalnych i regionalnych w budowaniu obywatelskiego wymiaru UE. Osiągnięcie większej komplementarności w tym zakresie możliwe jest w przypadku wprowadzenia w życie bliższej współpracy instytucji wspólnotowych, rządów krajowych władz lokalnych i regionalnych. Zdaniem Parlamentu struktury lokalne i regionalne obecnie w coraz większym stopniu uczestniczą w procesie integracji europejskiej. Tę tezę miałyby potwierdzać takie działania, jak bezpośredni udział w stosowaniu prawa wspólnotowego w kwestiach regionalnych i lokalnych, międzynarodowe partnerstwo na poziomie regionów, gmin i miast oraz współpraca transgraniczna. Współpracę transgraniczną Parlament uznał za jedno z zadań europejskich i polityczny cel Unii Europejskiej. W najbliższej perspektywie, czytamy w rezolucji, konieczne jest również zwiększenie roli władz lokalnych i regionalnych w procesie decyzyjnym UE.

⁴⁰ Komunikat Komisji Europejskiej z 19 grudnia 2003 r. zatytułowany *Dialog ze stowarzyszeniami władz regionalnych i lokalnych w sprawie opracowywania polityki Unii Europejskiej*, Communication from the Commission, Dialogue associations of regional and local authorities on the formulation of European Union policy, COM (2003) 811 final, 19.12.2003.

⁴¹ European Parliament resolution of 14 January 2003 on the role of regional and local authorities in European integration, CONV 517/03 (Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 stycznia 2003 r. o roli władz lokalnych i regionalnych w integracji europejskiej).

Daleko idące zapowiedzi *Białej Księgi* na temat udziału władz lokalnych i regionalnych w systemie Unii Europejskiej przeplatają się z zastrzeżeniami warunkującymi realizację szczytnych idei Komisji Europejskiej oraz pełne respektowanie zasad wyznaczonych przez państwa należące do Unii Europejskiej, na których spoczywa ciężar odpowiedzialności w kwestiach wynikających z członkostwa. Komisja Europejska, wypowiadając się w sprawie pozycji państw oraz władz regionalnych i lokalnych w procesie podejmowania decyzji, nie może nie brać pod uwagę interesów nadal istniejących samodzielnych państw – członków Wspólnoty. Dzieje się tak, dlatego że Wspólnoty Europejskie czerpią swoją legitymizację z władzy i kompetencji przekazanych im przez państwo narodowe i traktaty.⁴²

Jeśli więc chodzi o zdefiniowanie relacji decyzyjnych między poszczególnymi szczeblami UE, można wyraźnie wskazać dwa poziomy, tzn. Unię i państwa członkowskie. Jest to podział wyraźny, czytelny i umocowany w traktatach wspólnotowych. To państwa członkowskie stworzyły Unię Europejską i to one mogą nadal modelować kształt i kompetencje zbudowanych przez siebie struktur.⁴³ Natomiast kwestia zbliżenia obywatela do procesu decyzyjnego w UE wymagać będzie przewyższenia dwóch zasadniczych problemów natury doktrynalnej. Po pierwsze – to państwa członkowskie muszą zdecydować o dopuszczeniu regionów i lokalnych władz do udziału w procesie decyzyjnym w sprawach unijnej integracji; po drugie – państwa członkowskie muszą wprowadzić zasadę subsydiarności do prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich.⁴⁴ Tylko wówczas będzie można mówić o szerszym zaangażowaniu władz lokalnych i regionalnych w kształtowanie polityki UE. Mogłoby to być realizowane, jak tego chciała Komisja w *Białej Księdze*, przez „systematyczny dialog”, zwłaszcza w początkowej fazie procesu legislacyjnego.⁴⁵

W praktyce Komisja proponowała tzw. kontrakty trójstronne między państwem członkowskim, regionem i społecznością lokalną oraz Komisją Europejską. Takie kontrakty zawierane byłyby w obszarach szczególnej odpowiedzialności władz lokalnych i regional-

⁴² *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J.Barcz, Warszawa 2002, s.289.

⁴³ *Ibidem*, s.285.

⁴⁴ E.Popławska, *op.cit.*, s.85.

⁴⁵ M.Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005, s.99.

nych, w dziedzinie ochrony środowiska i w polityce regionalnej.⁴⁶ Komisja Europejska w *Białej Księdze* zauważyła jednocześnie, że realizacja tego postulatu w praktyce może wymagać przyjęcia szczególnego, elastycznego typu programowania oraz regulacji. Dzięki temu, wyznaczając podstawowe warunki brzegowe, umożliwia się wprowadzenie organom, działającym na niższych poziomach funkcjonowania społeczeństw Unii Europejskiej, specjalnych postanowień dostosowujących ideę *Białej Księgi* do warunków regionalnych i lokalnych na poziomie krajowym.⁴⁷

Wydaje się więc, że mimo ostrożności państw członkowskich, system polityczny Unii Europejskiej stopniowo otwiera się na samorząd terytorialny. Zakładając, że ma to być tendencja o charakterze trwałym, możemy mieć do czynienia z nowym etapem budowania miejsca i roli samorządu w systemie wspólnotowym. Decyzje Komisji i Rady Unii Europejskiej dają impulsy dla zwiększonej działalności samorządu terytorialnego w sferze politycznej. Dialog unijnych struktur z regionami i społecznościami lokalnymi, zwiększenie udziału władz lokalnych i regionalnych w procesie decyzyjnym oraz w przygotowaniu i wprowadzaniu polityk wspólnotowych wydają się realną perspektywą. W niektórych pracach politologicznych poddających analizie procesy zachodzące w Unii Europejskiej, mówi się, że taka współpraca, oparta na wzajemnym uznaniu, nie się ze sobą swego rodzaju efekt legitymizacji wspólnotowych instytucji, a w szczególności Komisji Europejskiej. Z jednej strony świadczy o otwarciu Komisji na społeczeństwa, z drugiej zaś wzmacnia Komisję Europejską w stosunku do Parlamentu Europejskiego czy Rady Unii.⁴⁸

Pozostaje jedynie pytanie, przy użyciu jakich mechanizmów te szczytne idee miałyby być wdrażane. I chociaż *Biała Księga* nie przynosi bezpośredniej odpowiedzi na to pytanie, a niektórzy specjaliści wręcz oceniają propozycje Komisji jako zbyt mgliste i niedopracowane,⁴⁹ nie można jednak odmówić autorom dokumentu pewnego rodzaju pionierskiego myślenia we właściwym kierunku

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ *Prawo gospodarcze Wspólnot Europejskich...*, op.cit., s.166.

⁴⁸ R.Sturm, *Staatstätigkeit im europäischen Mehrebenensystem – Der Beitrag der Policy-Forschung zur Analyse von EU-governance-Prozessen w: Staatsentwicklung und Policyforschung, Politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit*, Hrsg. E.Holtmann, Wiesbaden 2004, s.122.

⁴⁹ N.Gach-Violleau, S.Koczur, op.cit., s.398.

z punktu widzenia otwarcia się Unii Europejskiej na samorząd terytorialny.

Opisany w *Białej Księdze* kryzys instytucji publicznych, odebranie decydentów od reprezentowanego społeczeństwa i brak wiary obywateli w posiadanie wpływu na politykę na szczeblu unijnym, państwowym i regionalnym wymagają podjęcia środków zaradczych. W związku ze wzrostem znaczenia na arenie europejskiej interesów lokalnych to właśnie regiony i społeczności lokalne mogą stawać się coraz ważniejszymi partnerami dla instytucji Unii Europejskiej. Co prawda spełnienie się idealistycznej wizji przyszłości, w której to nie państwa będą reprezentować obywateli w UE, tylko regiony, jest raczej nierealne, ale bez wątpienia zbliżamy się do modelu, w którym w niektórych kwestiach integracyjnych coraz częściej obok państw występować będą na poziomie Unii Europejskiej także inne struktury reprezentujące społeczność danego kraju.

Unia Europejska, zwiększając udział regionów i społeczności lokalnych w kształtowaniu i realizacji swojej polityki, może odnieść określone korzyści. Przez zwiększenie roli jednostek samorządu terytorialnego w procesie decyzyjnym, a następnie w realizacji polityk wspólnotowych, pozyskuje bowiem ich wsparcie. Mogłoby to wzmocnić pozycję organów Unii Europejskiej w wyniku rozszerzenia ich legitymizacji. Nie należy jednak takiej wizji dalszego uspołecznienia procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej mylić z możliwymi działaniami regionów czy społeczności lokalnych, które prowadziłyby do naruszenia systemu demokratycznego państw członkowskich.

Wydaje się, że rosnąca rola samorządu terytorialnego w politycznym systemie UE nie powinna pozostać bez wpływu także na zakres i tematykę współpracy partnerskiej gmin, miast i regionów. Mówi się, że wspólnotowa polityka regionalna rozsiewa ziarna współpracy regionów państw członkowskich i sprzyja rozprzestrzenianiu się regionalnych i lokalnych powiązań sieciowych na obszarze Unii Europejskiej. Zapowiedzi *Białej Księgi*, jak również naciski organizacji regionów na uporządkowanie i bardziej formalne uregulowanie konsultacji Komisji Europejskiej z organizacjami międzyregionalnymi stwarzają szansę realizacji projektu utworzenia przy KE technicznego komitetu doradczego złożonego z przedstawicieli tych organizacji. Miałyby to być podstawowa konstrukcja prawna dla organizacji skupiających przedstawicieli regionów europejskich i usankcjonowanie ich pozycji w procesie decyzyjnym Unii Europej-

skiej.⁵⁰ Dotąd mówić możemy wyłącznie o propozycjach. Niezależnie od stanu obecnego ewentualne przyszłe instrumenty szerszego włączenia regionów do systemu decyzyjnego UE mogą zostać efektywnie spożytkowane, jeśli regiony będą umiały lepiej artykułować swoje interesy na poziomie wspólnotowym.

Regiony mogą mobilizować się indywidualnie, ale o wiele skuteczniej będą mogły to czynić, wykorzystując istniejące już powiązania międzyregionalne i lokalne w ramach różnych państw członkowskich UE. Na płaszczyźnie współpracy dwu- lub wielostronnej mogą się one łączyć również w wysiłkach na rzecz efektywnego udziału w procesie decyzyjnym UE w kwestiach regionalnych i lokalnych oraz unijnych polityk w ramach europejskich stowarzyszeń regionalnych i lokalnych. Możliwość zwiększonego udziału regionów i społeczności lokalnych w bieżącym funkcjonowaniu Unii Europejskiej może wzbogacić dotychczasowy katalog dziedzin międzynarodowej współpracy regionów i władz lokalnych, a zarazem kształtować charakter niektórych obszarów współpracy. W przypadku regionów i społeczności lokalnych nowo przyjętych państw katalog ten, obok ciągle aktualnej kwestii korzystania z doświadczeń regionów o dłuższym stażu unijnym, np. w zakresie absorpcji środków z funduszy UE, uzupełniony zostanie lub powinien zostać rozszerzony o konsultacje, uzgodnienia czy wręcz budowanie wspólnych stanowisk w sprawach polityk wspólnotowych. Mogłyby one być przedstawiane na trzech płaszczyznach: na forum Komitetu Regionów, w ramach europejskich struktur współpracy regionalnej i lokalnej, które w myśl wspomnianego wcześniej projektu technicznego komitetu doradczego KE byłyby jego uczestnikiem, oraz w kontaktach bilateralnych regionów bezpośrednio ze sobą współpracujących. Rysujące się nowe możliwości udziału samorządu terytorialnego w życiu Unii Europejskiej mogą z kolei zaowocować dalszą integracją regionów i społeczności lokalnych państw członkowskich Wspólnoty, w tym – w szczególności – w warstwie psychospołecznej. W procesie konsultacji, uzgodnień czy pozyskiwania sojuszników dla określonego stanowiska można bowiem uzyskać korzyści synergii, unikać powielania wniosków i redukować konkurencję między regionami. W takim działaniu wspólnoty regionalne i lokalne pokonują granice fizyczne, psychologiczne, a niekiedy i historyczne w celu osiągnięcia wspólnych celów oraz większej efektywności wspólnych działań.

⁵⁰ M.Sapała, op.cit., s.100.

Sumując, można postawić tezę, że w sposób ewolucyjny tworzone są w Unii Europejskiej warunki do zwiększania roli władz regionalnych i lokalnych oraz wpływu, najczęściej pośredniego, na toczący się w niej proces decyzyjny. Wykorzystanie powstających możliwości zależeć będzie od mobilizacji samorządów terytorialnych w różnych europejskich strukturach – od Komitetu Regionów przez organizacje szczytowe (np. Zgromadzenie Regionów Europy, Rada Gmin i Regionów Europy) i szczególne (np. Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych) po najmniejsze, wyspecjalizowane sieci współpracy i biura regionów w Brukseli. Problematyka ta jest również ważną, przyszłościową płaszczyzną dialogu współpracujących ze sobą regionów państw członkowskich. System konsultacji współpracujących regionów na temat ich pozycji i roli w poszczególnych państwach członkowskich oraz na płaszczyźnie unijnej może się stać przyszłościowym standardem międzynarodowej współpracy regionów, wpisując się w ten sposób w proces wzmacniania spójności unijnej przestrzeni politycznej, ekonomicznej i społecznej.⁵¹ Intensywność interakcji międzyregionalnych, dotyczących omawianej kwestii, zwiększyć może efektywność międzynarodowej współpracy regionów i tym samym określić komparatywne korzyści współpracy, co w dalszej perspektywie winno zapewnić dodatkowe impulsy rozwojowe. Przedstawiona na kanwie symptomów nowego otwarcia Unii Europejskiej na samorząd terytorialny konkluzja dotycząca roli regionów w zintegrowanej Europie możliwa jest politycznie do przyjęcia, jeśli respektowane będą zasady partnerstwa publicznego, w których zapewnione zostaną: spójność państw i wykorzystanie szans tkwiących w regionalnej i lokalnej samorządności społecznej.

W warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej władze regionalne i lokalne stanęły przed dużym wyzwaniem sprostania roli partnera w dialogu europejskim wyrażającym się na poziomie wspólnotowym w zasadzie podziału kompetencji między Komisję Europejską, państwa członkowskie i regiony.⁵² Zasada ta ma dominować w procesie wdrażania polityki strukturalnej Unii Europejskiej w okresie 2007 – 2013.⁵³

⁵¹ *Międzynarodowa współpraca regionów. Raport uzupełniający*, red. W.Toczyski, W.Sartorius, J.Zaucha, Warszawa 1997, s.26.

⁵² *Prospektivbericht des Ausschusses der Regionen vom 2. Juli 2003 zum Thema Management und Vereinfachung der Strukturfonds nach 2006*, Europäische Union – Ausschuss der Regionen, Brüssel 2003, s.15.

⁵³ *Ibidem*.

Odrodzony w latach 90. XX w. polski samorząd terytorialny dysponuje co prawda mniejszym doświadczeniem i dorobkiem na arenie międzynarodowej, aniżeli jego partnerzy z państw Europy Zachodniej, ale jego aktywność międzynarodowa i mobilizacja jeszcze w okresie poprzedzającym członkostwo w UE dają podstawy do twierdzenia, że w unijnym dialogu regionalnym i lokalnym nie zabraknie strony polskiej.

Abstract

The European Union – local government and the profile of its international cooperation upon local and regional levels in the future

Territorial autonomies have long been left beyond the European Communities' scope of interest. It was not before the Treaty on European Union that territorial structures were established and autonomies were recognised – although only to a minor extent – as subjects of cooperation within the EU. It was an important step, enriching the process of integration in social aspects. The Treaty assignments and their implementation also revealed necessity to redefine relations between territorial autonomy, national State and the European Union for the sake of further development. At that time, however, it was already becoming clear that the EU wasn't going to be able to protect itself from tendencies of regionalisation and from pressures of local communities, as a direct consequence of the principle of subsidiarity. On the one hand, this principle emphasises the need to give more power to local and regional communities, so that they have impact upon their living conditions and the authority to solve their own problems. On the other hand, from the point of view of the European Union Member States and their common institutions, it means that regions and local communities are allowed to participate in the forming of a new perspective of integration, where the function of the subsidiary principle is deepened.

The purpose of these considerations is to describe the evolution of the community approach to territorial structures and autonomies as an important subject in the process of European integration and to show the impact of an open-minded European Union policy on territorial autonomies and their future profile of international cooperation on both local and regional basis.