

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.02.13>

Jakub ROBEL

Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych
im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na straży europejskiej samorządności terytorialnej

Streszczenie

W systemie aksjologicznym Rady Europy (RE) oraz Unii Europejskiej (UE) zostały wypracowane standardy dotyczące samorządu terytorialnego. Dokonano tego za sprawą idei federalizmu, których istotą był możliwie pełny samorząd, kooperatywna autonomia, demokracja, władza bliska obywatelowi, partnerska i jemu służąca, oraz integracja regionalna (tzw. Europa regionów). Wartości te, rozwijane z biegiem lat, stały się wspólne i dla RE, i dla UE.

W działalności Rady Europy od zawsze widoczne były starania na rzecz promocji demokracji lokalnej¹. Z kolei działania na rzecz większego zaangażowania obywateli w projekty europejskie RE uważała za swoją główną funkcję. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie roli Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy we wspieraniu samorządności terytorialnej państw członkowskich RE. Stanowi on bowiem wyspecjalizowaną instytucję reprezentującą samorządowe władze lokalne i regionalne oraz realizującą funkcje opiniotwórcze i doradcze. Fakt ten sprawia, że pomimo swoich dość ograniczonych kompetencji CLRAE odgrywa ważną rolę w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej.

Słowa kluczowe: Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, Rada Europy, samorząd terytorialny, Europejska Karta Samorządu Lokalnego, współpraca regionalna.

Uwagi wprowadzające

Europejskie standardy międzynarodowe dot. samorządu terytorialnego ukształtowane zostały zarówno w systemie aksjologicznym Rady Europy, jak i Unii Europejskiej za sprawą idei federalizmu, których istotą był możliwie peł-

¹ Zob. T. Kapuśniak, *Region Europy Zachodniej*, [w:] I. Topolski (red.), *Regiony w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009, s. 38.

ny samorząd, kooperatywna autonomia, demokracja, władza bliska obywatelowi, partnerska i jemu służąca oraz integracja regionalna (tzw. Europa regionów). Wartości te, rozwijane z biegiem lat, stały się wspólne i dla RE, i dla UE.

Prawo społeczeństw do samorządu na różnych szczeblach jest jednym z podstawowych praw demokratycznej Europy. Aby było ono realizowane z pożytkiem dla obywateli, musi mieć silne podstawy w strukturach samorządu. W artykule przedstawiona zostanie geneza i funkcjonowanie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, stanowiącego organ stojący na straży europejskiej samorządności terytorialnej.

Geneza Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy jest organem doradczym (konsultacyjnym) reprezentującym władze lokalne i regionalne. Powołany został w 1994 r. w miejsce Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy². Stanowi tym samym najstarszą tego typu instytucję o charakterze paneuropejskim, która ma swoje oparcie w traktatach międzynarodowych. Jeden z pierwszych impulsów do powstania Kongresu stanowiło powołanie w roku 1952 Komisji do Spraw Gmin i Regionów. Wchodziła ona w skład Zgromadzenia Doradczego Rady Europy i odgrywała rolę konsultacyjną w sprawach lokalnych³. Istotną rolę odegrała również Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 9 czerwca 1955 r.⁴ Natomiast, na podstawie rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy⁵, 12 stycznia 1957 r. w Strasburgu odbyła się pierwsza sesja Europejskiej Konferencji Władz Lokalnych (obradującej na wzór Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy). Było to pierwsze tego typu zgromadzenie w Europie, a od 1961 r. uzyskało status organu pomocniczego Rady Europy. Od strony praktycznej – z prawnego punktu widzenia – powołano ją do życia na podstawie artykułu 17 Statutu Rady Europy, który stanowi: „Dla celów, które uzna za pożądane, Komitet Ministrów może tworzyć komitety lub komisje o charakterze doradczym lub technicznym”. Następnie w 1975 r. Komitet Ministrów Rady Europy rozszerzył skład Konferencji również o przedstawicieli regionów europejskich, powołując Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych

² Zob. D. Fic, M. Fic, *Instytucjonalizacja internacjonalizacji współpracy regionów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 786, s. 43–44.

³ W 1968 r. Komisja ds. Gmin i Regionów zmieniła nazwę na Komisja Zagospodarowania Przestrzennego i Samorządu Terytorialnego. Zmiana nazwy była z jednej strony wyrazem rozszerzenia pola działania Komisji na wszystkie struktury samorządu terytorialnego, z drugiej strony – zawężenia problemów do kwestii zagospodarowania przestrzennego. Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 273.

⁴ Recommendation 76 (1955) adopted by Parliamentary Assembly Council of Europe (9.06.1995).

⁵ Resolution (55) 16 adopted by the Minister's Deputies (10.10.1955).

Europy⁶, zaś w 1979 r. przemianowano ją na Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy⁷.

Konferencja działała na podstawie mandatu Komitetu Ministrów, analogicznie jak komitety sterujące pracami w poszczególnych dziedzinach. Tak usytuowana nie miała żadnej autonomii i nie mogła stanowić reprezentacji samorządowych władz lokalnych i regionalnych. Tymczasem samorządność terytorialna rozwinęła się w krajach zachodnich poważnie i władze samorządowe nie akceptowały sytuacji uzależnienia od decyzji Komitetu Ministrów. Jednocześnie powstał wyraźny konflikt interesów pomiędzy władzami lokalnymi a regionalnymi. Regiony uzyskiwały coraz większy zakres władzy i odpowiedzialności, tymczasem ich liczba była nieporównywalnie mniejsza niż władz lokalnych, a więc ich reprezentacja w Konferencji była niewielka i nie odzwierciedlała ich roli. Stąd, już przed Szczytem Wiedeńskim, konieczność reformy Konferencji była oczywista. Ale przez szereg lat trwały dyskusje nad tym, jaki kształt ma ona przyjąć. Reprezentacje obu szczebli przedstawiały koncepcje przeciwstawne. Przedstawiciele regionów chcieli całkowicie się wyodrębnić. Przedstawiciele władz lokalnych mieli zdanie przeciwnie i starali się utrzymać *status quo*, stwarzając im uprzywilejowaną sytuację⁸.

15 października 1985 r. uchwalono Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (*European Charter of Local Self-government*), która stała się podstawą do dalszego trwałego rozwoju organu skupiającego reprezentantów władz lokalnych i regionalnych.

Z chwilą zakończenia zimnej wojny, a także transformacji ustrojowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej Rada Europy podjęła decyzję o konieczności zweryfikowania polityki regionalnej oraz metod jej prowadzenia. Niewątpliwie duży wpływ na tę decyzję miało odrodzenie się struktur samorządu terytorialnego w części krajów postsocjalistycznych i przyjęcie tych krajów do struktur RE⁹.

Decyzja ta miała również podstawy w tym, iż nowe demokracje Europy Środkowej i Wschodniej stanęły wobec nowych wyzwań. W scentralizowanym państwie kierowanym przez monopartię nie było miejsca na żadne przejawy demokracji, a szczególnie demokracji lokalnej, stwarzającej możliwości udziału społeczeństw w życiu publicznym.

W związku z tym odbudowę demokratycznego systemu władz lokalnych uznano za zadanie priorytetowe. Nie wystarcza bowiem, aby poszczególne państwa podpisały odpowiednie układy. Rzeczywistą stabilizację osiągnie się, gdy nastąpi zbliżenie społeczeństw, gdy ludzie nawiążą bezpośrednie kontakty, gdy

⁶ Resolution (75) 4E, adopted by the Minister's Deputies (19.02.1975).

⁷ The Congress/RES 104 (1979) E (16.10.1979).

⁸ Zob. J. Regulski, *Budowa demokracji lokalnej*, [w:] H. Machińska (red.), *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2002, s. 264.

⁹ Zob. J. Wendt, *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4, s. 133–136.

przekonają się, że inni mają problemy i poszukują podobnych rozwiązań. Kontakty między gminami i regionami stwarzają szczególnie wdzięczne pole dla takiej współpracy¹⁰.

Konieczność przełamania impasu w reformie reprezentacji władz samorządowych stała się oczywista, jednak reorganizacja Stałej Konferencji wymagała wielu zabiegów, spotkań i dyskusji.

14 stycznia 1994 r. Komitet Ministrów Rady Europy zdecydował się przekształcić Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, nadając mu nowy statut i większe kompetencje¹¹. Od tamtej pory statut Kongresu zmieniany był jeszcze kilkakrotnie¹² – w celu dostosowania struktury Kongresu do nowych wyzwań.

Dziś Kongres składa się z przedstawicieli samorządów terytorialnych państw członkowskich w liczbie równoważnej odpowiednio liczbie parlamentarzystów w Zgromadzeniu Parlamentarnym i ich zastępców. Pomimo swoich dość ograniczonych kompetencji, Kongres odgrywa ważną rolę w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej¹³.

Kompetencje Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych odgrywa istotną rolę w zapewnieniu uczestnictwa władz lokalnych i regionalnych w procesie unifikacji europejskiej i w pracach Rady Europy. W związku z tym ma swój istotny wkład w proces legislacyjny RE w zakresie samorządu terytorialnego i współpracy regionalnej.

Rada Europy stała zawsze na stanowisku, że demokracja na szczeblu lokalnym i regionalnym spełnia nadrzędną rolę. Ostatecznie wolność jest kwestią zarówno lokalną, jak i państwową. Samorządy lokalne muszą reagować na potrzeby wszystkich Europejczyków¹⁴. Dlatego w kompetencji Kongresu leży w szczególności promocja rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie, jak również umacnianie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej¹⁵. W tym

¹⁰ J. Regulski, op. cit., s. 265.

¹¹ Statutory Resolution (94) 3, relating to the setting up the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, adopted by the Committee of Ministers (14.01.1994).

¹² Statutory Resolution (2000) 1, adopted by the Committee of Ministers (15.03.2000); Statutory Resolution CM/Res (2007) 6, adopted by the Committee of Ministers (2.05.2007); Statutory Resolution CM/Res (2011) 2, adopted by the Committee of Ministers (19.01.2011). Źródło: <https://wcd.coe.int> [dostęp: 30.12.2016].

¹³ Zob. M. Smełkowski, *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*, Warszawa 2013, s. 89–184; S. Malarski, *Regiony i euroregiony – założenia organizacyjne, prawne i administracyjne*, Opole 2003, s. 127.

¹⁴ Zob. G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 42.

¹⁵ Por. A. Mirosławska, *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju regionalnego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2000, nr 6, s. 43–55.

celu Kongres może występować z zaleceniami tak do Komitetu Ministrów, jak i do Zgromadzenia Parlamentarnego¹⁶.

W związku z tym, iż Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych należy do młodych instytucji, znalazł się on w szczególnej sytuacji propagatora i strażnika powstałych wcześniej – a zatem poza nim – konwencji europejskich z jego sfery działania. Ponieważ podział administracyjny poszczególnych krajów członkowskich jest bardzo zróżnicowany, Kongres stara się rozwiązywać ten problem.

Kongres zajmuje się zagadnieniami politycznymi i społecznymi, jakie pojawiają się przed władzami lokalnymi i regionalnymi, w szczególności autonomią lokalną i regionalną, rozwojem miast i wsi, ochroną środowiska naturalnego, kulturą, edukacją, służbami socjalnymi i zdrowiem¹⁷. Dlatego stanowi forum, na którym lokalni i regionalni przedstawiciele mogą omawiać wspólne problemy oraz dzielić się doświadczeniami¹⁸.

W każdym przypadku pojawienia się poważnych problemów w funkcjonowaniu demokracji lokalnej lub regionalnej Kongres doradza Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy, a także współpracuje ściśle z organizacjami krajowymi i międzynarodowymi¹⁹.

Poczynając od 1990 r., Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych obserwuje wybory samorządowe. Wiąże się to z przekonaniem, że bez demokratycznych i uczciwych wyborów trudno mówić o prawdziwej samorządności. Obserwacja wyborów samorządowych jest tym ważniejsza, gdyż ich jakość wpływa bezpośrednio na funkcjonowanie lokalnych społeczności. Decyduje o realizacji prawa do wyboru przedstawicieli oraz o możliwości kontroli i oceny ich działań. A co za tym idzie, służy umacnianiu roli samorządu lokalnego.

W art. 2 ust 1 statutu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych wymieniono jego pozostałe kompetencje, tj.:

- podejmowanie działań w celu zapewnienia udziału społeczności lokalnych i regionalnych w realizacji idei zjednoczonej Europy;
- przedkładanie Komitetowi Ministrów RE propozycji promujących samorządność lokalną i regionalną;
- promowanie zagranicznej współpracy społeczności lokalnych i regionalnych;
- ścisłą współpracę z Komitetem Regionów Unii Europejskiej w celu zapewnienia komplementarności ich działania²⁰.

¹⁶ Zob. H. Izdebski, *Rada Europy: organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996, s. 57.

¹⁷ Zob. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz – Katowice 2006, s. 19.

¹⁸ Zob. M.E. Kamińska, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3, s. 85–102.

¹⁹ M.A. Kamiński, *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 39.

²⁰ Statutory Resolution CM/Res (2011) 2, Adopted by the Committee of Ministers, źródło: <http://wcd.coe.int> [dostęp: 30.12.2016].

Ponadto do zadań Kongresu należy m.in.: analiza i sporządzanie raportów na temat stanu demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich i państwach kandydujących w oparciu o standardy zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz obserwacja wyborów samorządowych (lokalnych i regionalnych).

Działania na rzecz samorządności terytorialnej

Działalność Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy należy rozumieć bardzo szeroko i wielopłaszczyznowo. CLRAE poświęca większość swojego czasu na przygotowywanie sprawozdań, zaleceń i rezolucji skierowanych do Komitetu Ministrów oraz władz lokalnych i regionalnych.

CLRAE odbywa coroczne sesje zwyczajne w Strasburgu. Uczestniczą w nich delegacje z upoważnionych organizacji europejskich reprezentujących samorządy lokalne i regionalne państw członkowskich Rady Europy. Za zgodą Kongresu lub jego organów w posiedzeniach mogą również brać udział delegacje władz lokalnych i regionalnych z państw nie będących członkami, które korzystają ze statusu „honorowego gościa” przy Zgromadzeniu Parlamentarnym, jak również obserwatorzy reprezentujący europejskie organizacje władz lokalnych i regionalnych. Kongres organizuje swoje prace w dwóch izbach: Izbie Władz Lokalnych i Izbie Regionów. Każda z nich dysponuje liczbą miejsc równą liczbie miejsc w Kongresie. Sesje Izb odbywają się bezpośrednio przed sesjami plenarnymi Kongresu lub po nich. Komitet Stały zapewnia ciągłość prac pomiędzy sesjami plenarnymi.

W celu zapewnienia większej skuteczności i elastyczności prac CLRAE obie izby mogą tworzyć małe grupy robocze *ad hoc*, aby przeanalizować niektóre problemy. Szefowi Sekretariatu Kongresu, odpowiedzialnemu za zarządzanie bieżącymi sprawami, pomagają funkcjonariusze Rady Europy.

Po rozdzieleniu problemów między obie izby i komitety statutowe zgodnie z Prezydium izby, do której należy dany zakres odpowiedzialności, może utworzyć w drodze wyjątku grupę roboczą *ad hoc* składającą się z ograniczonej liczby członków – maksymalnie jedenastu, wyposażoną w szczegółowy mandat – przygotowanie raportu, organizacja konferencji, monitorowanie projektów współpracy lub określonej działalności międzyrządowej Rady Europy. Jeśli zagadnienie wyżej wymienione należy równocześnie do kompetencji obu izb, Prezydium Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy może utworzyć w drodze wyjątku grupę roboczą *ad hoc* wspólną dla obu izb.

Zasadnicze prace nad dokumentami i inicjatywami Kongresu odbywają się w grupach roboczych. Dla przykładu grupa niezależnych ekspertów do spraw Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego skupia kompetentnych ekspertów w dziedzinach prawnych, politycznych lub finansowych, specjalizujących się

w zagadnieniach dotyczących demokracji lokalnej i regionalnej. Grupa pomaga trzem komisjom statutowym wykonywać swoje zadania na mocy Statutu, w szczególności w zakresie opracowywania sprawozdań na temat sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej w przypadku państw, które są przedmiotem działań podejmowanych w następstwie przyjęcia Karty. W tym sensie podstawowym zadaniem grup jest zapewnienie pomocy prawnej Kongresowi w jego misji politycznej²¹. Od początku istnienia CLRAE liczba i skład grup roboczych ulegały częstym zmianom. Przykładowo, wcześniej działało dwadzieścia sześć wyspecjalizowanych grup podzielonych na cztery kategorie: podlegające Izbie Władz Lokalnych, Izbie Regionów, obu Izbom lub będące tzw. bliźniaczymi grupami roboczymi.

Za sprawą misji obserwacyjnych (monitoringowych) CLRAE odbywa wizyty kontrolne we wszystkich państwach członkowskich RE, dokonując przeglądu przestrzegania zasad zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Jednym z priorytetów działalności Kongresu jest również obserwacja wyborów lokalnych. Działalność ta jest uzupełnieniem politycznego monitorowania Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, która stanowi fundament demokracji lokalnej w Europie²².

Po każdej z przeprowadzonych wizyt prezentowany jest raport końcowy. Zawiera on z reguły rozdziały poświęcone obserwacji wyborów, czy też oceny realizacji postanowień Karty, opis podstaw prawnych, wnioski i zalecenia kontrolne.

Raport końcowy prezentuje się z reguły na konferencji prasowej, a także umieszcza na stronie internetowej organizacji międzynarodowej.

Kongres przeprowadza również konsultacje, np. wśród organizacji reprezentujących europejskie regiony górskie, oraz jest współorganizatorem licznych konferencji.

Zasadniczą rolę odgrywa również polityka komunikacyjna Kongresu, która skierowana jest do różnych grup docelowych. Z jednej strony jest to usługa dla obywateli i mediów – niezwłoczne informowanie o zmianach, które ich dotyczą. Z drugiej strony jest to usługa dla władz lokalnych i regionalnych oraz ich stowarzyszeń, polegająca na informowaniu ich bezpośrednio o działaniach Kongresu i dokumentach, które obejmują ich działalność. Celem jest stworzenie jasnych, zwięzłych i istotnych wiadomości dla każdej grupy docelowej na podstawie strategii komunikacyjnej.

Na szczególną uwagę zasługuje również współpraca Kongresu z władzami regionalnymi i lokalnymi państw członkowskich RE. Podstawą tej współpracy jest niewątpliwie próba zapewnienia przez Kongres uczestnictwa władz lokal-

²¹ Zob. *Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government*, źródło: http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents_en.htm, [dostęp: 30.12.2016].

²² Zob. K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015, s. 117.

nych i regionalnych w procesie unifikacji europejskiej, a także w pracach Rady Europy. Przejawia się ona w promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie, jak również w umacnianiu współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. W tym celu Kongres ma prawo występować z zaleceniami do Komitetu Ministrów, jak i do Zgromadzenia Parlamentarnego.

W literaturze podkreśla się, iż dążeniem Kongresu jest odgrywanie wewnątrz Rady Europy, równoległe do Zgromadzenia Parlamentarnego, roli „izby wyższej”, czy też inaczej mówiąc senatu, reprezentującego w równym stopniu wszystkie regiony europejskie. Jednocześnie wewnątrz Kongresu istnieją tendencje do nadania większej wagi regionom instytucjonalnie silniejszym, cieszącym się większą autonomią i zakresem kompetencji²³.

W rozumieniu Kongresu władze regionalne, z wyjątkiem uzasadnionej interwencji państwa, powinny dysponować własnymi kompetencjami, swobodą podejmowania decyzji, demokratycznymi strukturami, jak również odpowiednim personelem i środkami finansowymi.

Władze lokalne i regionalne stanowią zatem ważną część demokratycznego układu w Europie. Stąd tak duże zainteresowanie ze strony Rady Europy, która stoi przecież na straży demokracji i praw człowieka. Według Rady Europy region powinien cieszyć się gwarancją samorządności, najlepiej zawartą w normach konstytucyjnych i, dzięki radzie pochodzącej z bezpośrednich wyborów oraz organom wykonawczym przed nią odpowiedzialnych, być w stanie zajmować się znaczną częścią spraw publicznych. Powinien sam decydować o swojej strukturze zarządzania, podlegać ingerencji innych władz wyłącznie w celu zapewnienia poszanowania prawa, posiadać własne odpowiednie środki do dyspozycji w ramach swojego zakresu odpowiedzialności, wolności zrzeszania się i odwoływania się do sądu²⁴.

Zasadniczą rolę w systemie aksjologicznym Rady Europy odegrało uchwalenie 15 października 1985 r. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL)²⁵. Europejska Karta Samorządu Lokalnego standaryzuje status samorządu terytorialnego, wskazując jego miejsce w państwie – z uwzględnieniem sytuacji jednostki podstawowej (gminy) tego samorządu²⁶. W literaturze zwraca się jednak uwagę, iż we współczesnych dyskusjach na temat znaczenia tego dokumentu wprawdzie podejmowane są próby takiego interpretowania Karty, które pozwalałyby na jej włączenie do sytuacji innych kategorii samorządu terytorialnego,

²³ Zob. A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 48.

²⁴ Ibidem, s. 49.

²⁵ Zob. R. Sowiński, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Powstanie i ratyfikacja*, [w:] Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993, s. 110.

²⁶ Zob. L. Kieres, *Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych*, [w:] K. Nowacki, R. Ruszono (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008, s. 116.

zwłaszcza regionalnego²⁷. Nie przynoszą one jednak konkretnych efektów, które pozwalałyby na wypracowanie wspólnego czy zbliżonego stanowiska o miejscu samorządu terytorialnego w jego wyrazie ponadlokalnym bądź regionalnym²⁸. Niemniej jednak, choć formalnie EKSR nie odnosi się do regionów, odegrała ona dużą rolę w ich kształtowaniu, a także jako punkt wyjściowy do opracowania Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego (EKSR)²⁹. Jest ona pierwszą wielostronną umową międzynarodową w dziedzinie samorządu terytorialnego, do którego zalicza się zarówno samorząd lokalny, jak i regionalny³⁰. EKSR, chociaż jest dokumentem dalece bardziej politycznym i reguluje kwestie mniej oczywiste, a nawet delikatnie i drażliwe dla elit politycznych państw europejskich, to jednak nie tylko zwiera zdobycze EKSR w dziedzinie samorządności, lecz jej rozwiązania są nawet bardziej stanowcze i konkretne³¹.

Przyjęta 15 października 1985 r. Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowi po dzień dzisiejszy zbiór zasad i wartości określających standardy europejskiej samorządności terytorialnej. Filozofia leżąca u podstaw Karty wskazuje na praworządność i decentralizację jako dwie zasady tworzące podstawy integracji europejskiej. Zasady te znalazły wyraz w Preambule Karty, która wyznacza aksjologię dokumentu, przyjmując za podstawowe wartości i cele: uczestnictwo obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi, realizację rzeczowego uprawnienia opartą na demokratycznych standardach, wyposażenie lokalnych społeczności w rzeczywiste uprawnienia oraz szeroką autonomię, skuteczne zarządzanie. Szczególną uwagę zwraca również wyeksponowanie we wstępie Karty zasady subsydiarności³² (realizowanie zadań na szczeblu najniższym, zapewniającym ich wykonanie), ale też zasady decentralizacji władzy³³.

Podstawowym narzędziem do sprawdzania, czy państwa Rady Europy, które ratyfikowały EKSL, wykonują swoje zobowiązania, jest procedura monitoringu

²⁷ Zob. J.C. Van Cauwenberghe, *Proposal for a European Charter of Regional Democracy*, 14th Plenary Session of the CLRAE, CDR (14) 6RES.

²⁸ L. Kieres, *Regionalizacja...*, s. 117.

²⁹ Zob. Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3–5 czerwca 1997 r. w Strasburgu, [w:] S.T. Kuśmierk (red.), *Poradnik polityka lokalnego – radnego Rady Gminy, powiatu, delegata do Wojewódzkiego Sejmiku Samorządowego*, Warszawa 1998.

³⁰ Por. M. Oficcerska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu lokalnego a prawo samorządu terytorialnego: ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2015, ss. 523.

³¹ Zob. A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej...*, s. 51.

³² Zob. Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), *Definition and limits of the principle of Subsidiarity*, Local and regional authorities in Europe, Council of Europe Press, Strasbourg 1994, s. 13.

³³ Zob. P. Teklak, *Obowiązki, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, Wrocław 2013, s. 95.

prowadzona przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych³⁴. Oprócz kontroli w odniesieniu do zobowiązań członkowskich, procedura umożliwi ustanowienie otwartego i konstruktywnego dialogu między Kongresem i władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi państw członkowskich, za pośrednictwem bezstronnych i niezależnych współsprawodawców wyznaczonych na podstawie obiektywnych kryteriów³⁵.

Kongres uważa, że konieczne jest organizowanie tych procedur monitorowania na bieżąco w każdym państwie członkowskim, które ratyfikowało EKSL. Zdaniem CLRAE, ze względu na ciągle zmieniający się charakter demokracji lokalnej i regionalnej, powinna istnieć możliwość zorganizowania tego typu wizyt co najmniej raz na pięć lat³⁶.

W literaturze wskazuje się, iż Europejska Karta Samorządu Lokalnego błędnie funkcjonuje w Polsce jako Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, co wynika z niezbyt dokładnej wersji oficjalnego tłumaczenia³⁷. Podkreśla się również, iż dokument ten odnosi się do pojęcia interesu lokalnego, dlatego zbyt ogólny odbiór Karty powoduje daleko idące skutki, włącznie ze zmianą treści aktu prawnego³⁸. W związku z tym zwraca się uwagę, iż samorząd terytorialny składa się z samorządu lokalnego i regionalnego, natomiast postanowienia Karty dotyczą jedynie samorządu szczebla lokalnego³⁹.

Podsumowanie

Paradoks współczesnych państw polega na tym, że są zbyt małe, by sprostać globalnym problemom, i jednocześnie zbyt duże, by skutecznie rozwiązywać sprawy lokalne⁴⁰. Dlatego wkład CLRAE w opracowanie Europejskiej Karty

³⁴ Zob. The Congress/Recommendation 293 (2010), *Local Democracy in Montenegro*, 28 October 2010; The Congress/Recommendation 294 (2010), *Local Democracy in Estonia*, 28 October 2010; The Congress/Recommendation 297 (2010), *Local and regional democracy in the Russian Federation*, 28 October 2010.

³⁵ Zob. The Congress of Local and Regional Resolution 307 (2010) (revised), *Procedures for monitoring the obligations and commitments entered into by the Council of Europe member States in respect of their ratification of the European Charter of Local Self-government* (CETS No. 122), 18 June 2010.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Zob. D. Wolanin, *Model samorządu terytorialnego w wybranych dokumentach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy*, „Consensus – Studenckie Zeszyty Naukowe” 2014, nr 4, s. 71.

³⁸ Zob. M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 123.

³⁹ Zob. M. Kulesza, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego na cenzurowanym. Rażące przekłamania*, „Wspólnota” 1997, nr 6, s. 6–7; T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11, s. 3–28.

⁴⁰ Por. A. Błaszczyk, *Nowa jakość europejskiej samorządności lokalnej*, „Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi” 2001, nr 8, s. 119–137.

Samorządu Lokalnego czy też prowadzenie regularnych misji obserwacyjnych dotyczących przestrzegania Karty i permanentny dialog z rządami państw członkowskich Rady Europy w sprawach samorządu terytorialnego dodatkowo wzmacniają pozycję władz lokalnych i regionalnych w Europie i pomagają przy tym opracować odpowiednią strategię w kierunku osiągnięcia odpowiedniego poziomu rozwoju gospodarczego.

Bibliografia

Literatura

- Balcerowska A., *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8.
- Błaszczyk A., *Nowa jakość europejskiej samorządności lokalnej*, „Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi” 2001, nr 8.
- Fic D., Fic M., *Instytucjonalizacja internacjonalizacji współpracy regionów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 786.
- Izdebski H., *Rada Europy: organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996.
- Kamińska M.E., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3.
- Kamiński M.A., *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12.
- Kapuśniak T., *Region Europy Zachodniej*, [w:] I. Topolski (red.), *Regiony w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009.
- Kieres L., *Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych*, [w:] K. Nowacki, R. Ruszano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008.
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Kulesza M., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego na cenzurowanym. Rażące przekłamania*, „Wspólnota” 1997, nr 6.
- Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
- Małarski S., *Regiony i euroregiony – założenia organizacyjne, prawne i administracyjne*, Opole 2003.
- Mirosławska A., *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju regionalnego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2000, nr 6.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000.

- Regulski J., *Budowa demokracji lokalnej*, [w:] H. Machińska (red.), *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2002.
- Smętkowski M., *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*, Warszawa 2013.
- Sowiński R., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Powstanie i ratyfikacja*, [w:] Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993.
- Spryszak K., *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015.
- Szewc T., *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11.
- Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz – Katowice 2006.
- Teklak P., *Obowiązywanie, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, Wrocław 2013.
- Wendt J., *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4.
- Wolanin D., *Model samorządu terytorialnego w wybranych dokumentach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy*, „Consensus – Studenckie Zeszyty Naukowe” 2014, nr 4.

Akty prawne

- Resolution (55) 16 adopted by the Minister’s Deputies (10.10.1955).
- Resolution (75) 4E, adopted by the Minister’s Deputies (19.02.1975).
- Resolution 307 (2010) (revised), *Procedures for monitoring the obligations and commitments entered into by the Council of Europe member States in respect of their ratification of the European Charter of Local Self-government* (CETS No. 122), 18 June 2010.
- Statutory Resolution (2000) 1, adopted by the Committee of Minister (15.03.2000).
- Statutory Resolution (94) 3, relating to the setting up the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, adopted by the Committee of Ministers (14.01.1994).
- Statutory Resolution CM/Res (2007) 6, adopted by the Committee of Ministers (2.05.2007).
- Statutory Resolution CM/Res (2011) 2, adopted by the Committee of Ministers (19.01.2011). [dostęp: https://wcd.coe.int](https://wcd.coe.int) [dostęp: 30.12.2016].

Dokumenty

Recommendation 76 (1955) adopted by Parliamentary Assembly Council of Europe (9.06.1995).

Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), *Definition and limits of the principle of Subsidiarity*, Local and regional authorities in Europe, Council of Europe Press, Strasbourg 1994.

The Congress/ Recommendation 293 (2010), *Local Democracy in Montenegro*, 28 October 2010.

The Congress/Recommendation 294 (2010), *Local Democracy in Estonia*, 28 October 2010.

The Congress/Recommendation 297 (2010), *Local and regional democracy in the Russian Federation*, 28 October 2010.

Inne

Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government, źródło: http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents_en.htm [dostęp: 30.12.2016].

Congress of the Council of Europe on guard of european local government

Summary

The article presents the institutions of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (CLRAE). Its role is to promote local and regional democracy, improve local and regional governance and strengthen authorities' self-government. CLRAE brings together representatives of local and regional authorities, representing a total of over 200 local governments from countries states Council of Europe. This fact makes it despite its relatively limited competences (mainly advisory), the Congress plays an important role in the development international cooperation of local authorities.

Since it was set up, the Congress has drawn up a number of international treaties, including the European Charter of Local Self-Government, which has become the international benchmark in this field, laying down common European standards protect local authorities' rights.

The Congress conducts regular monitoring visits to all member states to appraise their implementation of the European Charter of Local Self-Government. After these visits the Congress sets out conclusions in its monitoring reports and adopts recommendations which the governments are required to follow, as well as resolutions with a view to improving the governance of local and regional authorities.

Keywords: Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, local government, European Charter of Local Self-Government, regional cooperation.