SERIA POLITOLOGIA, NR 27 2022 (29)

OPINIE i ANALIZY
INSTYTUTU DE REPUBLICA

Po co nam samorząd terytorialny? Wyzwania XXI wieku a subsydiarność – europejskie ujęcie teoretyczno-prawne

DR KATARZYNA CICHOS

INSTYTUT
De Republica

Politologia

SERIA WYDAWNICZA „OPINIE I ANALIZY IDR"

OPINIE i ANALIZY
INSTYTUTU DE REPUBLICA

Po co nam samorząd terytorialny? Wyzwania XXI wieku a subsydiarność – europejskie ujęcie teoretyczno-prawne

DR KATARZYNA CICHOS

INSTYTUT De Republica

SERIA POLITOLOGIA, NR 27 2022 (29)

Redakcja serii
dr hab. Bogumił Szmulik, prof. ucz.
dr Magdalena Maksymiuk
mgr Łukasz Gołąb

Projekt graficzny
Robert Wojniusz

© Copyright by Instytut De Republica 2022

ISBN 978-83-67253-46-8 (online)

Wydawca
Instytut De Republica
ul. Belwederska 23 lok.1
00-761 Warszawa
+48 22 295 07 29
e-mail: instytut@iderepublica.pl
www.iderepublica.pl

Spis treści

Główne tezy 7
Wstęp 8

Zasada pomocniczości
i decentralizacji – historia i definicja 10
Zasada subsydiarności w Unii
Europejskiej – uwarunkowania polityczne i prawne 12
Zasada subsydiarności i decentralizacja
w polityce wewnętrznej i akcesyjnej Unii Europejskiej 15
Zasada subsydiarności i decentralizacja
w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej 18
Wnioski 24

Bibliografia 25

Po co nam samorząd terytorialny? Wyzwania XXI wieku a subsydiarność – europejskie ujęcie teoretyczno-prawne

dr Katarzyna Cichos

Streszczenie

Problem „dobrego rządzenia" czy „rządzenia" oraz jego wpływu na konkurencyjność i rozwój państw jest przedmiotem badań od wielu lat – zarówno w okresie prosperity, jak i w czasie kryzysu, np. COVID 19. Proces zarządzania (i rola interesariuszy) ma nie tylko wpływ na bezpieczeństwo i budowanie światowego pokoju, ale również ma kluczowy wpływ na realizację Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDG) Agendy 2030. Ta ekspertyza jest pierwszą z dwóch, w których kolejno omówione zostaną teoretyczno-prawne oraz ekonomiczno-funkcjonalne przesłanki wskazujące na potrzebę efektywnej decentralizacji i budowania silnego samorządu lokalnego, regionalnego w celu zwiększenia efektywności implementacji Agendy 2030 oraz gwarancji bezpieczeństwa w związku ze zmianami zachodzącymi na świecie.

Opracowanie bada związek między zasadą subsydiarności (skorelowaną bezpośrednio z procesami legislacyjnymi Unii Europejskiej i pośrednio służący jako instrument rozwojowy UE) z prawodawstwem państw członkowskich UE (akty prawne przenoszące władzę z administracji rządowej na samorządy na przykładzie procesów decentralizacji).

Słowa kluczowe

samorząd lokalny, Agenda 2030, polityka UE, subsydiarność, zrównoważony rozwój

Główne tezy

Na przestrzeni dziesięcioleci zasada subsydiarność została bardzo mocno zakorzeniona zarówno w teorii jak i prawie europejskim, w tym w prawie Unii Europejskiej (UE).

Doświadczenie i tempo rozwoju państw, które rozpoczęły proces transformacji ustrojowej i przeprowadziły proces decentralizacji dowodzą, że proces ten sprzyja procesowi rozwoju, zaś swego rodzaju „naciski" np. na poziomie UE, w związku z jej polityką akcesyjną, czy partnerstwa, nie są skierowane przeciwko państwom trzecim, ale wynikają z pozytywnych doświadczeń w tym zakresie.

Przykład Polski czy Rumuni, jak również innych państw, które proces decentralizacji przeprowadziły „pod dyktando" (ale nie do końca świadomie, co przełożyło się na ograniczoną jakość funkcjonowania samorządu), pokazuje, jak ważny jest proces budowania świadomości na poziomie liderów zarówno politycznych, jak i regionalnych, czy lokalnych.

Historia i polskie doświadczenie dowodzą, że centralizacja nie zwiększa, ale znacznie ogranicza rozwój, w tym niezbędny proces realizacji Celów Agendy 2030. Skuteczny rozwój Polski będzie możliwy jedynie, jeśli ta zrozumie, że wymagane np. przez UE procesy nie stanowią próby ograniczania suwerenności, ale przyczyniają się do rozwoju, dobrobytu, będącego fundamentem pokoju, który stanowi przyczynę integracji w Europie.

Wprowadzenie

Problem „dobrego rządzenia" czy „rządzenia" oraz jego wpływu na konkurencyjność i rozwój państw jest przedmiotem badań od wielu lat – zarówno w okresie prosperity, jak i w czasie kryzysu, np. COVID 19. Termin „governance" został po raz pierwszy użyty przez Bank Światowy (BŚ) w 1989 r.ku, który stwierdził, że kryzys w afrykańskich krajach rozwijających się był wynikiem błędnego i nieefektywnego zarządzania[1]. Zarządzanie obejmuje znacznie szersze zjawisko niż rząd. Obejmuje nie tylko instytucje rządowe, ale także organizacje nieformalne, pozarządowe, a także inne osoby, określając jednocześnie pewne systemy kontroli i „mechanizmy, dzięki którym te osoby oraz organizacje w swoim zakresie posuwają się naprzód, zaspokajają swoje potrzeby i zaspokajają swoje pragnienia"[2]. Proces zarządzania (i rola interesariuszy) ma nie tylko wpływ na bezpieczeństwo oraz budowanie światowego pokoju, ale również ma kluczowy wpływ na realizację Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDG) Agendy 2030, tj., rezolucji ONZ przyjętej 25 września 2015 r. przez szefów państw i rządów na szczycie ONZ. Realizacja SDG, w momencie groźby ograniczenia dostępu do zasobów, staje się kluczowa w kontekście kształtowania stabilności gospodarczej, dającej fundament globalnemu bezpieczeństwu. Stanowi ona bowiem sposób na poprawę konkurencyjności państw, rozumianej jako „zdolność kraju (lokalnego, regionu) do realizacji celów wykraczających poza PKB dla swoich obywateli[3]".

Poniższa analiza stanowi pierwszą z dwóch, w których kolejno omówiono teoretyczne i praktyczne przesłanki wskazujące na potrzebę efektywnej decentralizacji, budowania silnego samorządu lokalnego i regionalnego w celu zwiększenia efektywności implementacji Agendy 2030 oraz gwarancji bezpieczeństwa społeczeństwa.

Głównym celem niniejszej analizy jest odpowiedź na pytania: jak ważne są procesy decentralizacji i jak ważna jest rola samorządów dla realizacji Agendy 2030 (jako procesu realizacji celów poza PKB dla obywateli) oraz dla transformacji społeczeństwa z uwzględnieniem

---

1 World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Report, Washington DC, 1989.

2 J.N. Rosenau, E.O. Czempiel, *Governance, Order and Change in World Politics*, In: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Eds. N. Rosenau, E.O. Czempiel, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

3 K. Ainger J. Vogel, Competitiveness of EU vs. US, Part 1, 2, 7, 9 of the study Competitiveness under New Perspectives, WWWforEurope Policy Paper No. 29(2015).

perspektywy europejskiej. Pierwsza analiza stanowi ujęcie teoretyczno-prawne, zaś druga obejmuje obszar kompetencji samorządu i ich wpływu na konkurencyjność państwa. Opracowanie, poza ujęciem historyczno-teoretycznym, bada związek między zasadą subsydiarności (skorelowaną bezpośrednio z procesami legislacyjnymi UE i pośrednio służącą jako instrument rozwojowy UE) z prawodawstwem państw członkowskich UE w zakresie decentralizacji, rozumianej jako decentralizacja polityczna, administracyjna i fiskalna.

Zastosowana metodologia opiera się głównie na metodach stosowanych w naukach prawniczych, w tym opisowych, których celem jest określenie przedmiotowych zjawisk lub sytuacji oraz ich charakterystyk. Dodatkowo zastosowano metodę analizy pojęciowej, która poddaje eksploracji abstrakcyjne teorie w celu wypracowania nowych koncepcji (np. analiza zasad pomocniczości UE z perspektywy realizacji Agendy 2030), jak również metodę porównawczą.

Zasada pomocniczości i decentralizacji – historia i definicja

Historycznie pojęcie pomocniczości można znaleźć w ideach Platona i Arystotelesa[4], które odegrały znaczącą rolę w rozwoju europejskiej katolickiej doktryny społecznej oraz liberalnej teorii politycznej. Zasada pomocniczości została wypracowana w kontekście XIX-wiecznych przemian społecznych oraz była ściśle związana z pogłębiającymi się nierównościami społecznymi i ubóstwem. Ogłoszono ją jako alternatywę dla założeń socjalistów szukających rozwiązania w postaci centralizacji i zniesienia własności prywatnej. Socjaliści uważali, że w celu wyeliminowania istniejących dysproporcji należy znieść własność prywatną i zastąpić ją własnością społeczną, zarządzaną przez organy centralne, regulujące wszystkie dziedziny życia społecznego i gospodarczego[5] (Łuczka 2006). Ta idea, która doprowadziła do koncentracji władzy, a także centralizacji administracji, została wdrożona przez partie komunistyczne w XX wieku w Europie, co nie tylko okazało się rozwiązaniem negatywnym z punktu widzenia rozwoju społecznego, ale także gospodarczego kilku europejskich państw, włączając w to Polskę.

Papież Leon XIII już w 1891 roku w encyklice *Rerum novarum*[6] podkreślił wagę zasady nazwanej później zasadą subsydiarności stwierdzając, że „państwo nie może wchłonąć jednostki ani rodziny; jedno i drugie powinno mieć możliwość swobodnego i nieskrępowanego działania, o ile jest to zgodne z dobrem wspólnym i interesem innych" (*Rerum novarum*, pkt 35). Encyklika nie negowała roli państwa, a jedynie podkreślała, że jego celem i obowiązkiem jest troska o dobro wspólne, a jego działalność powinna być ograniczona. Papież Leon XIII zwracał szczególną uwagę na rolę społeczności lokalnych w życiu społecznym. W 1931 r. papież Pius XI (w encyklice *Quadragesimo anno*)[7] przeciwstawił zasadę pomocniczości

---

[4] D. Shaw V. Nadin, K. Seaton K., *The application of subsidiarity in the making of European environmental law*, Eur. Env. 10, 85–95 (2000), 86.

[5] Łuczka K., *Zasada pomocniczości, jako fundament nowoczesnego państwa*, Resovia Sacra R. 13 (2006), s. 311-321.

[6] Leo XIII 1981, RERUM NOVARUM, Encyclical of Pope Leo XIII on Capital and Labor, retrieved from http://www.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html.

[7] Pius XI 1931, QUADRAGESIMO ANNO, Encyclical of pope Pius XI on reconstruction of the social order to our venerable brethren, the patriarchs, primates, archbishops, bishops, and other ordinaries in peace and communion with the apostolic see, and likewise to all the faithful of the catholic world, Retrieved from http://www.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html.

systemom totalitarnym. Charakterystycznym założeniem każdego systemu totalitarnego jest zwierzchnictwo państwa nad jednostką we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Papież podkreślił, że „jest prawdą, a historia wyraźnie o tym uczy, że dziś z powodu zmiany warunków tylko potężne organizacje mogą sprostać pewnym zadaniom, które dawniej spełniały małe wspólnoty. Mimo to jednak nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje to nader ważne prawo filozofii społecznej: jak nie wolno jednostkom wydzierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełnić, i przekazywać je społecznościom większym i wyższym. Wszelka bowiem działalność społeczności mocą swojej natury winna wspomagać człony społecznego organizmu, nigdy zaś ich nie niszczyć ani nie wchłaniać". (*Quadragesimo anno*, 1931, pkt 79). Wspomniał również o zaletach pomocniczości, pokazując, że dzieląc się obowiązkami, najwyższa władza będzie mogła działać swobodniej, silniej; będzie w stanie skutecznie robić wszystko to, co do niej należy oraz wymaga szczególnej uwagi i troski (*Quadragesimo anno*, 1931, rozdz. 79–80). W zasadzie subsydiarności widzi on siłę autorytetu, która prowadzi do silniejszego autorytetu społecznego i skuteczności, a w końcu do „szczęśliwszego i bardziej zamożnego stanu państwa" (*Quadragesimo anno*, 1931, art. 70).

Subsydiarność wyraża preferencję w zakresie podziału władzy, w ramach której uprawnienia lub zadania powinny należeć do podjednostek niższego szczebla, chyba że przydzielenie ich do jednostki centralnej wyższego szczebla zapewniłoby wyższą skuteczność lub efektywność w osiąganiu wyników. W kontekście administracji państwowej zasada pomocniczości jest ściśle powiązana z koncepcją decentralizacji. Decentralizacja wskazuje na „stopień, w jakim władza decyzyjna jest rozproszona wśród członków organizacji, z dala od centrum – strategicznego wierzchołka hierarchii organizacyjnej"[8]. Pierwsza cecha decentralizacji dotyczy systemu, który umożliwia społeczności w pewnych granicach geograficznych administrowanie sobą, co oznacza, że administracja odbywa się na poziomie „lokalnym", a nie „centralnym"[9]. Decentralizację można rozpoznać zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej, jest ona jednak rozumiana jako sfera publiczna, którą charakteryzuje przeniesienie władzy z rządu na samorząd. Samorząd terytorialny jest rozumiany jako subkrajowy podmiot polityczny i administracyjny najbardziej związany z zarządzaniem na szczeblu gminnym, który składa się z lokalnie wybieranych organów politycznych, ale może być również powoływany przez władze prowincji i państwa[10].

---

[8] G. Broekstra *Decentralization*, in: M. Augier, D.J. Teece (eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Strategic Management*, Macmillan Publishers Ltd., 2018.

[9] U. Çiner, *Decentralization*, in: A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer International Publishing, 2016.

[10] J. McCabe Local, *Government* in: *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*, Springer International Publishing, 2014.

Bank Światowy wyróżnia trzy rodzaje decentralizacji: polityczną (opartą na przekazywaniu polityki i uprawnień ustawodawczych z rządów centralnych do autonomicznych rad lokalnych, które zostały demokratycznie wybrane), administracyjną (obejmującą obowiązki w zakresie planowania, wdrażania w rękach lokalnych urzędników państwowych jurysdykcji wybranych samorządów lokalnych) oraz fiskalną (która przyznaje samorządom znaczną autonomię w zakresie dochodów i wydatków, w tym prawo do nakładania podatków i opłat).

Wzmocnienie demokracji lokalnej i regionalnej oraz zapewnienie poszanowania praw człowieka są głównymi celami, główną przesłanką pokoju i stabilności w Europie dla członków Rady Europy. Europejskie standardy prawne samorządu terytorialnego oparte są na Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (ECLSG), która weszła w życie 1 września 1988 r. oraz Protokole Dodatkowym do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego o prawie do uczestniczenia w sprawach samorządu, który został otwarty do podpisu jako konwencja przez państwa sygnatariuszy w 2009 r. W 2008 r. Europejski Komitet Demokracji Lokalnej i Regionalnej (CDLR) zaproponował Komitetowi Ministrów Rady Europy współpracę w celu opracowania „Europejskich ram odniesienia dla demokracji regionalnej"[11]. Dokument ten stanowi punkt odniesienia dla każdego rządu pragnącego rozpocząć proces regionalizacji lub reformy swoich struktur lokalnych i regionalnych. „Ramy odniesienia" podkreślają zasadę pomocniczości, zasadę spójności społecznej oraz terytorialnej, a także potrzebę solidarności pomiędzy elementami suwerennego państwa (lub lojalności „federalnej").

Zgodnie z Ramami odniesienia, władze regionalne to władze terytorialne działające pomiędzy rządem a władzami lokalnymi, które nie są zobowiązane do powiązania hierarchicznego, jednak powinny być uznane w ustawodawstwie krajowym i/lub w konstytucji. Samorząd regionalny „oznacza kompetencje prawne i zdolność władz regionalnych, w granicach konstytucji i prawa, do regulowania części spraw publicznych i do zarządzania nimi na własną odpowiedzialność, w interesie społeczeństwa regionu oraz w zgodnie z zasadą subsydiarności" (pkt. 3). Władze regionalne są odpowiedzialne za:

- promocje kultury regionalnej oraz ochrony dziedzictwa kulturowego regionu, w tym języków regionalnych;
- regionalny rozwój gospodarczy;
- dostosowanie obiektów edukacyjnych i szkoleniowych do wymogów rozwoju zatrudnienia w regionie;
- opiekę społeczną i zdrowie publiczne;
- promocję spójności społecznej w regionie;
- zrównoważony rozwój terytorium (który stanowi „główny cel wszelkich działań władz regionalnych");

[11] Regionalna Demokracja, Ramy odniesienia Rady Europy, Informacje Ramowe Rady Europy na temat Demokracji Regionalnej Przedłożone Ministrom ds. Władz Lokalnych i Regionalnych w Europie, Utrecht – 16-17 listopada 2009.

- ochronę i wzmacnianie zasobów naturalnych i bioróżnorodności oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju regionu (Ramy odniesienia, pkt 8–13).

Władze regionalne powinny również współpracować z władzami lokalnymi i centralnymi, w tym tworząc stowarzyszenia oraz podejmując działania współpracy międzyregionalnej, a także będąc członkami międzynarodowych organizacji samorządowych (Ramy odniesienia, pkt 54).

Zasada subsydiarności w Unii Europejskiej – uwarunkowania polityczne i prawne

Ogólna normatywna zasada subsydiarności może być stosowana na każdym szczeblu władzy; jednak w ramach UE rozwinięta została jako zasada, która określa stosunki między UE a państwami członkowskimi. Zasada subsydiarności pojawiła się w polityce UE dopiero w latach 70., a w prawie UE w latach 90. XX wieku. Podczas konferencji międzyrządowej (IGC) w 1991 r., podczas negocjacji traktatu z Maastricht, Brytyjczycy uznali subsydiarność za szansę na ograniczenie zaangażowania UE w sprawy „narodowe". Ponadto dla Niemców subsydiarność stała się ważna jako zabezpieczenie uprawnień ich regionów do regulowania takich dziedzin, jak edukacja i polityka społeczna[12]. Ostatecznie trzy ustępy art. 3b traktatu z Maastricht (1992 r.), który stał się dyplomatycznym kompromisem, określały trzy podstawowe zasady sprawowania rządów w Europie, którymi są odpowiednio – zasada przyznania kompetencji, zasada subsydiarności i proporcjonalności:

> „Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym Traktatem oraz celów w nim wyznaczonych.
> W dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty.
> Działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu." (Art. 3b).

Celem zasady subsydiarności, określonej w Traktacie, nie było przywrócenie uprawnień Wspólnoty państwom członkowskim, ale uregulowanie procedur, w jakich Wspólnota wykonuje swoje dotychczasowe uprawnienia, w oparciu o trzy podstawowe założenia. Po pierwsze, czy Wspólnota ma na mocy traktatu uprawnienia do stanowienia prawa w niektórych

[12] A. Jordan, T. Jeppens, *EU Environmental Policy: adapting to the principle of subsidiarity?*, Eur. Env. 10, 64–74 (2000), s. 66.

obszarach? Po drugie (w obszarach kompetencji niewyłącznych), czy właściwe jest, aby Wspólnota tworzyła regulacje w poszczególnych obszarach, czy też należy pozostawić tę kwestię państwom członkowskim? Po trzecie, czy wybrane metody są proporcjonalne, czy też zbyt obciążają autonomię państw członkowskich? W końcu subsydiarność i proporcjonalność łącznie nakładają na Wspólnotę pewną „normę samoograniczającego zarządzania", która wymaga egzekwowania jej praw legislacyjnych z powściągliwością[13].

Od lat 90. UE zaproponowała kilka reform instytucjonalnych, których celem było „poważne potraktowanie zasady pomocniczości"[14]. Aby usatysfakcjonować sceptycznych obywateli, którzy obawiali się, że nowa UE może stać się „superstratem federalnym", UE opracowała merytoryczne oraz proceduralne wytyczne dotyczące wdrażania zasady pomocniczości i proporcjonalności, które w 1997 r. zostały włączone do protokołu Traktatu Amsterdamskiego. Tak więc „subsydiarność" stało się słowem, które jak czasem komentowano uratowało Maastricht (Traktat o Unii Europejskiej)[15]. Dodatkowo wprowadzono Protokół (nr 30) w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności, w którym określono dokładne kryteria stosowania obu zasad. Protokół zawierał merytoryczne kryteria decydowania, kiedy wniosek ustawodawczy jest zgodny z zasadą pomocniczości. W Traktacie z Lizbony, który wszedł w życie w grudniu 2009 r., zasada pomocniczości została ujednolicona w art. 5 ust. 3 oraz protokołach 1 i 2 TUE. Artykuł 5 TUE zawiera też rozszerzoną definicję zasady subsydiarności, która brzmi następująco:

> „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.
> Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym Protokole".

Nowa definicja zasady dotyczy nie tylko szczebla centralnego, ale także regionalnego i lokalnego. Traktat z Lizbony nadaje również nową ważną rolę parlamentom narodowym, wyrażoną w Protokole nr 1, który koncentruje się na roli parlamentów narodowych w UE oraz Protokole nr 2, który dotyczy stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

---

[13] I. Cooper, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, JCMS 2006 Volume 44. No. 2. pp. 281–304, s. 284.
[14] G. Bermann, G. '*Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*'. Columbia Law Review, Vol. 94, No. 2, (1994) pp. 331–456.
[15] D.Z. Cass, *The word that saved Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community.* Common Market Review 29 (1992): 1137–1169, D. Shaw...2000.

Poprzez postanowienia tych dwóch Protokołów i innych artykułów traktatów europejskich Traktat Lizboński wzmocnił zasadę pomocniczości poprzez ścisłą integrację parlamentów narodowych z procesami legislacyjnymi na poziomie UE. Traktat lizboński ustanowił nowe mechanizmy kontroli pomocniczości zarówno *ex ante*, jak i *ex post* w procesie legislacyjnym UE. Zgodnie z Protokołem nr 2 do TUE, art. 4, Komisja musi niezwłocznie przekazać swoje projekty aktów ustawodawczych parlamentom narodowym. Po udostępnieniu wniosku ustawodawczego we wszystkich językach urzędowych UE rozpoczyna się ośmiotygodniowy okres na zbadanie wniosku przez parlamenty narodowe. Jeżeli uznają, że propozycja nie jest zgodna z zasadą pomocniczości, mogą do końca tego okresu złożyć uzasadnioną opinię w tej sprawie („skarga dotycząca pomocniczości"). Procedura obejmuje tzw. żółtą i pomarańczową kartkę (art. 6 i 7 Protokołu nr 2).

Traktat lizboński nie zakończył jednak debaty na temat zasady subsydiarności, która wciąż trwa. W listopadzie 2017 r. Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej, powołał grupę zadaniową ds. pomocniczości, proporcjonalności i robienia mniej, ale efektywniej. Uczestniczyło w nim dziewięciu członków: trzech z parlamentów narodowych, trzech z Komitetu Regionów i trzech z Parlamentu Europejskiego. Prace grupy zadaniowej wznowiły debatę na temat pomocniczości. Ponadto, wraz z publikacją pakietu pomocniczości w październiku 2018 r., Komisja określiła, w jaki sposób zasady pomocniczości i proporcjonalności będą kierować jej przyszłymi pracami, zwłaszcza poprzez „siatkę pomocniczości" zaproponowaną przez grupę zadaniową oraz silnie wspieraną przez Komitet ds. Regionów. Zgodnie z pierwotnymi przewidywaniami, po wyborach europejskich w maju 2019 r. nowa Komisja Europejska miała budować pomost, aby urzeczywistnić ideę pomocniczości (Lopatka 2019). Proces debaty nad reformą został jednak wstrzymany przez okoliczności zw. z COVID–19, wojną w Ukrainie, czy problemem z praworządnością (czyli kwestii fundamentalnych już nie dla reformy UE, ale w ogóle jej istnienia) w państwach członkowskich.

Pomimo tego, że debata na temat zasady pomocniczości w UE wciąż trwa, to nie ma wątpliwości, że jej idea została szeroko przyjęta i stała się fundamentalna dla funkcjonowania UE. Niemniej jednak skuteczna realizacja zasady pomocniczości wymaga stosowania standardów decentralizacji we wszystkich państwach członkowskich.

Zasada subsydiarności i decentralizacja w polityce wewnętrznej i akcesyjnej Unii Europejskiej

Państwa członkowskie UE nie mają formalnego obowiązku wyboru konkretnego modelu dla ich struktury instytucjonalnej lub przekazywania lub podziału uprawnień między różnymi modelami sprawowania rządów (opinia Komitetu Regionów (KR), 2013/C 139) /08)16. Komitet Regionów wskazuje też, że trzy z dwudziestu siedmiu państw członkowskich UE mają formalnie strukturę federalną, jedno państwo członkowskie jest państwem quasi-federalnym, a inne to państwa unitarne, w tym jedenaście państw członkowskich, które mają tylko jeden poziom subkrajowy, dziewięć z dwoma, a siedem z trzema poziomami zdecentralizowanego rządu).

Jak podkreślono w szczególności w art. 4 ust. 2 TUE, UE szanuje samorząd regionalny i/lub lokalny. Ponadto Traktat lizboński, jak wspomniano powyżej, wzmocnił zasadę pomocniczości (która ma zastosowanie do wszystkich rządów UE na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym) oraz utrwalił tożsamość lokalną i regionalną, wzmacniając jednocześnie rolę KR-u. Traktaty UE również pośrednio uznają demokrację lokalną i regionalną (art. 10 TUE, art. 20 ust. 2 TFUE i art. 40 Karty praw podstawowych UE), pokazując, że UE postrzega demokrację lokalną i regionalną jako jeden z fundamentów własnych prawowitość. Ponadto wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikowały Europejską Kartę Samorządu Lokalnego Rady Europy z 1985 r., zgodnie z którą samorząd lokalny w Europie powinien zostać wzmocniony w oparciu o zasady demokracji, bliskości narodów i decentralizacji. KR współpracuje z Radą Europy i monitoruje stosowanie Europejskiej karty samorządu lokalnego oraz stanu demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich UE oraz krajach kandydujących. W swojej opinii (2013/C 139/08. KR 2013) KR podkreśla również, że funkcjonowanie administracji lokalnej i regionalnej oraz skuteczna decentralizacja powinny opierać się na zasadach pomocniczości, proporcjonalności i wielopoziomowego sprawowania rządów. Według KR-u (2013) wielopoziomowe sprawowanie rządów „zapewnia współpracę wszystkich

[16] CoR (2013), Opinion of the Committee of the Regions on 'Devolution in the European Union and the place for local and regional self-government in EU policy making and delivery' (2013/C 139/08).

szczebli przy podejmowaniu decyzji i sprawowaniu uprawnień oraz że pomocniczość i wielopoziomowe sprawowanie rządów idą w parze z silnym samorządem lokalnym i regionalnym". Zgodnie z rezolucją KR-u (2014/C 174/01, KR 2014)17 w sprawie Karty wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie, wielopoziomowe sprawowanie rządów zostało uznane jako naczelna zasada we wdrażaniu polityki spójności w związku z nowymi wspólnymi przepisami dotyczącymi funduszy strukturalnych, które opiera się na art. 5 Rozporządzenia (UE) nr 1303/2013. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 (UE 2013)18:

„1. W odniesieniu do umowy partnerstwa i każdego programu państwo członkowskie organizuje, zgodnie z jego ramami instytucjonalnymi i prawnymi, partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi. Partnerstwo obejmuje także następujących partnerów:
   a) właściwe władze miejskie i inne instytucje publiczne;
   b) partnerów gospodarczych i społecznych; oraz
   c) właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, równouprawnienia płci i niedyskryminacji.
2. Zgodnie z podejściem opartym na wielopoziomowym zarządzaniu partnerzy, o których mowa w ust. 1, są zaangażowani przez państwa członkowskie w przygotowywanie umów partnerstwa i sprawozdań z postępów oraz w trakcie przygotowywania i wdrażania programów, w tym poprzez udział w komitetach monitorujących programy zgodnie z art. 48.
3. Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktu delegowanego zgodnie z art. 149 w celu ustanowienia europejskiego kodeksu postępowania w spawie partnerstwa („kodeks postępowania"), służącego wspieraniu państw członkowskich oraz ułatwieniu im organizacji partnerstwa zgodnie z ust. 1 i 2 niniejszego artykułu...".

Takie regulacje, tj. rozporządzenia stanowione przez PE i Radę (jak rozporządzenie nr 1303/2013) są aktami prawnymi, które automatycznie i jednolicie mają zastosowanie do wszystkich krajów UE od momentu ich wejścia w życie, bez konieczności ich transpozycji do prawa krajowego. Obowiązują one w całości dla wszystkich krajów UE. Skuteczność europejskiej polityki spójności i stosowanych zasad pośrednio zatem obliguje państwa członkowskie nie tylko do posiadania samorządów lokalnych i regionalnych oraz delegowania im realizacji

[17] CoR (2014), Resolution of the Committee of the Regions on the Charter for Multilevel Governance in Europe (2014/C 174/01).

[18] EU (2013), Regulation (EU) No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006, OJ L 347, 20.12.2013, p. 320–469.

określonych zadań, ale także zmusza państwa członkowskie do zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w podejmowanie decyzji.

Procesy reform w dziedzinie decentralizacji są wymagane ze względu na wyniki, które tworzą pozytywny związek między decentralizacją z jednej strony, a skuteczną, zrównoważoną europejską polityką regionalną z drugiej. Badania pokazują, że polityka spójności przynosi lepsze rezultaty (biorąc pod uwagę koszty, także pod względem jakości usług i bliskości społeczeństwa) w zdecentralizowanych państwach członkowskich (KR 2013, pkt 3 i 57). Ponadto KR zauważa, że „zwłaszcza w państwach członkowskich o centralistycznej strukturze (...), dochodzi do nieefektywnego wdrażania polityki spójności, ponieważ scentralizowane organy administracji często nie znają dobrze regionalnych problemów i wyzwań związanych z danymi projektami. Z tego względu opowiada się za tym, by w przyszłości zarządzanie poszczególnymi funduszami w państwach członkowskich odbywało się z udziałem szczebli niższych niż krajowy." (KR 2013, pkt 58). Dlatego też, nawet jeśli instytucje UE generalnie akceptują reformy państw w tych obszarach, KR wzywa wszystkie państwa członkowskie UE, które jeszcze tego nie planowały, do ustanowienia odpowiednich ram prawnych dla ich władz niższego szczebla na najwyższym możliwym poziomie, w tym na poziomie konstytucyjnym (KR 2013, pkt 37).

Z tego samego powodu jakim jest dostęp do funduszy europejskich (chociaż decentralizacja nie jest formalnym wymogiem przystąpienia do UE), KR podkreśla, że „że proces integracji europejskiej przyczynił się decydująco do decentralizacji na szczeblu regionalnym i lokalnym" (KR 2013, pkt 35). Znaczenie procesów decentralizacji było widoczne nie tylko w Polsce, która decentralizację przeprowadziła praktycznie najszybciej z państw byłego bloku wschodniego, ale również w państwach, które proces akcesji do UE rozpoczęły znacznie później, np. w Rumunii.

Pomimo faktu, że UE nigdy oficjalnie nie wystąpiła o reformy decentralizacyjne podczas negocjacji akcesyjnych, poprzez poszukiwanie działających ram polityki rozwoju regionalnego, które byłyby w stanie obsłużyć pomoc finansową UE i zapewnić pomyślny rozwój regionalny, Rumunię skutecznie zachęcono do zdecentralizowania swojej administracji19. UE uważa decentralizację w krajach objętych procesem rozszerzenia oraz w krajach Partnerstwa Wschodniego za istotny czynnik, który pomaga „tym krajom dostosować się do unijnego dorobku prawnego, a później wypełniać zobowiązania wynikające z członkostwa w UE" (KR 2013, pkt 35). Poza Polską (w której dostrzegane są dziś jednak niepokojące tendencje) i Czechami większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej pozostaje raczej scentralizowana. KR podkreśla również, że ostatnie rozszerzenia pokazały, iż niewystarczające zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych w proces integracji spowodowało poważne

[19] M.C. Profiroiu, A.G., Profiroiu, S.R. Szabo, The Decentralization Process in Romania, in. J. M. Ruano, M. Profiroiu, The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe, pp 353-387, Palgrave Macmillan, Cham, 2017.

wyzwania oraz problemy zarówno dla rządów krajowych, jak i instytucji europejskich we wdrażaniu polityk UE, a także w przeprowadzaniu niezbędnych reform. KR zachęca państwa członkowskie, które przystąpiły do UE od 2004 r. (ale także kraje Partnerstwa Wschodniego), do dokończenia procesu transformacji w zakresie decentralizacji. Na przykładzie Rumunii można zaobserwować że, chociaż koncepcje decentralizacji i autonomii lokalnej są wymienione w konstytucji, lokalni przedstawiciele samorządu terytorialnego są wybierani bezpośrednio przez obywateli, kilka polityk zostało zdekoncentrowanych na poziomie lokalnym, a kilka zostało zdecentralizowanych na poziomie centralnym. Władze uchwaliły ogólne prawo ramowe dotyczące decentralizacji i przyjęto ogólne podejście do decentralizacji, a nie centralizacji, mimo to Rumunia pozostaje nadal scentralizowana (Profiroiu i in. 2017). Presja UE okazała się skuteczna, ale spowodowała, że cały proces decentralizacji jest tam postrzegany raczej jako związany z naciskami międzynarodowymi niż z przekonaniami na poziomie krajowym. Takie problemy są widoczne także w innych krajach (w tym Polsce), gdzie kilka rozwiązań np. strategie rozwoju regionalnego lub lokalnego zostało przygotowanych nie po to, aby zapewnić wizję rozwoju regionu lub miasta, ale po to by zadowolić instytucje europejskie oraz umożliwić sobie pozyskiwanie funduszy. Problemem wydaje się być nie różnica w doświadczeniach dotyczących wdrażania decentralizacji w celu poprawy dobrego rządzenia, czy specyfika poszczególnych krajów, jak sugerują Profiroiu i Szabo20, ale raczej w świadomości liderów kraju i regionu, o ich odpowiedzialności za zrównoważony rozwój społeczności, którymi rządzą. Im głębsza i bardziej rozwinięta demokracja oraz swego rodzaju „kultura dobrego rządzenia", tym większe zorientowanie władz na rozwój, a tym samym chęć zwiększenia efektywności zarządzania jednostek najbliższych obywatelom i ich potrzebom, tj. samorządów. Przykłady państw członkowskich UE (zwłaszcza krajów postkomunistycznych) dowodzą, że presja UE nie zastąpi w pełni działań władz państwowych. W wielu przypadkach było to jednak niezbędne dla ich decentralizacji i procesów rozwojowych.

[20] M. Profiroiu, S. Szabo, Outsourcing vs decentralisation: A comparative analysis in Central and Eastern Europe. Paper presented at the 23rd NISPAcee annual conference, 21–23 May 2015, Tbilisi, 2015.

Zasada subsydiarności i decentralizacja w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej

Decentralizacja stała się także kwestią polityki zewnętrznej UE. Komisja Europejska w swoim komunikacie (KE 2013)21 podkreśliła, że „centralnie kierowane, odgórne polityki i programy rozwoju nie mogą same odnieść sukcesu w rozwiązywaniu złożoności zrównoważonego rozwoju i walki z ubóstwem". KE wyjaśnia, że udział obywateli w procesach decyzyjnych (zwłaszcza na poziomie lokalnym, gdzie obywatele mieszkają i pracują, gdzie świadczone są podstawowe usługi, powstają przedsiębiorstwa) ma fundamentalne znaczenie dla promowania zrównoważonego rozwoju i ograniczania ubóstwa. Będąc bliżej obywateli, niż instytucje centralne, władze lokalne mogą mobilizować społeczności lokalne i działać jako katalizator zmian; mogą przyczynić się do usprawnienia administracji publicznej oraz stworzenia warunków dla inkluzywnych, elastycznych i efektywnych procesów rozwojowych. KE zauważyła jednak, że jakość samorządności wiąże się przede wszystkim z wolą polityczną władz centralnych (poprzez instrumenty prawne i regulacyjne). Dlatego UE wspiera sektor publiczny w krajach partnerskich w celu wdrażania krajowych polityk i planów, które uwzględniałyby ważną rolę lokalnego sektora publicznego.

W swojej rezolucji Parlament Europejski (PE 2013)22 wezwał również KE i ESDZ do ustanowienia bardziej ambitnego dialogu politycznego z krajami partnerskimi i w ich obrębie w celu promowania „terytorialnego podejścia do rozwoju" (TAD) oraz kompleksowego podejścia do decentralizacji. Wezwał również Komisję do ustanowienia reform decentralizacji i TAD jako przekrojowego priorytetu we wszystkich programach geograficznych.

Europejski Trybunał Obrachunkowy (2011)23 przeprowadził kontrolę, aby ocenić, czy znaczne przeniesienie odpowiedzialności za zarządzanie pomocą zewnętrzną z centrali Komisji Europejskiej do jej delegatur na całym świecie spowodowało poprawę udzielania

[21] EC (2013), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes, COM/2013/0280 final.

[22] EP (2013), European Parliament resolution of 22 October 2013 on local authorities and civil society: Europe's engagement in support of sustainable development (2012/2288(INI)).

[23] European Court of Auditors (2011), Special Report No 1/2011 'Has the devolution of the Commission's management of external assistance from its headquarters to its delegations led to improved aid delivery?' Doc. No. 52011SA0001.

pomocy. Zgodnie z ich obserwacjami, decentralizacja „przyczyniła się do ogólnej poprawy dostarczania pomocy" a „decentralizacja przyczyniła się do poprawy szybkości dostarczania, przy czym komisja była w stanie zarówno angażować, jak i wypłacać coraz większe kwoty finansowania".

Przyjęte rekomendacje wciąż jednak nie znajdują pełnego odzwierciedlenia w działaniach na rzecz wsparcia procesów decentralizacji i promowania roli władz lokalnych w ramach unijnych programów pomocowych. Obszar ten jest wciąż ogromnym wyzwaniem i na podstawie analizy zakresu obszarów współpracy na rzecz rozwoju i likwidacji ubóstwa nie stanowi działań priorytetowych24. Luka kooperacyjna w tym obszarze to nie tylko problem UE jest to również wyzwanie dla krajów rozwijających się, np. krajów afrykańskich (dominujących w grupie krajów najsłabiej rozwiniętych). Generalnie kraje afrykańskie nie mogą pochwalić się dobrym funkcjonowaniem samorządów lokalnych czy regionalnych. W literaturze mówi się nawet, że nie ma niepodważalnych sukcesów pod względem wyników i rezultatów zarządzania na poziomie lokalnym w Afryce25. Większość polityk współpracy na rzecz rozwoju, nawet jeśli poruszają kwestie demokracji czy „dobrego rządzenia", „silnych instytucji", itp., zazwyczaj nie koncentrują się na samorządach i aspektach decentralizacji. Niezależnie od sytuacji to władze państwowe otrzymują środki (np. na budowę szkół przez organizacje pozarządowe), ale działania nie są skoordynowane na poziomie regionów i przez co często krótkotrwałe. Bardziej zorientowana lokalnie/regionalnie polityka rozwoju (nie tylko na poziomie UE, ale generalnie na poziomie globalnym) mogłaby zapewnić bardziej spójną pomoc i zachęcić do reform administracji, a w dłuższej perspektywie rzeczywiście zapewnić „dobre rządzenie". Globalne ramy zwalczania ubóstwa należy zatem uzupełnić o działania mające na celu pomoc lub wsparcie już istniejących władz lokalnych. Polityka globalna może opierać się na przykład na Funduszu Spójności UE, który od 1994 r. służy wspieraniu biedniejszych regionów Europy i stabilizacji ich gospodarek. Kluczowy wydaje się jednak sposób podziału finansów, które nie trafiają (w większości przypadków) do centralnych administracji krajowych, ale w związku z rozporządzeniem nr 1303/2013 za ich dystrybucję odpowiada samorząd regionalny. Umożliwia to władzom lokalnym niezależny (nieoparty np. na układach politycznych i zależnościach, nie mówiąc już o korupcji) dostęp do zasobów, a także wykorzystanie możliwości finansowania inicjatyw lokalnych i regionalnych oraz realizacji zadań i wskaźników SDGS26. UE i państwa członkowskie UE mają doświadczenia, którymi można się podzielić; potrzebne jest jednak bardziej globalne podejście, aby współpraca była bardziej efektywna.

---

[24] K. Cichos, Unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju. Zagadnienie prawne, Katowice 2016, s. 230-232.

[25] M. Robinson, 'Participation, local governance and decentralised service delivery', paper prepared for workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery, Institute of Development Studies, Santiago, Chile, 2003; L. Cabral, Decentralisation in Africa: Scope, Motivations and Impact on Service Delivery and Poverty Lídia Cabral, Overseas Development Institute, 2011.

[26] K. Cichos, A.L. Salvia, SDG1 – No Poverty. Making a Dream a Reality. Bingley: Emerald Publishing, 2019

Wnioski

Na przestrzeni dziesięcioleci zasada subsydiarność została bardzo mocno zakorzeniona zarówno w teorii, jak prawie europejskim, w tym prawie EU. Doświadczenie, tempo rozwoju państw, które rozpoczęły proces transformacji ustrojowej oraz przeprowadziły proces decentralizacji dowodzą, że proces ten sprzyja procesowi rozwoju, zaś swego rodzaju „naciski" np. na poziomie UE, w związku z jej polityką akcesyjną, czy partnerstwa, nie są skierowane przeciwko państwom trzecim, ale wynikają z pozytywnych doświadczeń w tym zakresie. Przykład Polski czy Rumuni, jak również innych państw, które proces decentralizacji przeprowadziły „pod dyktando", ale nie do końca świadomie, co przełożyło się na ograniczoną jakość funkcjonowania samorządu, pokazuje, jak ważny jest proces budowania świadomości na poziomie liderów zarówno politycznych, jak i regionalnych czy lokalnych. Przyjmowane strategie rozwoju lokalnego nie mogą pozostawać dokumentami opracowywanymi przez zewnętrzne firmy na zasadzie „kopiuj, wklej", zaś zasadność ich tworzenia na poziomie lokalnym postrzegana jedynie jako wymysł KE, bez którego nie dostanie się funduszy regionalnych. Zasada subsydiarności wymaga wzięcia odpowiedzialności za rozwój miasta, wioski, czy regionu. Jak pokazała historia, i polskie doświadczenie, centralizacja nie zwiększa, ale znacznie ogranicza rozwój, w tym niezbędny proces realizacji celów Agendy 2030. Tym samym, jeśli Polska ma się rozwijać, niezbędnym jest zaprzestanie traktowania polityki UE w kategorii przymusu, ale zrozumienie, że wymagane przez nią procesy przyczyniają się do rozwoju, dobrobytu, będącego fundamentem pokoju. Nie da się w nieskończoność „zmuszać" suwerennego państwa do realizacji polityki służącej jego własnemu rozwojowi. Dlatego nie należy się dziwić, że UE będzie odpuszczać rozwój polskich instytucji. Nie można jednak też oczekiwać, że będzie płacić za działania, które są w całkowitej sprzeczności z jej fundamentami i celem, jakim jest rozwój gospodarczy w celu utrzymania pokoju w Europie.

Bibliografia

Ainger K., Vogel J. (2015), Competitiveness of EU vs. US Part 1, 2, 7, 9 of the study Competitiveness under New Perspectives, WWWforEurope Policy Paper No. 29.

Bermann, G. (1994), 'Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States'. Columbia Law Review, Vol. 94, No. 2, pp. 331–456.

Broekstra G. (2018), Decentralization, in: Augier M., Teece D.J. (eds.), The Palgrave Encyclopedia of Strategic Management, Macmillan Publishers Ltd.

Cabral L. (2011), Decentralisation in Africa: Scope, Motivations and Impact on Service Delivery and Poverty Lídia Cabral, Overseas Development Institute, http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.642.137&rep=rep1&type=pdf

Cass D.Z. (1992), The word that saved Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community. Common Market Review 29: 1137–1169.

Cichos, K., Salvia, A.L. (2019), SDG1 – No Poverty. Making a Dream a Reality. Bingley: Emerald Publishing.

Cichos K. (2016), Unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju. Zagadnienie prawne, Katowice.

Çiner U. (2016), Decentralization, in: Farazmand A. (ed.), Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, Springer International Publishing.

Cooper I (2006), The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU, JCMS 2006 Volume 44. No. 2. pp. 281–304.

Jordan A, Jeppens T. (2000), EU Environmental Policy: adapting to the principle of subsidiarity? Eur. Env. 10, 64–74 (2000).

Leo XIII 1981, RERUM NOVARUM, Encyclical of Pope Leo XIII on Capital and Labor, retrieved from http://www.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html.

Lopatka R. (2019), Subsidiarity: Bridging the gap between the ideal and reality, European View, available: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1781685819838449 access (dostęp: 14.04.2020 r.).

Łuczka K., *Zasada pomocniczości, jako fundament nowoczesnego państwa*, Resovia Sacra R. 13 (2006), s. 311-321.

McCabe J. (2014), Local Government in: Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research, Springer International Publishing.

Pius XI 1931, QUADRAGESIMO ANNO, Encyclical of pope Pius XI on reconstruction of the social order to our venerable brethren, the patriarchs, primates, archbishops, bishops, and other ordinaries in peace and communion with the apostolic see, and likewise to all the faithful of the catholic world, Retrieved from http://www.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html.

Profiroiu M.C. Profiroiu A.G., Szabo S.R (2017), *The Decentralization Process in Romania*, in. Ruano J.M., Profiroiu M., *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, pp 353-387, Palgrave Macmillan, Cham.

Profiroiu, M., Szabo. S. (2015), Outsourcing vs decentralisation: A comparative analysis in Central and Eastern Europe. Paper presented at the 23rd NISPAcee annual conference, 21–23 May 2015, Tbilisi.

Robinson, M. (2003), 'Participation, local governance and decentralised service delivery', paper prepared for workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery, Institute of Development Studies, Santiago, Chile.

Rosenau J.N., Czempiel E.O. (1992), *Governance, Order and Change in World Politics*, in: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Eds. Rosenau N., Czempiel E.O., Cambridge University Press, Cambridge.

Shaw D., Nadin V., Seaton K. (2000), *The application of subsidiarity in the making of European environmental law*, Eur. Env. 10, 85–95 (2000).

UN (1995). Our Global Neighborhood, Report, Commission for Global Governance.

World Bank (1989), Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, Report, Washington DC.

Why do we need local government? Challenges of the 21st century and subsidiarity – European theoretical and legal approach

Summary

The problem of "good governance" or "governance" and its impact on the competitiveness and development of countries - both in times of prosperity and in times of crisis, such as COVID 19 - has been the subject of research for many years. The management process (and the role of stakeholders) not only affects security and building world peace, but also has a key impact on the implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda. The expertise is the first of the two, in which theoretical-legal and economic-functional approach indicating the need for effective decentralization and building a strong local and regional self-government in order to increase the effectiveness of the implementation of the Agenda 2030 and to guarantee the security in the connection with global changes.

The study examines the relationship between the subsidiarity principle (directly correlated with the EU legislative processes and indirectly serving as an EU development instrument) with the legislation of the EU Member States (as legal acts transferring power from government administration to local governments as decentralization processes).

Key words

local government, Agenda 2030, EU policy, subsidiarity, sustainability

Katarzyna Cichos, doktor nauk prawnych, wykładowca na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Ekspertka w zakresie prawa międzynarodowego, jak również prawnych i instytucjonalnych aspektów zrównoważonego rozwoju.

INSTYTUT
De Republica

Pragniemy wspierać polskich naukowców i dzielić się ich dokonaniami. Do naszych głównych zadań należy uwolnienie potencjału polskiej nauki poprzez promocję i popularyzację rodzimej myśli badawczej z zakresu nauk humanistycznych i społecznych, a także wytworzenie mechanizmów i kapitału społecznego, który organizowałby się wokół idei państwowości.

Instytut De Republica jest nowoczesnym zapleczem eksperckim, promocyjnym i wydawniczym dla niedocenianych w kraju i poza jego granicami, a tak ważnych dla właściwego rozumienia historii i zjawisk społecznych, dziedzin nauki. Równie istotnym aspektem we wspomnianym zakresie jest współdziałanie z uczelniami wyższymi, instytutami badawczymi oraz analitycznymi z Polski i całego świata.