

Maria Ewa Szatlach

Równowaga między rozszerzeniem wzrostu uprawnień Unii Europejskiej przy jednoczesnym zachowaniu narodowej kontroli w strefach wyznaczonych przez zasadę subsydiarności

W studium zatytułowanym „Długoterminowe implikacje rozszerzenia Unii Europejskiej”, opracowanym w 1999 r. przez premiera Giuliano Amato dla Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji, autor podkreśla, że „...obecne trendy świadczą o tym, iż Europa ewoluuje w kierunku złożonego, wielopoziomowego ustroju, w którym zadania dzielone są pomiędzy Unię, państwa członkowskie i szczebel ponadpaństwowy zgodnie z **zasadą subsydiarności**. Z tego względu legitymizacja Unii Europejskiej jest ściśle związana ze skutecznością wykonywania zadań uważanych za leżące we wspólnym interesie i najlepiej wypełniane wspólnymi siłami”¹.

1. Zasada subsydiarności w Unii Europejskiej

Wzrost zainteresowania zasadą subsydiarności jest naturalną konsekwencją działań Wspólnoty w latach wcześniejszych, kiedy to zbyt dużo nadziei pokładano w zalecanych zharmonizowanym porządku prawnego Wspólnoty. Zbyt duża „gorliwość” w harmonizowaniu prawa wspólnotowego wywoływała opory ze strony państw członkowskich i narodowych parlamentów, w odczuciu których odbierano im zbyt dużo kompetencji legislacyjnych bez zapewnienia w zamian odpowiedniej kontroli parlamentarnej na szczeblu Wspólnoty².

Zasada subsydiarności nie budziła większego zainteresowania w latach 50. w okresie tworzenia trzech Wspólnot³. Prof. P. Ch. Muller-Graff, znawca zagadnień europejskich, stwierdził, że Wspólnoty „nie były utworzone po to, aby każde państwo członkowskie, wypełniając swoje własne zadania, tym samym dążyło do samodzielnej realizacji celów każdej ze Wspólnot. Idea subsydiarności nie mogła przyjść do głowy twórcom Wspólnot, ponieważ ich celem była zinstytucjonalizowana i sformalizowana integracja obszarów aktywnej polityki ekonomicznej uprzednio regulowanych w sposób oddzielny i izolowany na poziomie poszczególnych państw”⁴.

Prawdziwe zainteresowanie pojęciem subsydiarności nastąpiło w momencie jej przywołania *expressis verbis* w Traktacie o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r. i zdefiniowania dla potrzeb tego traktatu jako zasady, na której miałyby opierać się proces

¹ A. M. Di Lusignano, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność narodowa*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 38–39.

² M. Sendrowicz, *Subsidiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, Warszawa 1998, s. 56.

³ A. Follesdal, *Survey Article: Subsidiarity*, „Journal of Political Philosophy”, June 1998.

⁴ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w Traktatach z Maastricht i Amsterdamskim*, Warszawa 2000, s. 57.

tworzenia „coraz to ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi”⁵.

Idea subsydiarności odrodziła się za sprawą trzech powiązanych ze sobą przyczyn:

- tworzenia Europy jako politycznej całości;
- zakwestionowania opiekuńczej koncepcji państwa na Zachodzie wskutek pauperyzacji sektora publicznego i zamierania poczucia obywatelskiego;
- upadku totalitaryzmu na Wschodzie oraz rozpadu Związku Radzieckiego⁶.

Idea subsydiarności w świetle powyższych wydarzeń usiłuje odpowiedzieć na zasadnicze pytanie dotyczące zharmonizowania wymogu autonomii z koniecznością władzy politycznej i generalnie posiada dwa aspekty:

- negatywny – władza w ogóle, a państwo w szczególności nie powinno przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu ich działań;
- pozytywny – misją każdej władzy jest pobudzanie, podtrzymywanie, a ostatecznie w razie potrzeby, uzupełnianie wysiłków tych podmiotów, które są niesamowystarczalne.

Historyczni prekursorzy idei subsydiarności wskazują, w jaki sposób powstanie nowej władzy może stanowić odpowiedź na niedostatki władz istniejących, które, paradoksalnie, uznając władzę wyższą, starają się same umocnić, a nie osłabić. Państwa europejskie tworzą władzę ponadnarodową właśnie po to, by rozwiązać problemy, z którymi z osobna sobie nie radzą, a poczucie tożsamości kulturowej stwarza warunki i atmosferę dla tych przemian⁷. Przekonaniu o istnieniu „dobra ogólnego”, które wyrasta ponad „dobro wspólne” każdej z grup składowych, towarzyszy jednakże chęć zachowania autonomii tych grup. Przynależność do większej wspólnoty przyczynia się do umocnienia wspólnot narodowych czy wspólnot najbliższego otoczenia, gdyż odsłania ich często zapomniane fundamenty⁸. W trakcie powstawania Wspólnoty idea subsydiarności służyła uzasadnieniu i zagwarantowaniu autonomii grup składowych, a także o przypomnieniu wymogów wspólnego interesu ogólnego, będącego głównym powodem zainicjowania procesu europejskiej integracji⁹.

W tekstach, które tworzyły podstawy Wspólnoty, odwoływanie się do idei subsydiarności, bez nadawania jej rangi jednej z podstawowych zasad prawa wspólnotowego, pojawiało się już od dawna. Już w 1952 r. w traktacie założycielskim Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali artykuł 5 przewidywał dla Wspólnoty „interwencje ograniczone”, zgodne z kryterium konieczności: „Wspólnota podejmuje bezpośrednie działania dotyczące produkcji i rynku tylko wtedy, gdy wymagają tego okoliczności” i „przy użyciu ograniczonego aparatu administracyjnego, w ściślejszej współpracy z zainteresowany-

⁵ Tamże, s. 8.

⁶ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 6–9.

⁷ Zobacz: A. Follesdal, dz.cyt.

⁸ W encyklice *Centesimus annus* papież Jan Paweł II przypomniał aktualne zasady subsydiarności i stwierdził, że należy stosować ją w życiu każdej społeczności: „począwszy od małżeństwa i rodziny, poprzez wspólnotę narodową i państwową, aż po rozmaite formy współżycia i współdziałania między-narodowego – W. Łużyński, *Państwo pomocnicze. Nauczanie Jana Pawła II*, Lublin 2001, s. 80–87.

⁹ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, dz.cyt., s. 92.

mi¹⁰. W artykule 189 traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r. zaproponowano by władze Wspólnoty posługiwały się, gdzie to możliwe, dyrektywami w taki sposób, aby „pozostawić władzom narodowym wybór środków”, mniej zaś zarządzeniami, które centralizują działanie. Oznaczało to uznanie zasadności możliwie najszerszej autonomii i ograniczenia władzy do tego, co konieczne.

Jako zasada idea subsydiarności zajmowała obecne miejsce w porządku prawnym Wspólnot Europejskich bardzo powoli. Po raz pierwszy w dorobku politycznym Wspólnot Europejskich do idei subsydiarności odniósł się raport Leo Tindemansa w 1975 r. Zaproponował on podział kompetencji przyszłej Unii Europejskiej na dwie części, uzgadnianą z państwami członkowskimi i ustalaną przez instytucje ponadnarodowe, oraz wprowadzenie do działań integracyjnych rozwiązań międzypaństwowych i ponadpaństwowych¹¹.

Początkowo zasada subsydiarności pojawiała się w sposób domyślny, bez wyraźnego jej wyrażenia w tekście prawnym, by po raz pierwszy zaistnieć w 1986 r. w Jednolitym Akcie Europejskim. Awans zasady subsydiarności do rangi prawnej Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej nastąpił dzięki odniesieniom w Traktacie z Maastricht do federalizmu, z którym zasada subsydiarności jest ściśle związana¹².

Zasada ta pozostaje jednym z najbardziej oryginalnych elementów wniesionych przez Traktat z Maastricht, a zarazem jednym z jego najbardziej kontrowersyjnych postanowień¹³. Podpisanie 2 października 1997 r. Traktatu Amsterdamskiego nie położyło kresu dyskusjom na temat treści i znaczenia zasady subsydiarności, ponieważ tak sformułowanie prawne, jak i konsekwencje jej zastosowania każą widzieć w niej raczej zasadę polityczną, mimo stanowiska Trybunału Sprawiedliwości, określającego ją jako zasadę prawną. Ogłoszony na mocy Traktatu Amsterdamskiego protokół dotyczący zastosowania zasady subsydiarności legitymizuje postanowienia wielu dokumentów z okresu po wejściu w życie Traktatu z Maastricht. Artykuł 36 Traktatu pozostaje niezmienny (poza tym, że otrzymuje nową numerację: artykuł 5).

W obu Traktatach, z Maastricht i Amsterdamskim, zasada subsydiarności figuruje jako zasada o charakterze prawnym, podczas gdy jej treść ma charakter ze swej natury polityczny. Jest to związane przede wszystkim z dwukierunkowością celów i priorytetów, jakie państwa członkowskie wyznaczyły w Maastricht dla rozwoju Unii Europejskiej:

- z jednej strony chodzi o jak najściślejsze włączenie obywateli Unii w proces podejmowania decyzji wspólnotowych w celu ich identyfikacji z Unią (wyraża się to

¹⁰ Ch. Millon-Desdol, *Zasada pomocniczości*, dz.cyt., s. 98.

¹¹ K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 225–228. Raport Tindemansa proponował zwiększenie roli i ponadnarodowego charakteru władz planowanej Unii Europejskiej. Zakładał zwiększenie uprawnień Parlamentu Europejskiego, opowiadał się za wprowadzeniem wyborów bezpośrednich do Parlamentu, zakładał zdynamizowanie działań i rozszerzenie uprawnień Rady Europejskiej i zwiększenie uprawnień Komisji Europejskiej. W pracach Rady zaproponował przyjęcie zasady głosowań większościowych.

¹² E. Popławska, dz.cyt., s. 27. Zasada subsydiarności znajduje swój najpełniejszy wyraz na płaszczyźnie ściśle politycznej w organizacji federalnej. Zasadnicza kwestia, podejmowana przez każdą konstytucję federalną, dotyczy podziału kompetencji, to znaczy ustalenia, do jakiego punktu instancje bezpośrednio zaangażowane mogą wypełniać przypadające im zadania, a w konsekwencji ustalenia, jakie zadania przypadają instancjom suwerennym. Zob. T. O. Hueglin, *Federalism, Subsidiarity and the European Tradition: Some Clarifications*, „Telos”, Summer 1994.

między innymi w ustanowieniu instytucji obywatelstwa europejskiego i wynikających stąd uprawnień dla obywateli);

- z drugiej strony poszerza się jednocześnie obszar tych kompetencji Wspólnoty, które wchodzą w dziedziny bezpośrednio dotyczące codziennego życia obywateli Unii.

Traktat o Unii Europejskiej nie rozwiązuje jednak problemu o podstawowym znaczeniu dla realizacji obu powyższych celów, ani nie ustanawia jasnych i wyraźnych kryteriów podziału kompetencji między państwa członkowskie (czyli szczebel krajowy) a Wspólnotę. Dlatego też nie jest w stanie uchronić państw członkowskich przed ekspansywnym działaniem instytucji i organów wspólnotowych. Naturalną reakcją państw Wspólnoty jest irytacja i pojawiające się coraz częściej postulaty uwzględniania ich głosu, za pośrednictwem krajowych organów władzy, w procesach decyzyjnych Wspólnoty¹⁴.

Do katalogu prawa wspólnotowego zasadę subsydiarności wprowadził artykuł 3b Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, zwanego Traktatem Rzymskim¹⁵. Artykuł ten pojawił się na mocy nowelizacji, wprowadzonej do Traktatu Wspólnoty Europejskiej przez Traktat o Unii Europejskiej. Artykuł 3b stanowi:

- (ustęp 1) „Wspólnota działa w ramach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem i celów w nim wyznaczonych”;
- (ustęp 2) „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 realizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę”;
- (ustęp 3) „Żadne działanie Wspólnoty nie wykroczy ponad to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym Traktacie”¹⁶.

Analogiczny zapis znajduje się także w Preambule Traktatu o Unii Europejskiej oraz dwukrotnie w „Postanowieniach wspólnych”. W preambule traktatu wyrażono gotowość kontynuowania „procesu tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi, zgodnie z zasadą subsydiarności”¹⁷. Natomiast w „Postanowieniach wspólnych” w artykule „A” nawiązano do subsydiarności w sposób pośredni, powtarzając sformułowania z preambuły o podejmowaniu decyzji „na szczeblu jak najbliższym obywatelowi”, zaś w artykule „B” potwierdzono, że realizacja celów postawionych Unii Europejskiej nastąpi „z poszanowaniem zasady subsydiarności”.

¹³ E. Popławska, dz.cyt., s. 80–81.

¹⁴ Tamże, s. 81.

¹⁵ Układ ten w chwili podpisywania 25 marca 1957 r. nosił nazwę „Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej”. Aktualna nazwa „Traktat o Wspólnocie Europejskiej” weszła w życie wraz z Traktatem z Maastricht.

¹⁶ Z. Brodecki, M. Dereziński, *Prawo integracji europejskiej. Zarys wykładu z wyborem źródeł*, Sopot 1999, s. 40–41.

¹⁷ A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (oprac.), *Dokumenty europejskie*, t. I, Lublin 1996, s. 359.

Próba wykładni zastosowania zasady subsydiarności w praktyce została podjęta w dokumencie znanym jako „Aneks edynburski” podczas spotkania Rady Europejskiej w Edynburgu w dniach 11–12 grudnia 1992 r. Przyjęte tam stanowisko podkreślało, że zasada subsydiarności „gwarantuje poszanowanie narodowej tożsamości państw członkowskich i stoi na straży ich uprawnień”¹⁸. Na konferencji edynburskiej podkreślono również, że „subsidiarność jest koncepcją dynamiczną i powinna być stosowana zgodnie z celami określonymi w Traktacie. Pozwala ona na rozszerzenie zakresu działań Wspólnoty w przypadkach, gdy wymagają tego okoliczności i odwrotnie, pozwala na ich ograniczenie lub przerwanie, gdy nie znajdują już dłużej uzasadnienia”¹⁹.

2. Ograniczenia w stosowaniu zasady subsydiarności

Subsidiarium (łac.) oznacza „pomoc, wsparcie, siły rezerwowe”. W samym tym pojęciu kryje się już pewna celowość przypisana władzy politycznej²⁰. Wyłanianą jest ona celowo, aby pomagać członkom społeczeństwa w realizacji ich własnych celów, a nie po to, aby zapewnić utrzymanie porządku wyższego rzędu²¹.

Wprawdzie idea subsydiarności jest dość przejrzysta, znacznie trudniejsza jest jej praktyczna interpretacja, ponieważ powołują się na nią zarówno zwolennicy federalizmu, jak też obrońcy „Europy ojczyzn”, czyli państw suwerennych²². Zasada subsydiarności często postrzegana jest jako wyraz kompromisu politycznego, osiągniętego w sporze pomiędzy zwolennikami obu koncepcji. Dla euroentuzjastów jest ona pewną gwarancją umocnienia i potwierdzenia kulturowej, politycznej i ekonomicznej odrębności państw członkowskich. Eurosceptycy zaś wiążą ją z nadzieją na utrzymanie narodowej kontroli nad wykonywaniem zadań Wspólnoty zawartych w Traktacie Amsterdamskim²³. Silni członkowie Unii Europejskiej – Wielka Brytania i Niemcy uważają, że zasada subsydiarności powinna pełnić funkcję ograniczającą władzę Wspólnoty. Natomiast mniejsze i słabsze państwa stoją na stanowisku, że zasada subsydiarności zobowiązuje Wspólnotę do przejmowania tych zadań, które dotąd pozostawały w gestii poszczególnych państw, ponieważ zostaną one lepiej rozwiązane na szczeblu europejskim²⁴.

¹⁸ J. Justyński, *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2003, s. 131.

¹⁹ D. Milczarek, *Subsidiarność*, Warszawa 1998, s. 237–244.

²⁰ Idea subsydiarności zawiera odpowiedź na pytania: po co istnieje władza, jakim celom powinna służyć i jaką rolę powinna odgrywać. Do wszystkich odpowiedzi państwa członkowskie Unii Europejskiej dodają jeszcze jedną: władza ma na celu usunięcie pewnych niedostatków, z którymi borykają się w swym dążeniu do pełni rozwoju kraje europejskie, odpowiedzialne za swój los, lecz nie całkiem samowystarczalne. Władza nie powinna więc stanowić sobie celów innych niż celu 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 – Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, dz.cyt., s. 5.

²¹ Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, dz.cyt., s. 29.

²² B. Gaziński, *Unia Europejska*, Olsztyn 2002, s. 71–74.

²³ M. Sendrowicz, dz.cyt., s. 63.

²⁴ A. Dylus, *Idea subsydiarności a integracja Europy*, [w:] A. Dylus (red.), *Europa a fundamenty jedności*, Warszawa 1998, s. 101.

W dyskusjach nad temat subsydiarnością panuje przekonanie, że zasięg działania artykułu 3b jest ograniczony, ponieważ znajduje on zastosowanie tylko w tych dziedzinach, w których Wspólnota nie ma wyłącznych kompetencji. Wspólnota posiada wyłączność w następujących dziedzinach:

- polityka handlowa;
- ochrona zasobów rybnych;
- eliminacja przeszkód w funkcjonowaniu podstawowych wolności (wolności przepływu dóbr, pracowników, kadr zarządzających, usług, kapitału i wierzitelności);
- wspólna organizacja rolnictwa;
- podstawowe elementy polityki transportowej;
- ogólne zasady konkurencji²⁵.

Powyższe dziedziny są wyłączone spod zasady subsydiarności. Jest to dość duża grupa, obejmująca praktycznie cały rynek wewnętrzny, który jest podstawą działania Wspólnoty.

Kolejnym problemem związanym z zastosowaniem zasady subsydiarności jest fakt, że we Wspólnocie nie ma ona nic wspólnego z przypisywaniem uprawnień czy kompetencji jakimkolwiek organom lub instytucjom wspólnotowym, ponieważ prawo to jest zarezerwowane wyłącznie dla samych Traktatów. Innymi słowy, zasada ta znajduje zastosowanie tylko wtedy, kiedy pojawia się wątpliwość, kto ma podjąć działania przewidziane Traktatem – Wspólnota czy państwa członkowskie.

Kolejnym ograniczeniem zastosowania zasady subsydiarności jest interpretacja skuteczności działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Pojawia się pytanie, czy o skuteczności ma decydować Wspólnota, czy państwa członkowskie. Oczywiście nie mogą tego robić same państwa członkowskie, ponieważ nie mogą być one sędziami we własnej sprawie. Jeśli zachodzi konieczność wyboru między instytucjami Wspólnoty a państwami członkowskimi, to decyzja powinna zostać podjęta wspólnie. Cele i zadania, w których decyzje zostają podjęte wspólnie przy zastosowaniu zasady subsydiarności dotyczą następujących obszarów działania:

- zakazu stosowania między państwami członkowskimi opłat celnych, ograniczeń ilościowych w imporcie i eksporcie towarów oraz innych środków o ekwiwalentnych skutkach;
- wspólnej polityki handlowej;
- rynku wewnętrznego, charakteryzującego się zniesieniem między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału;
- środków dotyczących wjazdu i poruszania się osób po rynku wewnętrznym;
- wspólnej polityki w dziedzinie rolnictwa i rybołówstwa;
- wspólnej polityki transportowej;
- systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym;
- zbliżenia prawa państw członkowskich w zakresie wymaganym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego,

²⁵ P. Mathijsen, *Subsydiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, dz.cyt., s. 76.

- wspierania koordynacji polityki zatrudnienia w celu zwiększenia jej efektywności poprzez rozwijanie skoordynowanej strategii zatrudnienia;
- polityki społecznej obejmującej Europejski Fundusz Społeczny;
- wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej;
- polityki ochrony środowiska naturalnego;
- wzmocnienia konkurencyjności przemysłu Wspólnoty;
- wspierania badań naukowych i rozwoju techniki;
- zachęcania do tworzenia i rozwoju sieci transeuropejskich;
- przyczyniania się do wysokiego poziomu ochrony zdrowia;
- stwarzania warunków do podnoszenia jakości oświaty i szkolenia oraz pełnego rozwoju kultury w państwach członkowskich;
- polityki współpracy rozwojowej;
- stowarzyszenia państw i terytoriów zamorskich w celu zwiększenia wymiany handlowej i wspólnego stymulowania rozwoju gospodarczego i społecznego;
- przyczyniania się do wzmocnienia i ochrony konsumenta;
- wprowadzenia środków w dziedzinie energii, ochrony cywilnej i turystyki²⁶.

Według opinii znawców zagadnień wspólnotowych Unia Europejska może funkcjonować sprawnie jedynie według zasady subsydiarności. W rzeczy samej Wspólnoty powstały dlatego, że państwa członkowskie zastosowały właśnie zasadę subsydiarności, czyli przekazały część swych uprawnień instytucjom centralnym ponieważ były przekonane, iż niektórym zadaniom nie są w stanie skutecznie podołać we własnym zakresie.

Skoro subsydiarność jest we Wspólnocie zaakceptowaną koncepcją w fazie genetycznej oraz ogólnie przyjętą praktyką, to po co włączać ją do traktatu, jeśli i tak była już wykorzystywana? Otóż wydaje się nie ulegać wątpliwości, że powody wpisania zasady subsydiarności do traktatu są czysto polityczne. W trakcie rokowań poprzedzających podpisanie Traktatu z Maastricht rządy państw członkowskich Wspólnoty potrzebowały nośnej koncepcji na użytek opinii publicznej w swoich własnych krajach. Dotyczyło to zwłaszcza tych państw, w których przystąpienie do Unii wiązało się z okresowym zaostrzeniem problemów gospodarczych. Subsydiarność stanowiła zatem obietnicę, jaką uczyniły swoim obywatelom poszczególne rządy, zwrotu państwu części jego suwerennej władzy²⁷.

Do zapewnienia równowagi między uprawnieniami Wspólnoty a zachowaniem suwerennej władzy krajów członkowskich Unia Europejska potrzebuje nowego i precyzyjnego uporządkowania swoich kompetencji. Pytania o kompetencje to także pytania o demokrację. Czy rozszerzenie kompetencji Unii zapewni krajom członkowskim

²⁶ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowanie Polski do członkostwa*, Warszawa 2001, s. 25–27.

²⁷ P. Mathijsen, *Subsidiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, dz.cyt., s. 79. W wielu przypadkach obywatele Unii skarżą się na „panoszenie się Brukseli”, która swoimi rozporządzeniami, dyrektywami i decyzjami wydaje się każdego dnia dyktować to, co mają oni robić. To, czego ów obywatel nie jest świadom (a czego jego rząd mu nie powie) to fakt, że w rzeczywistości to rządy państw członkowskich, a nie „Bruksela” są źródłem wszystkich aktów prawnych.

bezpieczeństwo wobec powiększającego się przepływu kompetencji do Brukseli, nie wiadomo. Pojawiające się dyskusje nad przeniesieniem określonych kompetencji wspólnotowych na płaszczyznę narodową nie znajdują posłuchu²⁸.

Odnosnie podziału kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi a Wspólnotą warto przypomnieć dwie podstawowe zasady:

- Unia dysponuje tylko kompetencjami przydzielonymi, tzn. posiada tylko te kompetencje, które zostały jej bezpośrednio powierzone. W odróżnieniu od kompetencji państwowych kompetencje wspólnotowe nie mogą być domniemane: muszą wynikać z Traktatu. Regułą więc jest kompetencja państwowa, wyjątkiem zaś kompetencja wspólnotowa;
- drugą zasadą jest główny podział pomiędzy kompetencjami wyłącznymi a kompetencjami dzielonymi²⁹.

Traktat o Unii Europejskiej nie podaje definicji kompetencji wyłącznych. W wielu przypadkach kompetencje Unii rozumiane są intuicyjnie. Ilustrują to badania *Eurobarometru*, przeprowadzone pod koniec 1997 r. na zlecenie Komisji Europejskiej. Respondenci ankiety *Eurobarometru* odpowiadali na pytanie: „Czy decyzje powinny być podejmowane przez Unię czy rządy narodowe?”. Okazało się, że największym sukcesem Unii Europejskiej było osiągnięcie wspólnego bezpieczeństwa. Ośmiu na dziesięciu Europejczyków uważa, że utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa powinno być dla Unii sprawą pierwszorzędną. Europejczycy rozumieją potrzebę współpracy z krajami Trzeciego Świata oraz potrzebę wspólnych reakcji na nowe niebezpieczeństwa. Ponad 71 procent uważa walkę z narkotykami za obszar, który należy objąć wspólnymi decyzjami na poziomie europejskim, 68 procent jest za wspólną europejską polityką zagraniczną, 64 procent opowiada się za wspólnym europejskim działaniem w sprawie ochrony środowiska naturalnego oraz wspólną polityką imigracyjną³⁰. Ponad połowa badanych opowiedziała się za wspólną polityką dotyczącą badań naukowych i technicznych, wsparcia dla poszczególnych regionów, walki z bezrobociem i polityką walutową³¹.

Spontaniczne rozumienie zasady subsydiarności nie oznacza jednak, że Europejczycy pragną, aby każdy problem był rozwiązywany na szczeblu wspólnotowym. Wręcz przeciwnie, według tych samych badań aż 60 procent obywateli Unii chce, aby „Unia odpowiadała tylko za te sprawy, z którymi nie mogą poradzić sobie rządy narodowe”, czyli istotna jest dla nich ogólna tendencja zgodności co do szczebla podejmowania decyzji, a kontrowersje wywołują jedynie poszczególne zagadnienia szczegółowe³².

W latach 70. Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości powierzono zadanie dokonania wykładni kompetencji wyłącznych Wspólnoty. Analiza treści orzeczenia Trybunału pozwala na sformułowanie wniosku, że w momencie, w którym zaczyna się „strefa działania” Wspólnoty, kończy się władza państw członkowskich, czyli następu-

²⁸ J. M. Fiszer, *Unia Europejska a Polska. Dziś i jutro*, Toruń – Warszawa 2003, s. 59–60.

²⁹ F. Fries, *Spór o Europę*, Warszawa 1998, s. 52–53.

³⁰ *Eurobarometer: Public Opinion in the European Union*, Report nr 48, European Commission, Brussels 1998.

³¹ M. Leonard, *Europa odkryta na nowo*, Warszawa 1999, s. 46–47.

³² *Eurobarometer...*, dz.cyt.,

je odebranie państwowym członkowskim prawa do interwencji jednostronnej³³. Odebranie tego prawa nie oznacza, że państwa nie mogą ustanawiać w ogóle przepisów prawnych. Oczywiście mogą to robić, jeżeli Wspólnota wyraża na to zgodę lub nadzoruje działania narodowe.

Uczestnictwo w politykach Unii Europejskiej jest różne w zależności od ich natury i od samych państw członkowskich. Porozumienie z Schengen, strefa euro czy Unia Zachodnioeuropejska nie obejmują tych samych państw. Podobnie jak i to, że niektóre państwa są neutralne, a inne należą do NATO. Pojęcie kompetencji wyłącznej rozwinęło się na podstawie obowiązku realizacji Wspólnego Rynku, który został wyrażony w Traktacie w formie bezwzględnie wiążącej, między innymi przez ustalenie daty jego wprowadzenia w Jednolitym Akcie Europejskim.

Inne kompetencje Wspólnoty zwane są kompetencjami konkurencyjnymi lub dzielonymi, ponieważ składa się na nie podwójna odpowiedzialność tak państw członkowskich, jak i Wspólnoty w dążeniu do osiągnięcia wspólnych celów. Kompetencje dzielone występują wtedy, kiedy państwa członkowskie mogą jeszcze ustanawiać swoje własne prawa albo dlatego, że Wspólnota jeszcze nie przejęła danego obszaru działalności, albo dlatego, że dodatkowa działalność legislacyjna państw nie ma negatywnego wpływu na normy prawa wspólnotowego. Państwa członkowskie posiadają kompetencje we wszystkich dziedzinach nieprzydzielonych jednoznacznie Wspólnocie. Przejmowanie kompetencji państw przez Wspólnotę odbywało się przy pomocy dwóch ważnych czynników:

- po pierwsze, Trybunał Sprawiedliwości wspierał integrację poprzez tworzenie prawa wspólnotowego, obejmującego coraz więcej dziedzin życia gospodarczego i społecznego;
- po drugie, częste odwoływanie się do artykułu 235 Traktatu Rzymskiego, będącego pewnego rodzaju zaworem bezpieczeństwa, pozwalało Wspólnocie, na podstawie jednomyślnej decyzji Rady, na interwencje w dziedzinach nieprzewidzianych, kiedy okazywało się to konieczne dla sprawnego funkcjonowania Wspólnego Rynku (w ten sposób zainicjowano politykę ochrony środowiska naturalnego, energetyczną, naukową oraz politykę regionalną)³⁴.

Dyskusja nad ratyfikacją Traktatu z Maastricht ukazała brak jasnego podziału kompetencji między Wspólnotą a państwami członkowskimi, co pociąga za sobą trzy zasadnicze niedogodności³⁵:

- po pierwsze, niedostatecznie chroni państwa członkowskie przed ekspansjonizmem instytucji wspólnotowych, co wywołuje niezadowolenie opinii publicznej w poszczególnych krajach;
- po drugie, mnoży okazje do konfliktów, różnicy zdań lub zwykłych powtórek między legislacjami narodowymi i legislacją wspólnotową;
- po trzecie, wzmacnia nieprzejrzystość systemu wspólnotowego; dla obywateli staje się coraz mniej czytelne, co należy do kompetencji ich przedstawicieli narodowych, a co do Wspólnoty.

³³ M. Leonard, dz.cyt., s. 53.

³⁴ F. Fries, dz.cyt., s. 54.

³⁵ Tamże, s. 55.

Wprowadzenie w życie zasady subsydiarności od czasu Maastricht nadało jej konstytucyjny wymiar i umożliwiło pewien postęp w dziedzinie jej zastosowania³⁶. Odwoływanie się do zasad subsydiarności bynajmniej nie gwarantuje jej przestrzegania. Nawet jej formalna obecność w przepisach prawa europejskiego nie oznacza jeszcze, że można być spokojnym o realizację w konkretnym, jednoznacznym kształcie. Przeciwnie, wieloznaczność i niejasny status prawny tej zasady stwarza całkiem realne niebezpieczeństwo jej ideologicznego nadużycia. Pośpieszne i częste jej przywoływanie budzi pewne podejrzenia. Sceptycy w ogóle odmawiają zasadzie subsydiarności jakiegokolwiek politycznego i prawnego znaczenia³⁷. Według nich jest ona wyłącznie pustym zwrotem niezawierającym treści, prowadzącym raczej do niejasności prawnych albo wykorzystywanym w sposób zamierzony przez biurokrację europejską do ukrycia jej centralistycznych dążeń.

Wspólnota sformułowała trzy ogólne wytyczne, których zadaniem jest pomoc w określeniu, czy proponowane działania Wspólnoty są zgodne z zasadą subsydiarności w rozumieniu artykułu 3b:

1. czy istnieją podstawy prawne do ograniczanie działań Wspólnoty;
2. czy Wspólnota powinna podejmować działania, czyli czy przewidziane do osiągnięcia cele mogą być osiągnięte przez państwa członkowskie, czy też lepiej zrobi to Wspólnota;
3. określenie rodzaju i zakresu działań Wspólnoty:
 - działania podejmowane przez Wspólnotę powinny w maksymalny sposób pozostawiać prawo podejmowania decyzji na szczeblu krajowym,
 - Wspólnota, tam gdzie to jest niezbędne, powinna stanowić normy minimalne, dając swobodę państwom członkowskim w przyjęciu zaostrzonych wymagań,
 - przyjęte formy działania winny być możliwie najprostsze. Ustawodawstwo Wspólnoty powinno wkraczać tylko tam, gdzie jest to niezbędne. Środki nie wiążące (dyrektywy) powinny być stosowane w maksymalnym stopniu. Tam, gdzie jest to możliwe, należy rozważać posługiwanie się środkami skłaniającymi do dobrowolnych działań³⁸.

Konkretny przykład użycia zasady subsydiarności można znaleźć w rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej nr 95/19, dotyczącym przyznawania dotacji na infrastrukturę kolejową i ustalania opłat za przewozy. Dziesiąty ustęp tego rozporządzenia brzmi: „Zgodnie z zasadą subsydiarności zasadne jest, aby Wspólnota ustaliła jedynie ogólne zasady działania rzeczonoego systemu, zostawiając państwom członkowskim określenie szczegółowych sposobów odpowiedniego wprowadzenia go w życie”³⁹.

Innym bardzo ważnym obszarem zastosowań zasady subsydiarności jest najbardziej dynamicznie rozwijający się dział prawodawstwa wspólnotowego – ustawodawstwo z dziedziny ochrony środowiska naturalnego⁴⁰. Niektóre państwa członkowskie

³⁶ Z. Brodecki, M. Derezińska, dz.cyt., s. 40.

³⁷ A. Dylus, dz.cyt., s. 99.

³⁸ B. Gaziński, dz.cyt., s. 73–74.

³⁹ P. Mathijsen, dz.cyt., s. 80.

⁴⁰ K. H. Neunreither, *Zasada subsydiarności a Parlament Europejski*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, dz.cyt., s. 95–96.

pragną, aby prawodawstwo wspólnotowe nie zajmowało się sprawami o charakterze wyraźnie lokalnym. Nie mają natomiast większych zastrzeżeń w przypadku zagadnień obejmujących całość Rynku Wewnętrznego. Jako przykład można podać przepływ pewnych towarów na obszarze Wspólnoty, np. wody mineralnej, w którym to przypadku niezbędne jest ustanowienie minimalnych chociażby standardów dotyczących bezpieczeństwa oraz ochrony konsumenta. Jeśli jednak rzecz dotyczy zasobów wody pitnej, sprawa ma w zasadzie wymiar lokalny, ponieważ konsumentem tej wody jest tylko ludność miejscowa. Jako inny przykład można podać dyrektywę dotyczącą ogrodów zoologicznych. Parlament wywierał naciski na Komisję, aby ta uchwaliła dyrektywę wprowadzającą standardy wspólnotowe dotyczące warunków życia i traktowania zwierząt w ogrodach zoologicznych, zwłaszcza będących prywatną własnością. Inicjatywę tę zakwestionował jednak rząd brytyjski, a Komisja przyznała mu rację twierdząc, że pozostaje to w gestii władz lokalnych, regionalnych lub co najwyżej krajowych i Wspólnota nie powinna się tym zajmować⁴¹. Jeszcze innym, szeroko dyskutowanym zagadnieniem, nawiązującym do problematyki Rynku Wewnętrznego, jest transport zwierząt rzeźnych, nierzadko odbywający się w niewłaściwych warunkach. W tym przypadku kompetencje prawodawcze Wspólnoty nie są kwestionowane, gdyż dotyczą one zagadnień handlu międzynarodowego.

Jedną z głównych przeszkód w stosowaniu zasady subsydiarności jest to, że państwa mają różne koncepcje na temat tego, co jest, a co nie jest subsydiarnością⁴². Brak wzajemnego zaufania skłania państwa członkowskie oraz środowiska zawodowe do domagania się wysokiego stopnia szczegółowości a także zawężenia skali możliwości parlamentów narodowych do przekładania unijnych dyrektyw na prawo krajowe. Nie podważa to znaczenia zasady subsydiarności, ale przypomina, że państwa Wspólnoty potrzebują czasu na zmianę mentalności, aby subsydiarność stała się wspólną zasadą wszystkich uczestników procesu podejmowania decyzji wspólnotowych. Można mieć też nadzieję, że poszanowanie zasady subsydiarności pozwoli w przyszłości na uniknięcie przekraczania kompetencji i doprowadzi do umiarkowanej interwencji instytucji wspólnotowych.

Zastosowanie zasady subsydiarności nie jest wcale łatwe i Trybunał Sprawiedliwości może w przyszłości stanąć przed poważnymi konfliktami, czasem o charakterze głęboko politycznym. Powstaje pytanie, czy można tolerować brak wyraźnej umowy politycznej pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty w warunkach przyspieszenia procesów integracyjnych z jednej strony i rosnących oporów nacjonalistycznych z drugiej. Niewyraźne zdefiniowanie obszarów interwencyjnych Unii Europejskiej wywołuje mylne wrażenie, że Wspólnota może zawsze i bez żadnych ograniczeń interwenio-

⁴¹ K. H. Neunreither, dz.cyt., s. 96.

⁴² F. Fries, dz.cyt., s. 57. Ulegając „szaleństwu regulacyjnemu” zostało przyjętych kilka regulacji po usilnych staraniach jednego lub kilku krajów członkowskich: po naleganiach Niemców przyjęto dyrektywę o wymiarach kurników, gdyż Niemcy byli zaniepokojeni poważnymi zakłóceniami konkurencji pomiędzy producentami kurczaków przemysłowych; na prośbę Francji zostało przyjęte rozporządzenie o serach z surowego mleka w celu uzyskania pozwolenia na eksport do krajów Europy Północnej, poprzednio zamkniętych na handel tymi produktami; na prośbę Wielkiej Brytanii przyjęto rozporządzenie o budowie pomieszczenia dla świń o określonych wymiarach.

wać w wewnętrzne sprawy państw członkowskich, co zbyt często prowadzi do mylenia pojęć i do pojmowania polityki wspólnotowej jako pewnego rodzaju „zamachu” na narodową suwerenność.

3. Rola instytucji wspólnotowych w stosowaniu zasady subsydiarności

Wszystkie trwałe osiągnięcia Unii Europejskiej, poczynając od Wspólnego Rynku, a kończąc na strefie euro, w tym również cztery kolejne rozszerzenia, są efektem jedynego w swoim rodzaju systemu delikatnej równowagi między instytucjami Wspólnoty. System ten, opierający się na instytucjonalnym trójkącie Rady, Parlamentu i Komisji, okazał się niezwykle skuteczny. W interesującej nas kwestii sprawą niestychnie istotną jest rola poszczególnych instytucji w procesie stosowania zasady subsydiarności. Szczególne znaczenie przypisuje się w tym względzie ustaleniom przyjętym na odbytym w Edynburgu, w dniach 11 – 12 grudnia 1992 r., spotkaniu na szczycie szefów rządów państw członkowskich Unii, wchodzących w skład Rady Europejskiej⁴³. Szczyt edynburski zajął stanowisko w sprawie roli Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej w procesie realizacji zasady subsydiarności. Główną rolę w tym procesie przyznano Komisji Europejskiej (należy do niej bowiem prawo inicjatywy ustawodawczej), która powinna przeprowadzać konsultacje z państwami członkowskimi, zarówno w pierwszym etapie prac nad projektem aktu prawnego, jak i bezpośrednio przed jego przekazaniem do dalszych uzgodnień Radzie Unii Europejskiej.

Za równie ważną sprawę uznano konieczność kontrolowania przez Komisję procesu stosowania artykułu 3b Traktatu WE. Zaproponowano więc wprowadzenie procedury przesyłania przewodniczącemu Rady Europejskiej rocznych sprawozdań o stosowaniu zasady subsydiarności⁴⁴. Mając na względzie sformułowania ustępu 3 artykułu 3b, w myśl którego działania Wspólnoty nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w Traktacie, Rada Europejska zaproponowała wprowadzenie przepisów określających normy minimalne i propagujących zasadę wzajemnego uznania w przeciwieństwie do ambitnych zamierzeń harmonizacji prawa⁴⁵.

Rola Komisji Europejskiej jest koniecznym, ale jednak niewystarczającym warunkiem prawidłowego funkcjonowania zasady subsydiarności⁴⁶. W świetle zaleceń szczytu w Edynburgu na Radzie Unii Europejskiej spoczywałby obowiązek analizy stopnia uwzględnienia przez Komisję Europejską postanowień artykułu 3b w projekcie powstającego aktu prawnego, której punktem wyjścia byłoby memorandum wyjaśniające, złożone przez Komisję, a ostateczna decyzja w sprawie zgodności zostałaby podjęta po zapoznaniu się z uwagami przesłanymi przez grupy robocze i COREPER (Komitet Stałych Przedstawicieli)⁴⁷. Najbardziej istotne zmiany dotyczą wzmocnienia pozycji

⁴³ M. Sendrowicz, dz.cyt., s. 69.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Tamże, s.70.

⁴⁶ W. Nicoll, T. C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2002, s. 60. Jedynym organem wykonawczym, o którym można powiedzieć, że koncentruje się na sprawach Unii, niezależnie od interesów państw członkowskich, jest Komisja Europejska.

⁴⁷ M. Sendrowicz, dz.cyt., s. 71.

Parlamentu Europejskiego (*co-decision procedure* zapisana w artykule 189b Traktatu WE). W związku z wprowadzeniem zasady subsydiarności do przepisów traktatowych, Trybunał Sprawiedliwości może również zostać postawiony przed zadaniem rozstrzygnięcia kwestii bezpośredniego stosowania artykułu 3b (ustęp 2), czyli uznania prawa osób fizycznych i prawnych do wnoszenia powództwa przez krajowe organy sądowe w przypadku stwierdzenia niezgodności regulacji wspólnotowych z zasadą subsydiarności.

Uprawnienia Komisji Europejskiej do podejmowania niezależnych inicjatyw w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat stopniowo zwiększały się⁴⁸. O ile bowiem Rada Europejska uzgadnia linię polityki wspólnotowej, o tyle Komisja w sposób niezależny wprowadza ją w życie. Rada była na przykład jednomyślna w kwestii utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego w ramach Unii Europejskiej. Oznaczało to, że Komisji powierzono wprowadzenie w życie tej decyzji, co z kolei wykraczało poza suwerenność narodową krajów członkowskich. Koncepcja jednolitego rynku zakłada na przykład swobodne przekraczanie granic państw narodowych przez wszystkich obywateli Wspólnoty. Tak więc ruch graniczny, który tradycyjnie podlegał kontroli suwerennych państw, obecnie regulują przepisy wspólnotowe, a przykład ten odzwierciedla proces stałego umacniania się pozycji Komisji Europejskiej⁴⁹. Również Rada stopniowo zmierza w kierunku podejmowania decyzji na zasadzie większości głosów, wychodząc z założenia, że przy głosowaniu większością łatwiej podejmuje się jasne decyzje. Dochodzenie do jednomyślności trwa dłużej i prawie zawsze towarzyszy mu niezdecydowanie i szukanie kompromisów. Także impas w całkowitym porozumieniu może przedłużać konflikt między krajami członkowskimi.

Skomplikowane stosunki między instytucjami Unii Europejskiej a państwami członkowskimi wyjaśniają, dlaczego procesy decyzyjne wewnątrz Wspólnoty są często wolniejsze i bardziej zawile niż w poszczególnych krajach Unii. Po pierwsze, procedury i funkcje w ramach Wspólnoty są ograniczone, zostały bowiem określone w porozumieniach oraz Traktatach Wspólnot. Po drugie, rozdzielenie uprawnień między różne instytucje oznacza, że aby cokolwiek wspólnie osiągnąć muszą współpracować⁵⁰. Unia Europejska potrzebuje własnego systemu demokracji, „demokracji wielonarodowej”, w ramach której legitymizacja nie pochodzi z woli jednego państwa, tylko wynika z woli wielu państw członkowskich. Wspólnota potrzebuje także „demokracji wielopłaszczyznowej”, w której rządy narodowe uczestniczą poprzez Radę w ustawodawstwie europejskim i równocześnie pełnią funkcję egzekutywy oraz podejmują decyzje międzyrządowe⁵¹.

Często wskazuje się, że decyzje w duchu zasady subsydiarności, rozdzielające prawo wykonywania kompetencji, mają charakter polityczny i w związku z tym powinny być podejmowane przez organy dysponujące odpowiednią demokratyczną legitymizacją. Najlepiej, by były to ciała przedstawicielskie pochodzące z wyboru⁵². Takie stanowi-

⁴⁸ Tamże, s. 72.

⁴⁹ M. Sendrowicz, dz.cyt., s. 73.

⁵⁰ W. Nicoll, T. C. Salmon, dz.cyt., s. 62.

⁵¹ F. Fiszer, dz.cyt., s. 62–63.

⁵² N. Emilou, *Subsidiarity: An Effective Barrier Against the Enterprises of Ambition*, „European Law Review” 1992, nr 17, s. 383–400.

sko wyjaśnia sens francuskiej koncepcji powołania dodatkowej instytucji, reprezentującej wydelegowanych deputowanych parlamentów krajów członkowskich do prac Wspólnoty, stanowiącej pewien rodzaj drugiego Parlamentu Europejskiego. Pomysł ten miał na celu zwiększenie udziału parlamentów krajowych w pracach Wspólnoty, a zadaniem nowej instytucji byłoby między innymi kontrolowanie przestrzegania zasady subsydiarności⁵³. Francuska propozycja utworzenia drugiej izby Parlamentu Europejskiego została ograniczona do postulatu powołania specjalnej instytucji, zajmującej się wyłącznie subsydiarnością. Taka instytucja miałaby prawo kontroli propozycji na każdym etapie prac legislacyjnych. Przysługiwałaby jej kompetencja występowania do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o badanie zgodności danej kompetencji z zasadą subsydiarności⁵⁴.

Ciekawa koncepcja Rady Konstytucyjnej Wspólnoty pojawiła się w pracach Parlamentu Europejskiego⁵⁵. Jej głównym zadaniem byłoby rozgraniczanie kompetencji z uwzględnieniem zasady subsydiarności, to znaczy rozstrzyganie w tym duchu spraw przekazanych przez instancje Wspólnoty bądź państwa członkowskie. Powołanie wyspecjalizowanej agendy, odpowiedzialnej za rozstrzyganie kwestii kompetencyjnych przy zastosowaniu zasady subsydiarności, bez wątplenia posiada wiele zalet. Zwolnienie Trybunału Konstytucyjnego od zajmowania się takimi sprawami powinno doprowadzić do jego odpolitycznienia i zapewnić w ten sposób ochronę przed atakami pod jego adresem za popieranie takiej lub innej opcji politycznej. Korzystne byłoby też oddzielenie funkcji kontrolnej od wykonawczej i prawodawczej.

Jak dotąd postulaty formalnego powołania wyspecjalizowanego „strażnika subsydiarności” nie zostały zrealizowane⁵⁶. Równocześnie pojawiają się głosy dotyczące reformy kręgu podmiotów uprawnionych do występowania do kompetentnych władz sądowych o badanie pod kątem zasady subsydiarności, legalności aktów wspólnotowych:

- przyznanie tego typu uprawnień parlamentom narodowym w przypadku braku należytych kompetencji po stronie Wspólnoty. Zwiększyłyby to udział parlamentów narodowych w życiu Unii i pogłębiło wzajemną zależność pomiędzy poszczególnymi ośrodkami i szczeblami decyzyjnymi struktury europejskiej;
- przyznanie wspomnianego uprawnienia Komitetowi Regionów i samym regionom, wyposażonym w kompetencje prawodawcze. Przyspieszyłyby to proces federalizacji Unii. Zasada subsydiarności ma bowiem charakter federacyjny w tym sensie, że poszczególne szczeble dysponują pewną dozą autonomii, a równocześnie wpływają na kształtowanie takiego systemu⁵⁷.

Zasada subsydiarności może mieć znaczący wpływ na praktyczne rozstrzygnięcie problemu przyszłego kształtu Europy, na rozwiązanie dylematu „Europa państw czy regionów?” Jeśli stosowanie zasady subsydiarności nie zostanie rozszerzone na sto-

⁵³ Nie ulega wątpliwości, że ustanowienie drugiej izby parlamentu mocno komplikowałoby podejmowanie jakichkolwiek decyzji.

⁵⁴ K. H. Neunreither, dz.cyt., s. 98. Stworzenie podobnej procedury w dużym stopniu blokowałoby proces ustawodawczy całej Unii, zwłaszcza w przypadku spraw pilnych, dlatego też francuska propozycja jak na razie odrzucona została przez większość państw członkowskich.

⁵⁵ Z. Zgud, *Zasada suwerenności w prawie europejskim*, Kraków 1999, s. 151.

⁵⁶ Z. Zgud, dz.cyt., s. 152.

⁵⁷ L. Kuhnhardt, *Federalism and Subsidiarity*, „Telos”, Spring 1992.

sunki wewnętrzne państw członkowskich, a równocześnie będzie rosła ich rola w decyzjach o najważniejszych sprawach Wspólnoty, może to spowodować większą wolę współpracy z instytucjami ponadnarodowymi niż krajowymi. Podobnie można ocenić ewentualne dopuszczenie w niektórych sprawach przedstawicieli władz regionalnych do uczestnictwa w Radzie zamiast ministrów. Tym samym w procesie przekazywania kompetencji może dojść do pomijania szczebla narodowego i powierzenia prawa wykonywania dotychczasowych uprawnień regionów bezpośrednio Wspólnocie.

Aby w pełni mógł się ujawnić zawarty w zasadzie subsydiarności potencjał współkształtowania „Europy obywateli”, Wspólnota i kraje członkowskie muszą uporać się z wieloma problemami i niejasnościami, dotyczącymi następujących kwestii⁵⁸:

- Trudności przysparza już samo określenie statusu prawnego subsydiarności. Specjaliści prawa europejskiego traktują subsydiarność jako pewną maksymę, a nie pojęcie prawne. Jest ona zasadą prawną, czyli pojęciem otwartym i rozwojowym, ale też i niezbyt precyzyjnie określonym i potrzebującym konkretyzacji;
- Prawnicy wyrażają wątpliwość, czy zasada subsydiarności jest w stanie przyczynić się do rozwiązania podstawowego problemu dotyczącego podziału zadań między państwa członkowskie a Wspólnotę. Wskazują oni zwłaszcza na problematyczność jej zaskarżalności i sceptycznie oceniają jej rolę w ewentualnych przyszłych sporach sądowych;
- W orzecznictwie sporo kłopotów przysporzy prawnikom klauzula „lepiej” z artykułu 3b Traktatu z Maastricht. Przyznaje ona prawo do działania zgodnie z zasadą subsydiarności tylko wówczas, gdy cele proponowanych działań zostaną „lepiej” zrealizowane przez Wspólnotę niż przez państwa członkowskie. „Lepiej” może oznaczać efektywniej, taniej, sprawiedliwiej, bardziej bezkonfliktowo, bliżej obywatela, bardziej demokratycznie;
- W opinii wielu komentatorów wyrazem osłabienia zasady subsydiarności w artykule 3b Traktatu jest sformułowanie: „W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania zgodnie z zasadą subsydiarności”. W ten sposób jej stosowanie ograniczono wyłącznie do tego zakresu, który „nie podlega wyłącznej kompetencji” Wspólnoty, czyli do zakresu tzw. konkurujących kompetencji. Do konkurujących kompetencji, gdzie decyzje podejmują przede wszystkim kraje członkowskie, a Wspólnota ma działać zgodnie z zasadą subsydiarności, należy szeroki obszar spraw gospodarczych, podatkowych, dotyczących kształcenia itd. Tak więc poza nielicznymi sprawami, które bez wątplenia należą do wyłącznych kompetencji Wspólnoty, w innych kwestiach nie da się na razie orzekać z podobną oczywistością. Precyzyjne określenie „wyłącznych” i „konkurujących” kompetencji Wspólnoty musiałoby opierać się na jasno wytyczonym celu i zadaniach zintegrowanej Europy. Tymczasem wyobrażenia co do przedmiotowego zasięgu Wspólnoty są dość mgliste i kontrowersyjne. Cała sprawa byłaby o wiele prostsza, gdyby Wspólnota miała charakter głównie unii gospodarczej. Jednakże cele polityczne, społeczne i kulturalne stały się dla Wspólnoty co najmniej tak ważne, jak gospodarcze i dlatego coraz bardziej skomplikowany jest też podział

⁵⁸ A. Dylus, dz.cyt., s. 107–111.

kompetencji w jej obrębie. Należałoby założyć, że kompetencjom Wspólnoty podlega potencjalnie wszystko, co może zostać uznane za przeszkodę w realizacji działań zmierzających do Wspólnego Rynku. Jeśli więc uzna się że, na przykład, przepisy państwowe chroniące konsumentów artykułów spożywczych lub lekarstw, przepisy bezpieczeństwa w zakresie niektórych stosowanych technik, chociażby nuklearnej czy technologii genetycznej, regulacje komunikacyjne i wiele innych, naruszają swobodę przepływu towarów, regulacje prawne tych dziedzin mogą wejść w zakres kompetencji Wspólnoty.

W grudniu 1998 r., na posiedzeniu Rady Europejskiej w Wiedniu, potwierdzono oficjalnie, że instytucje Wspólnoty powinny kierować się normami stosowania zasady subsydiarności, aby uczynić ją respektowaną i reprezentacyjną. Rada w swoich wnioskach wymieniła instytucje, którym przekazano prawo analizy procesu stosowania zasady subsydiarności, to znaczy Parlament Europejski, Radę, Komitet Regionów i Komitet Społeczno-Ekonomiczny. Do tej listy dodano też Konferencję Organów Wyszczególnionych w sprawach Wspólnotowych. Na szczycie wiedeńskim przypomniano też o bezwzględnym obowiązku uzasadniania aktów prawnych ze względu na ich celowość i skuteczność, a więc o kryteriach przestrzegania zasady subsydiarności.

Przypomnienie instytucjom o zachowaniu wymogów formalnych z uwzględnieniem zasady subsydiarności w procesie prawotwórczym wiązało się z innym postanowieniem szczytu wiedeńskiego. Zapowiedział on przeprowadzenie pierwszego przeglądu praktyki stosowania zasady subsydiarności zgodnie z Traktatem Amsterdamskim. Komisja Europejska zgodnie z powyższym postanowieniem przedstawiła Radzie Europejskiej, w grudniu 1999 r., na posiedzeniu w Helsinkach raport, w którym stwierdziła między innymi, że sytuacja w niektórych dziedzinach (takich jak np. bezpieczeństwo żywnościowe, polityka azylowa, migracyjna, walka z przestępczością) stwarza potrzebę rozwinięcia nowych działań (czy wręcz odmiennych polityk) na szczeblu wspólnotowym. W tej sytuacji znaczenie zasady subsydiarności nabrało kluczowej wagi, zwłaszcza w kontekście rozszerzenia Wspólnoty. Mimo nowej jakości, jaką było wejście w życie protokołu w przedmiocie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności, raport Komisji nie odbiega szczególnie od poprzednich. Ważną nowością jest poszerzenie kręgu jego adresatów, czyli faktyczne dopuszczenie do dialogu na temat stosowania zasady subsydiarności przedstawicielstw regionów i parlamentów krajowych⁵⁹.

Zasada subsydiarności powinna pełnić dwie bardzo ważne funkcje w postamsterdamskim porządku prawnym, tworząc tym samym pewną względną równowagę między wzrostem uprawnień Wspólnoty i zachowaniem kontroli narodowej w strefach przez nią wyznaczonych:

1. o jej obowiązywaniu mają przypominać instytucje europejskie, takie jak Rada Unii Europejskiej, bądź Komisja Europejska, wskazując na konieczność zainicjowania określonych działań przez Wspólnotę;
2. powoływać się na nią mogą państwa członkowskie, zmierzające do zaostrzenia kontroli nad procesem podejmowania decyzji na szczeblu ponadnarodowym,

⁵⁹ M. Sendrowicz, dz.cyt., s. 74.

w szczególności zaś procesem prawnej regulacji nowych dziedzin wprowadzonych w Traktacie o Unii Europejskiej⁶⁰.

W sporze o podział kompetencji pomiędzy Unią Europejską a jej suwerennymi państwami członkowskimi, Wspólnota, poprzez Parlament Europejski, generalnie rzecz biorąc, nie opowiada się za opracowaniem szczegółowych list zawierających kompetencje każdej ze stron. Podobnie, jak większość państw członkowskich, Unia uważa, że w obecnej sytuacji, charakteryzującej się ciągłymi zmianami, spowodowanymi wstąpieniem nowych członków, enumeratywne określenie kompetencji byłoby rozwiązaniem zbyt sztywnym i mogłoby utrudniać funkcjonowanie Unii⁶¹.

⁶⁰ Tamże, s. 67.

⁶¹ K. H. Neunreither, dz.cyt., s. 100.