

## **Opinia prawna**

---

Przedmiot: Prawa, obowiązki, zadania publiczne i rola jednostek samorządu terytorialnego w edukacji i kampaniach informacyjnych na rzecz integracji europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Do: MY OBYWATELE UNII EUROPEJSKIEJ  
Fundacja im. Wojciecha B. Jastrzębowskiego

Od: r.pr. dr Dawid Rejmer

Data: 3 lutego 2023 r.

---

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej ("Opinia") jest określenie praw, obowiązków, zadań publicznych i roli jednostek samorządu terytorialnego („JST”) w edukacji i kampaniach informacyjnych na rzecz integracji europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

### **WNIOSKI**

- I. Prawa, obowiązki, zadania publiczne i rola jednostek samorządu terytorialnego w edukacji i kampaniach informacyjnych na rzecz integracji Europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest kluczowa i należy do zakresu działań jednostek samorządu terytorialnego;
- II. Jednym z głównych zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego i kształtowanie tożsamości regionalnej. Mając powyższe na uwadze należy pamiętać, że cele Unii Europejskiej są tożsame ze wskazanym zadaniem publicznym JST;
- III. Z uwagi na cele Unii Europejskiej oraz uregulowania Konstytucji należy uznać, że zadaniem publicznym JST jest edukacja i podejmowanie kampanii informacyjnych na rzecz integracji europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej;

- IV. Społeczności lokalne i regionalne są częścią Unii Europejskiej, a Unia Europejska jest częścią społeczności lokalnych i regionalnych poprzez ich kształtowanie, wspieranie w rozwoju i zachowywaniu ich tożsamości, wobec czego dojście do przeciwnego wniosku w Opinii byłoby sprzeczne z racją bytu UE, jej głównymi celami oraz członkostwem w UE;
- V. Państwa Członkowskie UE nie mogą uregulować analizowanej kwestii inaczej, a w przypadku uregulowania tych spraw w sposób sprzeczny z prawem unijnym należy uznać je za bezskuteczne i stosować wyłącznie przepisy prawa unijnego;
- VI. Możliwość wyłączenia kompetencji i zadań publicznych JST w analizowanym zakresie na gruncie prawa krajowego jest możliwe tylko poprzez wskazanie wprost, że wszelkie sprawy z zakresu integracji europejskiej nie należą do zadań publicznych JST, co w polskim prawie krajowym nie występuje, a w sytuacji wystąpienia należy postępować zgodnie z praktyką uregulowaną w punkcie IV.
- VII. JST mają prawo, kompetencje i obowiązek wykonywania zadań publicznych z zakresu edukacji i kampanii informacyjnych na rzecz integracji europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, co wynika z:
  - A. art. 15 oraz 163 Konstytucji RP, które regulują zasadę decentralizację władzy publicznej i domniemanie właściwości samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych;
  - B. art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej regulującego obowiązek podejmowania przez Państwa Członkowskie wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii Europejskiej, w tym działania zgodnie z prawem unijnym, dokonywania wykładni prawa krajowego przez pryzmat regulacji unijnych;
  - C. punktu 39 Preambuły oraz art. 8 i art. 39 Rozporządzenia o Funduszach Europejskich stanowiących, że JST są zobowiązane do podejmowania odpowiednich działań w zakresie prowadzenia działalności informacyjnej i

edukacyjnej na temat UE, a także działania we współpracy z innymi podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, realizującymi zadania publiczne i cele wyznaczone przez UE, co jest zgodne z jedną z fundamentalnych zasad funkcjonowania UE - zasadą pomocniczości, czyli oddolnej realizacji zadań publicznych. Przepisy te stosuje się w sposób bezpośredni i samoistny;

- D. rozdziału 14 Umowy Partnerstwa dla Realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce z dnia 30 czerwca 2022 r. poprzez uznanie, że działania na rzecz edukacji i prowadzenie kampanii informacyjnych w zakresie integracji europejskiej są zadaniem publicznym wszystkich instytucji finansowanych z Funduszy Europejskich, a zatem wszystkich JST;
- E. przepisów regulujących zadania JST oraz administracji rządowej, z których wynika, że zadanie publiczne dot. edukacji i prowadzenia kampanii informacyjnych na rzecz integracji europejskiej mieści się przede wszystkim w ramach spraw z zakresu edukacji publicznej, kultury, wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej, współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych.

## **1. Organizacja i rola samorządu terytorialnego w strukturach UE**

W Europie występują co najmniej trzy poziomy instytucjonalizacji interesów regionalnych i lokalnych. Pierwszy poziom to organizacje o charakterze regionalnym i lokalnym w ramach Rady Europy. Drugi poziom to organizacje pozarządowe skupiające władze regionalne i lokalne. Ostatni poziom to organizacje reprezentujące władze regionalne i lokalne w ramach Unii Europejskiej. Na potrzeby niniejszej opinii analizie poddano ostatni z tych poziomów. Organizacje reprezentujące władze regionalne i lokalne w ramach Unii Europejskiej współpracują ze sobą komplementarnie. Wskazane organizacje odegrały także istotną rolę w utworzeniu Komitetu Regionów. Polityka



regionalna odgrywa kluczową rolę w praktyce integracyjnej, a jej ciągły rozwój istotnie oddziałuje na pozycję regionów i gmin w Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 4 ust. 2. Traktatu o Unii Europejskiej<sup>1</sup>, Unia Europejska szanuje tożsamość narodową i równość Państw Członkowskich wobec Traktatów. Co więcej, UE ma na względzie polityczne i konstytucyjne struktury Państw Członkowskich, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Powoływany przepis stanowi podstawę normatywną dla zasady autonomii organizacyjnej państw członkowskich. Zgodnie z tą zasadą Państwa Członkowskie posiadają prawną i formalną niezależność w określaniu swoich struktur, m.in. organów państwowych, w tym organizacji samorządu lokalnego i jego relacji do władz centralnych<sup>2</sup>.

Z punktu widzenia prawa UE, nie jest istotne, jaki organ państwa (np. administracji rządowej lub samorządowej) będzie wykonywał zadania wynikające z członkostwa w UE, pod warunkiem prawidłowego i skutecznego wypełnienia zobowiązań traktatowych<sup>3</sup>. Liczy się zatem skuteczność i sposób wykonywania (stosowania) prawa UE. W konsekwencji wykonywanie prawa UE wymusza na państwie taką organizację administracji krajowej, aby była zdolna do pełnej realizacji prawa unijnego, tj. aby zapewniała skuteczność systemową prawa Unii<sup>4</sup>. Traktat o UE i Traktat funkcjonowaniu UE pośrednio uznają rolę demokracji lokalnej i regionalnej (art. 10 TUE, art. 20 ust. 2 TFUE i art. 40 Karty praw podstawowych UE), co świadczy o tym, że UE uważa demokrację lokalną i regionalną za jeden z filarów swojej legitymacji, pomimo wskazanej wyżej neutralnej postawy wobec istniejących struktur instytucjonalnych państw członkowskich.

Głównym założeniem UE jest wielopoziomowe sprawowanie rządów zapewniające współpracę wszystkich szczebli władzy i administracji w procesie podejmowania decyzji i przy

---

<sup>1</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.), dalej TUE.

<sup>2</sup> R. Grzeszczak, *Samorząd państwa członkowskiego UE - formy i zakres wpływu na proces tworzenia prawa unijnego* (w:) A. Bisztyga (red.), *Samorząd państwa członkowskiego UE - formy i zakres wpływu na proces tworzenia prawa unijnego*, Zielona Góra 2021.

<sup>3</sup> A. Nowak-Far, *Stosowanie *acquis de l'Union* przez administrację publiczną państw członkowskich Unii Europejskiej* (w:) J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 114.

<sup>4</sup> R. Grzeszczak, *Samorząd państwa członkowskiego UE - formy i zakres wpływu na proces tworzenia prawa unijnego* (w:) A. Bisztyga (red.), *Samorząd państwa członkowskiego UE - formy i zakres wpływu na proces tworzenia prawa unijnego*, Zielona Góra 2021.

wykonywaniu ich kompetencji<sup>5</sup>. Wielopoziomowe sprawowanie rządów, zasada pomocniczości i silne samorządy lokalne oraz regionalne to ściśle związane ze sobą elementy. Ta mozaika struktur integracyjnych – unijnych i krajowych objaśnia w pewnym zakresie koncepcja *multilevel governance*, czyli wielopoziomowego systemu rządzenia. Koncepcja ta obejmuje w jednym modelu eksplanacyjnym relacje pomiędzy podmiotami aktywnymi w procesie rządzenia na poziomie krajowym, lokalnym czy regionalnym oraz międzynarodowym<sup>6</sup>. Wielopoziomowe rządzenie wiąże się z wielopoziomową strukturą UE i wyraźnie charakteryzuje zarządzanie jako płynne, a władzę jako rozproszoną, w zakresie zarówno polityki wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Zagadnienie wielopoziomowego rządzenia oraz podziału kompetencji między różne szczeble władzy w procesach tworzenia i realizacji polityk publicznych kształtuje się na gruncie polityki regionalnej (spójności) Unii Europejskiej stanowiącej kluczowe znaczenie dla samorządów<sup>7</sup>.

Prawo UE, z jednej strony, jest źródłem nowych kompetencji, z drugiej – źródłem obowiązków i ograniczeń dla organów państwa, w tym dla organów samorządu. W zależności od sytuacji prawo unijne wywiera w krajowych porządkach prawnych skutek bezpośredni i samoistny (np. przepisy traktatów, rozporządzeń), w innych zaś bezpośredni, ale niesamoistny, w jeszcze innych wymaga wdrożenia do porządków prawnych państw członkowskich. Administracja krajowa (w tym samorządowa) jest funkcjonalnie zespółona z administracją UE poprzez wykonywanie prawa unijnego. W rezultacie staje się częścią „maszyny administracyjnej” UE i jest zobowiązana stosować unijne zasady, w tym m.in. zasadę dobrej administracji.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Szeroko na ten temat zob. J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007; R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 107 i n.; L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford 2000; G. Pagoulatos, L. Tsoukalis, *Multilevel Governance, The Oxford Handbook of the European Union*, w: E. Jones, A. Menon, S. Weatherill (eds.), Oxford 2014, s. 62 – 71; J. Ruszkowski, L. Wojnowicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin 2013, s. 12 i n.

<sup>7</sup> P. Dann, *International Composite Administration: Conceptualizing multi-level and network aspects in the exercise of international public authority* (w:) *The Exercise of Public Authority by International Institutions. Advancing International Institutional Law*, P. Dann, A. von Bogdandy (eds.), Heidelberg 2009, s. 883–885, a także E. Grande, *Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems* (w:) *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, E. Grande, M. Jachtenfuchs (Hrsgs.), Baden-Baden 2000, s. 11 i n.

<sup>8</sup> R. Grzeszczak, *Samorząd państwa członkowskiego UE – formy i zakres wpływu na proces tworzenia prawa unijnego* (w:) A. Bisztyga (red. nauk.), *Samorząd państwa członkowskiego UE – formy i zakres wpływu na proces tworzenia prawa unijnego*, Zielona Góra 2021.



Wyjątkowe znaczenie dla ujęcia roli administracji samorządowej państw członkowskich ma wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ("TSUE") w sprawie Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano (sprawa 103/88) z 22 czerwca 1989 r., w którym uznał, że „**Władze administracyjne, także władze gmin, podlegają temu samemu obowiązkowi jak sąd krajowy, jeżeli chodzi o stosowanie postanowień (...) oraz powstrzymanie się od stosowania tych krajowych przepisów prawnych, które są z nimi sprzeczne**”<sup>9</sup>. Z orzeczenia TSUE wynika, że organy administracyjne państw członkowskich są zobowiązane do stosowania prawa UE oraz zaniechania stosowania przepisów krajowych sprzecznych z jej prawem. Tym samym organy administracji publicznej zostały poddane w tym zakresie takim samym zasadom jak sądy krajowe. Trybunał określił, że rozwiązanie przeciwne ograniczyłoby efektywność zasad pierwszeństwa i bezpośredniego skutku prawa unijnego.

## 2. Zobowiązania z Konstytucji RP

Analizując zagadnienie praw, obowiązków, zadań i roli JST w edukacji i kampaniach informacyjnych na rzecz integracji europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej należy zacząć od regulacji zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)<sup>10</sup>. **Art. 15 Konstytucji ustanawia zasadę decentralizacji władzy publicznej.** Zasada decentralizacji wprowadza podział ról w zarządzaniu państwem i wykonywaniu zadań publicznych. Wskazany podział jest uzasadniony z uwagi na konieczność integracji lokalnej oraz zwiększaniu w ten sposób efektywności realizacji zadań publicznych. W konsekwencji w każdym JST powinny występować więzy gospodarcze, kulturowe oraz społeczne, wywodzące się np. z pewnej wspólnoty rozwoju historycznego, wspólnie wykształconych zwyczajów, obyczajowości, stylu życia itp.<sup>11</sup> Sposób podziału zadań pomiędzy JST, a inne organy władzy publicznej powinien wynikać z celu istnienia JST oraz uwzględniając występowanie ww. więzi. **Możliwe jest zatem przydzielenie pewnych zadań wyłącznie JST albo**

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano (sprawa 103/88) z 22 czerwca 1989 r.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Sobczak J., Rozdział 7 Czy konieczna jest reforma powiatu?, Jańczuk L. (red.), Rola jednostek samorządu terytorialnego w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, Lublin, Wydawnictwo KUL, 2014, s. 112.

**wyłącznie administracji rządowej, jak również dopuszczalne jest wykonywanie danych zadań przez JST oraz administrację rządową.**

Art. 15 Konstytucji należy odczytywać przez pryzmat celów UE z art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Szereg obowiązków wynikających z członkostwa Polski w UE jest następnie realizowany w postaci zadań wykonywanych zarówno przez JST, jak i administrację rządową. Wynika to z tego, że zadania realizowane przez różne podmioty mają charakter uzupełniający w stosunku do siebie z uwagi na źródło powstania i kompetencji jakie zostały przypisane obu grupom podmiotów.

Jak wspomniano, Unia Europejska nie posiada kompetencji do narzucania państwom członkowskim zasad organizacji władzy publicznej oraz harmonizacji funkcjonowania administracji krajowej. Nie oznacza to jednak, że UE pozbawiona jest jakichkolwiek instrumentów prawnych oddziałujących w pośredni sposób na strukturę i kompetencję organów administracji publicznej państw członkowskich. Niejednokrotnie potrzeba należytego wykonania zadań nałożonych na państwa przez prawodawcę unijnego skutkuje zmianami w ustroju i funkcjonowaniu administracji krajowej<sup>12</sup>. Jednocześnie Unia Europejska uchwalając akty prawa unijnego reguluje obowiązki państw członkowskich w taki sposób, że wykonanie określonych działań może należeć tylko i wyłącznie do zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego albo administracji rządowej, jak również obu tych grup jednocześnie w zakresie nie nakładającym się wzajemnie. W takich sytuacjach krajowe uregulowania ograniczające możliwość wykonywania wskazanych przez Unię Europejską zadań przez odpowiednie jednostki jest bezskuteczne w myśl zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym.

**Na podstawie art. 163 Konstytucji istnieje domniemanie właściwości samorządu terytorialnego.** Dotyczy ono wykonywania zadań publicznych, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Domniemanie to oznacza, że **dla realizacji zadań publicznych samorząd terytorialny nie potrzebuje szczegółowego upoważnienia zamieszczonego w Konstytucji albo w innym akcie prawnym.** Odwrotnie rzecz

---

<sup>12</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016.



ujmując, można stwierdzić, iż to na pozostałych organach władzy publicznej spoczywa każdorazowo obowiązek wykazania, że konkretne zadanie publiczne zostało im powierzone mocą postanowień zamieszczonych w Konstytucji lub ustawie<sup>13</sup>.

Ponadto, z art. 163 Konstytucji wyprowadzić można ogólną regułę interpretacyjną, zgodnie z którą **wątpliwości co do władz kompetentnych dla wykonywania pewnych zadań publicznych należy rozstrzygać na rzecz jednostek samorządu terytorialnego**. Domniemanie wynikające z komentowanego przepisu może zostać „przełamane” przez przepisy Konstytucji i ustaw oraz umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 1 pkt 1, art. 91 ust. 1 i 2), jak również w prawie Unii Europejskiej. Zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego doznaje ograniczeń w postaci domniemania kompetencji samorządu terytorialnego do części, a nie całości zadań publicznych. Obejmuje ono jedynie tę część zadań publicznych, która należy do zakresu działania administracji państwowej (publicznej) realizowanych w wymiarze terenowym (wyrok TK – K 37/06). Z art. 163 nie wynikają żadne „materialne” ograniczenia, jeśli chodzi o zakres swobody ustawodawcy w wyłączeniu określonych kategorii zadań publicznych z zakresu działania samorządu terytorialnego. Jednak tego rodzaju regulacja ustawowa nie może naruszać zasady subsydiarności, art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz innych przepisów rozdziału VII, w szczególności art. 166 ust. 1.

Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wynika, że co do zasady odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli, a powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności<sup>14</sup>. Mając na uwadze powyższe, dokonując wykładni prawa w zakresie zadań i ich podziału pomiędzy JST, a administrację rządową należy uznać, że ograniczenie zadań publicznych o charakterze lokalnym musi wynikać nie tylko z brzmienia przepisów (wykładni językowej), ale także z celów jakie mają być osiągnięte w wyniku podejmowanych zadań (wykładnia celowościowa).

<sup>13</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016.

<sup>14</sup> P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 163.



Powyższa analiza postanowień konstytucyjnych wskazuje, że **samo odwołanie się do przepisów ustawowych wskazujących określony zakres kompetencji dla administracji rządowej nie oznacza wcale, że zadania te zostały wyłączone dla JST**, bowiem decydujący wpływ będzie miał cel danego uregulowania. Na przykład zapisanie w ustawie zadania o celu ogólnokrajowym nie oznacza, że kompetencje JST zostały w zakresie tego zadania ograniczone, o ile będą one miały uzasadnienie, cel czy charakter lokalny. Z uwagi na cele Unii Europejskiej oraz uregulowania Konstytucji należy uznać, że zadaniem JST jest edukacja i podejmowanie kampanii informacyjnych na rzecz integracji europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

### **3. Zobowiązania z prawa unijnego**

Kolejnym zagadnieniem jest wpływ prawa unijnego na przedmiot Opinii. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zasady wynikające z Traktatów zobowiązujących państwa członkowskie z racji uczestnictwa w UE do ich przestrzegania. Kluczowa jest zasada wyrażona w art. 4 TUE. Na podstawie tego przepisu Rzeczpospolita Polska zobowiązała się podejmować wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii Europejskiej. Dodatkowo, państwa członkowskie są zobowiązane do ułatwiania wypełniania przez Unię Europejską jej zadań i powstrzymywania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Powyższa zasada oznacza, że wszystkie organy władzy publicznej państw członkowskich UE są zobowiązane do przestrzegania powyższych obowiązków. Realizacja wskazanej zasady jest realizowana poprzez:

- 1) współpracę z instytucjami UE w tworzeniu aktów prawa unijnego o charakterze pierwotnym (traktaty) oraz wtórnym (instrumenty prawne przyjęte na podstawie tych traktatów, takie jak rozporządzenia, dyrektywy, decyzje i umowy),
- 2) tworzenie aktów prawa krajowego zgodnych z prawem unijnym,

- 3) powstrzymywanie się od tworzenia aktów prawa krajowego, które kolidowałyby z wprowadzeniem w życie unijnego, a także stosowanie prawa unijnego w przypadku kolizji z prawem krajowym<sup>15</sup>.

Omawiana zasada została także potwierdzona przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i jest określana jako **zasada pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym**.

Wobec powyższej analizy należy wskazać, że każda jednostka władzy publicznej, w tym JST ma obowiązek działać zgodnie z prawem unijnym, a ponadto dokonywać wykładni prawa krajowego przez pryzmat regulacji unijnych. W przypadku kolizji prawa krajowego i prawa unijnego oraz braku możliwości wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym JST jest zobowiązane stosować prawo unijne z pominięciem prawa krajowego.

Ponadto, mając na uwadze wcześniej poczynione rozważania w zakresie celów UE przy badaniu wpływu Konstytucji na przedmiot Opinii należy podkreślić, że prawo unijne należy interpretować jako prawo kierowane do wszystkich organów władzy publicznej, w tym przede wszystkim JST (głównych beneficjentów i adresatów działalności UE). **JST mają zarówno prawo, jak i obowiązek analizować zakres swoich zadań przede wszystkim opierając się w pierwszej kolejności na prawie unijnym**, a w dalszej na prawie krajowym, ale stosowanym w zgodzie z prawem unijnym, chyba że prawo unijne nie reguluje danych kwestii.

Przy analizie wpływu prawa unijnego na przedmiot Opinii nie sposób pominąć przykładowych aktów prawa wtórnego UE, w tym rozporządzeń unijnych oraz umów, które są bezpośrednio stosowane i nie wymagają transpozycji do systemu prawa krajowego, w celu ich bezpośredniego stosowania. W pierwszej kolejności zostanie przeanalizowane Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i

---

<sup>15</sup> Art. 227 i 228 Traktatu Wspólnoty Europejskiej. T.T. Koncewicz. *Do czego zobowiązuje członkostwo w Unii Europejskiej*. „Rzeczpospolita” sekcja C z 5.04.2007 r.



Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 231, str. 159 z późn. zm.)<sup>16</sup> („Rozporządzenie o Funduszach Europejskich”). W punkcie 39 preambuły tego aktu wskazuje się, że **„Instytucje programu, jego beneficjenci i zainteresowane podmioty w państwach członkowskich powinny zwiększać świadomość na temat osiągnięć uzyskanych dzięki unijnemu finansowaniu oraz informować o nich społeczeństwo. Działania związane z przejrzystością, komunikacją i widocznością mają podstawowe znaczenie dla zapewnienia widoczności działań Unii w terenie i powinny opierać się na prawdziwych, rzetelnych i aktualnych informacjach”**. Przytoczony fragment Rozporządzenia o Funduszach Europejskich jednoznacznie wskazuje, że **JST są zobowiązane do edukacji i podejmowania działań zwiększających świadomość społeczeństwa na temat osiągnięć uzyskanych dzięki działaniom UE**. Środkiem prowadzącym do osiągnięcia wskazanego celu jest edukacja i prowadzenie kampanii informacyjnych na rzecz integracji europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Warto podkreślić, że **każde JST jest w rozumieniu Rozporządzenia o Funduszach Europejskich instytucją programu lub jego beneficjentem**. Potwierdzeniem powyższych rozważań jest art. 8 ust. 1 i 2 Rozporządzenia o Funduszach Europejskich, który wskazuje, że *„każde państwo członkowskie wdraża kompleksowe partnerstwo, które dotyczy m.in. władz regionalnych, lokalnych i miejskich oraz innych instytucji publicznych, a także właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, takie jak partnerzy działający na rzecz środowiska, organizacje pozarządowe, oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienia płci i niedyskryminacji”*. Co więcej, partnerstwo działa zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania i podejściem

---

<sup>16</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 231, str. 159 z późn. zm.).

oddolnym. Państwo członkowskie angażuje partnerów w przygotowanie umowy partnerstwa, a także w cały proces przygotowywania, wdrażania i ewaluacji programów, w tym poprzez udział w komitetach monitorujących zgodnie z art. 39 Rozporządzenia o Funduszach Europejskich. W tym kontekście, państwa członkowskie przeznaczają, w stosownych przypadkach, odpowiedni odsetek zasobów z Funduszy na budowanie zdolności administracyjnych partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Analizując przytoczony artykuł Rozporządzenia o Funduszach Europejskich należy wskazać, że kluczową rolę odgrywa zasada oddolnego podejścia, co oznacza, że rola JST jest w tym zakresie niepodważalna. Tym samym **JST są zobowiązane do podejmowania odpowiednich działań w zakresie prowadzenia działalności informacyjnej i edukacyjnej na temat UE, a także działania we współpracy z innymi podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, realizującymi zadania i cele wyznaczone przez UE.** Co więcej JST są zobowiązane do przeznaczania na ten cel, a także współpracę ze wskazanymi podmiotami i ich wsparcie, odpowiednich zasobów.

Kolejnym dokumentem potwierdzającym, że do zadań JST należy edukacja i prowadzenie kampanii informacyjnych na rzecz integracji europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest Umowa Partnerstwa dla Realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce z dnia 30 czerwca 2022 r.<sup>17</sup> („Umowa”). W rozdziale 14 Umowy wskazano, że: *„widoczność działań i efektów polityki spójności ma kluczowe znaczenie dla dostrzegania i zrozumienia przez obywateli znaczenia i roli UE, upowszechniania idei integracji europejskiej rozumianej jako przestrzeń do współpracy przy budowaniu silniejszej Europy. Jednocześnie dla utrzymania wysokiego poziomu świadomości i akceptacji społeczeństwa w zakresie realizacji i osłgnięć polityki spójności oraz roli i znaczenia wsparcia Unii Europejskiej w realizacji wspólnych celów i priorytetów rozwojowych kraju i UE, w tym korzyści niematerialnych i wartości, prowadzone będą rzetelne działania informacyjno-promocyjne skierowane do ogółu społeczeństwa. Działania komunikacyjne prowadzone na temat Funduszy Europejskich realizowane będą we współpracy wszystkich instytucji*

---

<sup>17</sup> Umowa Partnerstwa dla Realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce z dnia 30 czerwca 2022 r.



*w systemie finansowanych z Funduszy Europejskich. W oparciu o horyzontalną strategię komunikacji instytucje zarządzające programami regionalnymi przygotowują spójne z nią strategie komunikacji dla poszczególnych programów*'. Wskazane postanowienia wskazują, że w ramach zawartej Umowy **Rzeczpospolita Polska uznała, iż działania na rzecz edukacji i prowadzenie kampanii informacyjnych w zakresie integracji europejskiej są zadaniem wszystkich instytucji finansowanych z Funduszy Europejskich, a zatem wszystkich JST**. Potwierdza to także wskazanie, że instytucje zarządzające programami regionalnymi przygotowują spójne strategie komunikacji dla poszczególnych programów.

Podsumowując, **z prawa unijnego wynika obowiązek JST do realizowania zadań z zakresu edukacji i prowadzenia kampanii informacyjnych na rzecz integracji europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej**. Co więcej, **JST są zobowiązane do zapewnienia odpowiednich zasobów na te zadania oraz są zobowiązane współpracować w tych celach z innymi podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, realizującymi zadania i cele wyznaczone przez UE**. Ponadto, postanowienia Umowy zawartej przez Polskę potwierdzają, że zadania wskazane w przedmiocie Opinii należą do właściwości m.in. JST. Warto również zauważyć, że zakres działań informacyjno-promocyjnych jest szeroki, a to z uwagi na fakt edukowania ogółu społeczeństwa czym jest Unia Europejska, jakie są jej cele i jakie podejmuje realne działania na rzecz społeczeństwa europejskiego oraz społeczeństw lokalnych i regionalnych.

#### **4. Zobowiązania z ustawodawstwa krajowego**

Na koniec pozostaje analiza wpływu prawa krajowego na przedmiot Opinii. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że kwestia kompetencji i zadań JST oraz administracji rządowej jest uregulowana w kilku różnych aktach. Zadania gminy są uregulowane w art. 7 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)<sup>18</sup> („usg”). Zadanie dot. edukacji i prowadzenia kampanii informacyjnych na rzecz integracji europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej mieści się przede wszystkim w ramach spraw z

---

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40).

zakresu edukacji publicznej, kultury, wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej, współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Wszystkie wskazane zakresy spraw znajdują zastosowanie do zakresu spraw przewidzianych w przedmiocie Opinii z uwagi na wskazane wcześniej w Opinii cele Unii dot. wspierania nie monolitów państwowych, lecz różnych wspólnot lokalnych. Co więcej, analizując przepisy prawa krajowego w zakresie współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw należy je oceniać zgodnie z zapisami prawa unijnego, które zostało powyżej omówione. W konsekwencji należy dojść do wniosku, że zadania wskazane w przedmiocie Opinii należą do zadań gmin nie tylko w oparciu o prawo konstytucyjne i unijne, ale także prawo krajowe.

Powyższego wniosku nie zmieniają postanowienia Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 z późn. zm.)<sup>19</sup> („uar”), w których to w art. 32 ust. 1 pkt 6a) wskazano, że działalność informacyjna i edukacyjna służąca rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej i zasadach funkcjonowania Unii Europejskiej należy do zakresu spraw działu spraw zagranicznych. Wskazany wniosek wynika z wykładni celowościowej prawa konstytucyjnego oraz prawa unijnego, a także samej istoty zakresu obowiązków JST oraz administracji rządowej. Wobec powyższego należy wskazać, że możliwym jest posiadanie tożsamego zakresu kompetencji w danej sprawie, w sytuacji gdy źródło obowiązku, podstawa prawna lub cel podejmowanych działań jest różny. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku przedmiotu Opinii, ponieważ **działania JST oraz administracji rządowej nie stoją w sprzeczności do siebie, ale są prowadzone uzupełniająco w stosunku do siebie, wobec czego nie dochodzi w zaistniałej sytuacji do sporu kompetencyjnego.**

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 z późn. zm.).



Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia w przypadku powiatów z następującą różnicą, że w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)<sup>20</sup> („usp”) podstawa prawna w zakresie zadań dot. edukacji i prowadzenia kampanii informacyjnych na rzecz integracji europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej mieści się w art. 4 ust. 1 usp. Zakres spraw obejmujący przedmiot Opinii to przede wszystkim: edukacja publiczna, wspieranie osób niepełnosprawnych, kultura, ochrona środowiska i przyrody, współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy.

Z kolei w przypadku województw ponownie występuje analogiczna sytuacja jak w przypadku gmin i powiatów z zastrzeżeniem, że podstawa prawna zadań znajduje się w art. 14 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094)<sup>21</sup> („usw”). W przepisie tym zakres spraw obejmujący przedmiot Opinii to przede wszystkim: edukacja publiczna, kultura, ochrona środowiska, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy.

Warto zwrócić uwagę, że **podstawy prawne w prawie krajowym regulujące zakres spraw zadań JST są katalogami otwartymi**. W związku z powyższym nie są one sprzeczne z prawem unijnym, ani także z ustawą o administracji rządowej, ponieważ wszystkie wskazane w opinii prawnej akty wzajemnie się uzupełniają co oznacza, że zostały uregulowane zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP.

## 5. Wniosek końcowy

Podsumowując, należy wskazać że prawa, obowiązki, zadania publiczne i rola jednostek samorządu terytorialnego w edukacji i kampaniach informacyjnych na rzecz integracji Europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest kluczowa i należy do zakresu działań jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, jednym z głównych zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego i

---

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094).

kształtowanie tożsamości regionalnej. Mając powyższe na uwadze należy pamiętać, że cele Unii Europejskiej są tożsame ze wskazanym zadaniem publicznym JST. Ponadto, analiza wszystkich szczebli aktów prawnych regulujących materię kompetencji i zadań publicznych JST w zakresie edukacji i kampaniach informacyjnych na rzecz integracji Europejskiej oraz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest spójna i jednoznacznie przemawia za tym, że omawiana sfera zadań publicznych należy do zadań JST. Powyższe wnioski wynikają z wykładni celowościowej i systemowej prawa Rzeczypospolitej Polskiej, a także wykładni literalnej prawa unijnego.

Na koniec warto wskazać, że społeczności lokalne i regionalne są częścią Unii Europejskiej, a Unia Europejska jest częścią społeczności lokalnych i regionalnych poprzez ich kształtowanie, wspieranie w rozwoju i zachowywaniu ich tożsamości, wobec czego dojście do przeciwnego wniosku w Opinii byłoby sprzeczne z racją bytu UE oraz jej głównymi celami. W konsekwencji nie jest możliwe uregulowanie tej kwestii przez Państwa Członkowskie inaczej. Nawet gdyby taka regulacja istniała (a w polskim porządku prawnym nie istnieje), to należałoby ją uznać za bezskuteczną i stosować wyłącznie przepisy prawa unijnego. Z uwagi jednak na charakter i cele UE, a także uregulowania unijne, prawo krajowe musiałoby wprost wskazywać, że wszelkie sprawy z zakresu integracji europejskiej nie należą do zadań publicznych JST. Takie rozwiązanie byłoby sprzeczne z istotą uczestnictwa w Unii, zatem dopóki Polska jest członkiem UE to godzi się na to, że prawo unijne ma pierwszeństwo stosowania nad prawem krajowym, a jednostki samorządu terytorialnego w ramach swoich właściwości realizują zadania publiczne wskazane w Opinii.

  
-----  
Podpis