

CEZARY MIK

STATUS WŁADZ REGIONALNYCH I LOKALNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

I. UWAGI WSTĘPNE

Integracja europejska jest procesem tworzenia więzów prawnych i społeczno-gospodarczych między zaangażowanymi w nią państwami. Państwa, z racji dotychczasowych doświadczeń współpracy międzynarodowej, zwykle rozumieć się jako władze centralne, najczęściej rządowe. W przypadku integracji europejskiej *prima facie* jest podobnie: rządy centralne wynegocjowały jej traktatowe podstawy prawne i ustanowiły organizacje integracyjne, one decydują o losach integracji, one współuczestniczą w tworzeniu prawa wykonawczego, one także są jego wykonawcami i zasadniczymi egzekutorami na poziomie krajowym. Jednak uruchomienie procesu integracyjnego związane było również z ustanowieniem i rozwijaniem ponadpaństwowych form działania. Spowodowało także stopniowe rozbudzanie aktywności na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz społecznym. Staje się to widoczne szczególnie jaszkrawo od początku lat 90. XX w. W konsekwencji integracja europejska doprowadziła, przynajmniej w niektórych dziedzinach, do poszerzenia międzynarodowego pojęcia państwa o niecentralne szczeble działania.

W niniejszym opracowaniu pokusimy się o przeanalizowanie statusu władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w takim zakresie, w jakim jest on determinowany przez prawo kształtowane w tzw. pierwszym filarze UE, tj. we Wspólnocie Europejskiej. Z natury rzeczy bowiem wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (II filar) oraz współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych (filar III) co do zasady pozostają poza sferą kompetencyjną władz regionalnych i lokalnych. Zamierzeniem autora nie jest przy tym przeprowadzenie wyczerpującej analizy problemu, lecz raczej wskazanie i określenie zasadniczych elementów określających położenie prawne władz regionalnych i lokalnych oraz scharakteryzowanie głównych kierunków zmian w tym zakresie. Pod uwagę brane będą przy tym te przepisy prawa wspólnotowego i te rozstrzygnięcia sądów wspólnotowych, które bezpośrednio odnoszą się do statusu władz regionalnych i lokalnych (regionów *sensu largo*).

Sytuacja prawna władz regionalnych i lokalnych może być przedstawiana na trzech płaszczyznach: europejskiej, krajowej i transgranicznej. W pierwszym przypadku będzie chodziło o pokazanie zasad udziału władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich w pracach Unii jako takiej oraz o ochronę

prawną przed bezprawnymi zachowaniami Unii wobec regionów reprezentowanych przez te władze. W drugim o wpływ, jaki wywiera członkostwo w UE na organizację (ujęcie podmiotowe) i kompetencje władz regionalnych i lokalnych (ujęcie przedmiotowe), oraz o zagadnienie wykonywania i stosowania prawa wspólnotowego przez władze regionalne i lokalne (ujęcie funkcjonalne). W trzecim wypadku o wpływ Unii na możliwości i zasady współpracy transgranicznej władz regionalnych i lokalnych. W niniejszym opracowaniu rozważania zostaną ograniczone do położenia władz regionalnych i lokalnych na poziomie europejskim i krajowym (organizacja władz, wykonywanie i stosowanie prawa wspólnotowego). Status prawny władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich można ujmować statycznie i dynamicznie. Perspektywa statyczna pozwala określić status władz w świetle obowiązującego stanu prawnego. Z kolei perspektywa dynamiczna pokaże kierunki zmian położenia władz regionalnych i lokalnych. Przy tym dynamikę tę będą wyznaczały Biała księga w sprawie zarządzania europejskiego (dalej: Biała księga; *White Paper on European Governance*) z 25 lipca 2001 r.¹, i proces zmian, które ona wyzwoliła (proces ten, chociaż autonomiczny w stosunku do prac Konwentu Europejskiego 2002-2003 i Konferencji Międzyrządowej 2003-2004, uległ w pewnym zakresie powiązaniu z pracami nad nowym traktatem), i Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (dalej: traktat konstytucyjny) z 29 października 2004 r.² W ostatnim przypadku, chociaż traktat konstytucyjny został faktycznie odrzucony, to jednak warto wspomnieć o zawartych w nim propozycjach nowelizacyjnych (zwłaszcza z tych, które są godne podtrzymania), gdyż pokazują one tendencję rozwojową w Unii Europejskiej. Całość rozważań zostanie poprzedzona uwagami ogólnymi, objaśniającymi problemy związane z rozumieniem władz regionalnych i lokalnych jako ośrodka aktywności integracyjnej.

II. POJMOWANIE WŁADZ REGIONALNYCH I LOKALNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

W skład Unii Europejskiej wchodzi państwa o bardzo zróżnicowanym ustroju terytorialnym. Różnice dotyczą przy tym wielu elementów ustrojowych, w szczególności: charakteru ustroju terytorialnego, liczby szczebli podziału administracyjnego państwa, podziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble, istnienia i zakresu samorządu na poszczególnych szczeblach, reprezentacji wspólnot subpaństwowych na szczeblu centralnym, istnienia i zasad dialogu instytucjonalnego między centrum a wspólnotami subpaństwowymi, statusu prawnego wspólnot subpaństwowych.

W literaturze wskazuje się, że – w pewnym uproszczeniu – w obecnej Unii mamy cztery kategorie państw członkowskich: państwa federalne (Austria, Belgia i RFN), zregionalizowane państwa jednolite (Włochy, Hiszpania), pań-

¹ COM (2001) 428 final, „Official Journal” (O.J.) 2001, C 287. s. 1.

² O.J. 2004, C 310, s. 1. Tłumaczenie zasadniczego tekstu traktatu (bez załączników, protokołów i deklaracji) zob. *Unia Europejska. Wspólnota Europejska. Zbiór dokumentów*, opr. E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, Kraków 2005, s. 603-869. Pełny tekst (w nieco innym tłumaczeniu): *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, opr. J. Barcz, Warszawa 2005.

stwa jednolite dokonujące w różnych zakresach i stopniu dewolucji kompetencji (Francja, Niderlandy, Portugalia i Zjednoczone Królestwo), wreszcie tradycyjne państwa jednolite (Dania, Finlandia, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Szwecja, Litwa, Łotwa, Estonia, Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Malta, Cypr, Słowenia)³. Konsekwencją zróżnicowanego ustroju terytorialnego są jednostki terytorialne, które z perspektywy Unii Europejskiej można określić jako megaregiony, znacząco różniące się zakresem zadań i kompetencji. Porządkując je według kryterium samodzielności i układając od najmniej samodzielnych, można wyróżnić: regiony administracyjno-funkcjonalne, regiony samorządowe, regiony autonomiczne i kraje związkowe⁴. Warto także zwrócić uwagę, że istotne zróżnicowanie występuje na szczeblu subregionalnym (powiaty, gminy i ich odpowiedniki). Należy wreszcie zaznaczyć, że kwestia ustroju terytorialnego jest materią zmienną. Państwa, które dzisiaj są państwami jednolitymi, mogą zmienić się w państwa o strukturze zregionalizowanej, a państwa zregionalizowane w federalne i odwrotnie. Przekształcenia takie miały i miejsce zarówno przed przystąpieniem do Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej, jak też już w czasie członkostwa. Jest jednak charakterystyczne, że przynależność do Unii sprzyja rozwojowi samodzielności władz regionalnych i lokalnych.

Duże odmienności ustrojów terytorialnych państw członkowskich spowodowały, że w Unii Europejskiej nie ma jednolitego (europejskiego) pojęcia władz regionalnych i lokalnych. Nie ma unijnych legalnych czy orzecznich ich definicji⁵. Nie może to jednak stanowić przeszkody w prowadzeniu rozważań na temat oddziaływania Unii Europejskiej na organizację, kompetencje oraz zasady działania i współdziałania władz regionalnych i lokalnych. Stanowisko takie jest uzasadnione, tym bardziej że zarówno w aktach prawnych, jak i w orzecznictwie sądów wspólnotowych używany jest zwrot „władze regionalne i lokalne”. Dla potrzeb tego opracowania można przyjąć, że przez władze regionalne i lokalne należy rozumieć wszelkie organy władzy publicznej państw członkowskich niemające statusu władz centralnych i charakteru rządowego (rządowa administracja terenowa), w tym zwłaszcza władze krajów związkowych, regionów autonomicznych, władze samorządowe. Będą to zarówno organy o charakterze administracyjnym (wykonawcze), jak przedstawicielskim (zgromadzenia różnego typu).

³ Zob. J. Kottmann, *Europe and the Regions: Sub-national Entity Representation at Community level*, „European Law Review” 26, 2001, nr 2, s. 160-161. Por. też A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*. Warszawa 2005, s. 28-30.

⁴ Zob. J. Sługocki, *Pozycja prawnoustrojowa regionu w Europie Zachodniej*, Olsztyn 1996, s. 95 i n.

⁵ Zob. wszakże rozporządzenie nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. w sprawie ustanowienia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS), O.J. 2003, L 154, s. 1, zm. rozp. nr 1888/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r., O.J. 2005, L 309, s. 1. Rozporządzenie zawiera definicję jednostki terytorialnej w ramach państw członkowskich, która brzmi: „jednostka terytorialna obejmuje obszar geograficzny z władzą administracyjną, która ma kompetencję (ang. *power*) do podejmowania decyzji administracyjnych lub politycznych dla tego obszaru w obrębie prawnych i instytucjonalnych ram państw członkowskich” (art. 3 ust. 1).

III. STATUS WŁADZ REGIONALNYCH I LOKALNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH NA SZCZEBLU UNII EUROPEJSKIEJ

1. Zasady udziału władz regionalnych i lokalnych w pracach Unii Europejskiej – stan obowiązujący

Bezpośredni udział władz regionalnych i lokalnych w pracach Unii Europejskiej datuje się stosunkowo od niedawna. Do Traktatu z Maastricht (7 lutego 1992 r., obowiązującego od 1 listopada 1993 r.) sprawy regionów i społeczności lokalnych przedstawiały rządy centralne państw członkowskich. One też w odpowiednich gremiach Rady o nich w zasadzie samodzielnie decydowały. Wyraźniejsza emancypacja władz regionalnych i lokalnych dokonuje się dopiero na mocy Traktatu z Maastricht. Aktualnie bezpośredni udział tych władz ujawnia się w dwóch miejscach systemu instytucjonalnego Unii: w pracach Rady Unii Europejskiej oraz w Komitecie Regionów. Przy tym rola władz regionalnych i lokalnych w Radzie Unii jest z natury rzeczy dość ograniczona (także w tym znaczeniu, że dotyczy jedynie państw federalnych i – częściowo – o strukturze zregionalizowanej, gdzie dokonano podziału kompetencji między władze federacji/centralne i krajów związkowych/regionalne i gdzie działają rządy krajowe/autonomiczne władze regionalne). Zasadniczym forum, na którym reprezentowane są interesy regionalne i lokalne, jest Komitet Regionów.

1.1. Władze regionalne i lokalne a Rada Unii Europejskiej

Rada Unii Europejskiej jest organem międzyrządowym (art. 203 [d. art. 146 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską; TWE). W konsekwencji w jej skład przez wiele lat wchodziły wyłącznie ministrowie rządów centralnych. Zgodnie z brzmieniem art. 146 ustalonego traktatem o fuzji z 1965 r., każdy rząd delegował do Rady jednego ze swych członków. Nie mogli ich zastępować wysocy urzędnicy rządowi ani ministrowie rządów krajów związkowych państw federalnych. Akceptowano jedynie sekretarzy stanu (z pewnymi wątpliwościami w przypadku RFN) oraz podsekretarzy stanu⁶. Pewna subtelna modyfikacja tego stanu rzeczy dokonała się w wyniku uchwalenia regulaminu Rady w 1979 r., na mocy którego przyjęto, że członkowi Rady mogą towarzyszyć wspomagający go urzędnicy. Kategoria urzędników nie została sprecyzowana. W efekcie dopuszczono, aby byli nimi także przedstawiciele władz regionalnych, byle tylko zostali włączeni do oficjalnej delegacji rządowej. Konkretyzację tej kwestii pozostawiono państwom członkowskim. Z możliwości stworzonej regulaminem Rady skorzystały m.in. Niemcy, które w odniesieniu do spraw przekazanych landom wysyłały na odpowiednie posiedzenia wraz z członkiem rządu federalnego ich przedstawicieli⁷. Ta nowa możliwość nie zmieniła jednak deficytu reprezentacji władz regionalnych w Radzie.

W konsekwencji podczas konferencji Maastricht I (1990-1991) delegacja belgijska podniosła problem reprezentacji państw w Radzie, zwracając uwagę, że niektóre kompetencje (np. edukacja czy kultura) nie należą w całości lub

⁶ Zob. C. Blumann w komentarzu do art. 146, w: *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, red. V. Constantinesco, J.-P. Jacqué, R. Kovar, D. Simon, Paris 1992, s. 859-860.

⁷ J. Kottmann, op. cit., s. 167.

w części do rządów centralnych. Z tego względu Belgia domagała się takiej zmiany art. 146 Traktatu, która upoważni państwa członkowskie do delegowania do Rady ministrów regionalnych. W tym kontekście pojawiły się jednak pytania, czy tacy ministrowie będą mogli uczestniczyć w Radzie, czy będą mogli przewodniczyć posiedzeniom Rady, czy mogą być wliczani do kworum oraz czy głos ministrów regionalnych w Radzie może być uznany za głos stanowczy. Dokonując zmiany art. 146 (wersja ta jest obecnie obowiązująca jako art. 203), Konferencja udzieliła odpowiedzi pozytywnej na wszystkie pytania wskutek pewnego rozluźnienia kryteriów reprezentacji państwa.

W rezultacie traktat wymaga, aby w Radzie zasiadł przedstawiciel państwa członkowskiego szczebla ministerialnego upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu tego państwa. Aby uczynić zadość art. 203 TWE, trzeba zatem spełnić dwa warunki: 1) delegować do Rady przedstawiciela państwa członkowskiego szczebla ministerialnego, co może obejmować także ministra (odpowiednika rangą) rządu krajowego/regionalnego⁸; 2) upoważnić przedstawiciela do działania w imieniu rządu państwa członkowskiego, a więc państwa jako takiego⁹. Rozwiązanie przyjęte w traktacie wymaga pewnego komentarza. Po pierwsze, przedstawiciel państwa członkowskiego musi mieć formalnie ustaloną (konstytucyjnie lub ustawowo) rangę ministerialną według prawa krajowego. Oznacza to, że zasadniczo nie wchodzi tutaj w grę możliwość delegowania przedstawicieli władz regionalnych i lokalnych w nieautonomicznych państwach jednolitych. Po drugie, państwo członkowskie będzie reprezentował tylko jeden minister. Nawet jeśli w skład delegacji wejdzie kilku ministrów różnych krajów (regionów), tylko jeden z nich będzie mógł mieć upoważnienie do działania. Dotyczy to zarówno przypadku, gdy w konkretnej sytuacji każde państwo członkowskie ma jeden głos w Radzie, jak i sytuacji, kiedy dochodzi do głosowania ważonego (nie ma możliwości podziału głosów przyznanych państwu między poszczególne kraje/regiony). Po stronie państw członkowskich przewidujących delegowanie ministrów krajowych/regionalnych wywołuje to problem zapewnienia odpowiedniej konsultacji i wymiany informacji między krajami/regionami oraz między nimi a władzami centralnymi (np. co do wyłaniania przedstawiciela, zakresu reprezentacji). Po trzecie, minister krajowy/regionalny będzie występował w Radzie jako przedstawiciel państwa, a nie własnego kraju/regionu, czy nawet wszystkich krajów/regionów. Musi on zatem działać w zgodzie z polityką państwa (rządu centralnego) i prawem krajowym (zwłaszcza co do wewnętrznego podziału kompetencji). W istocie dochodzi zatem do podporządkowania interesów regionalnych i lokalnych interesom ogólnopaństwowym, co może prowadzić do redukcji wkładu regionalnego w prace Rady UE do minimum¹⁰. Po czwarte, związanie ministrów

⁸ Pojęcie „przedstawiciel szczebla ministerialnego” nie powinno być utożsamiane z posiadaniem statusu „ministra”, gdyż może to prowadzić do zwięzającej wykładni art. 203 TWE. Por. A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym...*, s. 34.

⁹ Zob. J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes, J. Weyland, *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles 1993, s. 413-416.

¹⁰ Szusnie zwraca na to uwagę A. Evans, *UK Devolution and EU Law*, „European Law Review” 28, 2003, nr 4, s. 478, 482-483. Autor stwierdza, że minister krajowy/regionalny nie tylko nie będzie mógł w Radzie przedstawić stanowiska krajów/regionów w razie, gdy będą odmienne od stanowiska rządu centralnego, ale wręcz nie będzie mógł ze względu na zasadę poufności prac Rady upublicznić odmienności poglądów (s. 482). Podkreśla on nawet, że „despite its formal neutrality, Article 203 effectively entails a relationship between central and regional institutions of Member States which within the field of EU law contradicts decentralization within Member States” (s. 478).

krajowych/regionalnych polityką ogólnopaństwową znajdzie z pewnością wyraz w upoważnieniu do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu centralnego, a zatem w pełnomocnictwach. Pełnomocnictwo będzie wystawione w sposób i w trybie przewidzianym prawem krajowym. Będzie ono musiało być ujawnione przed rozpoczęciem obrad Rady, gdyż tylko wówczas minister krajowy/regionalny będzie w stanie legalnie zasiąść w Radzie i uczestniczyć w dyskusjach oraz głosowaniach. W razie zajęcia stanowiska odmiennego od określonego w pełnomocnictwie (np. odpowiadającego różnemu od centralnego interesowi regionalnemu), w szczególności w trakcie podejmowania uchwał przez Radę, głos – zgodnie z ogólnymi regułami prawa międzynarodowego dotyczącymi pełnomocnictw¹¹ – będzie nieważny, a zatem państwo członkowskie nie będzie związane aktami swego przedstawiciela, chyba że *a posteriori* potwierdzi stanowisko przedstawiciela.

W chwili obecnej z udziału w Radzie UE korzystają przedstawiciele władz krajów związkowych państw federalnych (Austrii¹², Belgii¹³, RFN¹⁴). Stopniowo podobne rozwiązania wprowadzają państwa o strukturze zregionalizowanej (Włochy)¹⁵. Wszakże z uwagi na to, że możliwości delegowania zależą od rozwiązań wewnątrzpaństwowych, sytuacja ta może ulec dalszej zmianie¹⁶. Niezależnie od sytuacji w Radzie, władze regionalne mają możliwość reprezentowania państwa członkowskiego w COREPER, tj. Komitecie Stałych Przedstawicieli działającym przy Radzie UE. Wprawdzie art. 207 ust. 1 TWE mówi,

¹¹ Można tu *per analogiam* odwołać się do odpowiednich reguł prawa traktatowego (zob. art. 7 i 47 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.).

¹² W Austrii konstytucja (art. 23 d) przewiduje, że państwo to może być reprezentowane także przez przedstawiciela landów. Spełnione muszą być jednak trzy warunki: 1) materia musi być przynajmniej częściowo objęta kompetencją landów; 2) decyzja w sprawie reprezentacji należy do Związku; 3) przedstawiciel landów musi działać przy współudziale i w porozumieniu z właściwym ministrem federalnym, nawet wtedy gdy sprawa byłaby objęta kompetencją wyłączną landów. Prawo reprezentowania jest rozumiane jako prawo działania stanowego w Radzie UE. Jednocześnie w Austrii krytykuje się to, że przyjmuje się wyłącznie taką wykładnię art. 203 TWE, iż reprezentantami państwa mogą być przedstawiciele rządów krajowych, a nie Landesratów, nawet wówczas, gdy materia objęta jest wyłączną kompetencją ustawodawczą parlamentu krajowego. Ponadto, istnieje możliwość włączania przedstawicieli landów do delegacji austriackiej z urzędu, gdy sprawa dotyczy landów, bądź na wniosek landów. Zob. J. Barcz, *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001, s. 152-154.

¹³ W Belgii reprezentacja państwa w Radzie zależy od rodzaju materii, jakie są przedmiotem obrad Rady. Jeżeli sprawy należą zarazem do kompetencji federacji i wspólnot/regionów, reprezentacja ma charakter federalny, lecz w składzie delegacji są przedstawiciele wspólnot/regionów, chyba że w przeważającej mierze zagadnienie objęte jest kompetencją wspólnot/regionów (wówczas w składzie delegacji znajduje się przedstawiciel federacji). Jeżeli sprawy należą wyłącznie do kompetencji wspólnot/regionów, reprezentacja Belgii w Radzie należy na zasadzie wyłączności do przedstawicieli wspólnot/regionów. Prawo reprezentacji jest równoznaczne z prawem głosu w Radzie. Podstawa takiego podziału ról jest porozumienie opracowane przez konferencję międzyministerialną. Zob. F. Deplérée, *Belgique*, w: *Les États membres de l'Union européenne. Adaptations – Mutations – Résistances*, red. J. Rideau, Paris 1997, s. 76-77.

¹⁴ W RFN, na mocy ustawy zasadniczej (art. 23) i ustawy o stosunkach Bundesratu i landów, rząd federalny zobowiązany jest zapewnić udział przedstawicieli landów w dyskusjach z Komisją i w ramach Rady w zakresie, w jakim materie tam dyskutowane w porządku krajowym wymagają udziału Bundesratu i należą do kompetencji landów. Na mocy porozumienia z rządem federalnym, przedstawiciele landów mają takie samo prawo składania własnych oświadczeń. W przypadku, gdy wchodzi w grę projekty obejmujące kwestie należące w przeważającej części do kompetencji wyłącznych landów, Bundesrat wybiera przedstawiciela landów, który wykonuje prawa głosu w Radzie w imieniu RFN. Wówczas w składzie delegacji znajdują się jednak ministrowie rządu federalnego. Przedstawiciel landów nie może wszelako sprawować przewodnictwa w Radzie. Zob. C.-D. Classen, *Allemagne*, w: *ibidem*, s. 23.

¹⁵ Zob. R. Banaś, *„Europa z regionami” w konstytucji Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2004, nr 4(18), s. 15.

¹⁶ *Ibidem* oraz J. Kottmann, *op. cit.*, s. 168. Autorzy podają m.in., że obecnie o taką możliwość reprezentacji zabiegają przedstawiciele autonomicznych regionów Hiszpanii. Zob. też co do Zjednoczonego Królestwa – A. Evans, *op. cit.*, s. 481-484.

że w COREPER zasiadają stali przedstawiciele państw członkowskich, lecz w praktyce są tam czasem także delegowani członkowie władz krajowych/regionalnych. Dotyczy to niektórych państw federalnych (Belgia, RFN), a także przedstawicieli regionów autonomicznych Finlandii (Wysp Alandzkich) i Portugalii (Azorów i Madery)¹⁷.

1.2. Komitet Regionów

Geneza Komitetu Regionów sięga 1988 r., kiedy to na mocy decyzji Komisji Europejskiej powołano Konsultacyjną Radę Władz Regionalnych i Lokalnych¹⁸. W jej skład weszło jedynie 42 przedstawicieli gmin i regionów. Zadaniem Rady było opiniowanie propozycji dotyczących polityki regionalnej¹⁹. Wprawdzie Rada nie przekształciła się w prosty sposób w Komitet Regionów, lecz uzmysłowiła potrzebę istnienia reprezentacji regionalnej na poziomie europejskim²⁰. Sam Komitet Regionów został ustanowiony, po wielu dyskusjach i sporach, na mocy Traktatu z Maastricht (efektywnie od końca 1993 r.)²¹.

Komitet Regionów nie ma statusu tzw. instytucji wspólnotowej. Nie należy do głównych, samodzielnych organizacyjnie, kompetencyjnie i finansowo organów Unii. Jest to kolegialny organ pomocniczy, spełniający rolę doradcy i reprezentanta dwóch instytucji aktywnie zaangażowanych w stanowienie prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) – Rady Unii Europejskiej jako głównego prawodawcy oraz Komisji Europejskiej jako niemal wyłącznego inicjatora stanowienia prawa (art. 7 ust. 2 TWE). Pomocnicza funkcja Komitetu z zasady ogranicza rolę tego organu jako reprezentanta interesów regionalnych w kształtowaniu prawa wspólnotowego²². W praktyce kluczowe znaczenie wzmacniające status Komitetu Regionów ma jego współpraca z Komisją Europejską²³, czego wyrazem jest to, że między obu organami istnieje deklaracja i protokół o współpracy co do sposobów współpracy wzajemnej z 20 września 2001 r.²⁴

Komitet Regionów, po reformie nicejskiej (2002/2003), może liczyć maksymalnie 350 członków i tyluż zastępców członków (art. 263 ust. 2 i 3 TWE). W kontekście rozszerzenia Unii na Wschód liczbę tę ustalono na 344 (z uwzględnieniem Bułgarii, Rumunii i Turcji), przy czym każde państwo członkowskie ma taką liczbę członków, jaka wynika z jego potencjału demograficznego, korygowanego ustaleniami politycznymi. W wyniku rozszerzenia o 10, a nie 13 państw kandydujących, Komitet liczy 317 członków i tyluż zastępców. Największe państwa mają zatem po 24 członków (Francja, Niemcy, Włochy i Zjednoczone

¹⁷ Zob. A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym...*, s. 35; R. Banaś, op. cit., s. 14.

¹⁸ Na temat ewolucji reprezentacji regionalnej w procesie integracyjnym i powstania Komitetu Regionów zob. T. Cole, *The Committee of the Regions and Subnational Representation to the European Union*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 12. 2005, nr 1. s. 50-56.

¹⁹ Zob. A. Gajda, *Komitet Regionów Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Opolski” 1999, nr 2-4, s. 125-126.

²⁰ Tak trafnie K. Głębocki, *Rola Komitetu Regionów w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 5, s. 60-61.

²¹ Na temat kontrowersji związanych z ustanowieniem Komitetu: J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes, J. Weyland, op. cit., s. 408-413; K. Głębocki, op. cit., s. 61.

²² Zob. T. Cole, op. cit., s. 57-58.

²³ Szerzej zob. K. Głębocki, op. cit., s. 63-64.

²⁴ Zob. T. Cole, op. cit., s. 67; R. Banaś, op. cit., s. 18.

Królestwo), najmniejsze 5 (Malta). Polska uzyskała 21 miejsc (plus 21 zastępców członków)²⁵.

Do Traktatu z Nicei status członka Komitetu Regionów nie był jednoznacznie ustalony. W szczególności nie było jasne, czy w skład Komitetu mogą wchodzić jedynie przedstawiciele władz wybieralnych, czy także przedstawiciele władz centralnych w regionach i wspólnotach lokalnych. Praktyka wyglądała różnie²⁶. Traktat nicejski wyjaśnił tę kwestię jednoznacznie. Członkami Komitetu mogą być wyłącznie wybierani przedstawiciele wspólnot regionalnych i lokalnych oraz osoby odpowiedzialne przed organami wybieralnymi przez takie wspólnoty²⁷. W ten sposób umocniono reprezentacyjny charakter Komitetu²⁸. Kadencja członka Komitetu trwa 4 lata. Może wszakże zakończyć się wcześniej, jeśli upłynie kadencja wynikająca z wyborów regionalnych lub lokalnych²⁹. Mandat członków jest odnawialny. W swej działalności członkowie Komitetu nie mogą kierować się interesem własnym, własnych wspólnot regionalnych i lokalnych lub nawet państw, lecz interesem ogólnym Wspólnoty. W związku z tym nie mogą być związani żadnym mandatem imperatywnym. Wykonują oni swoje funkcje w całkowitej niezależności. Natomiast mogą być oni równocześnie członkami Parlamentu Europejskiego. Korzystają z różnych przywilejów i immunitetów.

Organami Komitetu są Zgromadzenie Plenarne, Prezydium, Przewodniczący oraz – jako organy funkcjonalne – komisje. Zakres działania tych ostatnich odzwierciedla zakres przedmiotowy kompetencji Komitetu. Należą do nich: Komisja do spraw Spójności Terytorialnej, Komisja do spraw Polityki Społecznej i Gospodarczej, Komisja do spraw Zrównoważonego Rozwoju, Komisja do spraw Kultury i Edukacji, Komisja do spraw Stosunków Zewnętrznych. Komitet Regionów wspiera Sekretariat Generalny (do Traktatu amsterdamskiego z 1997 r. – wspólny dla Komitetu Gospodarczego i Społecznego i Komitetu Regionów), który nie jest formalnie uznany za organ Komitetu³⁰.

Komitet nie stanowi prawa. Zasadniczą funkcją Komitetu jest wydawanie opinii na zlecenie niektórych instytucji (Rady, Komisji, Parlamentu Europejskiego) albo z inicjatywy własnej. Opinie te są wydawane w ramach procesu prawodawczego. Konsultacja na zlecenie może być obligatoryjna bądź fakultatywna. Z pierwszą mamy do czynienia, gdy Traktat zmusza instytucje do wystąpienia z zadaniem wydania opinii. Konsultacja fakultatywna natomiast odbywa się, gdy uprawnione instytucje uznają to za stosowne. Traktat zaleca przy tym, aby zasięgać opinii w przypadku, gdy wchodzi w grę sprawa, które mają związek ze współpracą transgraniczną. Tytułem przykładu w 2002 r.

²⁵ Zob. art. 15 Aktu Akcesyjnego dołączonego do Traktatu o przystąpieniu z 16 kwietnia 2003 r. Zob. też A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym*..., s. 36-37.

²⁶ Zob. A. Gajda, *Komitet Regionów*..., s. 128-132.

²⁷ Sformułowanie to krytykuje się w doktrynie. Nie bez racji zwraca się uwagę, że preferuje ono regiony, które są bezpośrednio reprezentowane w Komitecie. Podkreśla się też, że osoby odpowiedzialne przed organami wybieralnymi w istocie mają ograniczone możliwości czasowe zaangażowania się w prace Komitetu. Sytuację pogarsza instytucja zastępców członków Komitetu, która wymusza ustanowienie nieformalnych kontaktów. Zob. T. Cole, op. cit., s. 64-66.

²⁸ Zob. też A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym*..., s. 38-42. W literaturze zwraca się jednak uwagę na wciąż nadmierny wpływ rządów państw członkowskich na skład Komitetu. Podkreśla się też (choćby zdania są podzielone), że system partyjny może mieć korzystny wpływ na wybór członków. Zob. T. Cole, op. cit., s. 59-61.

²⁹ J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, s. 87-90.

³⁰ Zob. art. 1 i 60 Regulaminu Komitetu Regionów z 11 lutego 2004 r., Dz. Urz. 2004, L 175, s. 1.

Komitet przyjął 44 opinie (10 z inicjatywy własnej), w tym 12 w ramach konsultacji obowiązkowej, 32 w ramach konsultacji fakultatywnej³¹. Komitet może być zobowiązany do wydania opinii we wskazanym terminie, nie krótszym niż 1 miesiąc. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu można podejmować działania bez opinii. Konsultacja z inicjatywy własnej następuje wtedy, gdy Komitet uzna to za właściwe. Ponadto, konsultacja z Komitetem Gospodarczym i Społecznym skutkuje aktualizacją obowiązku powiadomienia Komitetu Regionów przez Radę lub Komisję o żądaniu wydania opinii. Jeśli Komitet Regionów uzna, że wchodzi w grę specyficzne interesy regionalne, może wyrazić opinię w tym przedmiocie. Opinia Komitetu oraz protokół obrad są przekazywane Radzie i Komisji (art. 265 TWE).

W toku swej działalności Komitet wydawał opinie na różnorodne tematy. Opinie dotyczyły m.in. funduszy strukturalnych i spójności gospodarczej i społecznej, związków między polityką regionalną a politykami konkurencji i urbanistyczną, ochrony środowiska, ochrony środowiska w związku z zatrudnieniem i strategiami przedakcesyjnymi, wsparcia finansowego małych i średnich przedsiębiorstw, kultury, edukacji i kształcenia zawodowego, a także w odniesieniu do ogólnych wytycznych polityki gospodarczej, zamówień publicznych i co do regionów peryferyjnych Wspólnoty³². Komitet jest aktywny w pracach nad konstytucją europejską oraz Białą księgą z 2001 r. dotyczącą rządzenia Europą.

Komitet, jako organ niebędący instytucją, nie ma jednak zapewnionej dobrej ochrony prawnej dla jego prerogatyw, nawet w przypadku, gdy konsultacja z nim jest obowiązkowa. W szczególności nie może on wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości z żądaniem unieważnienia przyjętego aktu prawnego z racji naruszenia obowiązku konsultacji, co może uczynić Parlament Europejski, ani powołać się skutecznie na naruszenie zasady pomocniczości³³. Z drugiej strony, jako organ pozbawiony kompetencji regulacyjnych, a więc niewydający aktów władczych, nie może być wezwany przed Trybunał Sprawiedliwości w trybie art. 230 i 232 TWE³⁴.

2. Udział władz regionalnych i lokalnych w pracach Unii Europejskiej – kierunki zmian

2.1. Koncepcja bezpośredniego włączenia władz regionalnych i lokalnych w tworzenie prawa unijnego

Późne lata 90. XX w. i początek obecnego wieku ujawniają w Unii Europejskiej tendencję do emancypacji wspólnot regionalnych i lokalnych przez włączenie ich w proces kształtowania polityki wspólnotowej oraz w proces legislacyjny na szczeblu Unii Europejskiej³⁵. Wytycza go w szczególności sposób Biała księga z 2001 r. Podkreślono w niej potrzebę intensywniejszego włączenia władz

³¹ General Report on the Activities of the European Union 2002 (2003), nr 1118.

³² General Report on the Activities of the European Union 1998 (1999), nr 1110.

³³ Na temat postulatów Komitetu w tym zakresie i reakcjach politycznych zob. J. Kottmenn, op. cit., s. 174-176.

³⁴ Może być wszakże dopuszczalna skarga skierowana przeciwko Komitetowi Regionów z art. 235 TWE (skarga odszkodowawcza). Por. wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 10 kwietnia 2002 r. w sprawie Frank Lamberts przeciwko Rzecznikowi Praw Obywatelskich UE, T-209/00, § 48-58, ECR 2002, II-2203.

³⁵ Zob. też propozycje zawarte w opracowaniu T. Cole, op. cit., s. 68-72.

regionalnych i lokalnych w polityki Unii, co uznano za refleks ich rosnącego znaczenia w państwach członkowskich oraz silniejszego zaangażowania ludzi i organizacji społecznych (ang. *grass root organisations*) w demokrację lokalną. Jednocześnie autorzy książki zwrócili uwagę, że wzrost znaczenia władz regionalnych i lokalnych w państwach członkowskich nie znajduje przełożenia na ich wpływ na prace Unii. Skrytykowano przy tym Radę i Parlament Europejski za stanowienie prawa zbyt szczegółowego i niedostatecznie dostosowanego do warunków i doświadczeń lokalnych. Skrytykowano również rządy państw członkowskich, że nie starają się odpowiednio włączyć aktorów regionalnych i lokalnych w przygotowanie ich stanowisk w organach Unii.

W ramach proponowanych zmian podkreślono potrzebę stworzenia w każdym państwie mechanizmu szerokiej konsultacji w przypadku dyskusowania decyzji Unii o zasięgu terytorialnym i ich implementacji. Wskazuje się, że Komisja powinna przy opracowywaniu projektów aktów uwzględniać wiedzę i warunki regionalne i lokalne. W tym celu powinna zorganizować regularny dialog z europejskimi i krajowymi zrzeszeniami władz regionalnych i lokalnych, z poszanowaniem wszakże krajowych ustaleń konstytucyjnych i administracyjnych. Odpowiednia współpraca powinna zostać też nawiązana między Komisją a Komitetem Regionów (doszło do tego we wrześniu 2001 r.). W Białej księdze zaproponowano też wymianę personelu i wspólne szkolenia administracji różnych szczebli, umożliwiające lepsze poznanie wzajemnych celów działania, metod pracy oraz instrumentów. Zauważono ponadto, że ze względu na znaczne zróżnicowanie regionalne i lokalne stanowienie aktów unijnych, które uwzględniałoby te różnice, doprowadziłoby do ich nadmiernego rozbudowania i uszczegółowienia. Dlatego też zachęca się raczej do uelastyczniania legislacji (chodzi o zapewnienie większej swobody w implementacji legislacji i programów Unii), jednak z zachowaniem standardów rynku wewnętrznego.

W 2003 r. Komisja ogłosiła również dokument roboczy pt. Stały i systematyczny dialog ze stowarzyszeniami wspólnot terytorialnych w sprawie opracowywania polityk³⁶, który stanowi rozwinięcie koncepcji dialogu z władzami regionalnymi i lokalnymi w sferze ich uczestnictwa w określaniu polityk i stanowieniu prawa wspólnotowego. Dialog ten miałby zostać oparty na czterech zasadach: otwartości, uczestnictwa, spójności i skuteczności. Pierwsza z nich oznaczałaby, że Komisja zapewniałaby właściwą komunikację i informację na temat kierunków polityk unijnych i legislacji wspólnotowej. Partycypacja oznaczałaby, że dialog prowadzony jest na różnych poziomach i w różny sposób, a w szczególności z europejskimi i krajowymi zrzeszeniami władz regionalnych i lokalnych oraz za pośrednictwem Komitetu Regionów. Zasada spójności oznaczałaby z kolei, że dialog uwzględnia oddziaływanie regulacji unijnej na różne polityki i dziedziny wspólnotowe. Ustalone powinny być zasady zintegrowanej analizy oddziaływania środków wspólnotowych oraz zasady ogólne i minimalne standardy konsultacji z partnerami nieinstytucjonalnymi. Wreszcie zasada efektywności skłaniałaby do oceny skutków regionalnych i lokalnych środków wspólnotowych, co mogłoby być lepiej dokonane przez władze działające na tych szczeblach. Zasadniczym podmiotem dialogu miałyby być europejskie

³⁶ Dokument dostępny na stronie internetowej Komisji Europejskiej, pod hasłem European Governance.

i krajowe zrzeszenia władz regionalnych i lokalnych. Problemem jest ich identyfikacja. Odszukanie takich zrzeszeń należałoby do Komitetu Regionów, który powinien ustalić odpowiednie przejrzyste i jasne procedury selekcji oraz zaproponować Komisji ich listę. Organizacje regionalne i lokalne musiałyby wszakże być reprezentatywne i zdolne do przedłożenia opinii opracowanej kolektywnie oraz zdolne do reagowania na propozycje i wytyczne Komisji. Dialog obejmowałby swoim zakresem roczny program pracy Komisji oraz wielkie inicjatywy polityczne z dziedzin mających bezpośrednie lub pośrednie oddziaływanie terytorialne. Z organizacyjnego punktu widzenia dialog polegałby na dorocznych spotkaniach ze zrzeszeniami władz regionalnych i lokalnych zwoływanych przez Komitet Regionów z inicjatywy Komisji, w trakcie których przewodniczący Komisji przedstawiałby program pracy na nadchodzący rok oraz na spotkaniach uzupełniających zwoływanych na wniosek Komisji, w ramach których odbywałaby się dyskusja na temat propozycji mających wpływ na życie regionalne lub lokalne.

2.2. Władze regionalne i lokalne w perspektywie konstytucyjnej

W Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej z 2001 r., ustalającej zasady działania i zadania Konwentu Europejskiego przygotowującego traktat konstytucyjny, znalazło się stwierdzenie, że celem prac nie jest przekształcenie Unii w superpaństwo europejskie, lecz rozwiązanie konkretnych problemów instytucjonalnych i materialnych, z którymi boryka się proces integracji. Filozofię reform konstytucyjnych wyznaczyła zatem raczej reguła „ciągłość + zmiana” niż „radykalna zmiana”. W efekcie przyjęcia takiego podejścia traktat konstytucyjny nie wzmocnił w sposób zasadniczy również pozycji władz regionalnych i lokalnych na szczeblu Unii Europejskiej. Niemniej jednak znalazło się w nim kilka rozwiązań, które należałoby utrzymać w przyszłym ewentualnym traktacie rewizyjnym.

W pierwszym rzędzie uwagi te dotyczą nowego ujęcia zasady pomocniczości (art. I-11 ust. 3 traktatu konstytucyjnego). Komisja może więc sformułować propozycje aktu prawnego dopiero wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą być osiągnięte przez państwa członkowskie, m.in. na szczeblu regionalnym lub lokalnym. W rozwijającym postanowieniu traktatowe Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności stwierdza się (art. 2), że Komisja, przy okazji wstępnego formułowania propozycji prawodawczej, zgodnie z nową formułą zasady pomocniczości, ma obowiązek uwzględniania w ramach przeprowadzanych konsultacji wymiaru regionalnego i lokalnego przewidywanych działań (poza pilnymi przypadkami). Protokół wymaga, aby parlamenty narodowe konsultowały się w razie potrzeby z parlamentami regionalnymi na temat przekazywanych państwom członkowskim projektów aktów prawnych w przypadku, gdy te ostatnie dysponują kompetencjami ustawodawczymi (dotyczy to państw federalnych i zregionalizowanych, ale mogłoby być aktualne także w wypadku państw, w których dewolucja kompetencji jest znacząca i obejmuje ustawodawstwo; art. 6). Domaga się on wreszcie takiego formułowania projektów aktów prawnych, aby prowadziło one do minimalizacji obciążeń (finansowych lub administracyj-

nych) nakładanych m.in. na władze regionalne i lokalne oraz zapewnienia współmierności obciążeń do zamierzonego celu.

W kontekście zasady pomocniczości umocniona zostaje w sposób zasługujący na poparcie również pozycja Komitetu Regionów jako podmiotu dysponującego legitymacją skargową do Trybunału Sprawiedliwości. W świetle proponowanych w traktacie konstytucyjnym rozwiązań Komitet mógłby składać skargę dotyczącą nieważności aktu unijnego w trybie art. III-365 (obecnie art. 230) w sytuacji naruszenia zasady pomocniczości, jeśli uchybiono obowiązkowi konsultacji projektu z Komitetem (art. 8 akapit 2 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności).

3. Ochrona sądowa władz regionalnych i lokalnych przed aktami wspólnotowymi

3.1. Prawo do skargi do sądów wspólnotowych – sytuacja aktualna

Stanowiąc lub stosując prawo wspólnotowe, instytucje Unii Europejskiej mogą naruszać interesy lub prawa regionów państw członkowskich w szerokim rozumieniu. Rodzi się zatem pytanie, czy władze reprezentujące regiony są w stanie dochodzić swych roszczeń przed sądami wspólnotowymi. Właściwymi instrumentami działania byłyby tutaj: skarga dotycząca nieważności aktu wspólnotowego (art. 230 TWE), skarga na bezczynność legislacyjną (art. 232) i skarga odszkodowawcza (art. 235 w zw. z art. 288)³⁷. W żadnym z tych postanowień traktatowych jednak nie znajdziemy władz regionalnych i lokalnych w charakterze podmiotu wyraźnie legitymowanego czynnie. Praktyka orzecznicza pokazuje wszakże, że zwłaszcza skarga dotycząca nieważności aktu wspólnotowego może mieć duże znaczenie dla ochrony statusu regionów.

3.1.1. Władze regionalne i lokalne jako podmioty uprawnione do wnoszenia skarg z art. 230 TWE

Z lektury art. 230 akapit 2 TWE wynika, że podmiotami legitymowanymi ogólnie do wniesienia skargi są państwa członkowskie. Nie muszą one wykazywać swego interesu w działaniu. Mogą zatem występować o ochronę wszelkich interesów wspólnotowych (prawa) i, jak jest najczęściej, państwowych (własnych lub cudzych)³⁸. Wśród tych ostatnich można z pewnością rozróżnić interesy ogólnopaństwowe oraz regionalne i lokalne³⁹. Państwa członkowskie mogą zatem w ramach skargi z art. 230 zmierzać do ochrony interesów i praw regionów, jeśli tylko uznają, że mieszczą się one w kategorii interesów narodowych. Można uznać, że mamy tutaj do czynienia z ochroną pośrednią. Występując

³⁷ Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 749 i n.; A. Wyrozumski, *System ochrony prawnej*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 267 i n.

³⁸ Zob. trafnie P. Van Nuffel, *What's in a Member State? Central and Decentralised Authorities Before the Community Courts*, „Common Market Law Review” 38, 2001, s. 874. Autor tak uzasadnia ogólne prawo do skargi: „The privileged standing of EU Member States illustrates the responsibility that the Member States retained for themselves, at the moment of the foundation of the Communities, to see that the Community institutions do not overstep powers the Member States were willing to surrender. It reflects their position as Founding Fathers rather than their ongoing involvement with the functioning of the European Union” (s. 875).

³⁹ Zob. *ibidem*, s. 876-879.

z roszczeniami, państwa nie muszą konsultować swego stanowiska z władzami regionalnymi i lokalnymi, nie muszą działać na rzecz wszystkich regionów, nie muszą wreszcie działać wskutek podnoszenia zarzutów przez władze regionalne lub lokalne (mogą działać bez jakichkolwiek skarg z ich strony). Zagadnienia te pozostawione są ewentualnej regulacji krajowej. W razie jej braku może mieć to taki negatywny skutek dla regionu, że państwo (władze centralne) będą rozmijały się ze stanowiskiem wszystkich lub niektórych władz regionalnych i lokalnych.

W tym kontekście pojawia się pytanie, czy władze regionalne i lokalne mogłyby działać w imieniu państwa (*per analogiam* do udziału w pracach Rady UE). Odpowiedź jednak jest negatywna. Wprawdzie art. 230 nie precyzuje, kto może występować w imieniu państwa, jednak z naturalnych względów (rodzaj interesów reprezentowanych) powinny działać rządy centralne. Taką interpretację potwierdził Trybunał Sprawiedliwości w postanowieniu w sprawie Region waloński przeciwko Komisji Europejskiej z 21 marca 1997 r. Stwierdził on, że niezależnie od zakresu kompetencji „rządów regionalnych lub wspólnot autonomicznych”, pojęcie „państwo członkowskie” obejmuje wyłącznie władze rządowe państw członkowskich. Odmienna interpretacja, zdaniem Trybunału, naruszałaby równowagę instytucjonalną przewidzianą traktatem, która polega na tym, że to państwa członkowskie uczestniczą w funkcjonowaniu instytucji Wspólnoty⁴⁰. W praktyce przez władze rządowe rozumie się rządy centralne⁴¹. Zaletą ochrony pośredniej jest to, że państwa mogą działać przeciwko każdemu aktowi wspólnotowemu – zarówno generalnemu (rozporządzenia, dyrektywy), jak i indywidualnemu (decyzje). Mogą też wystąpić przeciwko umowie międzynarodowej, którą związała się Wspólnota Europejska (z wyjątkiem co do zasady prawa WTO; faktycznie przeciwko decyzji o związaniu się umową). Skarga państwa członkowskiego wnoszona jest bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości.

Z pośrednią ochroną interesów regionalnych możemy spotkać się w różnych sytuacjach. Szczególnie ważne mogą być jednak sprawy, w których dotyka się interesów finansowych regionów czy gmin. Może to mieć miejsce zwłaszcza w razie konieczności zwrotu środków do funduszy strukturalnych, które zdaniem Komisji nie zostały wykorzystane lub zostały wykorzystane wadliwie. Reakcją na takie decyzje Komisji może być skarga o unieważnienie wniesiona przez państwo członkowskie. Przykładem tego rodzaju jest skarga Zjednoczonego Królestwa skutecznie wniesiona przeciwko decyzji Komisji domagającej się zwrotu części kwot przyznanych z Europejskiego Funduszu Społecznego

⁴⁰ Sprawa C-95/97, § 6, ECR 1997, I-1787. Zob. też postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Regione Toscana przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 1 października 1997 r., C-180/97, § 6, ECR 1997, I-5245, oraz wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie Het Vlaamse Gewest (Region flamandzki) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 30 kwietnia 1998 r., T-214/95, § 28, ECR 1998, II-717, i postanowienia Sądu Pierwszej Instancji w sprawach: Comunidad Autónoma de Cantabria przeciwko Rady Unii Europejskiej z 16 czerwca 1998 r., T-238/97, § 42, ECR 1998, II-2271; Regione Puglia przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich i Hiszpanii z 23 października 1998 r., T-609/97, § 16, ECR 1998, II-4051.

⁴¹ Por. też odmiennie P. Van Nuffel, op. cit., s. 879-882. Autor uważa, że przez pojęcie użyte w postanowieniu Trybunału „władze rządowe państw członkowskich” można rozumieć także inne niż centralne władze rządowe, jeśli prawo krajowe przyznaje im prawo do reprezentacji państwa członkowskiego. Swoje rozumowanie opiera on na analogii do art. 203 TWE (udział w Radzie UE). Jednak w przypadku Rady jest to jedyna możliwość zapewnienia prezentacji poglądów przez władze krajowe/regionalne, podczas gdy art. 230 daje inną możliwość ochrony interesów regionalnych (art. 230 akapit 4).

i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na zintegrowany program operacyjny Manchester/Salford/Trafford⁴².

Art. 230 akapit 4 przewiduje też możliwość składania skarg przez osoby fizyczne lub prawne przeciwko decyzjom, których są adresatem, bądź przeciwko decyzjom w formie rozporządzenia lub decyzji, których adresatem nie są, ale które indywidualnie i bezpośrednio dotyczą takie osoby. Sądy wspólnotowe wykorzystywały to postanowienie do zapewnienia władzom regionalnym i lokalnym bezpośredniego, chociaż ograniczonego, prawa do skargi dotyczącej nieważności aktu wspólnotowego. W ten sposób władze regionalne lub lokalne mogą wносить skargi, jeżeli: 1) są osobami prawnymi; 2) przedmiotem skargi jest decyzja w rozumieniu materialnym; 3) są adresatem decyzji albo są decyzją skierowaną do innego podmiotu indywidualnie i bezpośrednio dotknięte.

W odniesieniu do pierwszego kryterium wątpliwości jest najmniej. Tylko takie regiony *sensu largo* (kraje związkowe, regiony autonomiczne, regiony lub gminy samorządowe) będą mogły być skarżącymi, które na mocy prawa krajowego uzyskały podmiotowość prawną⁴³. Fakt, że regiony są osobami prawa publicznego, a nie prywatnego, nie ma tutaj najmniejszego znaczenia (*argumentum lege non distinguente*). Nie ma też znaczenia, czy osobowość prawna jest przyznana konstytucją czy tylko ustawodawstwem zwykłym. W imieniu regionów mogą występować wyłącznie należycie umocowane (w rozumieniu prawa krajowego) władze regionalne lub lokalne. Zakres ich zdolności skargowej będzie uzależniony od zakresu ich kompetencji. W ten sposób prawodawca krajowy uzyskuje decydujący wpływ na zdolność skargową regionu i zdolność reprezentacji konkretnych władz regionalnych lub lokalnych.

Przedmiotem skargi władz regionalnych i lokalnych może być tylko decyzja. Art. 230 stanowi, że osoba prawna może wnieść skargę „na decyzje, których jest adresatem, oraz na decyzje, które mimo przyjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby, dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie”. Traktat pojmując w tym przypadku decyzję jako decyzję w znaczeniu formalnym (gdy osoba prawna jest adresatem aktu; art. 249 TWE) bądź jako decyzję w znaczeniu materialnym (gdy osoba prawna nie jest adresatem; decyzja taka może być decyzją w znaczeniu formalnym, wszakże skierowaną do innej osoby, lub rozporządzeniem). W świetle art. 230 za niedopuszczalne należy zatem z całą pewnością uznać skargi przeciwko dyrektywom. Co do rozporządzeń, to niedopuszczalne są skargi na rozporządzenia w znaczeniu materialnym (tj. takie akty, które w rzeczywistości mają cechy rozporządzenia w znaczeniu art. 249 TWE).

Wątpliwości zasadniczo nie budzi sytuacja, gdy przedmiotem skargi jest decyzja w znaczeniu formalnym. Dotyczy to zarówno przypadku, gdy region jest adresatem aktu, jak i sytuacji, gdy adresatem jest państwo. W ostatnim przypadku trzeba jednak jeszcze udowodnić, że region jest dotknięty taką decyzją bezpośrednio i indywidualnie (zob. dalej). Bardziej dyskusyjny wypadek zachodzi, gdy przedmiotem skargi staje się rozporządzenie. W tej materii Sąd

⁴² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 1 grudnia 2005 r., C-46/03, *passim*, jeszcze nieopublikowany.

⁴³ Zob. np. wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Het Vlaamse Gewest (Region flamandzki) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* z 30 kwietnia 1998 r., T-214/95, § 28, ECR 1998, II-717. Zob. P. Van Nuffel, *op. cit.*, s. 884-885.

Pierwszej Instancji stoi na stanowisku (w ślad za wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Codorniu* z 1994 r.), że dopuszczalna jest skarga przeciwko rozporządzeniom nawet wówczas, gdy mają charakter normatywny (zwłaszcza mają tzw. zasięg ogólny) i nie są decyzjami w rozumieniu art. 249 TWE, o ile tylko dotyczą regionu bezpośrednio i indywidualnie⁴⁴. Podzielałam stanowisko Sądu co do zasady (dopuszczalności skargi przeciwko niektórym rozporządzeniom). Uzasadnienie stanowiska orzeczniczego uważam jednak za nietrafne. Należało bowiem stwierdzić, że chociaż rozporządzenie jako takie jest w rozważanym przypadku aktem normatywnym, to jednak niektóre jego postanowienia mają charakter decyzji w znaczeniu materialnym, gdyż specyfikują konkretne podmioty. Zachowano by wówczas zgodność z art. 230 TWE, który wymaga, aby rozporządzenie w sensie materialnym miało charakter decyzji, a nie rozporządzenia w rozumieniu art. 249. Decyzje zaś nie są aktami normatywnymi.

Trzecim warunkiem dopuszczalności skargi z art. 230 TWE jest to, aby region był adresatem decyzji bądź był decyzją dotknięty indywidualnie i bezpośrednio (obydwa elementy muszą występować kumulatywnie). Pierwszy przypadek nie budzi wątpliwości. Naturalną konsekwencją skierowania decyzji do adresata jest jego prawo do kwestionowania decyzji przed sądem wspólnotowym. Natomiast w drugim przypadku dotyczącym najczęściej pomocy państwowej, gdzie adresatem decyzji jest zwykle państwo członkowskie, władze regionalne i lokalne muszą wykazać, że: 1) decyzja dotyczy sytuacji prawnej regionu z racji pewnych atrybutów jemu właściwych lub z racji sytuacji faktycznej, która różni się od wszystkich innych osób i określa go indywidualnie tak jak adresata (dotknięcie indywidualne)⁴⁵; z dotknięciem indywidualnym mamy

⁴⁴ Zob. wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Antyle Niderlandzkie przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* z 10 lutego 2000 r., T-32/98 i T-41/98, § 46-49, ECR 2000, II-201, gdzie Sąd stwierdził, że rozporządzenia dotyczące importu ryżu mają wprawdzie zasięg ogólny i nie są decyzjami w rozumieniu art. 249 TWE, lecz mogą dotyczyć indywidualnie i bezpośrednio region Antyli, skąd właśnie ryż jest importowany do Wspólnoty. Zob. także postanowienie Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Aruba przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* z 17 września 2003 r., T-54/98, § 36, ECR 2003, II-3083, gdzie Sąd jednoznacznie stwierdził: „zasięg ogólny aktu nie wyklucza, jako taki, że może on dotyczyć bezpośrednio i indywidualnie niektórych osób fizycznych lub prawnych w rozumieniu art. 173 akapit 4 traktatu” [obnie art. 230 akapit 4 – C.M.]. Sąd Pierwszej Instancji uznał tutaj wszelako, że skarga na rozporządzenie Komisji dotyczące sposobów dostarczania certyfikatów importowych na niektóre produkty o wymienionych kodach taryfowych (cukier) pochodzących z krajów i terytoriów zamorskich jest niedopuszczalna, ponieważ Aruba nie udowodniła, że jest tym rozporządzeniem dotknięta indywidualnie. Sąd podkreślił, że okoliczność, iż osoba interweniuje w jakikolwiek sposób w procedurę legislacyjną, nie powoduje indywidualizacji aktu (§ 38-45).

⁴⁵ Zob. m.in. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Antyle Niderlandzkie przeciwko Radzie Unii Europejskiej* z 22 listopada 2001 r., C-452/98, § 60, ECR 2001, I-8973. W wyroku tym Trybunał stwierdził w związku z kwestionowaniem rozporządzenia z 1997 r. wprowadzającego środki ochronne w odniesieniu do krajów i terytoriów zamorskich, że sytuacja Antyli nie różni się od innych krajów i terytoriów, gdyż rozporządzenie rodzi podobne skutki w innych regionach (§ 73). Na odmiannę Sąd Pierwszej Instancji w wyroku w sprawie *Antyle Niderlandzkie przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* z 10 lutego 2000 r., T-32/98 i T-41/98, § 51, ECR 2000, II-201, uznał, że chociaż kwestionowane dwa rozporządzenia z 1997 r. dotyczące wprowadzenia specyficznych środków w odniesieniu do importu ryżu z krajów i terytoriów zamorskich oraz w sprawie wprowadzenia licencji importowych na ryż sprowadzany z krajów i terytoriów zamorskich mają charakter normatywny, to jednak dotyczą indywidualnie Antyli. Sąd orzekł, że w przypadku gdy Komisja ma obowiązek, na podstawie specyficznych przepisów, uwzględnić w regulacji konsekwencje działania dla konkretnych podmiotów, to taki akt będzie indywidualizował takie podmioty w rozumieniu art. 230 TWE. W tym przypadku środki ochronne były, zdaniem Sądu, specyficznym skierowane do krajów i terytoriów zamorskich, a konkretnie do Antyli, skąd importowany był ryż (§ 54, 55). Jednocześnie Sąd przyznał, że fakt, iż stosowanie lub wykonywanie środka wspólnotowego dotyka sytuacji społeczno-gospodarczej regionu, nie wystarcza do wykazania, że władze regionalne lub lokalne są indywidualnie dotknięte. Konieczne jest udowodnienie istnienia obowiązku Komisji uwzględnienia specyfiki regionu w regulacji prawnej (§ 57).

do czynienia zwłaszcza wówczas, gdy decyzja dotyczy aktów prawnych władz regionalnych i lokalnych, niemożliwości korzystania z uprawnień własnych zgodnie z własnymi priorytetami oraz gdy decyzją zostają narzucone obowiązki określonego zachowania⁴⁶; 2) decyzja rodzi bezpośrednie skutki w stosunku do sytuacji prawnej jednostki i nie pozostawia jej destynatariuszom odpowiedzialnym za wykonanie decyzji (mogą nimi być instytucje wspólnotowe lub władze państw członkowskich) władzy dyskrejonalnej⁴⁷, powodując, że jest ona stosowana czysto automatycznie, bez potrzeby wydawania przepisów pośredniczących. W ten sposób możliwość nienadania skutków decyzji przez jej destynatariuszy jest czysto teoretyczna, a wola wywiedzenia konsekwencji zgodnych z decyzją nie pozostawia wątpliwości (dotknięcie bezpośrednie)⁴⁸.

Tak pojmowane dotknięcie indywidualne i bezpośrednie aktem nazywane jest formułą Plaumanna (od nazwy wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 1963 r.). W literaturze zwraca się uwagę na nieadekwatność tej formuły (zwłaszcza w zakresie indywidualnego dotknięcia) do sytuacji władz regionalnych i lokalnych. Została ona bowiem skonstruowana na potrzeby przedsiębiorstw handlowych. Tymczasem obecnie Trybunał używa jej do wszelkich podmiotów nieuprzywilejowanych, bez względu na ich status, funkcję lub interes chroniony. W praktyce prowadzi to często do zawężenia legitymacji skargowej władz regionalnych i lokalnych. Jest to zatem sprzeczne z pierwotną intencją Trybunału, który zmierzał do jak najszerzej wykładni art. 230 TWE⁴⁹.

W praktyce orzeczniczej sądy wspólnotowe podkreślają też, że skarga z art. 230 TWE będzie dopuszczalna jedynie wówczas, gdy wykaże się, że władze regionalne lub lokalne mają autonomiczny interes w działaniu, interes niezależny od swego państwa członkowskiego⁵⁰. Z orzecznictwa nie wynika jasno, czy kryterium to należy uważać za samodzielne w stosunku do bezpośredniego bądź indywidualnego dotknięcia decyzją (trzecie kryterium), bądź za składnik jednego z nich, ani też, czy najpierw należy udowodnić istnienie interesu regionalnego, a następnie dotknięcia decyzją, czy odwrotnie. W moim przekonaniu

⁴⁶ Zob. wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawach Freistaat Sachsen, Volkswagen AG i Volkswagen Sachsen GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 15.12.1999 r., T-132/96 i T-143/96, § 83-86, ECR 1999, II-3663. Sąd stwierdził tu m.in., że władze Saksonii zostały zobowiązane do wszczęcia postępowania administracyjnego w celu zwrotu pomocy przyznanej – zdaniem Komisji – nielegalnie (§ 86). Zob. też P. Van Nuffel, op. cit., s. 886-888. Autor, dokonując analizy orzeczniczej, zauważył, że dla udowodnienia indywidualnego dotknięcia aktem nie wystarcza, aby akt wspólnotowy dotykał niektórych interesów lub grup, które są cenne dla władzy, czy też inaczej zakłócał osiąganie celów politycznych władz regionalnych lub lokalnych. Zbyt słaba jest też racja, zgodnie z którą indywidualne dotknięcie miało mieć miejsce w razie naruszenia interesu regionu w uzyskaniu korzystnego dla prosperity ekonomicznej regionu rezultatu działania (sprawa Regione Puglia) czy też powoływanie się na argument, że akt wspólnotowy ma ogólny wpływ na warunki społeczno-gospodarcze regionu (sprawa Comunidad Autónoma de Cantabria).

⁴⁷ Zob. P. Van Nuffel, op. cit., s. 886.

⁴⁸ Zob. np. orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji: postanowienie w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 8 lipca 2004 r., T-341/02, § 53, j.n.p.; wyroki w sprawach: Freistaat Sachsen, Volkswagen AG i Volkswagen Sachsen GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 15 grudnia 1999 r., T-132/96 i T-143/96, § 89, 90, ECR 1999, II-3663; Antyle Niderlandzkie przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 10 lutego 2000 r., T-32/98 i T-41/98, § 60 i 61, ECR 2000, II-201.

⁴⁹ Zob. J. Wakefield, *The Plight of the Regions in a Multi-layered Europe*, „European Law Review” 30, 2005, nr 3, s. 417-418.

⁵⁰ Zob. wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie Het Vlaamse Gewest (Region flamandzki) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 30 kwietnia 1998 r., T-214/95, § 29 i 30, ECR 1998, II-717, gdzie Sąd uznał, że decyzja o nielegalności pomocy regionalnej przyznanej prywatnej spółce lotniczej dotyka bezpośrednio i indywidualnie pozycji prawnej regionu flamandzkiego, gdyż bezpośrednio przeszkadza w wykonywaniu kompetencji własnych polegających na przyznaniu pomocy i zobowiązuje do zmiany kontraktu pożyczki zawartego ze spółką. Ponadto, rząd federalny nie był w stanie zdeterminować wykonywania kompetencji własnych przez władze regionalne.

należałoby łączyć udowodnienie interesu własnego w działaniu z bezpośrednim dotknięciem aktem. Sądy uznają zarazem, że istnienie takiego interesu nie jest podważone tylko dlatego, że państwo jako takie ma także prawo do skargi przeciwko temu samemu środkowi prawnemu⁵¹. Ważne jest, aby interes regionu był niezależny od interesu państwowego, co wymusza posiadanie przez region pewnej chronionej prawem krajowym autonomii działania⁵².

3.1.2. Władze regionalne i lokalne a skargi z art. 232 i 235

Pomimo braku orzecznictwa, można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że podobne reguły będą działały w przypadku, gdy władze regionalne i lokalne będą zainteresowane wydaniem aktu, a spotkają się z bezczynnością instytucji Unii (art. 232). Pamiętać jednak trzeba, że uprawnione do złożenia skargi byłyby tylko te władze regionalne lub lokalne, które nie mogą doczekać się na akt inny niż zalecenie lub opinia (a zatem akt wiążący), skierowany do regionu (a zatem decyzji w rozumieniu materialnym), który w myśl obowiązującego prawa wspólnotowego musi zostać wydany (istnieje obowiązek wydania aktu). Nie ma więc możliwości zaskarżenia aktu, którym region mógłby być dotknięty indywidualnie i bezpośrednio.

Podobnie rzecz wygląda ze skargą odszkodowawczą przeciwko Wspólnocie Europejskiej (art. 235 w zw. z art. 288 TWE). Jest możliwe wniesienie skargi przeciwko Wspólnocie przez władze regionalne lub lokalne w przypadku, gdy wykażą, że Wspólnota wyrządziła regionowi szkodę wskutek dostatecznie poważnego naruszenia prawa wspólnotowego chroniącego uprawnienia regionów. Duży margines władzy legislacyjnej może jednak uwalniać Wspólnotę od odpowiedzialności odszkodowawczej.

W każdym ze wskazanych przypadków organem właściwym w pierwszej instancji będzie Sąd Pierwszej Instancji.

3.2. Prawo do skargi sądowej w perspektywie konstytucyjnej

Biała księga zasadniczo nie wkracza w problematykę ochrony sądowej interesów i praw regionów państw członkowskich. Natomiast w pewnym stopniu zagadnienie to dostrzeżono w traktacie konstytucyjnym. Dotyczy to w szczególności skargi odnoszącej się do nieważności aktu unijnego. Art. III-365 traktatu utrzymuje bez zmian regulację określającą *locus standi* państwa członkowskiego (ust. 2). Natomiast umocniona zostaje legitymacja skargowa osób fizycznych i prawnych (ust. 4). Traktat zasadnie postanawia, że osoby te, w tym zatem także władze regionalne i lokalne, mogłyby wnosić skargi także przeciwko aktom wykonawczym (regulacyjnym) do aktów normatywnych, jeśli dotyczą jednostki

⁵¹ Zob. wyrok w sprawie Antyle Niderlandzkie przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 10 lutego 2000 r., T-32/98 i T-41/98, § 58, ECR 2000, II-201. Sąd odrzucił też argument Komisji, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ konkretny region nie może przed sądem wspólnotowym kwestionować równowagi zapewnianej przez państwo członkowskie w zakresie interesów różnych regionów, zanim państwo to nie ustali swego stanowiska na forum Rady UE, gdyż autorem aktu była Komisja, która działa niezależnie od Rady (§ 59).

⁵² Zob. wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawach Freistaat Sachsen, Volkswagen AG i Volkswagen Sachsen GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 15 grudnia 1999 r., T-132/96 i T-143/96, § 91, ECR 1999, II-3663, gdzie Sąd zauważył, że saksońska pomoc inwestycyjna przyznana Volkswagenowi częściowo ze środków regionalnych została udzielona w ramach autonomii finansowej i legislacyjnej, z której Land korzysta bezpośrednio na mocy ustawy zasadniczej RFN.

bezpośrednio (brak władzy dyskrecjonalnej) i nie wymagają wydania kolejnych aktów wykonawczych⁵³. Tym samym regiony mogłyby wnosić skargi dotyczące wykonawczych aktów normatywnych bez potrzeby dowodzenia, że są nimi indywidualnie dotknięte (jak obecnie). Wystarczyłoby wykazanie, że mają one interes w działaniu niezależny od swego państwa członkowskiego i są aktem bezpośrednio dotknięte. Regulacje traktatowe nie wprowadzają nowości w odniesieniu do skargi na bezczynność legislacyjną i skargi o odszkodowanie przeciwko Unii Europejskiej (art. III-367, III-370, III-431).

Warto wspomnieć także, że w toku debaty nad traktatem konstytucyjnym Bawaria, Katalonia, Nadrenia-Północna Westfalia, Salzburg, Szkocja, Flandria i Walonia przyjęły deklarację polityczną w sprawie wzmocnienia roli regionów konstytucyjnych w Unii Europejskiej, w której domagały się bezpośredniego dostępu do Trybunału Sprawiedliwości w przypadku, gdyby ich prerogatywy zostały naruszone. Słusznie jednak tę propozycję odrzucono. Powodowałaby ona bowiem konieczność orzekania na podstawie prawa krajowego, co z pewnością naruszałoby zasadniczą misję Trybunału Sprawiedliwości i wikałoby go w spory z natury swej wewnętrzne. W konsekwencji mogłoby to doprowadzić nawet do destabilizacji państw członkowskich jako podstawowych podmiotów i kreatorów Unii Europejskiej⁵⁴.

IV. WYKONYWANIE I STOSOWANIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO PRZEZ WŁADZE REGIONALNE I LOKALNE

1. Wpływ członkostwa państwa w Unii Europejskiej na organizację władz regionalnych i lokalnych

1.1. Zasada autonomii organizacyjnej i proceduralnej państw członkowskich

Wpływ członkostwa państwa w Unii Europejskiej na organizację jego władz regionalnych i lokalnych jest ograniczony. Chociaż traktaty założycielskie właściwie milczą w tej kwestii, to jednak Trybunał Sprawiedliwości jednoznacznie uznaje w swym orzecznictwie zasadę autonomii organizacyjnej i proceduralnej państw członkowskich (z zastrzeżeniem ograniczeń proceduralnych związanych zwłaszcza z sądowym stosowaniem prawa wspólnotowego). Zgodnie z tą zasadą, państwo członkowskie zachowuje kompetencję do samodzielnego decydowania o tym, jakie organy mają być stworzone, według jakich zasad, w jakim trybie i w jakich formach prawnych mają funkcjonować, jakim zakresem władzy mają dysponować⁵⁵. W konsekwencji sądy wspólnotowe

⁵³ Zob. J. Temple Lang, *Declarations, regional authorities, subsidiarity, regional policy measures, and the Constitutional Treaty*, „European Law Review” 29, 2004, nr 1, 102-105. Autor nie bez racji zwraca uwagę na trudności związane z odróżnieniem aktów wykonawczych (regulacyjnych) od aktów legislacyjnych (ogólnych). Aktami wykonawczymi byłyby akty Komisji i agencji unijnych wydawane w ramach delegacji kompetencji.

⁵⁴ Zob. podobnie A. Evans, op. cit., s. 489-490, który podkreśla także niejednoznaczność charakteru kompetencji regionów konstytucyjnych.

⁵⁵ Zob. m.in. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawach: *International Fruit Company przeciwko Produktschap voor Groenten en Fruit* z 15 grudnia 1971 r., sprawy 51-54/71, § 4, „European Court Reports” (ECR) 1971, s. 1116; z nowszych orzeczeń zob. wyrok w sprawie *Republika Austrii przeciwko Martinowi Huberowi* z 19 września 2002 r., C-336/00, § 61, ECR 2002, I-7699. Zob. też C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 553-554.

we czy inne instytucje Wspólnoty nie mogą orzekać o przepisach instytucjonalnych dotyczących podziału kompetencji właściwych dla każdego państwa członkowskiego ani o obowiązkach nałożonych na jego władze centralne lub terytorialne⁵⁶. W ramach tej zasady Wspólnota Europejska nie może również domagać się jakiegokolwiek zmiany w dystrybucji władzy i odpowiedzialności między organami publicznymi, które działają na terytorium państwa członkowskiego⁵⁷. Państwa członkowskie zatem same decydują, jak będzie wyglądała ich struktura terytorialna (czy państwo ma być federalne, zregionalizowane czy unitarne; czy wspólnoty będą miały osobowość prawną), jak będą ukształtowane władze terytorialne (władze regionalne, powiatowe, gminne), jakimi będą dysponowały kompetencjami (do jakiego stopnia będą samodzielne, czy ich kompetencje będą wyłączne, równoległe w stosunku do władzy centralnej czy inne). Zasadę autonomii wzmacnia w rozważanym zakresie zasada pomocniczości, która w kontekście stanowienia prawa pochodnego wymaga poszanowania m.in. organizacji i systemów prawnych państw członkowskich⁵⁸.

Zasada autonomii organizacyjnej i proceduralnej ma wszakże taką podstawową konsekwencję, że państwo członkowskie jako takie ponosi odpowiedzialność za uchybienie prawu wspólnotowemu popełnione przez jakikolwiek organ państwowy i nie może powoływać się na organizację wewnętrzną czy procedury krajowe w celu uwolnienia się od odpowiedzialności przed Trybunałem Sprawiedliwości (zob. dalej pkt 3).

1.2. Wpływ Unii Europejskiej na ukonstytuowanie władz regionalnych i lokalnych. Dostęp obywateli państw członkowskich do funkcji publicznych

Fakt, że państwa członkowskie korzystają z autonomii organizacyjnej, nie oznacza jednak, iż status i zakres działania władz regionalnych i lokalnych jest dla Unii Europejskiej obojętny. Jak wynika bowiem z Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), jest ona związkiem solidarności państw i narodów (art. 1 akpt 3), a więc organizacją wykraczającą swym charakterem poza klasyczne organizacje międzynarodowe, z istoty swej międzyrządowe. Unia została także pomyślana jako organizacja zdemokratyzowana, w której decyzje podejmowane są w poszanowaniu zasad otwartości i jak najbliżej obywatela (art. 1 akpt 2)⁵⁹. Ponadto prawo wspólnotowe tworzone w obecnym pierwszym filarze Unii czyni z jednostek szeroko pojmowanych podmioty prawa, dając im prawa i nakładając obowiązki⁶⁰.

Demokracja Unii i dążenie do upodmiotowienia jednostek zderza się z zasadą autonomii organizacyjnej i proceduralnej państw członkowskich, zapewniającą prawo zorganizowania demokracji lokalnej według własnego pomysłu zarówno w sensie materialnym, jak proceduralnym. W przypadku władz regio-

⁵⁶ Zob. postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Regione Toscana przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 1 października 1997 r., C-180/97, § 7, ECR 1997, I-5245.

⁵⁷ Tak Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Klaus Konle przeciwko Republice Austrii z 1 czerwca 1999 r., C-302/97, § 62, ECR 1999, I-3099.

⁵⁸ Zob. pkt 7 Protokołu w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności.

⁵⁹ Na temat pojmowania demokracji w Unii Europejskiej: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 417-419.

⁶⁰ Zob. zwłaszcza NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend en Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen z 15 lutego 1963 r., ECR 1963, s. 3.

nalnych i lokalnych punktem stycznym staje się zagwarantowane Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską czynne i bierne prawo wyborcze obywateli Unii do zgromadzeń lokalnych (art. 19 ust. 1), które prowadzi do pewnych ograniczeń swobody działania państw⁶¹. Traktat stanowi, że każdy obywatel Unii zamieszkały w jednym z państw członkowskich, którego nie jest obywatelem, ma czynne i bierne prawo wyborcze w tym państwie na takich samych zasadach, jak osoby mające przynależność tego państwa. W wykonaniu Traktatu Rada uchwaliła 19 grudnia 1994 r. dyrektywę nr 94/80⁶². Dyrektywa wywołała w niektórych państwach członkowskich (np. w Belgii, Francji, Luksemburgu i RFN) nowelizacje konstytucyjne i transpozycje ustawowe. W innych dyrektywa spowodowała zmiany ustawowe (Zjednoczone Królestwo i Portugalia; w Portugalii jednak nowelizacja konstytucyjna umożliwiła uchwalenie ustawy wyborczej; nowelizacje ustawowe były środkiem transpozycji dyrektywy w nowych państwach członkowskich). Wreszcie w niektórych państwach nowelizacje okazały się zbędne, gdyż już wcześniej prawa wyborcze rozszerzono na poziomie konstytucyjnym na cudzoziemców lub upoważniono do tego na poziomie ustawowym (objęło to również cudzoziemców spoza Unii Europejskiej; w Irlandii od 1974 r., Szwecji od 1975 r., Danii od 1981 r., Niderlandach od 1985 r.)⁶³.

Przez wybory lokalne rozumie się w dyrektywie wybory powszechne i bezpośrednie zmierzające do wyboru członków organów przedstawicielskich, w tym, jeśli tak stanowi prawo państwa członkowskiego, przewodniczącego i członków organów wykonawczych (art. 2 ust. 1 lit. b). Pozostawienie państwom członkowskim władzy określania, czy prawa wyborcze obejmują również wybór członków lokalnych organów wykonawczych, sprawiło, że obywatele Unii Europejskiej nie mają prawa kandydowania na funkcje mera w Danii, Francji, niektórych landach RFN, Grecji, Irlandii, Zjednoczonym Królestwie (są wybierani przez organy wybieralne), jak również w państwach Beneluksu (tutaj merowie są mianowani przez monarchów)⁶⁴. Jednostkami, do organów których uprawnieni mogą kandydować lub brać udział w głosowaniu, są jednostki terytorialno-polityczne określone w załączniku do dyrektywy (art. 2 ust. 1 lit. a), co w praktyce oznacza głównie gminy i powiaty⁶⁵.

Prawa wyborcze przysługują każdej osobie, która z dniem ustalonym przez państwo członkowskie jest obywatelem Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 TWE i nie jest obywatelem państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, lecz spełnia te same wymagania w odniesieniu do praw wyborczych, jakie państwo to nakłada na mocy prawa na swoich obywateli (art. 3). Dla skorzystania z praw wyborczych przynależni państw członkowskich muszą zamiesz-

⁶¹ W doktrynie przypomina się, że koncepcja zapewnienia obywatelom państw członkowskich praw wyborczych do zgromadzeń lokalnych została sformułowana przez Komisję jeszcze w 1974 r. z inspiracji paryskiej Rady Europejskiej (9-10 grudnia 1974 r.). P. Dollat, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne: enjeux et perspectives*, Bruxelles 1998, s. 487. Na temat dalszych losów koncepcji do Maastricht I – ibidem, s. 488.

⁶² O.J. 1994, L 368, s. 38. Dyrektywę przyjęto jednogłośnie, bez debaty. Ibidem, s. 494-495.

⁶³ Ibidem, s. 495-497. Zob. też S. O'Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, The Hague-London-Boston 1996, s. 218-233 (gdzie omówiono przypadki Francji, Hiszpanii, Irlandii i Niderlandów), a także, s. 259-261.

⁶⁴ Zob. P. Oliver, *Electoral Rights under Article 8B of the Treaty of Rome*, „Common Market Law Review” 33, 1996, nr 3, s. 495.

⁶⁵ Zob. ibidem, s. 491.

kiwać przez pewien minimalny czas na terytorium państwa, gdzie zamierzają wykonać swoje prawa. Jednak możliwe jest uznanie spełnienia tego wymogu, jeśli uprawnieni zamieszkiwali przez równoważny okres w innych państwach członkowskich. Ponadto, państwo członkowskie samo decyduje o uprawnieniach wyborczych obywateli zamieszkałych poza terytorium państwa i obywatele państw trzecich zamieszkałych w tym państwie. W ten sposób kluczowym kryterium korzystania z praw wyborczych staje się nie obywatelstwo, lecz miejsce zamieszkania. Oznacza to również, że do wspólnoty lokalnej zalicza się nie tyle obywateli, ile wszystkich, którzy zamieszkują na określonym terytorium.

Dyrektywa Rady ustala, że czynne prawa wyborcze, poza szczególnym przypadkiem (gdy liczba cudzoziemców stanowiłaby co najmniej 20% ogółu wyborców – kazus belgijski i luksemburski⁶⁶ – art. 12 ust. 1 i 2), nie podlegają ograniczeniom. Inaczej jest w przypadku praw biernych. Dyrektywa pozwala bowiem państwom zastrzec w swym prawie bądź podjąć właściwe, konieczne i proporcjonalne środki (zgodnie z traktatem i ogólnymi zasadami prawnymi), że tylko ich obywatele będą mogli stale lub czasowo piastować urząd przewodniczącego, wiceprzewodniczącego lub członka zarządu organu wykonawczego (ang. *governing college of the executive*) jednostki terytorialnej. Państwa członkowskie mogą ponadto ustalić, że obywatele Unii wybrani jako przedstawiciele organów nie będą brali udziału ani w desygnowaniu delegatów do ogólnopństwowego zgromadzenia parlamentarnego, ani w wyborach członków takiego zgromadzenia (art. 5 ust. 3 i 4). Zastrzeżenie tego rodzaju ustanowiła w art. 88 ust. 3 Konstytucji Francja. Mówi się tam, że tylko obywatele Francji mogą uczestniczyć w desygnowaniu elektorów senatorskich i w wyborach senatorów.

1.3. Perspektywa konstytucyjna

Zasada autonomii organizacyjnej i proceduralnej została zaaprobowana i wpisana do projektu traktatu konstytucyjnego. Została ona w nim uzupełniona o wyraźne stwierdzenie, że obejmuje ona także autonomię regionalną i lokalną (art. I-5 ust. 1). Z drugiej strony utrzymano prawo obywatelskie w zakresie wyborów lokalnych (art. I-10 ust. 2 lit. b, art. II-100 Karty Praw Podstawowych).

2. Władze regionalne i lokalne jako organy Unii Europejskiej

Członkostwo państwa w Unii Europejskiej nie zmienia charakteru władz krajowych. Zgodnie z zasadą autonomii organizacyjnej i proceduralnej, organy krajowe nie przestają być organami państwowymi. Dotyczy to również władz regionalnych i lokalnych. Z drugiej wszakże strony członkostwo w Unii oznacza konieczność efektywnego wykonywania (implementacji), stosowania i zabezpieczenia przestrzegania prawa wspólnotowego na poziomie krajowym, co w sensie materialnym wynika z natury integracji jako procesu scalającego systemy społeczno-gospodarcze i prawne państw członkowskich, a w sensie formalnym z zasady solidarności domagającej się od władz krajowych podjęcia

⁶⁶ P. Dollat, op. cit., s. 498-500.

wszelkich ogólnych i szczegółowych działań w tej sferze (art. 10 TWE)⁶⁷. Władze krajowe muszą zatem uzyskać w zakresie działania prawa wspólnotowego odpowiednie kompetencje i ponosić odpowiedzialność za ich wykonywanie. Stają się zatem podstawowymi organami Unii Europejskiej, pierwszego i często ostatniego kontaktu podmiotów prywatnych z jej prawem. Jednocześnie władze krajowe stają się podmiotami uprawnionymi/obowiązany do kontaktu z sądami wspólnotowymi.

Władze regionalne i lokalne mogą występować w trzech różnych rolach: 1) jako bezpośredni, faktyczni wykonawcy prawa wspólnotowego; 2) jako organy stosujące prawo wspólnotowe; 3) jako organy, których zachowania są rzeczywistym źródłem odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego.

2.1. Władze regionalne i lokalne jako wykonawcy prawa wspólnotowego

2.1.1. Sytuacja obecna

Prawo Unii Europejskiej jako prawo integracyjne wymaga najczęściej wykonania (implementacji) w krajowym porządku prawnym. Konieczność wykonania dotyczy zwłaszcza dyrektyw i decyzji ramowych, a w praktyce dość często także rozporządzeń. Akty unijne wskazują najczęściej jako podmioty obowiązane do ich wykonania państwa członkowskie jako takie. Nie zawsze oznacza to wszakże, że wykonawcami będą władze centralne. W istocie taka formuła mówi tyle, że autonomii organizacyjnej państwa członkowskiego pozostawia się ustalenie rzeczywistych wykonawców aktów Unii Europejskiej. Jednocześnie państwo jako takie, co znaczy tutaj władze centralne, odpowiada przed Unią za naruszenie obowiązków członkowskich przez niewykonanie (nienależyte wykonanie) przyjętych aktów. W konsekwencji można uznać, że jeżeli tak wynika z prawa krajowego, państwo może delegować wykonanie aktów unijnych na władze regionalne lub lokalne. W tym kontekście zrozumiałe jest stwierdzenie Trybunału Sprawiedliwości, że z ustalonego orzecznictwa wynika, iż zasada solidarności z art. 10 TWE wymaga podjęcia wszelkich właściwych środków przez wszystkie organy państwowe, w tym przez władze zdecentralizowane, takie jak gminy⁶⁸. Warunkiem takiej delegacji jest wszakże to, aby takie władze dysponowały odpowiednimi kompetencjami regulacyjnymi, które pozwolą im na wydawanie aktów wykonawczych.

Delegacja kompetencji implementacyjnych jest też uzależniona od dziedziny, która podlega regulacji unijnej. Niektóre materie bowiem mogą wymagać regulacji centralnej (np. sprawy zagraniczne, bezpieczeństwo państwa, prawo karne), podczas gdy inne chętniej są przesuwane w dół hierarchii organizacyjnej państwa (np. ochrona środowiska, edukacja). W efekcie niektóre akty z uwagi na swą treść mogą wykluczać delegację kompetencji na władze regionalne i lokalne. Biorąc pod uwagę sfery działania władz regionalnych i lokalnych, można w pewnym uproszczeniu przyjąć, że władze regionalne i lokalne nie będą wykonawcami aktów z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bez-

⁶⁷ Zob. J. Temple Lang, *The Duties of National Authorities under Community Constitutional Law*, „European Law Review” 23, 1998, 23, nr 2, s. 111-116, 122-124, gdzie autor wlicza szereg konkretnych obowiązków władz krajowych o charakterze materialnym i proceduralnym.

⁶⁸ Zob. wyrok w sprawie Maria Luiza Jimenez Melgar przeciwko Ayuntamiento de Los Barrios z 4 października 2001 r., C-438/99, § 32, ECR 2001. I-6915.

pieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Nie zawsze będą mogły być również wykonawcami aktów prawa wspólnotowego. Władze regionalne i lokalne będą mogły implementować akty wspólnotowe zwłaszcza w sferze ochrony środowiska naturalnego, rolnictwa i rybołówstwa, transportu, edukacji, kultury, ochrony zdrowia, współpracy transgranicznej, a także w niektórych dziedzinach rynku wewnętrznego, podatków, pomocy państwowej, ochrony socjalnej.

W niektórych przypadkach w szczególności dyrektywy wskazują „podwykonawcę” aktu. Najczęściej dochodzi wówczas do kontraktualizacji implementacji aktu. Stronami kontraktu mogą być partnerzy społeczni (akty wspólnotowej polityki socjalnej), co z natury wyłącza władze regionalne i lokalne, bądź właściwe władze państwa członkowskiego i podmioty gospodarcze (ich związki; akty ochrony środowiska). Dobrym przykładem takiej sytuacji jest dyrektywa 2000/53 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów zużytych⁶⁹. Jej art. 10, zawierający klauzulę wzajemnego powiązania (transpozycyjna), postanawia (ust. 3), że niektóre przepisy dyrektywy mogą być wykonane za pomocą porozumień między właściwymi władzami a danymi sektorami gospodarki. Porozumienia takie muszą jednak spełniać określone wymogi: 1) muszą nadawać się do egzekwowania; muszą formułować cele w powiązaniu z terminami ich osiągnięcia; 3) muszą być opublikowane w krajowym dzienniku urzędowym lub w równie dostępnym publicznie dokumencie urzędowym oraz przesłane Komisji; 4) rezultaty osiągnięte na mocy porozumienia muszą być regularnie monitorowane, trzeba przekazywać regularnie sprawozdania z jego działania właściwym władzom i Komisji oraz udostępniać wyniki porozumienia publicznie na warunkach w nim określonych; 5) właściwe władze muszą przyjąć przepisy służące badaniu postępu osiągniętego na mocy porozumienia; 6) w razie niezgodności z porozumieniem państwa członkowskie muszą implementować odpowiednie przepisy dyrektywy w klasyczny sposób. Jak można sądzić, właściwymi władzami, z którymi zawierane są porozumienia, mogą być władze regionalne i lokalne. Decyzja w tej sprawie należy do państw członkowskich (władz centralnych lub może wynikać z postanowień ustrojowych dotyczących podziału kompetencji).

Implementacja aktów wspólnotowych, w tym zwłaszcza transpozycja dyrektyw, zawsze musi odbywać się w sposób dostatecznie precyzyjny, jasny i przejrzysty dla jednostek, ze skutkiem dla nich i organów stosujących prawo pewnym⁷⁰. Ma to poważne znaczenie w przypadku delegacji kompetencji implementacyjnych na władze regionalne i lokalne. Oznacza bowiem dla nich w zasadzie konieczność stanowienia prawa wykonawczego o charakterze powszechnie obowiązującym i publikowania go w odpowiednich regionalnych (lokalnych) dziennikach urzędowych lub w inny sposób równie dostępny publicznie. Wykonanie musi nastąpić w czasie przewidzianym aktem wspólnotowym.

Implementacja aktów w niektórych dziedzinach aktywności Wspólnoty Europejskiej ma szczególną wagę. Dotyczy to zwłaszcza prawa rynku wewnętrznego. Nic zatem dziwnego, że Komisja przyjęła 12 lipca 2004 r. dla tej sfery

⁶⁹ O.J. 2000, L 269, s. 34.

⁷⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii z 13 września 2001 r., C-417/99, § 37, ECR 2001. I-6015.

zalecenie w sprawie transpozycji dyrektyw do prawa krajowego⁷¹. Zalecenie wzywa państwa członkowskie do podjęcia kroków organizacyjnych i innych niezbędnych dla szybkiego i efektywnego zajęcia się przyczynami stałych naruszeń zobowiązań w zakresie poprawnej i terminowej transpozycji dyrektyw rynku wewnętrznego. Zawiera ono także w załączniku zestaw najlepszych praktyk i zobowiązuje państwa członkowskie do ich zbadania i, uwzględniając krajowe tradycje instytucjonalne – do przyjęcia tych z nich, które usprawnią transpozycję dyrektyw.

W zaleceniu w szerokim zakresie dostrzega się zjawisko delegowania kompetencji wykonawczych na władze regionalne i lokalne. Konsekwencją tego jest przyjęcie jako zaleconej dobrej praktyki zasady koordynacji między władzami centralnymi a regionalnymi lub lokalnymi⁷². Jej działanie ujawnia się już na etapie negocjowania dyrektywy. Zalecenie zachęca, aby przedstawiciele władz subfederalnych, regionalnych lub zdecentralizowanych (ang. *devolved*), które będą musiały dokonać transpozycji, byli informowani w toku negocjacji. Ustala się też zasada, że jedno ministerstwo lub organ rządowy ma być odpowiedzialne za monitoring transpozycji jako całość. Odpowiada ono za koordynację transpozycji m.in. z władzami subfederalnymi, regionalnymi i zdecentralizowanymi. Przekazuje też planowany harmonogram transpozycji. Organ rządowy zapewnia również, że postępy w transpozycji będą przedyskutowywane, oraz odpowiada za regularną sprawozdawczość do organu odpowiedzialnego za wykonanie dyrektywy (ministra, sekretarza stanu). Zalecenie sugeruje, aby każde ministerstwo i każda władza subfederalna, regionalna i zdecentralizowana dokonująca transpozycji wyznaczyły urzędników odpowiedzialnych za monitoring transpozycji i za działanie jako punkty kontaktowe. Należy też ustanowić sieć krajową skupiającą takich urzędników. Władze krajowe powinny także przyjąć wytyczne zapewniające wspólne podejście do transpozycji i określające sposób wykonania aktu. Trzeba również utworzyć centralną bazę danych na temat transpozycji. Transpozycja dyrektywy wymaga też ścisłej współpracy władz rządowych z parlamentami krajowym, regionalnymi i zdecentralizowanymi, które powinny znać harmonogram transpozycji, a zwłaszcza termin jej zakończenia.

Koordynacja działań implementacyjnych nie zawsze prowadzi do zadowalających efektów. Tymczasem zasada ostatecznej odpowiedzialności państwa jako takiego za naruszenia, których źródłem mogą być zachowania władz regionalnych i lokalnych, może prowadzić do różnych frustracji. Zadaniem państw członkowskich jest zatem to, aby ułożyć stosunki między władzą centralną a władzami „w terenie” w taki sposób, by skłonić te ostatnie do jak najpełniejszej implementacji prawa wspólnotowego. Zagadnienie to należy do wyłącznej kompetencji wewnętrznej państwa i w najwyższym stopniu zależy od ustroju terytorialnego państwa. Stąd poszczególne rozwiązania mogą się różnić.

Przykładowo w Niderlandach proponuje się, aby władza centralna mogła nakładać środki przymusowe i grzywny na władze zdecentralizowane za naruszenie prawa wspólnotowego, odzyskiwać koszty administracyjne poniesione

⁷¹ O.J. 2005, L 98, s. 47.

⁷² Koordynacja przez porozumienia i w ramach wspólnych organów jest już znana w niektórych państwach członkowskich, np. w Zjednoczonym Królestwie i Hiszpanii. Zob. A. Ross, M. S. Crespo, op. cit., s. 223-227.

w związku z uchybieniami władz zdecentralizowanych. Władze zdecentralizowane mają być też zobowiązane do informowania o aktach prawa miejscowego, które mogą być sprzeczne z prawem wspólnotowym⁷³. Z kolei w Hiszpanii Kortezy mogą zmusić prawodawcę regionalnego do dostosowania legislacji autonomicznej do prawa wspólnotowego (co jednak jest raczej możliwością potencjalną). W sferze kompetencji niewyłącznych regionów Kortezy mogą również przejąć stanowienie prawa od regionów (kompetencja ta jednak ustaje, gdy regiony przyjmą legislację autonomiczną). Jeżeli transpozycja prawa wspólnotowego może być dokonana przez władze centralne, regiony autonomiczne mogą stanowić prawo, lecz z poszanowaniem zasady, że regulacja centralna wyznacza minimalny, nienaruszalny poziom traktowania. Możliwa też jest delegalizacja prawa miejscowego sprzecznego z prawem wspólnotowym przez Trybunał Konstytucyjny. W Zjednoczonym Królestwie natomiast minister rządu centralnego może sprzeciwić się przyjęciu aktu prawa miejscowego przez władze zdecentralizowane (dotyczy to Szkocji, Irlandii Północnej i Walii, a w przyszłości także niektórych regionów Anglii)⁷⁴, gdy dostrzeże jego sprzeczność m.in. z zobowiązaniami międzynarodowymi Królestwa. W obydwu państwach rozwiązywaniu problemów służą zawieranie porozumień i różne procedury konsultacji czy wymiany informacji⁷⁵.

2.1.2. Projekty zmian

Tendencja do kontraktualizacji implementacji prawa wspólnotowego widoczna jest także w Białej księdze z 2001 r. Sugeruje się w niej, aby w ramach zapewnienia większej elastyczności w wykonywaniu prawa unijnego o zasięgu terytorialnym zawierano kontrakty trójstronne między państwami członkowskimi, regionami i wspólnotami lokalnymi oraz Komisją. W zawieraniu takich kontraktów kluczową rolę powinny odgrywać rządy centralne. One też powinny pozostawać ostatecznie odpowiedzialne za ich wykonanie. Władze regionalne i lokalne powinny na ich mocy zobowiązywać się do implementacji określonych działań z zamiarem osiągnięcia celów ustalonych w aktach Unii. Ich działania powinny podlegać monitoringowi. Jako dziedzinę pilotażową wskazuje się politykę środowiskową.

Koncepcja zawarta w Białej księdze została pogłębiona i rozwinięta w Komunikacie Komisji pt. *A framework for target-based tripartite contracts and agreements* (trójstronnych kontraktów i porozumień celowych) *between the Community, the States and regional and local authorities* z 11 grudnia 2002 r.⁷⁶ Komisja uważa, że wśród umów trójstronnych należy rozróżniać kontrakty, które zawierane byłyby w celu wykonania prawa wspólnotowego mającego wpływ terytorialny i zmierzałyby do zrealizowania celów wskazanych w akcie

⁷³ Zob. L. F. M. Besselink, *Community Loyalty and Constitutional Loyalty*, „European Public Law” 6, 2000, nr 2, s. 181.

⁷⁴ Zob. m.in. E. Popławska, *Europejskie kompetencje Parlamentu Szkockiego*, w: *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Kraków 2005, s. 255-258; W. J. Hopkins, *An England of Regions? The UK Government's Proposals for English Regional Devolution*, „European Public Law” 10, 2004, nr 2, s. 245 I n.

⁷⁵ A. Ross, M. S. Crespo, *The Effect of Devolution on the Implementation of European Community Law in Spain and the United Kingdom*, „European Law Review” 28, 2003, nr 2, s. 218-227.

⁷⁶ COM(2002) 709 final.

wykonywanym, oraz porozumienia, które służyłyby wykonaniu aktów niewiązanych i zmierzałyby do osiągnięcia celów określonych w dokumentach przygotowawczych. Z inicjatywą ich zawarcia mogłaby wystąpić każda potencjalna strona. Kontrakty i porozumienia musiałyby być zgodne z zasadą poszanowania traktatu (co oznaczałoby m.in. akceptację reguły, iż ostatecznie odpowiedzialne pozostaje państwo członkowskie) i aktu podstawowego (z klauzulą upoważniającą) oraz zasadą poszanowania systemu konstytucyjnego państwa członkowskiego. Umowy takie zawierałyby zobowiązania rezultatu i byłyby dopuszczalne pod warunkiem, że przez włączenie wyraźnie określonych władz regionalnych lub lokalnych wnoszą wartość dodaną, tj. prowadziłyby do uproszczenia działania, poprawy efektywności implementacji, szybszego wykonania lub przynosiłyby korzyści polityczne. Kontrakty i porozumienia nie mogłyby dodatkowo angażować budżetu Wspólnot Europejskich ani łączyć się ze zmianą zasad finansowania z funduszy strukturalnych. Musiałyby natomiast zawierać postanowienia dotyczące monitoringu implementacji prawa wspólnotowego. Miałyby też charakter terminowy z możliwością przedłużenia czasu ich działania. Kontrakty i porozumienia byłyby zatwierdzane mocą decyzji Komisji, a wyciągi z ich treści publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Jak dotąd realizacja postulatów Komisji Europejskiej następuje dość wolno. Niemniej można odnotować, że w październiku 2003 r. na zasadzie pilotażowej zawarto trzy porozumienia trójstronne z zakresu polityki środowiskowej, w które zaangażowały się włoska Pescara (ruch miejski i jakość powietrza), brytyjskie Birmingham (ruch miejski) oraz francuskie Lille (zagospodarowanie miejskich obszarów zieleni).

2.2. Stosowanie i egzekwowanie prawa wspólnotowego przez władze regionalne i lokalne

2.2.1. Uwagi ogólne

Państwa członkowskie muszą zapewnić efektywne działanie prawa wspólnotowego w swych porządkach prawnych. W konsekwencji zobowiązane są zagwarantować przestrzeganie przez organy krajowe zasad pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, skutku bezpośredniego norm wspólnotowych, wykładni zgodnej prawa krajowego z prawem unijnym. W przypadku pierwszej z zasad organ stosujący prawo musi, w razie gdy napotka w swej praktyce na sprzeczność przepisów unijnego i krajowego, zastosować przepis unijny i pominąć przepis krajowy. Obowiązek ten spoczywa zwłaszcza na sądach, lecz również na wszystkich organach administracyjnych, w tym na władzach regionalnych i lokalnych (zdecentralizowanych)⁷⁷. Pierwszeństwo zaś dotyczy zarówno aktów administracyjnych, jak i aktów normatywnych prawa regionalnego/lokalnego. Charakter aktu prawa regionalnego/lokalnego nie ma tutaj znaczenia⁷⁸.

⁷⁷ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Fratelli Constanzo SpA przeciwko Comune di Milano z 22 czerwca 1989 r., sprawa 103/88, § 30, 33, ECR 1988, s. 1839. Tu mowa o gminach miejskich (ang. *municipalities*).

⁷⁸ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Erich Ciola przeciwko Land Vorarlberg z 29.4.1999 r., C-224/97, § 24-26, 30-32, ECR 1999, I-2517.

Władze regionalne i lokalne muszą też pogodzić się z myślą, że zwłaszcza podmioty rynkowe (jednostki) będą mogły w ramach zasady skutku bezpośredniego przed ich obliczem powoływać się wprost na prawo wspólnotowe. Spowoduje to, że decyzja administracyjna będzie musiała być podejmowana bezpośrednio na podstawie normy wspólnotowej (w przypadku rozporządzenia) lub z jej uwzględnieniem (w związku z koniecznością zapewnienia wykładni zgodnej prawa miejscowego z prawem wspólnotowym, zwłaszcza z dyrektywami)⁷⁹. Przy tym interesujące jest, że władze regionalne i lokalne także mogą korzystać ze skutku bezpośredniego, powołując się w pewnych okolicznościach na normy wspólnotowe przeciwko władzom centralnym⁸⁰.

Wreszcie władze regionalne i lokalne, zwłaszcza podejmujące decyzje indywidualne, ale w jakimś stopniu także tworzące regionalne lub lokalne akty normatywne, muszą uwzględniać spoczywający na nich obowiązek wykładni prawa zgodnie z prawem unijnym, a w szczególności zgodnie z dyrektywami wspólnotowymi⁸¹. Obowiązek ten obejmuje całość prawa krajowego, niezależnie od tego, czy wykonuje prawo wspólnotowe czy też nie.

2.2.2. Władze regionalne i lokalne a pytanie prejudycjalne

W trakcie stosowanie prawa wspólnotowego mogą pojawić się różne wątpliwości dotyczące wykładni lub nawet ważności przepisów Wspólnoty. Art. 234 TWE pozwala w takim przypadku występować sądom krajowym do Trybunału Sprawiedliwości z tzw. pytaniem prejudycjalnym. Powstaje w tym kontekście kwestia dopuszczalności wnoszenia takiego pytania przez władze regionalne i lokalne. Jest to zagadnienie tym ciekawsze, że w świetle bogatego orzecznictwa Trybunału sąd nie jest pojmowany formalnie, tj. jako element krajowego wymiaru sprawiedliwości, lecz materialnie, czyli jako organ spełniający kryteria ustalone przez Trybunał. Sądem w rozumieniu art. 234 TWE jest więc taki organ, który ma następujące cechy: 1) jest ustanowiony na mocy prawa; 2) jest stały; 3) jego jurysdykcja jest obowiązkowa; 4) postępowanie, jakie przed nim się toczy ma charakter kontradyktoryjny (choć kryterium to nie ma bezwzględniego charakteru); 5) stosuje obowiązujące prawo; 6) jest niezależny.

Organy regionalne lub lokalne to przede wszystkim organy administracyjne lub podstawicielskie. W konsekwencji w pierwszym przypadku z uwagi na zasadę podporządkowania⁸², a w drugim ze względu na naturę prawodawczą (uchwałodawczą) organu nie mogą być kwalifikowane jako sądy w rozumieniu art. 234. W efekcie można nawet przyjąć domniemanie, że władze regionalne i lokalne nie będą mogły wnosić pytania prejudycjalnego. Domniemanie to może być jednak wzruszone. Może to mieć miejsce wówczas, gdy organ władzy

⁷⁹ Zob. M. Koźuch, *Legalizm stosowania prawa europejskiego w postępowaniu organów administracji krajowej*, w: *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 113-114. Autorka trafnie zauważa też odmiennosć warunków stosowania norm traktatów i rozporządzeń z jednej strony oraz dyrektyw z drugiej (s. 119).

⁸⁰ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Ufficio Distrettuale delle Imposte Dirette di Fiorenzuola d'Arda i inni przeciwko Comune di Carpaneto Piacentino z 17 października 1989 r., sprawy 231/87 i 129/88, § 31, 33, ECR 1989, s. 3233.

⁸¹ Zob. szerzej na temat tego obowiązku C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, w: *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 115 i n., zwłaszcza s. 129-130, 136-137.

⁸² Zob. A. Wasilewski, *Pojęcie 'sądu' w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 11-12, s. 19-21. Por. też C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 699-704.

regionalnej lub lokalnej będzie pełnił funkcję rozstrzygającą (sądową). Trzeba jednak wówczas wykazać, że organ taki przede wszystkim działa na zasadzie niezawisłości. Oznacza to, że zarówno w sensie organizacyjnym (sposób powołania składu orzekającego, trwałość mandatu, nieodwoływalność), jak i funkcjonalnym (niepodleganie żadnym instrukcjom) pozostaje niezależny od organów administracyjnych, których akty ocenia (kontroluje). W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości orzekł np. że V Izba Apelacyjna Regionalnej Władzy Finansowej dla Wiednia (Austria Południowa i Burgenland) nie jest sądem uprawnionym do wniesienia pytania prejudycjalnego, ponieważ dwaj z pięciu jej członków należą do władzy podatkowej, której akty kontroluje, a przewodniczącym izby jest prezes Regionalnej Władzy Finansowej, przy czym członkowie izby wchodzący w skład władzy podatkowej pozostają w niej nadal i działają według wytycznych zwierzchników. Ponadto, prezes Regionalnej Władzy Finansowej może na zasadzie dyskrecjonalnej zmieniać skład izby apelacyjnej nawet w trakcie rozpatrywania skargi. Wreszcie prezes Regionalnej Władzy Finansowej może wnieść odwołanie przeciwko orzeczeniu izby apelacyjnej, działając zgodnie z instrukcjami Ministra Finansów⁸³. Z kolei za sąd w rozumieniu art. 234 zostało uznane Kolegium Jurysdykcyjne Regionu Bruksela-Stolica odpowiedzialne za weryfikację gminnych decyzji podatkowych. Jest to organ stały powoływany przez Radę Regionu, złożony z 9 członków, stosujący obowiązujące prawo. Postępowanie przed nim ma charakter kontradiktoryjny. Kolegium działa niezależnie od gminnych organów podatkowych (członkowie Kolegium nie mogą być członkami rad gminnych czy gminnych organów administracyjnych). Kwestionowanie powołania w skład Kolegium może następować wyłącznie w toku takiej samej procedury i z tych samych powodów jak w przypadku sędziów. Członkowie Kolegium są powoływani na czas nieokreślony i nie mogą być odwoływani⁸⁴.

2.2.3. Egzekwowanie prawa wspólnotowego przez władze regionalne i lokalne

Trybunał Sprawiedliwości podkreśla w swoim orzecznictwie, że „według systemu instytucjonalnego Wspólnoty i przepisów rządzących stosunkami między Wspólnotą a państwami członkowskimi oraz w braku odmiennych regulacji wspólnotowych do państw członkowskich należy zapewnienie na ich terytoriach wykonywania regulacji wspólnotowych”. W szczególności w przypadku działań finansowych podejmowanych w ramach funduszy strukturalnych na państwach członkowskich spoczywa obowiązek podjęcia środków niezbędnych do odzyskiwania funduszy utraconych z racji nadużycia lub niedbalstwa. Zarządzanie funduszami strukturalnymi przypada najczęściej władzom regionalnym. W konsekwencji także one są najczęściej zobowiązane do odzyskiwania wypłaconych kwot na rzecz Wspólnoty⁸⁵.

⁸³ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Walter Schmid z 30 maja 2002 r., C-516/99, § 34-42. ECR 2002. I-4573.

⁸⁴ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie François De Coster przeciwko College des bourgmestres et échevins de Watermael-Boitsfort z 29 listopada 2001 r., C-17/00, § 11-22. ECR 2001. I-9445.

⁸⁵ Zob. postanowienie Sądu Pierwszej Instancji w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 8 lipca 2004 r., T-341/02, § 59-61, j.n.p. Jeśli region nie jest bezpośrednim beneficjentem pomocy strukturalnej (tak jest najczęściej), to ze względu na brak bezpośredniego dotknięcia nie będzie uprawniony do kwestionowania decyzji Komisji o zakończeniu finansowania projektu i konieczności zwrotu wypłaconych sum.

3. Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez władze regionalne i lokalne

3.1. Kontrola wspólnotowa – odpowiedzialność za uchybienia traktatowe

Wszystkie organy państwa członkowskiego zobowiązane są przestrzegać prawa wspólnotowego. Każde z nich może dokonać naruszenia prawa wspólnotowego, zależnie od kompetencji ustalonych prawem krajowym, przez jego niewykonywanie (nienależyte wykonywanie), niestosowanie (nienależyte stosowanie), nieegzekwowanie (nienależyte egzekwowanie)⁸⁶. Zachowania władz regionalnych i lokalnych mogą zatem także uchybiać na różne sposoby prawu wspólnotowemu.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie przewiduje jednak odpowiedzialności władz regionalnych i lokalnych za naruszenie prawa wspólnotowego przed Trybunałem Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 226-228 TWE jedynymi podmiotami odpowiedzialnymi pozostają państwa członkowskie. W praktyce są one reprezentowane przez rządy centralne. W ten sposób Komisja lub inne państwo członkowskie mogą zaskarżyć państwo członkowskie do Trybunału Sprawiedliwości w trybie art. 226 i 227 TWE wówczas, gdy bezpośrednimi sprawcami uchybienia traktatowego będą władze regionalne lub lokalne. Wystarczy, aby jeden region naruszył obowiązki traktatowe, a odpowiedzialność państwa członkowskiego będzie już zaktualizowana⁸⁷.

Im większy w ramach autonomii organizacyjnej i proceduralnej będzie zakres władzy organów regionalnych lub lokalnych, tym bardziej formalną legitymację bierną będą miały rządy centralne⁸⁸. Odpowiedzialność państwa członkowskiego jako takiego jest aktualna nawet wówczas, gdy państwo ma charakter federalny i władza centralna w ramach wewnętrznego podziału władzy w ogóle nie ma kompetencji do działania, a dysponuje nią władza kraju związkowego w ramach kompetencji równoległych czy wyłącznych⁸⁹. Państwo członkowskie nie może więc uwolnić się od odpowiedzialności przez wykazanie, iż organem odpowiedzialnym za wykonanie prawa unijnego był organ władzy regionalnej lub lokalnej⁹⁰. Podział władzy między centrum i regiony nie jest okolicznością uwalniającą państwo od odpowiedzialności za naruszenie traktatu⁹¹.

⁸⁶ Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 740-741.

⁸⁷ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii z 15 października 2005 r., C-33/05, § 14-20, j.n.p. Rzeczywistym naruszcicielem dyrektywy 2000/60 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wspólnotowej polityki wodnej był region Bruksela-Stolica.

⁸⁸ Zob. postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Regione Toscana przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z 1 października 1997 r., C-180/97, § 6, ECR 1997, I-5245.

⁸⁹ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii z 14 czerwca 2001, C-473/99, § 12, ECR 2001, I-4527.

⁹⁰ Zob. m.in. wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Fratelli Constanzo SpA przeciwko Comune di Milano z 22 czerwca 1989 r., sprawa 103/88, § 31, ECR 1988, s. 1839; Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 24 stycznia 2002 r., C-35/00, § 16, 20, 22, 25, ECR 2002, I-953; Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii z 13 czerwca 2002 r., C-474/99, § 28, 29, 40, ECR 2002, I-5293; Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii z 6 października 2005 r., C-429/04, § 9, j.n.p. Zob. też orzeczenia cyt. przez M. Górkę, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 147-148.

⁹¹ Zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawach: Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii z 13 września 2001 r., C-417/99, § 37, ECR 2001, I-6015; Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej z 10 czerwca 2004 r., C-87/02, § 38, ECR 2004, I-5975.

Państwo członkowskie poniesie odpowiedzialność także wówczas, gdy delegacja kompetencji wykonawczych na władze regionalne lub lokalne nie wynika z ustrojowego podziału władzy, lecz ma charakter incydentalny.

Skarga do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko państwu członkowskiemu z tytułu naruszeń dokonanych przez władze regionalne lub lokalne może być skutecznie wniesiona i rozpatrywana również wtedy, gdy źródłem uchybienia będzie akt regionalny/lokalny, który został zaskarżony do sądu krajowego, lecz sąd ten nie zawiesza wykonania aktu. Trybunał stwierdził wręcz, że „wszczęćcie postępowania przed sądami krajowymi nie może podważać wniesienia skargi określonej w art. 226 TWE, ponieważ te dwie skargi zmierzają do odmiennych celów i mają odmienne skutki”⁹².

3.2. Kontrola na szczeblu krajowym – odpowiedzialność odszkodowawcza za niewykonanie prawa wspólnotowego

W przypadku gdy zachowanie państwa jest źródłem naruszenia prawa wspólnotowego powodującym szkodę u jednostek, państwo to ponosi wobec nich odpowiedzialność odszkodowawczą. Jest to dobrze już utrwalona zasada prawa wspólnotowego⁹³. Obowiązek naprawienia szkody spoczywa na państwie, bez względu na rodzaj władzy publicznej, która jest autorem naruszenia, i bez względu na to, na kim konkretnie spoczywa obowiązek odszkodowawczy. Autonomia organizacyjna i proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej nie chroni ich przed tego typu odpowiedzialnością. Jak podkreśla Trybunał Sprawiedliwości, państwo członkowskie nie może wskazywać specyficznego podziału władzy w celu zaniechania udzielenia jednostkom skutecznej ochrony prawnej wymaganej prawem wspólnotowym bądź uwolnienia się od odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone wskutek naruszenia prawa⁹⁴ ani też podnosić, że autor naruszenia nie ma kompetencji, wiedzy lub niezbędnych środków⁹⁵. Dochodzenie tej odpowiedzialności odbywa się jednak na poziomie krajowym, przed sądami krajowymi, w trybie krajowej procedury cywilnej.

Jakkolwiek terytorialny podział władzy nie uwalnia od odpowiedzialności, to jednak, jak wskazuje Trybunał Sprawiedliwości, efektywnie odpowiedzialny za szkody nie musi być w każdym przypadku Skarb Państwa⁹⁶. W szczególności w państwach federalnych odpowiedzialność mogą ponosić władze regionalne czy lokalne. To samo wszakże, jak kontynuuje rozumowanie Trybunał, może

⁹² Zob. wyrok w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej z 10 czerwca 2004 r., C-87/02, § 39, ECR 2004, I-5975. Naruszenie polegało tutaj na niesprawdzeniu, czy projekt budowy drogi miał wpływ na środowisko, czego wymaga dyrektywa 85/377. Państwa nie uwolniło od odpowiedzialności istnienie marginesu władzy dyskrecjonalnej. Podobne naruszenie tyle, że polegające na niezwyfikowaniu wpływu na środowisko budowy portu grzeźnościowego, w wyroku w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej z 2 czerwca 2005 r., C-83/03, § 22, 23, j. n. p. Obydwie sprawy dotyczyły działań regionu Abruzja.

⁹³ Zob. N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002.

⁹⁴ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Klaus Konle przeciwko Republice Austrii z 1 czerwca 1999 r., C-302/97, § 61, 62, ECR 1999, I-3099.

⁹⁵ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Salomone Haim przeciwko Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein z 4 lipca 2000 r., C-424/97, § 27, 28, ECR 2000, I-5123.

⁹⁶ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Klaus Konle przeciwko Republice Austrii z 1 czerwca 1999 r., C-302/97, § 63, 64, ECR 1999, I-3099.

dotyczyć także państw unitarnych (w tym takich jak Polska), gdy niektóre zadania legislacyjne czy administracyjne zostaną przyznane wspólnotom zdecentralizowanym dysponującym pewną samodzielnością jako osobom prawnym prawa publicznego, niezależnym od państwa. Odpowiedzialność odszkodowawcza władz regionalnych i lokalnych istnieje wówczas, oprócz odpowiedzialności państwa, w tym znaczeniu, że niewywiązanie się (niepełne wywiązanie się) przez te władze z obowiązku naprawienia szkody aktualizowałoby odpowiedzialność państwa jako takiego⁹⁷.

Odpowiedzialność odszkodowawcza władz zdecentralizowanych znana jest w różnych państwach członkowskich (np. w Niderlandach⁹⁸). Stopniowo nabiera też praktycznego znaczenia orzeczniczego. Przykładem tego może być wyrok Związkowego Sądu Najwyższego RFN z 2 grudnia 2004 r., który – powołując się na wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawach *Konle* i *Haim* – przypominał, że państwo członkowskie Unii nie może powoływać się skutecznie na podział kompetencji między wspólnoty prawa publicznego w celu uniknięcia odpowiedzialności odszkodowawczej za uchybienie prawu wspólnotowemu. Nie oznacza to, zdaniem ZSN, że odpowiedzialność ma zawsze ponosić państwo członkowskie jako takie. Może ponosić je, jak w rozważanym przypadku związanym z zatrzymaniem statku w porcie niemieckim, wspólnota prawa publicznego odpowiedzialna za zarządzanie portem⁹⁹.

VI. PODSUMOWANIE

Z dokonanego przeglądu sytuacji władz regionalnych i lokalnych w Unii Europejskiej wynika, że ich znaczenie stopniowo wzrasta. Rośnie świadomość regionalna, która wyzwala aktywność regionów już nie tylko wewnątrz państw członkowskich, ale także na szczeblu europejskim. Z kolei Wspólnota Europejska istotnie umacnia i rozwija ochronę prawną wspólnot regionalnych i lokalnych oraz sprzyja ich emancypacji. Stan aktualny nie jest jednak zupełnie zadowalający. Stąd wynikają tak liczne wielokierunkowe inicjatywy o charakterze taktycznym i strategicznym. Powinny one doprowadzić do aktywnego włączenia władz regionalnych i lokalnych w szczególności w wykonywanie i stosowanie prawa integracyjnego, co będzie wiązało się także ze wzmocnieniem monitoringu ich działania. Choć na tym tle może dochodzić do pewnych komplikacji związanych z tempem i jakością implementacji prawa wspólnotowego w prawie krajowym, jest to jednak cena, jaką przychodzi płacić za rozwój demokracji lokalnej. Rozwiązanie tych komplikacji należy przede wszystkim do państw członkowskich. Warto też podkreślić, że włączenie władz regionalnych i lokalnych w procesy integracyjne na poziomie unijnym, chociaż również ważne,

⁹⁷ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Salomone Haim przeciwko Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordhein z 4 lipca 2000 r., C-424/97, § 30, 31, ECR 2000, I-5123. Trybunał używa tu formuły, że prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się temu, aby odpowiedzialność podmiotów publicznych za naruszenie tego prawa pojawiała się „en plus de celle de l'État membre lui-meme” (§32). Zob. też N. Półtorak, op. cit., s. 258-260.

⁹⁸ L. F. M. Besselink, op. cit., s. 180.

⁹⁹ Le 22eme Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2004), załącznik VI, s. 15-16.

zawsze będzie miało znaczenie drugorzędne. Będzie ono bowiem nawiązywało do koncepcji konsultacji władz Unii z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz pomocy strukturalnej w celu wspierania inicjatyw regionalnych i lokalnych oraz współpracy transnarodowej i międzyregionalnej.

*Prof. dr hab. Cezary Mik jest Dziekanem
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie.*

STATUS OF MUNICIPAL AND REGIONAL AUTHORITIES IN THE LIGHT OF COMMUNITY LAW

S u m m a r y

One of the results of the dynamics of the European integration process, and (embedded in it) gradual decentralisation of power in member states is the increasing role of regional and municipal authorities. The special role of regional representation is provided in the Treaty on European Union and in a number of internal acts issued by the European Council. The Committee of Regions has thus become an important forum for the articulation of regional and local interests, which also enjoy legal protection at the European level. Those regions and local communities that have a legal status, have also a right of direct appeal against Community acts. The draft of the EU Constitution went even further, granting those organs a right to appeal against those normative acts, that are not subject to implementation. The author analyses the level of participation of regional and local authorities in the process of implementation and application of Community law. In particular, the concept of "contracting" the implementation of law as formulated within the so called European Governance, is discussed.

The third area of the author's interest is the application and execution of Community law by organs of regional and local authorities. The direct effect and the principle of supremacy of Community laws which, in case of conflicting provisions, must prevail over domestic laws must be ensured in order to ascertain the efficiency of **application and execution** of European law at the local and regional level.

The supervision of the proper application of Community law by organs of local and regional authorities has been analysed from the point of view of member state liability for failure to apply Community law or liability for damages in cases where Community law has been violated or its provisions infringed at the local or regional level of a given member state.