

KRZYSZTOF TOMASZEWSKI
Warszawa

ZASADA SUBSYDIARNOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ

SUBSYDIARNOŚĆ JAKO IDEA PORZĄDKU SPOŁECZNEGO. ISTOTA POJĘCIA

Chociaż zasada subsydiarności została wypracowana dopiero w XIX w., to sama idea inspirowała europejską filozofię polityki od początków jej istnienia. Jej korzenie historyczne sięgają czasów Arystotelesa, Tomasza z Akwinu, a później takich myślicieli, jak Althusius, Hegel, Tocqueville, Proudhon, Ketteler. Była ona również obecna w doktrynie społecznej Kościoła (encykliki Leona XIII, Piusa XI)¹.

W kręgu kulturowym, obejmującym obszary Starego Kontynentu stanowiła jedną z wielu prób wypracowania koncepcji ograniczenia władzy, a szczególnie władzy politycznej, do tego, co jest niezbędnie konieczne, aby można było tę władzę sprawować.

Idea subsydiarności, zapomniana przez dziesiątki lat, zjawia się znów w świecie naszych pojęć. Można się zastanawiać nad powodami tego powrotu i nad tym, czy obiecująca koncepcja nie rozczarowuje swych świeżo pozyskanych wyznawców. Stanowi ona odpowiedź na pytanie: „Dlaczego istnieje władza?”, „Jakim celem powinna ona służyć?” oraz „Jaką rolę ma odgrywać?”. Chodzi o wszelką władzę: i tę ojca rodziny, jak i tę urzędnika państwowego, i szefa przedsiębiorstwa oraz przede wszystkim władzę instancji suwerennej.

Na pytanie o zasadność władzy można uzyskać różne odpowiedzi, w zależności od rozważanego kontekstu. Władza może mieć na celu zagwarantowanie ciągłości świata, zapewnienie jego trwania albo też urzeczywistnienie na ziemi przykazań pewnej religii lub pewnej moralności, albo też zapewnienie egzystencji istotom słabym i znajdującym się niżej w hierarchii społecznej (od tego, kto sprawuje władzę), niezdolnym do zadbania o własne potrzeby.

Do tych odpowiedzi narody Europy dodają jeszcze inną, taką, która przyczynia się do wykształcenia odmiennego pojęcia władzy. Chodzi o to, by celem działań tak rozumianej władzy było usunięcie pewnych niedostatków, z którymi borykają się

¹ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków 1995, s. 12 i nast.

w dążeniu do pełni rozwoju zarówno wspólnoty, jak i wolne osoby, odpowiedzialne za swój los, lecz nie całkiem samowystarczalne. Władza nie powinna więc stawiać sama sobie celów innych niż cele istot jej podległych. Jest jako taka niezbędna dlatego, że owe istoty nie są całkiem samowystarczalne. Jej rola jest jednak wtórna: stanowi środek oddany do wyłącznego użytku tych istot.

Słowo *subsydium* znaczy po łacinie „pomoc, wsparcie, siły rezerwowe”. W samym pojęciu kryje się więc pewna celowość przypisana władzy politycznej, która wylania się przede wszystkim po to, aby pomagać członkom społeczeństwa w realizacji własnych celów.

Subsydiarność jest zatem pewną ideą moralną doskonalenia stosunków, procedur i struktur społecznych, natomiast subsydiarnymi nazywa się pewne urządzenia prawne, które realizują tę ogólną ideę. Subsydiarność oznacza więc unikanie przemocy w zarządzaniu². Jako zasada prawna wskazuje ona, że prawa i wolności jednostek są źródłem wszystkich praw i obowiązków społeczności. Podobnie jak człowiek szukający pomocy, tylko wtedy i tylko w tym zakresie, w jakim nie może sam spełnić swych zadań życiowych, tak samo każda społeczność mniejsza czy „niższa” odwołuje się do pomocy społeczności większych czy „wyższych” tylko wówczas, gdy nie może spełnić całości zadań wyznaczonych jej przez potrzeby wszystkich członków. Dlatego każda społeczność „wyższa” zobowiązana jest szanować prawa społeczności „niższych”, zapewniając tym samym możliwość spełnienia ich naturalnych zadań.

Wszystko to w celu realizowania dobra wspólnego. Powstaje jednak pytanie, czym ono jest w rzeczywistości i jak dokonać jego precyzyjnego zdefiniowania. Dlatego właśnie należy zastanowić się nie nad tym, kto powinien realizować określone zadanie, a kto zrealizuje je skuteczniej. Taki jest oto praktyczny wymiar zastosowania zasady subsydiarności.

Długa historia idei europejskiej sięga właśnie po tę myśl, którą określić możemy poszukiwaniem „europejskiego dobra wspólnego”. Ta konstrukcja „wspólnego domu” nie jest czymś sztucznym, jednym z tych sojuszów, które zawiera się dla ochrony chwilowych interesów, lecz stanowi dzieło osadzone w trwałej wspólnotie duchowej. Dlatego bardziej właściwe jest mówienie o „dobru wspólnym”, a nie o „interesie ogólnym”. Konstrukcja europejska opiera się na przekonaniu o istnieniu wspólnoty wcześniejszej i głębszej niż wspólnota interesów, wspólnoty bardziej fundamentalnej niż struktury narodowe.

To europejskie dobro wspólne próbuje się urzeczywistniać na płaszczyźnie politycznej i prawnej, i to właśnie stanowi fundament integracji europejskiej. Celem jest zapewnienie określonego stopnia równości, sprawiedliwości zmierzającej ku harmonii, otwartości, w jakiej dochodzi do nawiązywania stosunków i wymiany.

² J. Delors, *Le principe de subsidiarité*, w: *Le Nouveau Concert européen*, ed. Odile Jacob, Paris 1992, s. 165-166.

ZASADA SUBSYDIARNOŚCI WE WSPÓLNOTACH EUROPEJSKICH

Traktowanie zasady subsydiarności w sposób wyizolowany, pozbawiony szerszego kontekstu społecznego czy politycznego, nie ma większego sensu. Zasadne jest natomiast rozpatrywanie jej w szerszym ujęciu, przy uwzględnieniu celów i wartości, jakie powinna ona wdrażać. Pomocniczość stanowi obecnie jeden z istotniejszych elementów dyskursu dotyczącego procesu integracji europejskiej. Jej zastosowanie ma bezpośredni związek z poczynaniami Wspólnot w latach wcześniejszych, kiedy to bez wątpienia zbyt dużo wiary pokładano w procesach „harmonizacji” jako takiej. Owa gorliwość w „homogenizowaniu” przyczyniała się do powstawania opozycji ze strony zarówno rządów państw członkowskich, jak i narodowych parlamentów, które czuły, że tracą zbyt dużo kompetencji, nie otrzymując w zamian środków odpowiedniej kontroli parlamentarnej na szczeblu wspólnotowym. Można by to nazwać „deficytem demokratycznym”.

Z drugiej strony, podmioty wewnątrzpaństwowe – jak na przykład kraje federacji w Republice Federalnej Niemiec – również zaczęły protestować, gdy okazało się, że Wspólnota ingeruje w sprawy, które na mocy konstytucji niemieckiej znajdowały się poza kompetencjami ich własnych narodowych rządów i parlamentów.

Obecnie odchodzi się od dawnego sposobu postrzegania procesu integracji, rozumianego jako „ujednolicanie” za wszelką cenę. Dominującą tendencją staje się uwypuklanie różnic między elementami tworzącymi „europejską mozaikę”³. Siła jednoczącej się Europy leży bowiem w jej różnorodności. Gdyby istniejące różnice poddano presji ujednolicającego wzorca, mogłoby to stworzyć sztuczną jedność lub być karykaturą jedności.

W początkowej fazie integracji europejskiej zasada subsydiarności nie była prawie w ogóle brana pod uwagę. Zdaniem P. Ch. Graff-Müllera „Wspólnoty nie były bowiem tworzone po to, aby każde państwo członkowskie wypełniając swoje własne zadania dążyło do samodzielnej realizacji celów każdej ze Wspólnot”. Według preambuły Traktatu Rzymskiego, Europejska Wspólnota Gospodarcza miała położyć podwaliny pod „jeszcze ściślejszą unię narodów Europy”⁴, zatem „idea subsydiarności nie mogła przyjść do głowy twórcom Wspólnot, gdyż ich celem była zinstytucjonalizowana i sformalizowana integracja obszarów aktywności i polityki ekonomicznej uprzednio regulowanych w sposób oddzielny i izolowany na poziomie poszczególnych państw”⁵.

³ J. Santer, *Quelques réflexions sur le principe de subsidiarité*, w: *Subsidiarité: défi du changement. Actes du Colloque Jacques Delors*, wyd. l'Istitut européen de l'administration publique, Maastricht 1991, s. 33.

⁴ *Union européenne – versions consolidées du Traité sur l'UE et du Traité instituant de la Communauté européenne* (2002), „Journal Officiel des Communautés Européennes” C 325, 24 XII 2002.

⁵ P. Ch. Graff-Müller, *Binnenmarktauftrag und Subsidiaritätsprinzip?* „Zeitschrift für gesamtes Handelsrecht und Wirtschaftsrecht” nr 1/1995.

Powszechnie uważa się, że zasada subsydiarności zaistniała w prawie europejskim wraz z wejściem w życie Traktatu z Maastricht, zwłaszcza jego artykułu 3B. W polityce Wspólnot Europejskich była ona jednak obecna dużo wcześniej, choć oczywiście nie pojawiała się *expressis verbis*. Stanowiła ona wyraz pragmatycznego rozstrzygnięcia podziału kompetencji pomiędzy Wspólnotami a państwami, jak również pomiędzy samymi instytucjami wspólnotowymi⁶. Ponadto zasada ta istniała już od dawna w państwach z tradycjami federalizmu i regionalizmu, takimi jak: Republika Federalna Niemiec, Belgia, Włochy i Hiszpania.

Jej zastosowanie i zapisanie w prawie wspólnotowym wydawało się więc jedynie kwestią czasu i – można to przyznać z dzisiejszej perspektywy – pozwoliło wreszcie odzwierciedlić *status quo*. Pierwsze wzmianki dotyczące subsydiarności, pojawiły się już w 1975 r. w raporcie Leo Tindemansa na temat stanu Wspólnot. Stwierdzano w nim m.in., że „dążenie do stworzenia Unii Europejskiej nie oznacza budowania scentralizowanego superpaństwa. Stosownie do zasady subsydiarności, Unii zostaną powierzone tylko te zadania, których wypełnienie nie leży w mocy poszczególnych państw członkowskich”⁷. Był to jednak tylko dokument o charakterze politycznym.

W ślad za nim pojawiły się jednak następne. Chociaż miały one tylko charakter deklaracyjny, mimo wszystko potwierdzają pozytywną tendencję, która doprowadziła – w konsekwencji – do pełnego uznania zasady subsydiarności.

W 1984 r. opracowany został przez Altiero Spinello i przyjęty później przez Parlament Europejski projekt „Traktatu o utworzeniu Unii Europejskiej”. Nie chodziło w nim bynajmniej o zmianę traktatów już istniejących, ale o stworzenie konstytucji europejskiej, odwołującej się do zasad federalizmu, a także – w sposób bezpośredni – do zasady subsydiarności. Czytamy w nim, że „instytucjom wspólnotowym powierza się – zgodnie z zasadą subsydiarności – uprawnienia niezbędne jedynie dla realizacji tych celów, których nie byłyby w stanie w sposób bardziej zadowalający zrealizować działające samodzielnie państwa członkowskie”⁸. Był to jednak tylko projekt i jakkolwiek Parlament Europejski zaakceptował go olbrzymią większością⁹, to spotkał się on z dezaprobatą Rady Europejskiej, która zebrała się w Fontainebleau w dniach 25-26 czerwca 1984 r.

Szefowie państw i rządów, nie włączeni w prace przygotowawcze nad projektem Spinello, obawiali się zbyt dużego wzmocnienia pozycji Komisji kosztem uprawnień samych państw. Obawiano się głównie federalnej perspektywy procesu integracji, co również negatywnie odbiło się na postrzeganiu zasady subsydiarności.

⁶ Por. K. Neunreither, *Subsidiarity as a Guiding Principle for European Community Activities*, „Gouvernement and Opposition” nr 2/1993.

⁷ J. L. Clergerie, *Le principe de subsidiarité – le droit en questions*, Elipses, Paris 1997, s. 59-60.

⁸ J.O.C.E., n° C 77/42, 19 mars 1984, Preambuła projektu – art. 12 i 66.

⁹ Podczas głosowania, które poprzedziła długa i szczegółowa debata, oddano 237 głosów „za”, 31 „przeciw” i 41 „wstrzymujących się” (cyt. za K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Warszawa – Toruń 1998, s. 152).

Niezależnie od oceny projektu Spinellogo faktem jest, iż w następstwie jego opublikowania powołane zostały dwa komitety europejskie *ad hoc*: jeden na rzecz „Europy obywateli” (Komitet Adonino) i drugi zajmujący się zagadnieniami instytucjonalnymi (Komitet Dooge’a). Efektem pracy tego ostatniego był raport przedstawiony w czasie obrad Komisji Europejskiej w Brukseli 29-30 marca 1985 r., poruszający kwestie „celów, polityki i reform instytucjonalnych niezbędnych do aktywniejszego prowadzenia procesu integracji europejskiej”¹⁰. Dokument ten, tak samo jak projekt Spinellogo wskazuje na brak skuteczności w działaniu instytucji wspólnotowych i postuluje określone zmiany.

Trzeba dodać, że te dwa teksty stanowią pewien fundament Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) z 1986 r. Dopiero on wprowadził istotne zmiany do Traktatu o EWG (TEWG), spośród których najbardziej znane artykuły przewidywały stworzenie do 1992 r. Jednolitego Europejskiego Rynku Wewnętrznego, zwiększyły rolę Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym oraz legalizowały po raz pierwszy status Europejskiej Współpracy Politycznej. JAE ukonstytuował również po raz pierwszy zasadę subsydiarności wprowadzając ją do art. 130R, ust. 4 TEWG w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Stanowił on, że „Wspólnota będzie podejmować działania dotyczące ochrony środowiska w takim zakresie, w jakim cele jego ochrony miałyby być lepiej zorganizowane na poziomie Wspólnoty, niż na poziomie poszczególnych państw członkowskich”¹¹. Zdaniem Jeana-Louisa Clergerie taki limitowany zakres zasady subsydiarności do kwestii działań w zakresie ochrony środowiska pozwolił decydentom europejskim wypróbować funkcjonowanie tej zasady przed dokonaniem jej generalizacji, co nastąpiło w Traktacie z Maastricht¹².

Z jednej strony podkreślano pozytywne aspekty wprowadzenia subsydiarności do polityki ekologicznej, co pozwalało na „demokratyzację sposobu definiowania, wcielania w życie i podejmowania decyzji dotyczących ochrony środowiska na poziomie jak najbliższym lokalnego w celu zagwarantowania nie tylko ochrony konsumentów, ale również, aby zapewnić maksymalną ochronę i poprawę stanu środowiska naturalnego w państwach należących do Wspólnoty”¹³. Z drugiej jednakże strony niektóre państwa, takie jak na przykład Wielka Brytania czy Dania – tradycyjnie przeciwnie zwierzchnictwu prawa wspólnotowego nad narodowym i niechętnie federalizmowi – wykazały swoje zaniepokojenie faktem wprowadzenia zasady subsydiarności w dziedzinie środowiska naturalnego i ochrony konsumentów. W ich opinii sprawy te powinny nadal pozostawać w gestii narodowej, a nie podlegać regulacjom wspólnotowym.

¹⁰ J.-L. Clergerie, *op.cit.*, s. 61-62.

¹¹ *Acte Unique Européen*, w: *Union européenne – recueil des traités*, t. 1, vol. 1, ed. Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 1999, s. 761.

¹² J.-L. Clergerie, *op.cit.*, s. 63 i nast.

¹³ Opinia Komisji Środowiska, Zdrowia Publicznego i Ochrony Konsumentów z dnia 14 lipca 1992, „Europe environnement” nr 402, Bruxelles, 19 I 1993.

Poprzez uchwalenie JAE dokonano kolejnego kroku w procesie integracji. Nie było to jednak ostatnie słowo w zakresie repartycji uprawnień Wspólnot. Podczas obrad Rady Europejskiej w Rzymie 14-15 grudnia 1990 r. głównymi tematami rozmów były sprawy związane z tworzeniem unii ekonomicznej i monetarnej oraz politycznej. Miały one stanowić podstawy do sformułowania nowego traktatu europejskiego¹⁴. Z inspiracji niemieckich krajów federacji oraz pod wpływem Jacques'a Delorsa – ówczesnego przewodniczącego Komisji Wspólnot Europejskich – zaakcentowano problem subsydiarności w relacjach między Wspólnotami a państwami członkowskimi.

Warto podkreślić, że od końca lat 80. kwestia subsydiarności pojawiała się coraz częściej w europejskich debatach politycznych, zyskując stopniowo kolejnych zwolenników. Jednym z nich był na pewno Jacques Delors (socjalista, aczkolwiek pozostający w bardzo bliskich związkach z chrześcijańską demokracją, dla której subsydiarność stanowiła jeden z fundamentów nauki społecznej Kościoła. Sam określał siebie „personalistą” i „uczniem Emmanuela Mouniera”¹⁵). W kwietniu 1989 r. w swoim „Raporcie na temat przyszłej Unii ekonomicznej i monetarnej”, wspominał, iż „powinna się ona realizować z uwzględnieniem zasady subsydiarności”¹⁶. W swojej późniejszej karierze odwoływał się do tej zasady jeszcze wielokrotnie. (Czasem przypomina się uroczystość inauguracji roku akademickiego 1989/1990 w College d'Europe w Brugii, na której Delors wygłosił wykład, podczas którego – jak obliczono – wymienił zasadę subsydiarności aż jedenaście razy, stwierdzając, że „stanowi ona wyzwanie i *conditio sine qua non* dla procesu integracji europejskiej”¹⁷).

Tymczasem Parlament Europejski (518 deputowanych)¹⁸ – zdominowany przez dwie grupy polityczne tradycyjnie przychylnie federalizmowi: Partię Socjalistów Europejskich (180 głosów) i Europejską Partię Ludową (122 głosów) – poprzez specjalne komisje także pracował nad zasadą subsydiarności i jej możliwymi zastosowaniami. Rezultatem tych prac było przyjęcie dwóch rezolucji:

– z dnia 21 listopada 1990 (tzw. Raport Valery'ego Giscarda d'Estaing), dotyczącej zasady subsydiarności¹⁹,

– z dnia 22 listopada 1990 r., dotyczącej problematyki konferencji międzyrządowych w kontekście strategii Parlamentu Europejskiego dla Unii Europejskiej²⁰ (tzw. Raport Martina).

¹⁴ Bull. CE 12/90, punkty 1.4 i 1.8.

¹⁵ Słowa z przemówienia Jacques'a Delorsa w College d'Europe w Brugii – Bull. CE 10/89, s. 118.

¹⁶ Bull. CE 4/89, punkty 1.1.1-1.1.5.

¹⁷ Bull. CE 10/89, s. 118.

¹⁸ Chodzi o Parlament Europejski wybrany w wyborach 15-18 czerwca 1989 r., na 5-letnią kadencję 1989-1994.

¹⁹ J.O.C.E., nr C 324 z 24 grudnia 1990, s. 115.

²⁰ Parlement européen, Doc. A3-47/90.

Oba dokumenty zgodnie potwierdzają, że zasada subsydiarności jest „złotą regułą federalizmu europejskiego” (*règle d'or du fédéralisme européen*) i stanowi ważny czynnik zrównoważonej repartycji uprawnień pomiędzy Wspólnotami a państwami członkowskimi. W konsekwencji tych dwóch raportów Parlament przyjął 12 grudnia 1990 r. Rezolucję dotyczącą podstaw konstytucyjnych Unii Europejskiej²¹. Artykuł 11 Rezolucji odwołuje się bezpośrednio do zasady subsydiarności, stanowiąc, że „Unia działa tylko w zakresie zadań, jakie zostały jej powierzone na mocy konstytucji i traktatów. W innych przypadkach podejmuje właściwą akcję tylko wówczas, kiedy jej wykonanie nie jest możliwe w ramach poszczególnych państw”²². Tekst rezolucji wskazuje na jeszcze jedną kwestię, która wydaje się istotna w kontekście gry interesów wokół zasady subsydiarności. Jej zastosowanie proponowano poddać podwójnej kontroli, politycznej i prawnej. Rada Ministrów Unii Europejskiej miałaby sprawować nadzór polityczny nad stosowaniem subsydiarności, zaś Trybunał Sprawiedliwości – odgrywający stopniowo coraz większą rolę jako trybunał konstytucyjny – pełniłby kontrolę prawną nad jej wykonaniem. Byłaby to zatem kontrola *a priori* i *a posteriori*, gwarantująca pełne respektowanie zasady pomocniczości. Gdyby Trybunał uznał, że projekt aktu nie spełnia wymogów subsydiarności, należałoby albo odrzucić rzeczony projekt, albo dokonać jego stosownej rewizji.

W czasie konferencji deputowanych parlamentów narodowych WE z udziałem przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, odbywającej się w Rzymie 27-30 listopada 1990 r., również potwierdzono, że „zasada subsydiarności powinna stanowić bazę konstytucyjną dla repartycji władzy pomiędzy Wspólnotami – z jednej strony a państwami członkowskimi – z drugiej”. Parlamentarzyści wskazali ponadto na potrzebę umieszczenia subsydiarności w preambule przyszłych traktatów europejskich, zanim Trybunał Sprawiedliwości zostanie postawiony przed koniecznością rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych pomiędzy państwami członkowskimi i Wspólnotami²³.

Komisja Europejska była również zwolennikiem wprowadzenia subsydiarności do prawa wspólnotowego. Zajmując się weryfikacją projektu przyszłej unii politycznej, wyraziła 21 października 1990 r. pozytywną opinię na temat wpisania tej zasady do *acquis communautaire*²⁴.

Europejski dyskurs polityczny został więc bardzo szeroko zdominowany przez tę kwestię, która zresztą była niemożliwa do oddzielenia od koncepcji federalizmu. W przededniu spotkania Rady Europejskiej w Maastricht dominowały dwie tendencje: zdaniem jednych do traktatu należało wpisać jeden prosty artykuł

²¹ J.O.C.E., nr C 19 z 28 stycznia 1991.

²² *Ibidem.*, s. 68.

²³ Bull. CE 11/90, punkty 1.1.1 i 2.3.4.

²⁴ Bull. CE 10/90, punkt 1.1.5.

wprowadzający zasadę subsydiarności w sposób ogólny, inni zaś opowiadali się raczej za stworzeniem pełnej listy kompetencji konkurencyjnych. Twórcy Traktatu o Unii Europejskiej skorzystali ostatecznie z pierwszej z tych możliwości.

ROLA I ZNACZENIE TRAKTATU Z MAASTRICHT

Uwieńczeniem zabiegów o wprowadzenie zasady subsydiarności do katalogu prawa wspólnotowego było sformułowanie artykułu 3B Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, znowelizowanego przez zapisy Traktatu o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r. (z datą wejścia w życie – 1 listopada 1993 r.). Do zasady subsydiarności odwołuje się w sposób następujący:

- „Wspólnota działa w ramach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem i celów w nim wyznaczonych”;
- „W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą one zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę”;
- „Żadne działanie Wspólnoty nie wykroczy poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym Traktacie”²⁵.

Poza tym Traktat o Unii Europejskiej odnosi się do zasady subsydiarności w swojej preambule oraz dwukrotnie w Postanowieniach wspólnych. W preambule wyrażono gotowość sygnatariuszy do „tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi, zgodnie z zasadą subsydiarności”. Z kolei zgodnie z artykułem A: „Niniejszy Traktat stanowi nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane na szczeblu jak najbliższym obywatelowi...”, a artykuł B stanowi, iż „cele Unii będą osiągnane w oparciu o niniejszy Traktat, zgodnie z przewidzianymi w nim warunkami i harmonogramem, poszanowaniem zasady subsydiarności określonej w artykule 3B Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską”.

Zasięg omawianego artykułu 3B jest oczywiście ograniczony do dziedzin, w których Wspólnota nie ma wyłącznych kompetencji. Takie wyłączne kompetencje posiada zaś Wspólnota w prawie wszystkich kwestiach dotyczących rynku wewnętrznego, w tym: polityce handlowej, eliminacji przeszkód w funkcjonowaniu podstawowych wolności (swobody przepływu towarów, usług, osób i kapitałów),

²⁵ *Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej*, w: *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, Scholar, Warszawa 1994, s. 13-14.

organizacji rynków rolnych, reguł konkurencji, ochronie zasobów rybnych, a także odnośnie do podstawowych elementów polityki transportowej²⁶.

Poza dziedzinami, w których Wspólnota cieszy się wyłącznymi prerogatywami, pierwszeństwo kompetencyjne należy do państw członkowskich.

Artykuł 3B ust. 1 stanowić może emanację zasady przyznanych uprawnień (*conferred power doctrine*), w myśl której Wspólnota może podejmować działania jedynie w ramach uprawnień przyznanych jej w Traktacie i dla realizacji celów w nim wyznaczonych. Zapis ten uniemożliwia Wspólnocie uzasadnienie konieczności działania, powołując się na zasadę subsydiarności, w sytuacji, gdy będzie to sprzeczne z postanowieniami ustępu 1.

Tymczasem interpretacja ust. 2 skłania do konstatacji, że celem zasady subsydiarności nie jest poszerzenie zakresu kompetencji Wspólnoty, które są ściśle sprecyzowane w Traktacie i o których przestrzeganiu przypomina *de facto* artykuł 3B, ust. 1. Kwestia zastosowania zasady subsydiarności pojawi się zatem w wypadku zaistnienia sporu dotyczącego następujących problemów: przez kogo (Wspólnota czy państwa członkowskie), w jakim zakresie (stwierdzenie proporcjonalności zamierzonych działań do postulowanych celów) oraz w jaki sposób (rozporządzenie, dyrektywa czy zalecenie) mają być wykonane zadania ujęte w Traktacie. W konsekwencji zasada subsydiarności nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej aktów wydawanych przez instytucje europejskie. Jest ona jednak bardzo istotna z punktu widzenia procesu decyzyjnego²⁷.

Natomiast ust. 3 art. 3B odnosi się przede wszystkim do kwestii takich jak:

- wyłączna właściwość Wspólnoty Europejskiej,
- skuteczność działań podejmowanych przez Wspólnotę w odniesieniu do działań państw członkowskich,
- proporcjonalność proponowanych działań w stosunku do zamierzonych celów.

Po wprowadzeniu do traktatu zasady subsydiarności pojawiła się kwestia konsekwencji praktycznych wynikających z jej inkorporacji do prawa wspólnotowego. Problematyka ta stała się przedmiotem obrad podczas kolejnych sesji Rady Europejskiej, które odbywały się w Birmingham, Edynburgu, Kopenhadze i Brukseli²⁸.

Rada Europejska w Birmingham (16 października 1992 r.) w konkluzjach generalnych potwierdziła konieczność podejmowania decyzji we Wspólnotach „możliwie jak najbliżej obywatela” oraz wskazała, że „zasada subsydiarności

²⁶ Por. P. Maillot, *Subsidiarité: quel contenu, quelle ampleur, quelle portée? Un éclairage économique*, w: P. Maillot (red.) *Trois défis de Maastricht: convergence, chésion, subsidiarité*, Paris 1993, s. 109 i nast.

²⁷ M. Sendrowicz, *Subsidiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej*, w: D. Milczarek (red.) *Subsidiarność*, Warszawa 1998, s. 64-65.

²⁸ J.-L. Clergerie, *op.cit.*, str. 98-102.

stanowi niezbędny element procesu integracji europejskiej, który powinien się dokonywać przy poparciu obywateli państw członkowskich”²⁹. Konkluzje te zostały później włączone do tekstu wydanego 27 października 1992 r. „Stanowiska Komisji Europejskiej w kwestii praktycznego zastosowania zasady subsydiarności”. Dodano tam również sformułowanie, iż jej zastosowanie „nie powinno naruszać równowagi instytucjonalnej we Wspólnotach”³⁰.

Rada Europejska zgromadzona w Edynburgu w dniach 11-12 grudnia 1992 r., przyjęła „Ogólne stanowisko w sprawie realizacji zasady subsydiarności i zastosowania artykułu 3B Traktatu o WE”³¹. Dokument ten zawiera dość szczegółową interpretację wspomnianego artykułu oraz wytyczne w kwestii badania zgodności propozycji działań Wspólnoty z jego postanowieniami. Podejmuje on próbę sprecyzowania obowiązków poszczególnych instytucji WE wynikających z zasady subsydiarności.

Rada Europejska przedstawiła również propozycje zmodyfikowania niektórych istniejących przepisów oraz wprowadzenia nowych. Zaproponowano zarazem zawarcie międzyinstytucjonalnego porozumienia na temat współpracy w przestrzeganiu zasady subsydiarności pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Wspólnot Europejskich.

Zapowiedziano także podejmowanie przez Komisję szerszych konsultacji poprzedzających złożenie każdej propozycji legislacyjnej, w tym konsultacji z państwami członkowskimi. Komisja, zgodnie z przyjętą procedurą, została zobowiązana do uzasadniania zgodności jej inicjatyw legislacyjnych z zasadą subsydiarności, a w przypadkach, kiedy zostanie to uznane za konieczne – powinna dołączyć do swych propozycji memorandum wyjaśniające. Ponadto Komisja została zobowiązana do przedkładania Radzie Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu, za pośrednictwem Rady ds. Ogólnych, corocznych raportów na temat przestrzegania w Unii Europejskiej zasady subsydiarności.

W „Ogólnym stanowisku” stwierdzono ponadto, że zasada subsydiarności nie odnosi się do uprawnień przyznanych Wspólnocie Europejskiej na mocy Traktatu o WE, nie może też podważać prymatu prawa wspólnotowego nad narodowym.

Na szczycie Unii Europejskiej w Edynburgu państwa członkowskie uznały subsydiarność za koncepcję dynamiczną. Stworzyło to możliwość rozszerzenia zakresu działań Wspólnoty w przypadkach, kiedy okoliczności tego wymagają, i odwrotnie – ich ograniczenie lub przerwanie, kiedy nie znajdują dłużej uzasadnienia.

W niecały rok po tym spotkaniu, 25 października 1993 r., Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich przyjęły w Luksemburgu dwa dokumenty: Międzyinstytucjonalną deklarację o jawności i subsydiarności oraz

²⁹ Bull. CE 10/92.

³⁰ „Revue Trimestrielle du Droit Européen” n° 28, octobre-décembre 1992, s. 729.

³¹ Bull. CE 12/92, s. 14.

Porozumienie międzyinstytucjonalne dotyczące procedur zastosowania zasady subsydiarności³². Dokumenty te uznano za kolejny etap na drodze do precyzyjniejszego zastosowania subsydiarności w procesie decyzyjnym, wskazując na pewne *novum*, jakim było stwierdzenie, iż „wszystkie akty wydane przed zapisaniem zasady subsydiarności w traktacie powinny być zbadane pod kątem swojej zgodności z literą tej zasady”³³.

ZASADA SUBSYDIARNOŚCI W UJĘCIU PRAKTYCZNYM –
PROBLEMY WYNIKAJĄCE Z JEJ ISTNIENIA
W EUROPEJSKIM PRAWIE WSPÓLNOTOWYM

Zastosowanie zasady subsydiarności pozwoliło Wspólnotom ograniczyć centralistyczny sposób podejmowania decyzji. Zmniejszono wpływ brukselskiej biurokracji na kierowanie sprawami, których lepsze rozwiązanie mogłoby nastąpić na szczeblu narodowym lub też lokalnym. Traktatowe zapisanie subsydiarności wydawało się niezbędne dla pełnego zagwarantowania, iż integracja będzie się dokonywać przy pełnym uwzględnieniu specyfiki krajów Starego Kontynentu³⁴.

Subsydiarność, przy całej swojej złożoności, jest raczej „zasadą filozoficzną i polityczną aniżeli typowo prawną. Stąd właśnie biorą się tak liczne problemy z jej praktycznym zastosowaniem”³⁵. W związku z tym powstaje pytanie o standardy, jakie należy uwzględniać w celu właściwego jej realizowania³⁶. W literaturze przedmiotu spotykać można zarówno opinie tych, którzy twierdzą, że dzięki subsydiarności samowładztwo Brukseli zostanie ograniczone na rzecz nie tylko samych państw narodowych, ale przede wszystkim na rzecz wspólnot samorządowych niższego szczebla, czyli regionów oraz społeczności lokalnych, jak i tych, którzy uważają, że subsydiarność otwiera szeroką drogę do niepohamowanego rozrostu kompetencji urzędów centralnych Unii Europejskiej. Jako zagrożenie wskazuje się chociażby fakt, że kompetencje Wspólnot zostały w traktatach sformułowane w sposób wyraźny, podczas gdy kompetencje państw uznaje się za pierwotne i traktuje jako pewną oczywistość³⁷. Tymczasem wobec faktu, że Wspólnota rozrasta się i wytycza przed sobą nowe zadania, możliwość rozszerzania

³² Bull. CE 10/93, punkty 1.6.1.

³³ N. Levrat, *Les collectivités territoriales et l'Union européenne – dimension juridique*, ed. Presses Universitaires de Bruxelles, Bruxelles 2000, s. 50 i nast.

³⁴ Por. Ch. Millon-Delsoi, *op.cit.*, s. 108 i nast.

³⁵ G. Strozzi, *Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: une énigme et beaucoup d'attentes*, „Revue trimestrielle du droit européen”, année 30, juillet-septembre 1994, s. 380.

³⁶ Ch. Degryse, *Dictionnaire de l'Union européenne*, ed. De Boeck Université, Bruxelles 1995, s. 465.

³⁷ Por. Dodatek do „Libération” z 31 sierpnia 1992, tekst Traktatu z Maastricht analizowany szczegółowo przez Elisabeth Guigou i Philippe'a Seguire'a, s. 4.

jej kompetencji jest bardzo prawdopodobna. Są to argumenty często przytaczane w dyskusjach dotyczących zasady subsydiarności, choć nie są one oczywiście jedyne.

Wskazuje się również na problemy z interpretacją zapisów o ocenie efektywności wykonania określonych zadań. Kto jest w pełni kompetentny, by stwierdzić, że dana kwestia może być lepiej zrealizowana na poziomie lokalnym, regionalnym, a nie na szczeblu wspólnotowym? Oczywiście nie mogą to być same państwa członkowskie, gdyż nie mogą osądzać w swojej własnej sprawie. Skoro zatem istnieje konieczność podjęcia wyboru pomiędzy instytucjami Wspólnoty a państwami członkowskimi, decyzja powinna zostać podjęta wspólnie. Odpowiednim do tego forum wydaje się być Rada Unii Europejskiej, natomiast Komisja, która jest wyrazicielem ogólnych interesów Wspólnot, winna przedstawiać propozycje Radzie, która po uwzględnieniu wszystkich aspektów sprawy mogłaby podjąć odpowiednią decyzję³⁸. Inną alternatywą mogłoby być powołanie specjalnego Komitetu Ekspertów, który zajmowałby się ocenianiem spraw pod kątem subsydiarności³⁹.

Poza tym wątpliwa pozostaje też sprawa rozmiarów stosowania interwencji, czyli kwestia proporcjonalności między zamierzonymi celami a użytymi środkami.

Mówi się przy tym wiele o „podejmowaniu decyzji jak najbliżej obywatela”. Należałoby z tego wnioskować, że to właśnie szczebel lokalny bądź też regionalny byłby najwłaściwszy, by to zalecenie realizować. Tymczasem bywa tak, że to rząd centralny decyduje o konkretnych działaniach, a nie ów najniższy szczebel. Nie jest to zgodne z duchem zasady subsydiarności. Tutaj właśnie widać największy dylemat konstrukcji europejskiej. Pojawia się on już na początku Traktatu z Maastricht, w artykule A Tytułu I, gdzie zapisano, że „celem jest tworzenie coraz ściślejszej Unii narodów Europy, w ramach której decyzje będą podejmowane możliwie najbliżej obywatela”⁴⁰. Łatwo dostrzec, przeciwstawność tych dwóch sformułowań⁴¹. Należy jednak szukać sposobów wyjścia z tej sytuacji, tak aby wypracowane standardy zadowalały przede wszystkim obywateli, bo to w końcu oni tworzą to, co nazywa się „wspólną Europą”. Obywatele powinni sami podejmować decyzje, których rezultaty będą dla nich bezpośrednio odczuwalne. „W ten sposób w świadomości stworzy się bezpośrednie poczucie związku pomiędzy sferą decyzji i ich praktycznych konsekwencji. Jest to podstawa, która sprzyjać będzie budzeniu się właściwej tożsamości europejskiej”⁴².

³⁸ P. Mathijsen, *Subsidiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych*, w: *Subsidiarność...*, s. 77.

³⁹ Por. K. Gretschnann, *Le principe de subsidiarité en droit communautaire*, „Les Petites affiches” 1 VII 1992.

⁴⁰ *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo...*, s. 13-14.

⁴¹ Ch. Millon-Delsol, *op.cit.*, s. 112.

⁴² Por. V. Constantinesco, *La distribution des pouvoirs entre la Communauté et ses Etats membres: l'équilibre mouvant de la compétence législative et le principe de subsidiarité*. Rapport au colloque de Bruges des 28 et 30 juin 1990, s. 38.

Georges Vandensanden uważa, że „zasada subsydiarności nada przede wszystkim pierwszeństwo działaniu państwom członkowskim Unii, a także ich organom zdecentralizowanym, czyli *nota bene* wspólnotom terytorialnym”. Jego zdaniem nie należy zbytnio obawiać się nadużyć z tytułu istnienia zasady subsydiarności, gdyż byłoby to wbrew zdrowemu rozsądkowi i kłóciło się z dotychczasowymi praktykami stosowanymi w procesie decyzyjnym⁴³. Tymczasem Girolamo Strozzi sądzi, że „pewną przeszkodą na drodze do stosowania subsydiarności na szczeblu niższym niż narodowy może być różnorodność sytuacji prawnych dotycząca struktur wewnątrzpaństwowych”⁴⁴. Chodzi przede wszystkim o zróżnicowanie statusu terytorialnego wewnątrz państw członkowskich, czyli o kwestię federalizmu bądź unitaryzmu.

SUBSYDIARNOŚĆ A LEGITYMIZACJA UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzanie zasady subsydiarności do prawa europejskiego trwało dość długo. Sam zapis traktatowy nie uregulował sprawy do końca, a umożliwił jedynie liczne, czasami kontrowersyjne, interpretacje tej zasady. Było to przyczyną wykonywania subsydiarności jako wygodnego hasła-emblematu, by zrzucić odpowiedzialność za niektóre decyzje bądź na organy wspólnotowe oskarżając je o to, że interweniują tam, gdzie nie powinny, bądź – obwiniać państwa za to, że podjęły nieudolne działania na własną rękę zamiast działać wspólnie i skutecznie. Wydaje się, że tylko orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie mogą doprowadzić do wypracowania określonych standardów.

Należy ponadto pamiętać, że wprowadzenie subsydiarności do polityki Wspólnot Europejskich stanowi efekt gry interesów pomiędzy władzami narodowymi a Brukselą. Jej istnienie stanowi odpowiedź na deficyty demokratyczne i przerosty biurokracyzmu europejskiego. Subsydiarność oznacza „podejmowanie decyzji jak najbliżej obywatela”, umożliwia skuteczne działanie na poziomie społeczności lokalnych i regionalnych. Zwiększa się tym samym legitymizacja poczynań Unii Europejskiej. Obywatele sami mogą decydować o tym, co się dzieje wokół nich. Nikt nie narzuca im niczego odgórnie. Natomiast w przypadku, gdy realizacja określonego działania przekracza możliwości danej społeczności, tam może wkroczyć Unia i wspomóc mieszkańców.

Dzięki takiemu podziałowi ról i kompetencji działanie Unii Europejskiej staje się bardziej zrozumiałe i przejrzyste. Powstaje przekonanie, że władza w Brukseli to nie jakiś odległy rządca, który wtrąca się we wszystkie sprawy, ale partner, na którego można liczyć w trudnej sytuacji. Wiadomo bowiem, że gdy taka zaistnieje,

⁴³ G. Vandensanden, *Considérations sur le principe de subsidiarité*, w: *Mélanges Velu*, ed. Bruylant, Bruxelles 1992, s. 196.

⁴⁴ G. Strozzi, *op.cit.*, s. 384.

przyjdzie on z pomocą i posłuży najlepiej jak to będzie możliwe. W ten właśnie sposób najbardziej dobitnie realizuje się zasadę „Unii blisko obywatela”.

Korzystają z tego również rządy i parlamenty narodowe, które nie mogą teraz skarżyć się na odbieranie im suwerennych kompetencji przez Unię. W dziedzinach nie zastrzeżonych dla Wspólnoty państwa posiadają ciągle monopol na działanie. Zawsze jednak mogą liczyć na wsparcie w tym zakresie ze strony władz w Brukseli.

Subsydiarność jest ciągle koncepcją dynamiczną. Sposób jej definiowania oraz zastosowania jest obecnie przedmiotem prac Konwentu do spraw przyszłości Unii Europejskiej. W październiku 2002 r. konwent zajmował się kwestią monitorowania i przestrzegania zasady subsydiarności⁴⁵. Zaproponowano m.in., aby Komisja Europejska była zobowiązana do każdorazowego dołączania do propozycji aktu prawnego „arkusza subsydiarności”, który umożliwiałby Radzie i Parlamentowi Europejskiemu ocenę propozycji legislacyjnej pod kątem jej zgodności z zasadą subsydiarności. Pojawiła się także propozycja, aby włączyć parlamenty narodowe do kontroli przestrzegania zasady subsydiarności poprzez stworzenie specjalnej procedury konsultacji w ramach mechanizmu decyzyjnego.

To wszystko pokazuje, że Unia Europejska wciąż dąży do udoskonalania własnego sposobu działania. Podejmuje wciąż nowe kroki w kierunku zwiększenia przejrzystości i demokratyzacji metod zarządzania. Subsidiarność jest doskonałym dowodem na to, że przy dobrej woli udaje się stworzyć skuteczny mechanizm *multi level governance*. Jest to także skuteczna odpowiedź Unii na zarzuty istnienia deficytów demokratycznych w procedurach decyzyjnych.

⁴⁵ Raport Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP z dnia 17 października 2002 r.