DOI: 10.34616/150270

Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis
2023 vol. 12 (2), 63–75

Karolina Pawiłowicz-Białas
Doktorantka w Kolegium Nauk Prawnych Szkoły Doktorskiej
Uniwersytetu Wrocławskiego
ORCID: 0000-0002-2184-7847

Historyczne uwarunkowania powstania Komitetu Regionów

Historical background of the establishment of the Committee of the Regions

Streszczenie

Niniejszy artykuł podejmuje problematykę historycznych uwarunkowań powstania Komitetu Regionów na kanwach Traktatu z Maastricht. Artykuł po pierwsze analizuje czynniki, które doprowadziły do powstania tego organu, a po drugie podejmuje próbę wytłumaczenia, dlaczego Komitet Regionów ostatecznie obrał taki, a nie inny kształt (biorąc pod uwagę jego organizację i zakres kompetencji). W celu zrealizowania powyższego założenia autorka analizuje kolejno wpływ koncepcji Europy Regionów i działalność samych regionów na arenie międzynarodowej, deficyt legitymacji demokratycznej występujący w dawnej Wspólnocie, rozwój polityk wspólnotowych dotyczących regionów oraz kolizję interesów poszczególnych graczy zaangażowanych w powstanie Komitetu Regionów, co ostatecznie doprowadziło do konieczności wypracowania kompromisu.

Słowa kluczowe

region, Komitet Regionów, Traktat z Maastricht

Abstract

This article deals with the issue of historical conditions for the establishment of the Committee of the Regions on the basis of the Maastricht Treaty. The article firstly examines the factors, which led to the creation of this body, and secondly, it attempts to explain why the Committee of the Regions ultimately gained such form (taking into account its internal organization and scope of competences). In order to implement the above assumption, the author analyzes: the impact of the concept of Europe of Regions and the activities of the regions themselves on the international arena, the crisis of democratic legitimacy in the former Community, the development of Community policies regarding the regions and the collision of interests of individual players involved in the establishment of the Committee of the Regions, which ultimately led to the need to work out a compromise.

Keywords

region, the Committee of the Regions, Maastricht Treaty

Wstęp

Komitet Regionów został utworzony w 1994 r. na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Maastricht[1]. W strukturze Unii Europejskiej Komitet Regionów zajmuje miejsce wśród jej organów; pomimo wysiłków regionów o szerszych kompetencjach legislacyjnych nie został ujęty w zamkniętym katalogu instytucji[2]. Zakres jego kompetencji ogranicza się co do zasady do funkcji doradczych i opiniodawczych; jego głównym celem jest reprezentacja interesów władz regionalnych i lokalnych w ramach Unii Europejskiej[3].

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie historycznych uwarunkowań po pierwsze powstania Komitetu Regionów oraz po drugie odpowiedź na pytanie, dlaczego ostatecznie został on ukształtowany właśnie w takiej formie i wyposażony w przedstawiony powyżej zakres kompetencji. Tezą badawczą artykułu będzie przyjęcie, że do powstania Komitetu Regionów przyczyniły się kolejno: koncepcja Europy Regionów i działalność samych regionów na arenie międzynarodowej, deficyt legitymacji demokratycznej występujący w dawnej Wspólnocie oraz rozwój ówczesnych polityk wspólnotowych dotyczących regionów, natomiast kształt regulacji dotyczący tego organu wynika z wypracowanego koniecznego kompromisu zawartego pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w procesie jego powstawania.

W momencie tworzenia Komitetu Regionów idea utworzenia organu reprezentującego interesy lokalne i regionalne nie była nowym pomysłem w ramach Wspólnoty. Celem wprowadzenia warto przedstawić pierwsze postulaty związane z tą ideą. Swego rodzaju prekursorem Komitetu Regionów i pierwszym organem konsultującym interesy lokalne i regionalne była Komisja Konsultacyjna w ramach samej Komisji[4], do której utworzenia wzywał Bertrand Motte w raporcie na temat polityki regionalnej już w 1960 r.[5] Niemniej jednak nie był to samodzielnie funkcjonujący organ, a powiązanie z Komisją nie dawało mu żadnej autonomii funkcjonalnej.

---

[1] Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Maastricht, Dz. Urz. C 191 z 29.07.1992 r.

[2] Do instytucji unijnych zalicza się: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy (art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej).

[3] A.-S. Rieder, *The Committee of the Regions*, European Parliament. Fact Sheets on the European Union, 2022.

[4] Utworzona na mocy Decyzji Komisji z dnia 24 czerwca 1988 r. ustanawiająca Komisję Konsultacyjną Władz Regionalnych i Lokalnych 88/487/EEC, Dz. Urz. L 247 z 6.09.1988 r.

[5] B. Wassenberg, *The History of the Committee of the Regions. 25 years of cities and regions furthering European integration*, European Committee of the Regions, Brussels 2019, s. 24.

Spośród instytucji, historycznie rzecz biorąc, to Parlament Europejski już w latach 60. XX w. jako pierwszy wzywał do jeszcze szerszego zaangażowania regionów w integrację europejską. Na pierwszy rzut oka wydawałoby się również, że realizacji pomysłu pomagać będzie ożywiona debata nad projektem Altiero Spinellego, który podkreślał ideę postawienia zjednoczenia Europy u podstaw Europy dla ludzi[6], zakładającej wzmocnienie tożsamości Wspólnoty i promowanie Europy bez wewnętrznych granic[7]. Jako kolejny przykład skonkretyzowanej propozycji można wskazać postulat francuskiego polityka i późniejszego Prezydenta Francji Valerego Giscarda d'Estaing z 1967 r. dotyczący powołania europejskiego senatu, który miał się składać z przedstawicieli państw członkowskich, a następnie tylko z przedstawicieli regionów[8]. Natomiast za najdalej idącą inicjatywę uznaje się propozycję Fernanda Dehousse'a, członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i Parlamentu Europejskiego, który zaproponował utworzenie „Senatu Regionów", mającego być rodzajem drugiej izby Parlamentu Europejskiego[9].

1. Koncepcja Europy Regionów oraz działania regionów na arenie międzynarodowej

Idea Europy Regionów wysunęła się na pierwszy plan w ramach wspólnotowej debaty w latach 80. XX w. oraz na początku lat 90. XX w. w odpowiedzi na innowacyjną politykę i rozwój instytucjonalny w integracji wspólnotowej[10]. Należy zaznaczyć, że nie była to idea w pełni jednolita, lecz posiadająca wiele wersji. Można jednak za I. Pietrzyk wskazać na jej dwa główne nurty – pierwszy dążył do uwzględnienia regionów jako trzeciego ogniwa integracji wspólnotowej (obok systemu instytucjonalnego Wspólnoty oraz państw członkowskich), drugi nurt (o wiele dalej idący) zakładał natomiast zastąpienie w powyższym schemacie państw członkowskich regionami[11].

---

[6] B. Wassenberg, *The History…*, s. 24.

[7] É. Deschamps, *A People's Europe*, CVCE. European Navigator, https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/95a065c6-38e9-45da-8bbe-66f958a8b005 [dostęp: 19.11.2022].

[8] R. Kuligowski, *Komitet Regionów jako organ doradczy Unii Europejskiej*, Białystok 2015, s. 18.

[9] Council of Europe archives, Conference of Local Authorities (PLC), Problèmes de l'organisation politique des pouvoirs locaux européens et des régions européennes, communication from Fernand Dehousse, 31 October 1968.

[10] A. Elias, *Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics*, „Regional and Federal Studies" 2008, Vol. 18, No. 5, s. 483.

[11] I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w Państwach Członkowskich*, Warszawa 2007, s. 196.

Wydaje się także, że koncepcja była sama w sobie na tyle elastyczna, że była odpowiednio dostosowywana do postulatów wysuwanych przez poszczególne grupy zainteresowanych. Na przykład część regionów używało hasła Europy Regionów w celu poparcia koncepcji Wspólnoty, która instytucjonalnie uznawałaby kulturową i językową specyfikę narodów i regionów historycznych[12].

Jeśli chodzi o działania podejmowane przez regiony na arenie międzynarodowej przed utworzeniem Komitetu Regionów, to są one oceniane w sposób zróżnicowany. Zwolennicy pierwszego poglądu wskazują, że regiony z wielkim trudem podejmowały działania zmierzające do przedstawiania swoich postulatów na poziomie instytucji europejskich głównie ze względu na działania podejmowane przez władze państw członkowskich, które postrzegały regiony jako zagrożenie dla jedności narodowej i bytu państwowego[13]. Zwolennicy drugiego poglądu, powołując się na duże znaczenie czynników regionalnych, oceniają, że uwzględnienie regionów w pracach czy to nad Jednolitym Aktem Europejskim[14], czy nad innymi politykami wspólnotowymi było wymagane w celu zapewnienia efektywnej współpracy na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym[15]. To uwzględnienie jest oceniane tym samym jako wymierny efekt długotrwałej, skutecznej aktywności międzynarodowej władz regionalnych i lokalnych, dostrzegających potrzebę dbania o interesy społeczności także w ramach Wspólnoty[16]. Żeby w pewnym sensie skonfrontować oba poglądy i wyciągnąć wnioski z takiego zróżnicowanego postrzegania aktywności regionów na arenie międzynarodowej, w opinii autorki należy odwołać się do zróżnicowania regionalnego poszczególnych państw członkowskich. Nie można mówić bowiem o jednolitych działaniach na arenie wspólnotowej bądź międzynarodowej wszystkich regionów łącznie, zaliczając je do jednej kategorii.

Niektóre regiony o szerszych kompetencjach własnych (głównie legislacyjnych) były oczywiście po pierwsze bardziej zainteresowane aktywnością na arenie międzynarodowej oraz po drugie (i może co ważniejsze) – miały w ogóle możliwości takiego działania, zapewnione przez prawo wewnętrzne danego państwa członkowskiego. Nie należy zapominać, że niektóre władze regionalne podejmowały zintensyfikowane działania zmierzające do zrzeszania się w międzynarodowych

---

[12] P. Lynch, *Minority Nations and European Integration*, Cardiff 1996.

[13] *Ibidem*, s. 38.

[14] Jednolity Akt Europejski, Dz. Urz. L 169 z 29.06.1987 r.

[15] T. Truskolaski, K. Waligóra, *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2012, nr 12, s. 26.

[16] *Ibidem*, s. 26

stowarzyszeniach i zgrupowaniach. W 1985 r. utworzyły Zgromadzenie Regionów Europy, które następnie miało znaczny wpływ na utworzenie Komitetu Regionów[17].

Dlatego może się okazać, że obie przedstawione powyżej koncepcje były możliwe do zastosowania, ale w odniesieniu do różnego typu regionów. To samo dotyczyło poszczególnych państw członkowskich – ich zainteresowanie i popieranie koncepcji Europy Regionów było również zróżnicowane, głównie ze względu na siłę rządów regionalnych (czy też nawet sam fakt ich istnienia) i własne interesy związane z sytuacją wewnętrzną (np. występowanie ruchów separatystycznych). Warto w tym miejscu zauważyć, że Europa Regionów jako koncepcja Europy federalnej, opartej na regionach, a nie państwach[18], wpłynęła także w znaczącym stopniu na ustrój wewnętrzny poszczególnych państw członkowskich. Niektóre z nich częściowo pod wpływem opisywanego ruchu, z państw jednolitych stały się państwami o strukturze federalnej (Belgia), czy państwem regionalnym o ustroju unitarnym zdecentralizowanym (Hiszpania)[19].

2. Deficyt legitymacji demokratycznej (również z perspektywy regionalnej)

Wskazuje się, że głównym celem utworzenia Komitetu Regionów było wzmocnienie demokratycznej legitymacji Wspólnoty[20], która toczyła walkę z deficytem demokratycznym[21]. Podjęcie takich działań było nie tylko wskazane, ale i konieczne. Opinia publiczna w niektórych państwach członkowskich nie była przekonana co do ówczesnego kierunku integracji europejskiej[22]. Od 1979 r. to Parlament Europejski (PE) miał być gwarantem legitymacji demokratycznej, głównie ze względu na wprowadzenie wyborów bezpośrednich. Ograniczony zakres uprawnień PE, a także kształt pozostałych instytucji nie wystarczały do zapewnienia pełnej legitymacji demokratycznej całej organizacji. Biorąc pod uwagę powyższe, bardzo ciężkim

---

[17] T. Cole, *The Committee of the Regions and subnational representation to the European Union*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law" 2005, vol. 12, no. 1, s. 51–52.

[18] T. Christiansen, *Second Thoughts on Europe's „Third Level": The European Union's Committee of the Regions*, „Publius: The Journal of Federalism" 1996, vol. 26, no. 1, s. 97.

[19] M. Bielecka, *Komitet regionów Unii Europejskiej a integracja europejska*, Warszawa 2021, s. 38–39.

[20] J. Delors, *President of the Commission at the inaugural plenary session of the Committee of the Regions in Brussels*, 9 March 1994.

[21] M. Bartl, *The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit*, „European Law Journal" 2015, no. 21, s. 23–43.

[22] Głównie dotyczyło to Danii, Irlandii, Francji i Wielkiej Brytanii.

zadaniem byłoby pozbycie się czy chociażby zniwelowanie deficytu demokratycznego przy pomocy wyłącznie ówczesnych instytucji. Tym samym władze wspólnotowe nie dysponowały innymi efektywnymi i alternatywnymi rozwiązaniami poza utworzeniem organu bezpośrednio reprezentującego interesy regionalne i lokalne w celu legitymizacji działalności Wspólnoty[23].

Komitetowi Regionów przypisuje się także symboliczne znaczenie w procesie kształtowania przyszłej Unii. Wskazuje się, że Komitet Regionów miał być pewnym symbolem, legitymizował podmioty na szczeblu innym niż przedstawiciele władz i wybierani posłowie do Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu polityk Unii Europejskiej[24]. Przed Komitetem Regionów stawiane były szczegółowe zadania, które miały przyczynić się do przezwyciężenia deficytu legitymacji demokratycznej. Początkowym założeniem było właśnie, aby dał on możliwość przedstawicielom władz lokalnych i regionalnych wywierania wpływu na kształtowanie unijnego procesu decyzyjnego. Jacques Delors podczas pierwszej sesji plenarnej Komitetu Regionów podkreślał, że, po pierwsze, działalność Komitetu Regionów przybliży działalność Unii do lokalnej społeczności. Komitet będzie łącznikiem lokalnych problemów i oddolnych reakcji. Po drugie, Komitet Regionów będzie wyjaśniał polityki Wspólnot ludziom w regionach[25]. Komitet Regionów miał także zwiększyć skuteczność procesu politycznego[26] oraz przejrzystość debaty publicznej między instytucjami europejskimi[27].

3. Rozwój polityk wspólnotowych dotyczących regionów

Kolejnym czynnikiem, który przyczynił się do powstania Komitetu Regionów, był niewątpliwie rozwój polityk wspólnotowych dotyczących regionów. Warto zaznaczyć, że termin „polityki wspólnotowe dotyczące regionów" będzie w tym znaczeniu używany szeroko i będzie obejmować swoim zasięgiem nie tylko politykę regionalną *per se*, ale wszystkie polityki, które swoim zakresem zastosowania będą obejmować regiony, w tym np. politykę klimatyczną. Należy wyjść z założenia, że

[23] T. Christiansen, *op. cit*., s. 107.

[24] *Ibidem*, s. 106.

[25] Treść wystąpienia Jacquesa Delorsa – Przewodniczącego Komisji Europejskiej podczas pierwszej inauguracyjnej sesji plenarnej Komitetu Regionów, Protokół I sesji plenarnej Komitetu Regionów. ACR, Minutes on the Inaugural session of the Committee of the Regions on 9 and 10 of March 1994.

[26] T. Christiansen, *op. cit*., s. 108.

[27] R. Kuligowski, *25 years of the Committee of the Regions and its impact on the EU legislative process: remarks in the light of the concept of multilevel governance in the EU*, „The Copernicus Journal of Political Studies" 2019 no. 2, s. 75.

także w interesie Wspólnoty leżało uwzględnianie regionów w planowaniu, tworzeniu i wykonywaniu prawa wspólnotowego. Jak już było wcześniej podkreślane, wskazuje się, że to właśnie Komitet Regionów może osiągnąć cel przybliżenia aktywności unijnej lokalnym i regionalnym graczom, będąc ogniwem łączącym problemy lokalne i regionalne z całym aparatem unijnym, mając możliwość wytłumaczenia obywatelom poszczególnych regionów polityk unijnych[28]. Tym samym ustanowienie organu konsultacyjnego, jakim jest Komitet Regionów, niosło za sobą obietnicę bardziej bezpośredniego uwzględniania władz niższych szczebli w procesach decyzyjnych ich dotyczących, do których do tej pory nie miały realnego dostępu, tworząc nową, efektywną ścieżkę reprezentacji[29].

Opisywana zależność działa także w drugą stronę – uwzględnienie regionów przez instytucje wspólnotowe było także niewątpliwe korzystne dla nich samych, nie tylko wyłącznie ze względu na konieczność podniesienia legitymacji demokratycznej, ale też zwiększenie skuteczności prawa i to w paru aspektach. Po pierwsze, wskazuje się, że powstanie Komitetu Regionów miało przyczynić się do powstania organu pozwalającego na swego rodzaju automatyczne konsultacje społeczne[30], zwiększając tym samym „popularność" proponowanych polityk, a także zasięgnięcie opinii co do potencjalnych pomysłów. Po drugie, implementacja polityk na poziomie regionalnym powinna przebiegać lepiej – regiony będą bowiem implementować polityki, z którymi (co do zasady) powinny się zgadzać, wiedzieć o nich z wyprzedzeniem, na które w pewnym sensie także mogą się przygotować[31].

Pozostaje jeszcze jedna bardzo ważna rola, którą regiony mogą odgrywać w ramach Komitetu Regionów, a mianowicie rola ekspertów. Za przykład posłużyć może w tym miejscu obszar polityki regionalnej, która po reformie z 1988 r. stała się wyjątkowo skomplikowana[32]. Komisji zależało na utrzymywaniu regularnych kontaktów z przedstawicielami miast i regionów, ponieważ ich doświadczenie i wiedza na temat realiów i problemów lokalnych dostarczały informacji niezbędnych do efektywnej realizacji i samego powodzenia coraz bardziej złożonej

[28] The Committee of the Regions, Milestones in the history of the Committee of the regions 1994–2014, https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/documents/milestones-in-the-history-of-Cor/milestones-in-the-history_English.pdf [dostęp: 20.10.2022], s. 9.

[29] G. Marks, L. Hooghe, *"Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union*, „Publius: The Journal of Federalism" 1996, vol. 26, no. 1, s. 73-91

[30] T. Truskolaski, K. Waligóra, *op. cit*., s. 26.

[31] *Ibidem*, s. 26.

[32] L. Hooghe, M. Keating, *The Politics of EU Regional Policy*, „Journal of European Public Policy" 1994, vol. 3, no. 1, s. 367–393.

polityki regionalnej[33]. Regiony były więc koniecznymi ekspertami odpowiedzialnymi za powodzenie polityki regionalnej. Kolejnym przykładem może być bardzo ambitny pomysł utworzenia rynku wewnętrznego – projekt, który miał wyznaczać przyszłość Europy. Aby jednak mógł się on stać rzeczywistością, konieczne było zaangażowanie innych podmiotów, takich jak na przykład związki zawodowe. Ale nie tylko. Konieczne było zaangażowanie również regionów, aby odnieść sukces w zagwarantowaniu swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i osób. Aby zrealizować ten projekt, ważne było uniknięcie poważnych regionalnych nierówności gospodarczych[34], w czym miał pomóc właśnie aktywny udział regionów. Miały one zapewniać wsparcie w zakresie rozwiązywania regionalnych problemów, pomagając w wyborze odpowiedniej strategii oraz podejmując spójne działania bliżej obywatela w celu poprawy efektywności.

4. Kolizja interesów poszczególnych państw członkowskich i instytucji unijnych przy tworzeniu Komitetu Regionów

Od początku istnienia Wspólnoty przyjęty system podziału kompetencji zakładał ich rozdzielenie między państwa członkowskie a Wspólnotę. Poza tym dualizmem pozostawały jeszcze regiony, których wspólnotowa (a także unijna) sytuacja prawna nie została uregulowana. Należy jednak pamiętać, że nawet w ramach poszczególnych grup – co tyczy się państw członkowskich i regionów – interesy nie były tożsame za względu na zróżnicowanie systemów wewnętrznych państw członkowskich. Zróżnicowanie dotyczy odpowiedzialności konstytucyjnej i prawnej pomiędzy regionami, a także wynikających z tego różnic dotyczących ich kultury i praktyki administracyjnej[35]. Naturalne było więc, że regiony posiadające szersze kompetencje na kanwie poszczególnych praw krajowych wykazywały bardziej ambitne dążenia co do kształtu przyszłego Komitetu Regionów. Szczególnie dla niemieckich landów było to postrzegane jako możliwość szerszego uwzględnienia regionów we wspólnotowym procesie decyzyjnym[14].

Wielość zaangażowanych stron naturalnie wiązała się z wielością pomysłów na to, jak Komitet Regionów powinien ostatecznie zostać ukształtowany – jakie miejsce w systemie instytucjonalnym Wspólnoty powinien zająć oraz w jaki zakres

[33] I. Tömmel, *The Transformation of Governance. The European Commission's Strategy for Creating a 'Europe of the Regions'*, „Regional & Federal Studies" 1998, vol. 8, no. 2, s. 54–80.

[34] B. Wassenberg, *The History…*, s. 21.

[35] C. Engel, *Regionen in der EG*, „Journal of Common Market Studies" 1996, vol. 34, no. 1.

kompetencji miałby być wyposażony. Pomysł ustanowienia Komitetu Regionów był określany jako pomysł stosunkowo stary, posiadający wielu architektów[36]. W swego rodzaju negocjacje angażowały się także pozostałe instytucje wspólnotowe.

Warto w tym momencie przytoczyć także pogląd, że Komitet Regionów był postrzegany jako dziecko Komisji[37]. Działania Komisji od samego początku skierowane były na wspieranie i powstanie Komitetu Regionów. Warto zastanowić się nad motywami takiego działania Komisji. Wskazuje się, że krył się za tym także interes Komisji związany z chęcią wzmocnienia własnej demokratycznej legitymacji i odpowiedzi na krytykę dotyczącą biurokratycznej administracji, która odpowiada wyłącznie przed państwami członkowskimi, tym samym będąc oddalona od potrzeb obywateli[38]. Nie dziwi więc, że Komisja odgrywała ważną rolę w przygotowaniach do Konferencji w Maastricht w zakresie Komitetu Regionów[39]. Pierwotny pomysł Komisji przewidywał jednak utworzenie Komitetu Regionów jako ciała doradczego w ramach samej Komisji, po prostu wzmacniającego istniejącą już Komisję Konsultacyjną.

Przedstawiony powyżej pomysł Komisji był natomiast sprzeczny z dążeniami delegacji niemieckiej, która domagała się stworzenia w pełni niezależnego organu, niepodlegającego Komisji[40]. Co ciekawe, za takim pomysłem opowiadały się również Belgia, Hiszpania i Francja[41]. Sytuacja była na tyle napięta, że państwa o ustroju federalnym postrzegane były jako „narody w pułapce" rozdarte między swoim wewnętrznym ustrojem związanym z podziałem władzy a Wspólnotą ze względu na zagrożenie stopniową erozją ich władzy ustawodawczej[42] z dodatkowym naciskiem ze strony poszczególnych regionów, które chciały bronić swoich interesów. Natomiast państwa o strukturze scentralizowanej – takie jak Holandia i Wielka Brytania – wyraźnie sprzeciwiały się takiej modernizacji instytucjonalnej władz lokalnych i regionalnych[43], chcąc w pewnym sensie zachować dotychczasowy *status quo*. Nie należy także zapominać, że brak porozumienia w kwestii kształtu Komitetu Regionów mógł być jednym z czynników zagrażających wejściu w życie całego Traktatu

---

[36] B. Wassenberg, *The History…*, 24.

[37] A. Warleigh, *The Committee of the Regions*, Routledge, London 2001, s. 28–29.

[38] B. Wassenberg, *The History…*, s. 31

[39] B. Wassenberg, *Le Comité des régions*, *in La Commission européenne 1986–2000. Histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg, 2019, s. 446–452.

[40] P.-A. Féral, *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris 1998, s. 15.

[41] E. Noël, *Working together: The Institutions of the European Community*, Luxembourg 1993.

[42] S. Piattoni, J. Schönlau, *Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions*, Cheltenham 2015, s. 33.

[43] B. Wassenberg, *The History…*, s. 40

z Maastricht, a tym samym pewną kartą przetargową. Na marginesie można wspomnieć także o aspekcie finansowym i chęci, aby uniknąć nadmiernego obciążenia budżetu wynikającego z utworzenia nowego organu o dużej sile instytucjonalnej[44]. Ze względu na powyżej przedstawione realia ostateczny kształt Komitetu Regionów został ustalony w drodze kompromisu[45]. Takie rozwiązanie stwarzało perspektywę korzyści budżetowych i logistycznych, nie zaspokajając jednak w pełni aspiracji żadnej z negocjujących stron. Dodatkowo, w pierwotnym kształcie Komitet Regionów został ustanowiony „przy" Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, dzieląc z nim strukturę organizacyjną pomimo swojej autonomii[46].

Obecnie Komitet Regionów o własnej strukturze organizacyjnej jest bardzo różnorodny; składa się on z przedstawicieli społeczności zarówno regionalnych, jak i lokalnych, którzy mają być niezależni w wykonywaniu swoich obowiązków, działając w ogólnym interesie Unii Europejskiej. Obecnie Komitet Regionów składa się z 329 członków, mianowanych na okres pięciu lat z możliwością odnowienia mandatu[47]. Komitet Regionów jest konsultowany przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję w przypadkach przewidzianych w traktatach oraz we wszelkich innych przypadkach, w szczególności, gdy mają one związek ze współpracą transgraniczną, o ile jedna z tych instytucji uzna to za stosowne. Komitet Regionów jest również uprawniony do wydawania opinii z własnej inicjatywy, w przypadkach, gdy uzna to za stosowne. Tym samym w wachlarzu kompetencji brakuje działań o charakterze *stricte* prawotwórczym i decyzyjnym – nawet gdy Komitet Regionów wyda opinię negatywną, instytucje unijne nie są związane jej postanowieniami.

Wnioski

W niniejszym artykule przedstawiono drogę do powstania Komitetu Regionów, biorąc pod uwagę wiele historycznych czynników. Już sam fakt jego powstania ma fundamentalne znaczenie z uwagi na konieczność uwzględniania regionów we

---

[44] C. Mestre, *Radioscopie du Comité des régions: organisation, fonctionnement, compétences*, [w:] J. Bourrinet (ed.), *Le Comité européen des régions de l'Union européenne*, Paris 1997, s. 5.

[45] To samo dotyczy także nazwy – Komitet Regionów swoim zasięgiem obejmuje bowiem nie tylko przedstawicieli władz regionalnych, ale także lokalnych, co nie zostało odzwierciedlone w jego nazwie.

[46] Protokół w sprawie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, załączony do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Traktatem o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.

[47] Na mocy art. 305 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej liczba członków Komitetu Regionów nie może przekroczyć 350.

wspólnotowym procesie decyzyjnym i co ważne – zrozumienie tej konieczności ze strony wspólnotowej. Sam Komitet Regionów przekonuje, że jego działalność opiera się np. na przekonaniu, że do budowania coraz ściślejszej i solidarniejszej unii narodów Europy, a także do sprostania wyzwaniom związanym z globalizacją niezbędna jest właśnie współpraca między władzami europejskimi, krajowymi, regionalnymi i lokalnymi[48]. Oczywiście na możliwość powstania Komitetu Regionów złożyło się kilka czynników, omówionych szczegółowo powyżej, które co ważne – wystąpiły jednocześnie. Mogłoby się okazać, że gdyby w czasie prac nad tekstem Traktatu z Maastricht tylko jeden z tych czynników występował, nie byłoby mowy o powstaniu Komitetu Regionów albo byłby to organ cały czas podporządkowany Komisji.

Jak już było to podkreślane powyżej, ze względu na to, że kształt Komitetu Regionów został uzgodniony na mocy kompromisu, żadna ze stron, a szczególnie strona regionalna, która posiada w ramach prawa krajowego szerokie kompetencje, nie była zadowolona. Jeśli chodzi o ocenę pierwotnych kompetencji i późniejszą działalność Komitetu Regionów, tutaj również zdania są podzielone. Niektórzy formułowali ówcześnie bardzo daleko idące tezy, twierdząc, że Komitet Regionów nie odróżnia się od instytucji niczym innym jak tylko brakiem zdolności procesowej[49]. Nie można jednak zapominać o bardzo fundamentalnych różnicach pomiędzy zakresem kompetencji; Komitet Regionów nie posiadał (i nie posiada nadal) mocy sprawczej oraz realnego wpływu na wydawanie wiążących decyzji, a więc mocy decyzyjnej. Od czasu powstania zakres kompetencji Komitetu Regionów rzeczywiście był poddawany zmianom, np. w ograniczonych przypadkach Komitet zyskał możliwość korzystania z legitymacji czynnej przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej[50]. Jednak jego główna funkcja dotycząca wyłącznie konsultacji nie została znowelizowana.

Wypracowanie innego rozwiązania, pomimo bardzo ambitnych propozycji wysuwanych przez same regiony, a także Komitet Regionów, może być utrudnione. Obecne rozwiązanie dotyczące kształtu Komitetu Regionów wydaje się jedynym możliwym do zrealizowania, co uwydatniają i potwierdzają także rozważania historyczne. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenie, należy pamiętać, że niektóre działania dążące do dalszego wzmocnienia pozycji regionów mogą odbywać się poza ramami Komitetu Regionów, właśnie ze względu na jego charakterystykę i ograniczoną atrakcyjność w opinii regionów. Niemniej jednak sam Komitet Regionów ma

[48] Deklaracja Komitetu Regionów, http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/EN .pdf, [dostęp: 20.10.2022].

[49] P.-A. Feral, *op. cit.*, s. 23.

[50] Na mocy Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., Dz. Urz. C 306 z 17.12.2007 r.

spore ambicje w zakresie priorytetów politycznych (zbliżanie Europy do obywateli, zarządzanie głównymi przemianami społecznymi: budowanie odpornych społeczności regionalnych i lokalnych, spójność) i zakresu działania w ramach przyznanych mu kompetencji, mających na celu uwypuklenie znaczenia regionów w ramach Unii Europejskiej.

Bibliografia

Akty prawne

Decyzja Komisji z dnia 24 czerwca 1988 r. ustanawiająca Komisję Konsultacyjną Władz Regionalnych i Lokalnych 88/487/EEC, Dz. Urz. L 247 z 6.09.1988 r.

Jednolity Akt Europejski, Dz. Urz. L 169 z 29.06.1987 r.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Maastricht, Dz. Urz. C 191 z 29.07.1992 r.

Traktat z Lizbony, Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r.

Literatura

Bartl M., *The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit*, „European Law Journal" 2015, vol. 21.

Bielecka M., *Komitet regionów Unii Europejskiej a integracja europejska*, Warszawa 2021.

Christiansen T., *Second Thoughts on Europe's „Third Level": The European Union's Committee of the Regions*, „Publius: The Journal of Federalism" 1996, vol. 26, no. 1.

Cole T., *The Committee of the Regions and subnational representation to the European Union*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law" 2005, vol. 12, no. 1.

Deschamps É., *A People's Europe*, CVCE. European Navigator, https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/95a065c6-38e9-45da-8bbe-66f958a8b005, [dostęp: 19.11.2022].

Elias A., *Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics*, „Regional and Federal Studies" 2008, vol. 18, no. 5.

Engel C., *Regionen in der EG*, „Journal of Common Market Studies" 1996, vol. 34, no. 1.

Féral P.-A., *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris 1998.

Hooghe L., Keating M., *The Politics of EU Regional Policy*, „Journal of European Public Policy" 1994, vol. 3, no. 1.

Komitet Regionów, Deklaracja Komitetu Regionów, http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/EN .pdf, [dostęp: 20.10.2022].

Kuligowski R., *Komitet Regionów jako organ doradczy Unii Europejskiej*, Białystok 2015.

Kuligowski R., *25 years of the Committee of the Regions and its impact on the EU legislative process: remarks in the light of the concept of multilevel governance in the EU*, „The Copernicus Journal of Political Studies" 2019, no. 2.

Lynch P., *Minority Nations and European Integration*, Cardiff 1996.

Marks G., Hooghe L., *"Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union*, „Publius: The Journal of Federalism" 1996, vol. 26, no. 1.

Mestre C., *Radioscopie du Comité des régions: organisation, fonctionnement, compétences*, [w:] J. Bourrinet (ed.), *Le Comité européen des régions de l'Union européenne*, Paryż 1997.

Noël E., *Working together: The Institutions of the European Community*, Luxembourg 1993.

Piattoni S., Schönlau J., *Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions*, Cheltenham 2015.

Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w Państwach Członkowskich*, Warszawa 2007.

Rieder A.-S., *The Committe of the Regions*, European Parliament. Fact Sheets on the European Union, 2022.

The Committee of the Regions, Milestones in the history of the Committee of the regions 1994–2014, Publications Office of the European Union https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/documents/milestones-in-the-history-of-Cor/milestones-in-the-history_English.pdf, [dostęp: 20.10.2022].

Tömmel I., *The Transformation of Governance. The European Commission's Strategy for Creating a "Europe of the Regions"*, „Regional & Federal Studies" 1998, vol. 8, no. 2.

Truskolaski T., Waligóra K., *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2012, nr 12.

Warleigh A., *The Committee of the Regions*, London 2001.

Wassenberg B., *Le Comité des régions, in La Commission européenne 1986-2000. Histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg 2019.

Wassenberg B., *The History of the Committee of the Regions. 25 years of cities and regions furthering European integration*, European Committee of the Regions, Brussels 2019.

Z zagadnień prawa administracyjnego