

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Prawa Międzynarodowego

Daniel G. Milewski

STANDARZY RADY EUROPY
W ZAKRESIE DEMOKRACJI LOKALNEJ
I ICH ZNACZENIE W POLSKIM
PORZĄDKU PRAWNYM

Autoreferat pracy doktorskiej

Promotor: prof. UW dr hab. Karol Karski

Promotor pomocniczy: dr Vita Zagórowska

Recenzenci: prof. UEK dr hab. Paweł Czubik

prof. dr hab. Maciej Perkowski

Warszawa, wrzesień 2018 roku

1. Przedmiot i cel pracy doktorskiej

Powszechnym uznaniem cieszy się opinia, zgodnie z którą Rada Europy posiada olbrzymie zasługi na rzecz demokratyzacji kontynentu, a także popularyzacji zasady subsydiarności jako skutecznego sposobu rządzenia nowoczesnym państwem. Przypadające w okresie tworzenia mojej rozprawy sześćdziesięciolecie uwzględnienia w pracach Rady Europy głosu i znaczenia demokracji lokalnej oraz regionalnej poprzez zwołanie pierwszej sesji Konferencji Władz Lokalnych - najstarszej poprzedniczki Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, trzydziestolecie podpisania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a także przypadający w 2018 roku jubileusz trzydziestolecia jej wejścia w życie oraz zbliżająca się siedemdziesiąta rocznica powstania Rady Europy, którą będziemy obchodzili w 2019 roku, są doskonałą okazją do kompleksowego spojrzenia na rolę tej organizacji międzynarodowej w tworzeniu, wdrażaniu oraz utrzymywaniu standardów w zakresie demokracji lokalnej. Stanowiło to inspirację do opisanie tych standardów, a także ukazania ich w kontekście polskiego porządku prawnego.

Moim podstawowym celem było zbadanie prac Rady Europy na rzecz harmonizacji prawa regulującego kwestie demokracji lokalnej w państwach członkowskich, jak też mechanizmy monitorujące i weryfikacyjne. Z pozoru mogłoby się wydawać, że ten obszar zainteresowań jest jednowymiarowy i obejmuje tylko ujęte w prawie międzynarodowym zasady odnoszące się do prawa administracyjnego (szczególnie w zakresie kwestii samorządowych) obowiązującego w państwach członkowskich. Byłoby to jednak zdecydowanie zbyt wąskie spojrzenie. Otóż, po pierwsze, charakterystyczną cechą oddziaływania takiej organizacji międzynarodowej na systemy prawne jej państw członkowskich jest to, że wdrażanie standardów nie musi odbywać się z wykorzystaniem mechanizmów traktatowych, choć mają one oczywiście najdonioślejsze znaczenie. Po drugie, nawet jeśli te inne formy oddziaływania nie przyniosą bezpośrednich efektów, to pełnią częstokroć funkcję „pre-prawa”, będąc jednym z kroków zmierzających do ujęcia danego zagadnienia w formę umowy międzynarodowej. Tym samym, z punktu widzenia rozważań prawniczych nie sposób ich pominąć, gdyż są one czynnikami oddziałującymi na porządek prawny państw członkowskich, jak również w odniesieniu do procesu stanowienia prawa międzynarodowego, mogą być jego istotną częścią. Co dla mnie szczególnie ważne, standardy Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej to nie tylko te o wymiarze materialnym, odnoszące się do harmonizacji prawa właściwego dla administracji samorządowej. Nie sposób wyobrazić sobie działalności tej organizacji międzynarodowej bez funkcjonującej w jej ramach

reprezentacji władz lokalnych i regionalnych, co samo w sobie jest kluczowym standardem Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej, tyle że posiadającym wymiar instytucjonalny.

Można zatem ująć to w ten sposób, iż celem badań nad opisywanym tematem oraz prezentacji ich wyników w mojej pracy doktorskiej jest ukazanie zagadnień demokracji lokalnej, samorządu lokalnego i władz lokalnych w perspektywie dorobku oraz systemu instytucjonalnego szczególnej organizacji międzynarodowej, jaką jest Rada Europy. Dążę do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jaką rolę odegrała ona w procesie ustanawiania wspólnych europejskich standardów w zakresie demokracji lokalnej. Wyniki swojej pracy naukowej w tym obszarze pragnę zaprezentować wskazując wypracowane standardy i odnosząc je do polskiego porządku prawnego. Punktem wyjścia jest natomiast ulokowanie przedmiotu tych badań w kontekście teorii i praktyki prawa międzynarodowego. Dlaczego standardy z zakresu prawa ustrojowego, administracyjnego czy samorządowego poszczególnych państw rozpatruję z perspektywy prawa międzynarodowego? EKSL jest źródłem prawa międzynarodowego wprowadzającym ramy do ochrony społeczności lokalnych. Dąży ona do uwzględnienia praw tych społeczności w systemach prawnych państw członkowskich Rady Europy oraz daje podstawowe gwarancje niezależności przedstawicieli wybranych na szczeblu lokalnym. Typowymi dla organizacji międzynarodowych działaniami są aktywności prowadzone w ramach Kongresu występującego w roli strażnika praw określonych w EKSL. Prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowej regulujące funkcjonowanie organów Rady Europy powinno również być w mojej ocenie rozpatrywane jako część prawa międzynarodowego. Standardami w zakresie demokracji lokalnej nie są jednak tylko zasady wynikające z EKSL, czy nawet innych konwencji z tego zakresu. Kongres rocznie przyjmuje około pięćdziesięciu raportów, rezolucji i zaleceń, które swoją treścią dotyczą tej tematyki. Zbadanie części tych dokumentów, które wybrałem ze względu na ich szczególne znaczenie, pozwala poznać pozatraktatowe źródła omawianych standardów, mieszczące się w szeroko pojętych instrumentach dostępnych organizacjom międzynarodowym. Sam Kongres, składający się z 648 delegatów wybranych na szczeblu lokalnym i regionalnym, zrzeszonych w delegacjach narodowych 47 państw, reprezentujących około 200 tysięcy społeczności terytorialnych jest unikalnym, ewoluującym i wciąż mało opisanym, szczególnie w polskojęzycznej literaturze przedmiotu, organem funkcjonującym w ramach organizacji będącej podmiotem prawa międzynarodowego. Elementem moich badań jest w końcu także perspektywa historyczna powyżej zaznaczonych mechanizmów i procesów.

2. Problemy badawcze

Powstawanie nowych pól regulacji powoduje, iż prawo międzynarodowe podlega ciągłym przemianom. Przyczyn tego zjawiska można upatrywać w zmianie jego pierwotnego charakteru, gdyż przestało być porządkiem prawnym regulującym wyłącznie stosunki między państwami. Ma ono współcześnie (i to w coraz większym stopniu) za zadanie wpływać na postępowanie państw również w ich stosunkach wewnętrznych. Podstawowym założeniem mojej rozprawy jest jej bazowa teza zakładająca istnienie wykształconych przez Radę Europy standardów odnoszących się do funkcjonowania demokracji lokalnej. W tym kontekście pragnę ukazać tezę mającą dla rozprawy kluczowe znaczenie. Jest nią stwierdzenie, iż standardy w zakresie demokracji lokalnej wykształcone pod auspicjami Rady Europy posiadają wymiar materialny oraz instytucjonalny. Działalność Rady Europy polegająca na tworzeniu standardów w zakresie demokracji lokalnej jest najistotniejszym elementem powstawania międzynarodowego prawa samorządowego. Z kolei jego dwoma filarami będą podstawowe instrumenty, którymi Rada Europy posługuje się w tym zakresie. Te standardy w wymiarze materialnym w znacznej mierze opierają się na zasadach EKSL, zaś w wymiarze instytucjonalnym na działalności Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. Oczywiście na dorobek Rady Europy budujący międzynarodowe prawo samorządowe składają się także inne osiągnięcia traktatowe i liczne przykłady *soft law*, jak również działalność wielu podmiotów wchodzących w skład systemu instytucjonalnego tej organizacji międzynarodowej.

We wstępie zawierającym założenia badawcze i opisującym zakres pracy wymieniłem także hipotezę, której prawdziwości staram się dowieść w pracy. Czy istnieje w Europie system demokracji lokalnej bazujący w swoim funkcjonowaniu na standardach wypracowanych w tym zakresie przez Radę Europy oraz mający oparcie w pracach tej organizacji międzynarodowej? Tym samym w toku rozprawy udzielone zostają odpowiedzi na pytania między innymi o to, czy w ogóle można mówić o europejskich standardach w zakresie demokracji lokalnej? Jeśli tak, to czy są one wypadkową przepisów z zakresu organizacji samorządu terytorialnego obowiązujących w krajach europejskich, czy funkcjonują jako regulacja międzynarodowa? Szczególnym jest pytanie o charakter prawny tych standardów. Analizie poddane jest także to jaki udział w ich formułowaniu, implementacji oraz przestrzeganiu ma Rada Europy, a także czy przekłada się to na powstanie spójnego systemu demokracji lokalnej na kontynencie.

Trzecią tezą ujętą w rozprawie jest stwierdzenie, iż w polskim porządku prawnym standardy Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej posiadają znaczenie zasadnicze. W pracy dążę do udzielenia odpowiedzi na pytanie jak szeroki mają one na niego wpływ. Istotnym problemem jest także kwestia miejsca EKSL w polskim porządku prawnym.

3. Struktura pracy i metodologia

Praca została podzielona na trzy części, z których każda opatrzona jest wprowadzeniem, a także podsumowaniem i wnioskami. Całość poprzedzona jest wstępem zawierającym założenia badawcze oraz opisującym zakres rozprawy. W pracy zastosowałem podejście formalno-dogmatyczne z użyciem metody analizy oraz syntezy systemowej, co zostało uzupełnione metodą, którą możemy określić jako historyczno-prawną. Część Pierwsza *Miejsce standardów w zakresie demokracji lokalnej w prawie międzynarodowym – samorządowe „korzenie demokracji” w pracach Rady Europy* składa się z trzech rozdziałów. Rozdziały I i II posiadają charakter wprowadzający, przy czym pierwszy z nich skoncentrowany jest na próbie umiejscowienia problematyki demokracji lokalnej w prawie międzynarodowym. Omawiam w nim pojęcia związane z demokracją lokalną oraz prawem do samorządu, a także związki pomiędzy społecznościami i władzami lokalnymi, a administracją publiczną. Zakończony jest prezentacją koncepcji międzynarodowego prawa samorządowego. Rozdział II dotyczy genezy Rady Europy oraz znaczenia demokracji lokalnej w świetle jej celów statutowych. Analizie zostały w nim poddane etapy rozwoju tej organizacji międzynarodowej i działania jej organów w kontekście kształtowania standardów z zakresu demokracji lokalnej, jak również źródła tych standardów i związane z nimi zagadnienie harmonizacji prawa państw członkowskich Rady Europy. Ostatni rozdział ujęty w Części Pierwszej rozprawy już bezpośrednio dotyczy standardów zawartych w dokumentach Rady Europy. Omawianie tej problematyki rozpoczynam od ukazania roli tej organizacji międzynarodowej w tworzeniu i upowszechnianiu standardów prawnych dotyczących demokracji lokalnej. W następnej kolejności analizie zostały poddane kwestie odnoszące się do współpracy transgranicznej oraz międzyterytorialnej, w tym przyjęcie Konwencji Madryckiej, a także ramy prawne i rozwój tych rodzajów współpracy w pracach traktatowych podejmowanych pod auspicjami Rady Europy. Kolejnym elementem Rozdziału III są standardy dotyczące uczestnictwa cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym. Pierwszą część pracy kończy analiza standardów zawartych w aktach niewiążących, które zostały ukazane jako posiadające charakter dynamiczny. Bardziej szczegółowemu omówieniu poddałem kwestie standardów z zakresu postępowania przedstawicieli wybieranych na szczeblu lokalnym, a także rozwój standardów dotyczących wyborów lokalnych. Kulminacją Rozdziału III jest przedstawienie współczesnych wyzwań w zakresie wykonywania władzy publicznej na szczeblu lokalnym w kontekście standardów międzynarodowych.

Część Druga rozprawy ukazuje szczególną rolę EKSL w tworzeniu standardów Rady Europy. W Rozdziale IV dokonałem charakterystyki EKSL jako umowy międzynarodowej,

omawiając między innymi jej genezę, zobowiązania stron oraz kwestię obowiązywania tego traktatu, a także opisałem zagadnienie włączenia EKSL do polskiego porządku prawnego. Tematem kolejnego rozdziału są materialne standardy wyrażone w EKSL, które pogrupowałem w następujące zbiory: standardy samorządności i pomocniczości; standardy organizacyjne; standardy dotyczące samodzielności finansowej, proporcjonalności kontroli i statutu przedstawicieli. W Rozdziale VI analizie został poddany Protokół Dodatkowy do EKSL w zakresie prawa do udziału w sprawach władz lokalnych.

Jak już zostało wyżej zaznaczone, dwie pierwsze części rozprawy miały za zadanie wprowadzenie w rozpatrywane problemy naukowe oraz opisać standardy materialne, jakie w zakresie demokracji lokalnej zostały wypracowane pod auspicjami Rady Europy. Część Trzecia natomiast skupia się na tych standardach, które w tezie rozprawy zostały określone jako instytucjonalne. Rozdziały od VII do X ujęte są w części zatytułowanej *Strażnik standardów dotyczących demokracji lokalnej – status prawny oraz organizacja Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy*. Jako pierwsze zostały w tym kontekście omówione podstawy organizacji i funkcjonowania Kongresu, w tym jego geneza, cele oraz proces powstawania. W kolejnym rozdziale szczegółowej analizie zostały poddane kwestie składu i organizacji wewnętrznej Kongresu. Dotyczy to między innymi zagadnień związanych z członkostwem w Kongresie, czyli statusem prawnym delegatów, kształtowaniem się delegacji narodowych oraz weryfikacją ich pełnomocnictw. Ponadto w oparciu o prawo wewnętrzne Rady Europy opisałem kwestie funkcjonowania części składowych organizacji wewnętrznej Kongresu, czyli Forum Statutowego, Biura, Prezydium izb oraz komisji, a także struktury wspierającej i pomocniczej, tj. Sekretariatu, grup roboczych i rzeczników tematycznych. W Rozdziale IX zaprezentowałem wyniki analizy regulacji prawnych dotyczących relacji i działań zewnętrznych Kongresu. W pierwszej kolejności opisałem statusy partnerskie oraz współpracy podejmowaną w ramach Rady Europy. Następny podrozdział dotyka problematyki procedur monitoringowych, w związku z czym w pracy został umieszczony opis podstawowych zasad w tym zakresie, kwestia kształtowania delegacji i organizacji wizyty monitoringowej, związanego z nią sprawozdania oraz zaleceń i dialogu post-monitoringowego. Dodatkowo ten fragment pracy został uzupełniony podsumowaniem dotychczasowych prac związanych z monitoringiem stanu demokracji lokalnej i regionalnej w Polsce. Jako kolejne przeanalizowałem regulacje właściwe dla misji obserwacji wyborów, w tym również podstawowe zasady ich prowadzenia, skład delegacji i organizację misji obserwacyjnej, sprawozdanie, zalecenia, dialog powyborczy oraz możliwość utworzenia Międzynarodowej Misji Obserwacji Wyborów. Ostatni rozdział pracy dotyczy problematyki roli Kongresu Władz

Lokalnych i Regionalnych w upowszechnianiu tytułowych standardów, czyli odnosi się do kwestii realizacji Priorytetów Kongresu oraz jego wpływu na stan demokracji lokalnej i regionalnej.

Rozprawę wieńczy zakończenie, tabela (*Wykaz konwencji Rady Europy z zakresu demokracji lokalnej i ich obowiązywanie w państwach członkowskich*) oraz bibliografia. Do rozprawy dołączone jest jej streszczenie w języku polskim oraz angielskim.

4. Źródła i literatura

W pracy została umieszczona bibliografia zawierająca literaturę w języku polskim (204 pozycje) oraz w językach obcych (59 pozycji), a także akty normatywne, orzecznictwo i inne materiały. Wśród Konwencji Rady Europy, które jako źródła prawa międzynarodowego miały szczególne miejsce w prowadzonych przeze mnie badaniach należy wymienić: Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, Protokół Dodatkowy do EKSL w zakresie prawa do udziału w sprawach władz lokalnych, Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, Protokół nr 2 do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi dotyczący współpracy międzyterytorialnej, Protokół nr 3 do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi dotyczący Euroregionalnych Ugrupowań Współpracy oraz Konwencję o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym.

Wśród źródeł, którymi się posługiwałem podczas pracy nad rozprawą znaczącą rolę pełnią akty stanowiące prawo wewnętrzne Rady Europy, a wśród nich głównie te określające metody pracy oraz strukturę Kongresu, jak również zakres działań związanych z oceną stanu demokracji lokalnej (monitoring) i obserwacją wyborów. Dotyczy to Karty Kongresu, która wraz z właściwą Uchwałą Statutową stanowi podstawowy dokument określający kwestie ustrojowe Kongresu. Obecnie obowiązująca Uchwała Statutowa CM/Res (2015)9 została przyjęta przez Komitet Ministrów 8 lipca 2015 roku na 1233 posiedzeniu Delegatów Ministrów. Uwzględnia ona zmiany zaproponowane i przyjęte od czasu powstania Kongresu w Uchwale Statutowej Res (2000)1 odnoszącej się do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, Zaleceniach Kongresu 162 (2005) w sprawie zmiany Karty Kongresu, Uchwałach Statutowych CM/Res (2007)6 oraz CM/Res (2011)2 odnoszących się do Kongresu

wraz załączoną do nich zmienioną Kartą Kongresu. Uchwała Statutowa CM/Res (2007)6 ustanowiła również obowiązującą do dziś oficjalną pełną nazwę Kongresu.

Uchwała Statutowa zarysowuje główne założenia organizacji i działań Kongresu, podczas gdy zadaniem Karty jest bardziej szczegółowe określenie sposobów jego funkcjonowania. Karta zaś skonkretyzowana jest postanowieniami Regulaminu. Ten podział na role pełnione przez poszczególne podstawowe akty prawne dotyczące organizacji i funkcjonowania Kongresu, definiujące strukturę i zakres prac, obecny był już u jego poprzedników. Funkcjonuje w tym zakresie zatem model kształtowania organizacji i kompetencji Kongresu przez przeplatające się postanowienia Uchwały Statutowej, Karty oraz Regulaminu. Aktualny Regulamin został przyjęty przez Kongres na 31. Sesji w dniu 21 października 2016 roku w Rezolucji 409 (2016). Kongres posiada uprawnienie do rozszerzenia za pośrednictwem Regulaminu postanowień Uchwały Statutowej i Karty. W niektórych sprawach Regulamin upoważnia Biuro do określenia szczegółowych zasad procedowania, które ujmuje się w oddzielnym dokumencie (*Zasady Administracyjne*).

Spośród użytej i przywołanej w mojej pracy literatury na szczególną uwagę zasługują te pozycje, które stanowią najwybitniejsze dzieła dotyczące omawianej problematyki. W tym kontekście bez wątpienia wymienić należy między innymi następujące publikacje: F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Council of Europe law. Towards a pan-European legal area*, Strasburg 2005; S. Schmahl, M. Breuer (red.), *The Council of Europe. Its Law and Policies*, Oxford 2017; V. A. Kalimeri, *Le Conseil de l'Europe et les collectivités territoriales. Contribution à l'étude de l'autonomie locale*, Paryż 2017. Wśród przywołanych w bibliografii źródeł warto zwrócić uwagę także na liczne przykłady z orzecznictwa, jak też inne materiały, w tym np. interpelacje. Pragnę także przywołać wielokrotnie umieszczane odniesienia do dorobku wybitnych polskich prawników, którzy w swojej pracy naukowej również zajmowali się kwestiami standardów dotyczących demokracji lokalnej w kontekście działalności Rady Europy. Są to między innymi profesorowie Hubert Izdebski, Michał Kulesza, Leon Kieres, czy Jerzy Jaskiernia.

Kończąc ten fragment autoreferatu nie sposób nie wspomnieć o bardzo istotnych źródłach mojej pracy, jakimi są akty niewiążące. Spośród najważniejszych dokumentów o charakterze *soft law* wymienić należy zalecenia Komitetu Ministrów oraz Kongresu. Dotyczą one między innymi takich spraw jak finansowanie przez władze wyższego szczebla nowych kompetencji dla władz lokalnych, zawieranie transgranicznych umów o współpracy, procesów reformy granic lub struktury władz lokalnych oraz regionalnych, a także podatków lokalnych, wyrównania finansowego i dotacji dla władz lokalnych, czy nadzoru nad działaniami władz lokalnych.

5. Wnioski z przeprowadzonych badań

Wpływ Rady Europy na proces ustanawiania standardów w zakresie demokracji lokalnej wynika z dwóch uzupełniających się okoliczności charakteryzujących jej działalność. Po pierwsze, wśród szczególnych priorytetów ukierunkowujących jej funkcjonowanie wymieniany jest wyraźnie rozwój współpracy oraz budowanie podstaw demokracji na szczeblu lokalnym i regionalnym, co postrzegane jest jako jeden z najistotniejszych elementów kształtowania się społeczności europejskiej. Po drugie, Rada Europy podejmuje aktywności ukierunkowane na modernizację, harmonizację i ujednoczenie prawa państw członkowskich. Stałym obszarem działania tej organizacji jest opracowywanie konwencji, które pomagają w tworzeniu wspólnej przestrzeni prawnej na kontynencie oraz umożliwiają większą harmonizację systemów prawnych. Rada Europy jest organizacją określającą standardy, wypracowującą w efekcie spójną europejską perspektywę prawną. Jednak Rada Europy nie tworzy odrębnego porządku prawnego, którego normy obowiązywałyby w państwach członkowskich z mocy tego prawa, tak jak ma to miejsce odnośnie właściwych aktów funkcjonujących w systemie unijnym, które bezpośrednio kształtują prawa i obowiązki obywateli. Funkcją Rady Europy jest oddziaływanie na porządki krajowe przy użyciu instrumentów pośrednich, charakterystycznych dla prawa międzynarodowego, znajdujących swoje odbicie w poszczególnych porządkach prawnych państw członkowskich dopiero po ich implementacji. Rada Europy poprzez swoje organy wydaje także między innymi zalecenia i rezolucje, które są kierowane do państw członkowskich oraz nadają kierunek działań w zakresie ustawodawstwa i administracji. Są one dla rządów państw członkowskich instrumentem proponującym konkretne rozwiązania nowopowstających wyzwań i problemów. Liczne definicje standardów nie utrudniają zrozumienia istoty omawianego zagadnienia. W niniejszej pracy postrzegam je jako ogólny i powszechnie aprobowany wzorzec działania posiadający podstawy w regułach tworzonych pod auspicjami Rady Europy. Są to modelowe rozwiązania funkcjonujące w obrębie tej części społeczności międzynarodowej.

Aktami, które poddałem w swojej pracy szczególnej analizie są także uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych. Uchwały organizacji międzynarodowych są wyodrębniającym się współcześnie źródłem prawa międzynarodowego. Charakter taki mają jednak tylko te uchwały, które spełniają dwa warunki. Po pierwsze, jeśli są wiążące pod względem prawnomiędzynarodowym, co stanowi wyjątek od zasady, że uchwały podejmowane w ramach organizacji międzynarodowych mają zazwyczaj rangę zaleceń nieposiadających charakteru wiążącego z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Drugim warunkiem jest tworzenie nowych norm prawnomiędzynarodowych, czyli nieograniczających

się do jednorazowego uregulowania konkretnej sprawy, a ustalających abstrakcyjnie ujęte reguły postępowania na przyszłość. Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych można podzielić na dwa rodzaje z punktu widzenia ich adresatów. Skupiam się oczywiście na takich uchwałach, których adresatami są organy Rady Europy oraz jej państwa członkowskie w zakresie ich działalności w ramach tej organizacji międzynarodowej. Tego typu uchwały są konieczne do prawidłowego i sprawnego funkcjonowania samej organizacji, a zatem możliwość ich tworzenia domniemywa się nawet wówczas, gdy brak jest w tym zakresie unormowań statutowych. Przykładami tak ujętych źródeł prawa międzynarodowego będą zarówno dotycząca Kongresu Uchwała Statutowa oraz Karta Kongresu wynikające z uchwał Komitetu Ministrów, a także przyjęty przez Kongres Regulamin. Procedury właściwe między innymi dla powoływania delegacji narodowych, podejmowania decyzji przez Kongres, jego izby i organy, a także kwestie monitoringowe oraz związane z międzynarodową obserwacją wyborów mają bezpośredni wpływ na tworzenie, wdrażanie i przestrzeganie materialnych standardów w zakresie demokracji lokalnej zawartych w konwencjach oraz dokumentach *soft law*, a także same stanowią instytucjonalny wymiar standardów Rady Europy dotyczących tej materii. Warto w tym miejscu przytoczyć także zaprezentowaną w Części Pierwszej rozprawy koncepcję międzynarodowego prawa samorządowego. Pojęciem tym określiłem ogół norm prawa międzynarodowego publicznego, przyjmowanego w formie umów międzynarodowych oraz prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych, obejmującego swoim zakresem szeroko pojmowaną problematykę samorządową, a zwłaszcza odnoszącą się do zasad organizacji i funkcjonowania zarówno lokalnego, jak i regionalnego samorządu terytorialnego. Akty międzynarodowego prawa samorządowego stanowią ważny obszar integracji prawnej. W ich rezultacie dochodzi do procesów wiązania się państw normami o charakterze międzynarodowym, a w konsekwencji implementowania ich treści do porządków prawnych poszczególnych państw. Powstają w ten sposób wspólne uniwersalne standardy organizacji i funkcjonowania samorządowych wspólnot lokalnych i regionalnych. Akty te w sposób niewątpliwy miały znaczący wpływ, jak i nadal kształtują współczesny (w tym zwłaszcza europejski) model samorządu terytorialnego.

Wszystkie traktaty Rady Europy zostały przygotowane przez jej organy lub organy pomocnicze, a następnie przekazane państwom członkowskim do przyjęcia. EKSL stanowi jeden z filarów wkładu Rady Europy w kształtowanie standardów międzynarodowych. Jako umowa międzynarodowa EKSL jest jedynym tekstem prawnym, który w sposób wiążący dla państw określa zasadnicze cechy samorządu lokalnego oraz ukazuje, jak przełożyć je na wymiar ustrojowy. Wyjątkowe prawne znaczenie EKSL wynika z faktu, iż jest ona

dokumentem zapewniającym władzom lokalnym w państwach członkowskich Rady Europy gwarancję korzystania z ich praw oraz kompetencji, jakie przysługują im w demokratycznym państwie, w którym władza ulega podziałom pomiędzy różne sfery jej wykonywania. Od początku swojego obowiązywania, szczególnie w latach dziewięćdziesiątych, EKSL stanowiła prawne ramy reform administracyjnych w państwach członkowskich Rady Europy. W sposób szczególny była ona punktem odniesienia dla reform demokratycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Zarówno Komitet Ministrów, jak też Zgromadzenie Parlamentarne oczekiwały od państw z tego regionu, by w procesie aplikowania do Rady Europy zobowiązały się do podpisania i ratyfikowania EKSL. Między innymi to umieściło tę konwencję wśród tych instrumentów, które są uznawane za podstawowe dokumenty dotyczące pluralistycznej demokracji oraz stabilności demokratycznej w Europie.

Pomimo kontrowersji związanych z procesem ratyfikacyjnym, EKSL jest bardzo istotną częścią polskiego porządku prawnego. Należy traktować ją jako instrument, dzięki któremu demokracja lokalna w Europie funkcjonuje na takim poziomie, jaki obecnie znamy. Jak zauważa Kongres, EKSL jako umowa międzynarodowa posiada moc prawną i jego zdaniem powinna być bezpośrednio stosowana w państwach członkowskich, oczywiście z zachowaniem ich tradycji prawnej. Praktyka jednak powszechnie pokazuje, że EKSL nie jest postrzegana jako samowykonalny akt prawny, co mogłoby stanowić wyjaśnienie stosunkowo rzadkich odniesień do tego traktatu w orzeczeniach sądowych w państwach członkowskich, choć polski Trybunał Konstytucyjny jest tutaj wyróżniającym się wyjątkiem. Jednak niektóre sądy najwyższego szczebla w państwach członkowskich Rady Europy oświadczały, że EKSL, choć ratyfikowana i włączona do wewnętrznego porządku prawnego, nie ma bezpośredniego zastosowania, gdyż jej sformułowania zostały uznane za zbyt ogólnikowe, aby skutkować powstaniem konkretnych praw oraz obowiązków uznanych przez prawo krajowe. Jednakże państwa te, podpisując i ratyfikując EKSL, zobowiązały się do wdrożenia jej postanowień, a zatem żadna decyzja wewnętrzna lub konkretna wykładnia prawna nie mogą uzasadniać nieprzestrzegania jej postanowień. W tym kontekście Kongres wskazuje, że orzecznictwo sądów uznające EKSL za niecechujące się przymiotem bezpośredniego obowiązywania narusza art. 12 ust. 1 tego traktatu, gdyż strony zobowiązywały się w nim do uznania konkretnych norm EKSL za wiążące. Kongres zaleca władzom takich państw członkowskich zapewnienie bezpośredniego stosowania EKSL w ramach krajowych porządków prawnych, co szczególnie dotyczyć winno możliwości egzekwowania jej na drodze sądowej.

W wyniku prowadzonej w ostatnich latach oceny stanu demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich Rady Europy Kongres określił cztery powtarzające

się kwestie: nieadekwatność środków finansowych dla władz lokalnych i regionalnych; ograniczone definiowanie, przydział i wykonywanie kompetencji lokalnych; brak konsultacji pomiędzy rządem centralnym a władzami samorządowymi oraz brak bezpośredniego stosowania EKSL w krajowych systemach prawnych. Niebezpieczeństwem, jakie niewątpliwie może płynąć z tych wymienionych zjawisk jest powstawanie tendencji do recentralizacji sposobów wykonywania władzy publicznej w państwach członkowskich. Wynikające z monitorowania stosowania EKSL w państwach członkowskich zalecenia przyjmowane przez Kongres pełnią jednak w tym kontekście dla Komitetu Ministrów funkcję „systemu wczesnego ostrzegania”, który może uchronić od długotrwałego praktykowania rozwiązań stanowiących niebezpieczeństwo dla stanu demokracji lokalnej.

Nie sposób omawiając standardy Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej i ich znacznie w polskim porządku prawnym pominąć uwag dotyczących stosowania EKSL. Ta umowa w art. 4 przewiduje, że kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne, a możliwość ich zakwestionowania lub ograniczenia przez inny organ władzy winna być ściśle ograniczona prawem. Władze lokalne, w przypadku delegowania im kompetencji przez organy centralne lub regionalne, powinny mieć w miarę możliwości pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych. Tymczasem w polskim porządku prawnym np. w zakresie zadań z obszaru oświaty i pomocy społecznej nie są one całkowite i wyłączne, jak również nie mogą być swobodnie dostosowywane do warunków miejscowych, ponieważ właściwe ustawy są bardzo szczegółowe oraz odsyłają w wielu kwestiach do stu kilkudziesięciu rozporządzeń ministrów. Zdarzają się też takie sytuacje, że przepisy prawa, chociażby dotyczące planowania przestrzennego, pomimo bardzo negatywnych ocen ze strony samorządowej nie są zmieniane, co znacząco ogranicza możliwości sprawnego planowania rozwoju lokalnego. Z kolei zawarte w art. 6 EKSL uprawnienie do samodzielnego ustalania swojej wewnętrznej struktury administracyjnej jest w polskim porządku prawnym zbyt ograniczone przez liczne ustawy i przepisy wykonawcze narzucające gminom i powiatom sztywne rozwiązania organizacyjne. Najwięcej kontrowersji wzbudza jednak implementacja zasad finansowych ujętych w EKSL. Zgodnie z art. 9 tego traktatu, społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień, natomiast wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub inne akty prawne. W praktyce wynikającej z uwarunkowań polskiego porządku prawnego zasoby te nie są jednak wystarczające. Przeprowadzone przed dekadą zmiany właściwych

regulacji ustawowych spowodowały znaczne osłabienie finansów gmin, bez żadnej rekompensaty. Stałą tendencją jest, że kolejne zadania są przekazywane bez wystarczających środków finansowych. Zgodnie z EKSL, ochrona społeczności lokalnych, które są finansowo słabsze, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Tymczasem w Polsce system wyrównawczy nie uwzględnia zróżnicowania wydatków, jakie ponoszą lokalne społeczności miejskie, uwzględniają za to podwójnie specyfikę gmin wiejskich. Choć zgodnie z EKSL społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących

z redystrybucji dochodów, to właściwy tryb przewidziany w ustawie o finansach publicznych notorycznie nie jest przestrzegany, a czasem nawet ustawy przyjmowane są bez oceny skutków regulacji, choć jest to wymagane. Wśród niezgodności polskiego porządku prawnego ze tymi standardami wymienić należy ponadto: wyłączenie odpowiedzialności wójta przed radą gminy; brak realizacji obowiązku konsultacji wspólnot lokalnych; niedostateczne określenie wymagań kwalifikacyjnych stawianych pracownikom samorządowym oraz brak jakichkolwiek regulacji w zakresie obowiązku podnoszenia kwalifikacji i zasad awansowania; braki w regulacji takich elementów statusu przedstawicieli wspólnot lokalnych, jak zwrot kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu, zwrot *lucrum cessans*, kwestie zabezpieczenia społecznego; liczne uchybienia w zakresie finansów lokalnych; brak możliwości przekazania zadań za granicę do ich wykonania przez inną jednostkę w ramach współpracy, a także liczne uchybienia reformy powiatowej, powodujące, że powiaty w znacznej mierze tylko formalnie mają samorządowy charakter.

Te argumenty, jak również inne prezentowane w toku rozprawy, nie pozwalają w pełni zaakceptować tezy o zgodności polskiego porządku prawnego ze standardami zawartymi w tym kluczowym z perspektywy prowadzonych rozważań traktacie. EKSL posiada jednak niewątpliwie ogromne znaczenie dla rozwiązań przyjętych w polskim porządku prawnym. Trudno sobie nawet wyobrazić jak wyglądałby polski samorząd lokalny, gdyby nie standardy materialne, jakie w zakresie demokracji lokalnej opracowano pod auspicjami Rady Europy. EKSL stanowi podstawowy zbiór zasad i wartości, określających standardy europejskiej demokracji lokalnej. Filozofia tego traktatu, wskazując demokrację oraz decentralizację jako dwie zasady tworzące podstawy integracji europejskiej, jednocześnie podkreśliła prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi. Proces formułowania omawianych standardów, historia ujęcia ich w akty prawne oraz dokumenty *soft law*,

liczne konferencje oraz praca organów Rady Europy stale podkreślają znaczenie samorządności i pomocniczości w budowy Europy, uwydatniając te wartości, które legły przecież u podstaw europejskiego projektu integracyjnego. Ze sprawozdań monitoringowych wynika, że EKSL wywarła bezsprzeczny wpływ na przemiany konstytucyjne oraz ustawodawcze, jakie miały miejsce w państwach europejskich. To swoisty paradoks, że choć od niedawna obowiązuje ona już we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy, jej współczesna aktualność wynika z zyskujących na popularności tendencji recentralizacyjnych, tak przecież sprzecznych z ideą rozwoju demokracji lokalnej. Traktat ten zyskał jednak tym samym nową rolę.

Zgodnie z przyjętym we wstępie założeniem, istotnym elementem mojej pracy związanej z analizą standardów, a szerzej także i całościowego wpływu Rady Europy na demokrację lokalną, było zbadanie organizacji i funkcjonowania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. Misją Kongresu jest promowanie decentralizacji władzy publicznej poprzez zachęcanie do przekazywania jej na poziomy najbliższe mieszkańcom, a także wyposażanie władz samorządowych w odpowiednie możliwości finansowe. Kongres przyczynia się do wzmacniania demokracji lokalnej dzięki prowadzeniu stałego monitoringu stosowania EKSL w każdym z państw członkowskich, co jest jego kluczową misją. Za sprawą działań monitoringowych możliwe jest prowadzenie z władzami w państwach członkowskich konstruktywnego dialogu w zakresie problematyki demokracji lokalnej oraz regionalnej. Prowadzony od ponad dwudziestu lat przez Kongres proces monitoringu stosowania EKSL z jednej strony zachęcał do licznych reform legislacyjnych i zmian instytucjonalnych w państwach członkowskich Rady Europy, a z drugiej umożliwiał kontynuowanie na wysokim szczeblu dialogu między Kongresem, a rządami tych państw. Wykonując tę misję, Kongres zarówno przeprowadza regularne wizyty monitoringowe w poszczególnych państwach, jak też bada przekrojowo sytuację dotyczącą konkretnego aspektu EKSL w całej Europie. Dodatkowym narzędziem w tym względzie są misje rozpoznawcze mające na celu zbadanie niepokojących kwestii. Będące następstwem monitoringu sprawozdania, zalecenia i rezolucje stanowią dla władz w państwach członkowskich bezstronną analizę stanu demokracji lokalnej, jak też są inspiracją do podejmowania działań naprawczych. Drugim, równie ważnym i skutecznym narzędziem używanym przez Kongres są misje obserwacji wyborów. Dotyczą one zarówno samego głosowania, jak też kampanii wyborczych i następstw procesu wyborczego. Misje obserwacji wyborów prowadzone przez Kongres są także doskonałą sposobnością do współpracy instytucjonalnej z innymi organizacjami i podmiotami funkcjonującymi w przestrzeni międzynarodowej. Zarówno w następstwie monitoringu, jak też obserwacji wyborów, Kongres podejmuje działania dążące do wdrożenia wydawanych zaleceń,

wchodząc w stały dialog z państwami członkowskimi Rady Europy. W Zaleceniu 395 (2017) Kongres zwraca się do Komitetu Ministrów o zaproszenie władz państw członkowskich do wzmocnienia dialogu z Kongresem w ramach procedur post-monitorujących i następujących po misjach obserwacji wyborów. Ma to na celu stworzenie planów działania dążących do wypełnienia zobowiązań wynikających z EKSL oraz poprawy stanu demokracji lokalnej i regionalnej. Dialog ten utrzymywany jest także na poziomie reprezentantów państw w Komitecie Ministrów oraz Zgromadzeniu Parlamentarnym. Skuteczność działań monitoringowych wynika w dużej mierze z troski państw o zachowanie pozytywnego wizerunku wobec społeczności międzynarodowej. Przez to dążą do respektowania zobowiązań traktatowych, a także norm o formalnie niewiążącym statusie. Mogą zostać jednak zastosowane sankcje o prawnym wymiarze. Statut daje Komitetowi Ministrów możliwość zawieszenia w prawach członkowskich, a nawet wykluczenia państwa niewypełniającego zobowiązań statutowych,

a sankcją, której może użyć Zgromadzenie Parlamentarne oraz Kongres jest odmowa przyjęcia pełnomocnictw przedstawicieli państwa nierespektującego standardy. Kongres umożliwił prowadzenie dialogu powyborczego będącego następstwem misji obserwacji wyborów lokalnych i regionalnych, który może zostać wprowadzony na wspólną prośbę Kongresu i władz krajowych, którym Komitet Ministrów przekazał powyborcze zalecenie Kongresu. Mechanizm ten ma na celu zapewnienie bardziej systematycznego monitorowania zaleceń i rezolucji przyjętych w formie sprawozdań dotyczących poszczególnych krajów oraz przekrojowych sprawozdań dotyczących kwestii związanych z wyborami.

Zaznaczoną we wstępie hipotezą, której prawdziwości starałem się dowieść w niniejszej pracy jest istnienie w Europie systemu demokracji lokalnej opartego w swoim funkcjonowaniu o standardy wypracowane w tym zakresie przez Radę Europy oraz mającego oparcie w pracach tej organizacji międzynarodowej. Rozwiązania praktykowane w poszczególnych państwach wykreowały standard międzynarodowy, który jako czynnik harmonizujący prawo państw członkowskich Rady Europy, oddziałuje zwrotnie na ich porządki prawne. Szczególną rolę w tym zakresie pełni EKSL, która określa podstawy konstytucyjne i prawne samodzielności społeczności lokalnych, jak również zasady dotyczące zakresu kompetencji, kontroli i finansów, jakie winny być szanowane w każdym demokratycznym systemie administracji lokalnej. Fakt obowiązywania EKSL we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy oraz budowanie w nich struktur samorządu lokalnego w oparciu o ten traktat już same w sobie są potwierdzeniem tej hipotezy. Analiza dorobku Rady Europy prowadzi do wniosku, że pod jej auspicjami zostały sformułowane podstawowe standardy dotyczące pożądanego modelu

demokracji lokalnej. Należy także zauważyć, iż zostały one w znacznej mierze wdrożone do praktyki państw członkowskich, jednak proces ten ciągle trwa i jest uzupełniany oraz wzmacniany, gdyż Rada Europy nieustannie podejmuje wysiłki na rzecz udoskonalania tych instytucji. Z perspektywy już blisko trzech dekad członkostwa Polski w Radzie Europy można uznać, że nasz porządek prawny odzwierciedla podstawowe standardy wypracowane przez tę organizację międzynarodową w zakresie demokracji lokalnej. Warto jednak, aby Polska stała się stroną protokołów dodatkowych do EKSL oraz Konwencji madryckiej, a także Konwencji o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym.

Poprzez utworzenie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych wspólnoty samorządowe zostały włączone w proces decyzyjny Rady Europy. Proces ten sięga wczesnych lat funkcjonowania tej organizacji międzynarodowej, gdyż choć Kongres formalnie powstał w 1994 roku, to poprzednie formy organizacyjne reprezentacji władz lokalnych i regionalnych uzyskały znaczący dorobek (np. opracowanie EKSL), jak też wykazały się bogatą praktyką funkcjonowania. Podstawowym zadaniem Kongresu jest zapewnienie uczestnictwa władz lokalnych i regionalnych w procesie integracji europejskiej i w pracach Rady Europy. Szczególną jego rolą jest promowanie rozwoju demokracji w jej lokalnym i regionalnym wymiarze oraz umacnianie współpracy pomiędzy społecznościami lokalnymi oraz regionalnymi. Kongres ma pomagać nowym państwom członkowskim Rady Europy w procesie wprowadzania i wzmacniania samorządu lokalnego i regionalnego w zgodzie z europejskimi standardami demokratycznymi. Jego rolą jest zapewnianie wsparcia przeprowadzanym w tym zakresie reformom oraz zachęcanie do konsultacji i dialogu pomiędzy władzami państwowymi, a samorządami. Dla realizacji swoich celów Kongres może przygotowywać sprawozdania, wydawać zalecenia i opinie kierowane do Komitetu Ministrów oraz Zgromadzenia Parlamentarnego, a także uchylać rezolucje adresowane do władz lokalnych i regionalnych. W związku z tym, że Kongres powstał stosunkowo niedawno, znalazł się w szczególnej sytuacji propagatora i strażnika powstałych wcześniej konwencji europejskich z jego sfery działania.

Kluczową funkcją Kongresu jest obserwacja stanu demokracji lokalnej w Europie, do czego podstawowym narzędziem są sprawozdania z monitoringu. Kongres regularnie przeprowadza wizyty monitoringowe we wszystkich państwach, które ratyfikowały EKSL, by dokonywać oceny stopnia implementacji przyjętych tym samym zobowiązań z zakresu demokracji lokalnej. Delegacje monitoringowe składają się z dwóch współsprawozdawców, którym towarzyszy konsultant oraz przedstawiciele Sekretariatu Kongresu. Efektywność procedury monitoringowej przesądza w wysokim stopniu o skuteczności Rady Europy, jako

takiej, gdyż obok mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, procedura monitoringowa umożliwia wywieranie presji na to, by standardy wypracowane w systemie Rady Europy były implementowane w państwach członkowskich. Procedury monitoringowe umożliwiają prowadzenie konstruktywnego dialogu z władzami w państwach członkowskich w zakresie demokracji lokalnej oraz regionalnej. Sprawozdania, zalecenia i rezolucje, które przyjmuje Kongres, dostarczają informacji rządów, parlamentom, stowarzyszeniom i innym organizacjom pozarządowym, przedstawicielom wybieranym na szczeblu lokalnym, a także mediom na temat sytuacji demokracji lokalnej oraz regionalnej w poszczególnych państwach, ze szczególnym uwzględnieniem stosowania przez nie EKSL. W następstwie prowadzonych przez Kongres działań monitoringowych, na podstawie podjętych podczas nich ustaleń, zostały w państwach członkowskich Rady Europy zainspirowane liczne reformy legislacyjne. Wizyty monitoringowe są dla Kongresu także doskonałą okazją do sprawdzenia procesu wdrażania innych przyjętych przez niego instrumentów oraz stanowią podstawę do definiowania problemów regularnie powtarzających się w różnych państwach, czego następstwem są przekrojowe raporty tematyczne. Wśród innych form aktywności Kongresu na pierwszym miejscu należy wymienić misję obserwacji wyborów lokalnych i regionalnych, a co za tym idzie także rolę twórcy standardów w kwestiach wyborczych. Działania obserwacyjne, które obejmują zarówno kampanie wyborcze, jak i same wybory, pozwalają na nawiązanie współpracy na najwyższym szczeblu z przedstawicielami ugrupowań, komisji wyborczych, mediów oraz organizacji pozarządowych. Od 2010 roku Kongres zobowiązał się do regularnej oceny sytuacji zaleceń kierowanych poprzez Komitet Ministrów do państw związanych EKSL. Dzięki temu Kongres może zidentyfikować w formie horyzontalnego badania te obszary, które państwa członkowskie uznają za najtrudniejsze, a następnie pomóc im w pełnym przestrzeganiu ich zobowiązań w zakresie problematyki dotyczącej demokracji lokalnej oraz regionalnej.

W ramach instytucjonalnych Kongresu działają dwie izby. W skład Izby Władz Lokalnych wchodzi przedstawiciele samorządów lokalnych, natomiast do Izby Regionów delegowani są przedstawiciele organów szczebla regionalnego. Członkami Kongresu mogą być jedynie członkowie wybieralnych organów stanowiących, urzędnicy wykonawczy pochodzący z wyboru powszechnego lub bezpośrednio odpowiedzialni przed pochodzącym z wyboru organem władzy lokalnej bądź regionalnej. W skład delegacji narodowych, których wielkość jest tożsama z limitami przyjętymi dla delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego, wchodzi w równej liczbie przedstawiciele i zastępcy przedstawicieli. W obradach plenarnych Kongresu biorą udział jedynie przedstawiciele, a w razie nieobecności przysługuje im prawo do

delegowania w to miejsce wybranego zastępcy przedstawiciela. W pracach izb biorą udział z kolei wszyscy delegaci Kongresu, gdyż liczba miejsc w każdej z nich odpowiada liczbie przedstawicieli w Kongresie. Tym samym w skład delegacji narodowych, na miejsca przedstawicieli i zastępców powinni być powoływani w możliwie równiej proporcji reprezentanci władz szczebla lokalnego i regionalnego. Każda delegacja musi charakteryzować się sprawiedliwą reprezentacją pod względem równowagi odzwierciedlającej wyniki wyborów, geograficzne pochodzenie delegatów oraz ich płci. Karta Kongresu dla każdej delegacji wyznacza parytet minimum 30% na rzecz płci słabiej reprezentowanej. Wszyscy uczestniczący w pracach Kongresu zobowiązani są do szanowania wartości Rady Europy oraz przestrzegania zasad ujętych w Regulaminie uchwalonym przez Kongres na podstawie przepisów Uchwały Statutowej oraz Karty, tj. podstawowych, pochodzących od Komitetu Ministrów, dokumentów regulujących funkcjonowanie tego organu doradczego. Regulamin w zakresie szczegółowych rozwiązań organizacyjnych uzupełniany jest przepisami Zasad Administracyjnych. Sesje Kongresu w praktyce odbywają się dwa razy w ciągu roku (Uchwała Statutowa zakłada minimum jedno takie spotkanie w ciągu roku), a zwyczajnym miejscem obrad jest Pałac Europy w Strasburgu, będący siedzibą Rady Europy. W pracach delegaci co do zasady posługują się dwoma oficjalnymi językami Kongresu i samej Rady Europy, czyli angielskim i francuskim. Podczas tych sesji Kongres prowadzi debaty tematyczne, analizuje projekty sprawozdań, a także przyjmuje zalecenia i rezolucje. Do udziału w sesjach zapraszani są przedstawiciele rządów państw członkowskich, a także delegacje z różnych organizacji europejskich. Na szczególnych zasadach także delegaci z państw niebędących członkami Rady Europy również mogą uczestniczyć w pracach Kongresu w charakterze obserwatorów.

Organami wewnętrznymi Kongresu są Forum Statutowe, Biuro Kongresu, Prezydium izb oraz komisje Kongresu. Działalnością Kongresu, Forum Statutowego oraz Biura kieruje Przewodniczący Kongresu wybierany co dwa lata spośród przedstawicieli pochodzących naprzemiennie z każdej z izb. Obecnie w ramach Kongresu działają trzy komisje: Komisja ds. wypełniania przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (zwana także „Komisją Monitoringową”), Komisja ds. Zarządzania oraz Komisja Spraw Bieżących. Dla realizacji określonych celów Kongres może powoływać także grupy robocze *ad hoc* oraz rzeczników tematycznych specjalizujących się w konkretnych dziedzinach. W pracy Kongresu delegatów wspiera Sekretariat kierowany przez Sekretarza Generalnego Kongresu. Budżet Kongresu uchwalany jest przez Komitet Ministrów w ramach ogólnego budżetu Rady Europy.

W 2017 roku Kongres obchodził sześćdziesięciolecie uwzględnienia w pracach Rady Europy głosu i znaczenia demokracji lokalnej oraz regionalnej. Jego powstanie wyrosło z przekonania, że władze lokalne, a potem także i regionalne, powinny mieć szansę na wypowiedzenie się w rozpoczynającym się wówczas procesie starań o zbudowanie zjednoczonej Europy. Rozwinął się on do swojego obecnego wymiaru z pozycji pomocniczej komisji przy Zgromadzeniu Parlamentarnym. W tym czasie, odkąd w 1957 roku odbyła się pierwsza sesja Konferencji Władz Lokalnych, w Europie doszło do licznych przemian ustrojowych, społecznych i gospodarczych. W polskim wymiarze ich efektem było wręcz przywrócenie znaczenia samorządności poprzez włączenie jej do porządku prawnego i implementację zasad EKSL. To na tej umowie międzynarodowej w dużej mierze opierają się wzorce kontroli Kongresu, której narzędziami są prowadzone od lat dziewięćdziesiątych misje monitoringowe oraz misje obserwacji wyborów. Coraz większe znaczenie zyskują nowe narzędzia, które Kongres tworzy dla umocnienia demokracji lokalnej, czyli przyjęcie w 2003 roku Zmienionej Europejskiej Karty dotyczącej Uczestnictwa Ludzi Młodych w Życiu Lokalnym i Regionalnym, prowadzenie od 2007 roku projektu Europejskiego Tygodnia Demokracji Lokalnej, przyjęcie w 2008 roku Europejskiej Karty Miejskiej II: Manifestu na rzecz nowej miejskości oraz przyjęcie w 2009 roku Protokołu Dodatkowego do EKSL dotyczącego prawa do udziału w sprawach władzy lokalnej, a także Ram Odniesienia Rady Europy dotyczących Demokracji Regionalnej. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż w 2013 roku EKSL dzięki zakończeniu procesów ratyfikacyjnych objęła swoim zasięgiem wszystkie państwa członkowskie Rady Europy, a w 2015 roku zostały podpisane pierwsze „mapy drogowe” mające na celu wdrożenie zaleceń Kongresu udzielanych w efekcie dialogu prowadzonego po działaniach monitoringowych.

Kongres od dekady reformuje swoją strukturę i metody pracy dostosowując je do aktualnych prac Rady Europy oraz dążąc do poprawy skuteczności działania. Prowadzone w tym czasie zmiany organizacyjne usprawniły jego strukturę, upraszczając jednocześnie formy funkcjonowania. Kluczową rolą stało się monitorowanie stanu demokracji lokalnej oraz wzmocnienie i poszerzenie procesu obserwacji wyborów. Taka proaktywna i starannie ukierunkowana reforma niewątpliwie wzmocniła wkład Kongresu w prace Rady Europy. Tym samym Kongres, jako głos społeczności lokalnych, wciąż rozwija i wdraża narzędzia mające zapewniać wysoką jakość demokracji na poziomie najbliższym mieszkańcom Europy.

6. Podsumowanie

Dowodząc prawdziwości wskazanych tez, omawiane zagadnienie podzieliłem na trzy części. Pierwsza z nich miała za zadanie ukazać przedmiot rozważań w kontekście aksjologicznych źródeł analizowanych instytucji prawnych, pozwalając nabyć zdolność dokonania wykładni poszczególnych rozwiązań w kontekście ich doktrynalnego uzasadnienia. Wsparciem dla tego wywodu jest jego historyczne uzupełnienie, które odnosi się zarówno do problematyki samej demokracji, szczególnie w jej lokalnym wymiarze, jak też do genezy, struktury oraz całokształtu funkcjonowania Rady Europy. To właśnie problematyka demokracji lokalnej osadzona w kontekście pracy tej organizacji międzynarodowej jest podstawowym przedmiotem moich badań. Ich wyniki prezentowane są w każdej z trzech części pracy. W prowadzonym wywodzie starałem się udzielić odpowiedzi na pytanie czy można w ogóle mówić o europejskich standardach w zakresie demokracji lokalnej. Już pierwsza część pracy przyniosła na to pytanie odpowiedź pozytywną. Omawiając miejsce tych standardów w prawie międzynarodowym, właśnie w samorządności upatrywałem „korzeni” demokracji jako takiej. W pierwszej części pracy analizując zagadnienie prawa do samorządu, definiując społeczności i władze lokalne, osadzałem je w kontekście funkcjonowania administracji publicznej. W odpowiedzi na pytanie o to, czy standardy te są wypadkową przepisów z zakresu organizacji samorządu terytorialnego obowiązujących w krajach europejskich, czy funkcjonują jako regulacja międzynarodowa, pomocną okazała się próba konceptualizacji międzynarodowego prawa samorządowego. Z kolei analiza genezy Rady Europy oraz znaczenia demokracji lokalnej w świetle jej celów statutowych, między innymi poprzez wskazanie źródeł standardów tej organizacji międzynarodowej, pozwoliła odpowiedzieć na postawione we wstępie rozprawy pytania. W pracy ukazałem rolę Rady Europy w formułowaniu, implementacji, a następnie przestrzeganiu tytułowych standardów. Z perspektywy przeprowadzonej analizy można uznać, iż osiągnąłem postawione we wstępie założenie, aby zbadać zakres prac Rady Europy dążących do harmonizacji prawa regulującego kwestie demokracji lokalnej w państwach członkowskich, jak też mechanizmy monitorujące i weryfikacyjne.

Na szczególną uwagę zasługuje ujęcie służące za kryterium podziału na drugą i trzecią część rozprawy. Przywoływane standardy, jakie w zakresie demokracji lokalnej wypracowała Rada Europy mają różnorodne pochodzenie, a co za tym idzie, także stopień związania oraz moc obowiązującą. Część z nich, będąca źródłami prawa międzynarodowego, to traktaty zawierane pod auspicjami tej organizacji. Jednak ponadto istotne standardy określone są w dokumentach tzw. „prawa miękkiego” jako niewiążące zalecenia czy apele, mające jednak

dla organizacji doniosłe znaczenie, co nie pozostaje bez wpływu na rzeczywistość prawną. Rada Europy dąży do takiej harmonizacji prawa państw członkowskich, by było ono zgodne z jej standardami, niezależnie od ich formalnej wagi, a proces ten, choć powoli, jest skutecznie realizowany przy użyciu najróżniejszych środków dostępnych organizacji międzynarodowej. Oddzielnej analizie, w drugiej części pracy, poddałem jednak podstawowy akt prawa międzynarodowego w omawianej dziedzinie, czyli EKSL, uzupełniając te rozważania o ocenę znaczenia i implementacji standardów ujętych w tej umowie międzynarodowej w polskim porządku prawnym. W trzeciej części rozprawy dotkam problematyki, którą określiłem jako standardy w wymiarze instytucjonalnym. Nie można bowiem mówić o standardach Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej bez podkreślenia doniosłej roli oraz sposobu funkcjonowania Kongresu. Jego status prawny jest nieodłączną częścią tych standardów. To właśnie Kongres stanowi na forum europejskim, w ramach funkcjonowania organizacji międzynarodowej, przestrzeń do debaty i udziału w procesach harmonizacji prawa osób będących przedstawicielami władz lokalnych oraz regionalnych. Jako strażnik EKSL Kongres pełni wiele istotnych funkcji w procesie monitorowania stanu demokracji lokalnej w państwach członkowskich oraz w międzynarodowych misjach obserwacji wyborów. Kluczowym wnioskiem płynącym z mojej rozprawy jest zatem stwierdzenie, iż standardami Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej są nie tylko wzorcowe modele materialnych rozwiązań dotyczących działalności samorządów w państwach członkowskich, ale także funkcjonowanie w ramach systemu instytucjonalnego tej organizacji międzynarodowej organu przedstawicielskiego społeczności lokalnych i regionalnych wraz z właściwymi mu mechanizmami oddziałującymi na stan demokracji lokalnej w Europie. Stanowi to potwierdzenie postawionych w rozprawie tez, czyli zarówno istnienia wykształconych przez Radę Europy standardów odnoszących się do funkcjonowania demokracji lokalnej, jak też posiadania przez nie wymiaru materialnego oraz instytucjonalnego. W świetle przeprowadzonych badań nie można dowieść, iż w Europie istnieje spójny system demokracji lokalnej, jednak prawo dotyczące władz lokalnych obowiązujące w poszczególnych państwach w dużej mierze opiera się na standardach wypracowanych w tym zakresie przez Radę Europy oraz mających oparcie w pracach tej organizacji międzynarodowej. Odnosi się to także Polski, w której porządku prawnym standardy te posiadają zasadnicze znaczenie, co było trzecią tezą wyrażoną w mojej rozprawie. Ich obowiązywanie jest efektem tworzenia od początku lat dziewięćdziesiątych prawa samorządowego w oparciu o dorobek Rady Europy w tym zakresie.