Jarosław Sozański*

MIĘDZYNARODOWE RAMY NORMATYWNE ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ – ZARYS ZAGADNIENIA

1. UWAGI WSTĘPNE

Samorząd terytorialny, do którego ograniczymy niniejsze rozważania (oraz jego zasady i formy administracji), rozwijał się historycznie, wykształcając różne, wzajemnie oddziałujące modele. Współcześnie wiele podstawowych tu rozwiązań posiada unormowania międzynarodowe. W międzynarodowoprawnych (ujmowanych często mało precyzyjnie[1]) ramach administracji samorządowej można wyróżnić głównie standardy zwyczajowe oraz traktatowe, a także (pozostawiane na uboczu rozważań) wzory praktyki. Wśród tych drugich można mówić o regulacjach o charakterze uniwersalnym, kontynentalnym i regionalnym, co eksponowane jest zwłaszcza w doktrynie zagranicznej[2]. Mylący natomiast jest termin *prawo europejskie*, stosowany zwykle w odniesieniu do Unii Europejskiej (z sugestią jedynego systemu). Tu obok regulacji Rady Europy, w prawie Unii, wszystkie regulacje winny być interpretowane w kontekście *acquis*. Całość zagadnienia warto ujmować z uwzględnieniem systemu ustrojowego, co determinuje też stosowanie unormowań międzynarodowych. Należy wskazać na współczesną istotę samorządu terytorialnego jako najpełniejszą formę demokracji i partycypacji społecznej, z międzynarodowymi gwarancjami praw podmiotów uczestniczących.

Typowe modele samorządu i jego administracji miały zwykle zasięg regionalny lub cywilizacyjny, zależny od etapu rozwoju. Inaczej podchodzili do problemu starożytni Grecy (z ich miastami-państwami – polis), inaczej Rzymianie i republiki arystokratyczne, inaczej średniowieczne miasta. Obecnie modele samorządu i jego administracji mają różne formy, efektywność i stabilność, jednak władza centralna często zdradza skłonności do oddziaływania na nie[3], co winno skłaniać do refleksji nad skutecznością przyjętych modeli kontroli.

Elementy te są określane przez konstytucje poszczególnych państw oraz uniwersalne zasady międzynarodowe. Są one rozwijane przez ustawy ustanawiające kształt i funkcjono-

* dr; Akademia Finansów i Biznesu Vistula.

1 Zdarza się, że zajmujący się omawianą problematyką autorzy nie zwracają uwagi na charakter aktu międzynarodowego, myląc przepisy wiążące z deklaratywnymi (w tym konstatacjami politycznymi), a ponadto nie zwracając uwagi na reguły obowiązywania i stosowania umów międzynarodowych.

2 Por. ważniejsze publikacje anglojęzyczne: P. Berkovitz, *Constitutional Conservatism: Liberty, Self-Government, and Political Moderation*, Stanford Univesity 2013; C. Brettschneider, *Democratic Rights: The Substance of Self-Government*, Primcton Univesrity Press 2010; Ch.L. Eisgruber, *Constitutional Self-Government*, Harvard University Press 2007; I. Jenningd, *Approach of Self Government*, Cambridge University Press 2011; A. Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government,* textbook, part of Cambridge Studies in the Theory of Democracy, Cambridge University Press 2010; *A People's Dream: Aboriginal Self-Government in Canada* by Dan Russell, Univesrity of Nebraska 2003 oraz artykuły: R.I. Michelman, *Traces of Self Government*, 100 Harvard Law Revue 1986-87, s. 4 i n.; B. Guy Peters & J. Pierre, *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*, "Journal of Public Administration Research and Theory" 1998, vol. 8, issue 2, s. 223 i n. Zob. również R.L. Kemp, *Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options*, McFarland and Co., Jefferson USA, and London 2007.

3 Przykładem może być postawa władz centralnych prezentowana w sprawie referendum z 2013 r. w Warszawie.

wanie organów samorządu oraz ich aktywność administracyjną (związaną z doborem i odpowiedzialnością funkcjonariuszy). Od norm i gwarancji konstytucyjnych zależy jednak i efektywność, i zakres autonomii konkretnych form samorządu.

2. GŁÓWNE ELEMENTY ZAGADNIENIA

Biorąc pod uwagę aktualne krajowe porządki prawne w Europie (które wywarły wpływ na regulacje międzynarodowe), można wyróżnić kilka modeli samorządu terytorialnego oraz systemów ich administracji. Nie wszystkie one wykształciły normy zwyczajowe, zachowując w wielu przypadkach jedynie walor wzorców praktyki. Zarówno regulacje traktatowe, jak i międzynarodowe normy zwyczajowe eksponują cztery filary życia publicznego, w tym samorządności terytorialnej, którymi są: wolność, demokracja, rządy prawa i poszanowanie prawa człowieka. Jednocześnie zakres spraw przekazywany tradycyjnie organom administracji zarządzany jest według określonych modeli administracji, przy czym istotny wydaje się nie tylko system zarządzania i dobór personelu, ale i egzekwowanie odpowiedzialności za działania publiczne. Istotna w samorządzie partycypacja społeczna łączy się też z partnerstwem jednostek wobec władzy (zróżnicowanym w poszczególnych państwach), a także z tradycją aktywności społecznej i obywatelskiej oraz dobrą administracją. Spore znaczenie ma też, wynikająca z korporatywności, autonomia samorządów, pozwalająca na efektywną współpracę krajową i zagraniczną. Mimo zbieżności w rozumieniu większości tych kategorii występują różnice w pojmowaniu niektórych z nich, także pośród państw demokratycznych, czego wymownym przykładem mogą być *rządy prawa*.

Współcześnie, wychodząc z uznanych standardów demokracji i praw człowieka (w tym praw kulturalno-językowych oraz mniejszości), przyjęto około trzystu ważniejszych umów uniwersalnych (gł. ONZ, MOP, UNESCO), kontynentalnych i regionalnych, w tym europejskich (Rady Europy) i unijnych (Unii Europejskiej). Jednak w praktyce, niezależnie od przyjętego modelu, każde państwo kreuje własne, specyficzne rozwiązania. Systemy samorządności poza Europą wzorowane są zwykle na modelach europejskich. Na szczególną uwagę zasługują tu rozwiązania ustrojowe angielskie i amerykańskie (anglosaskie), francuskie i niemieckie, a także austriackie, szwajcarskie i włoskie[4]. Procesy integracyjne po drugiej wojnie pozwalają ponadto mówić o międzynarodowych modelach i standardach samorządu terytorialnego, kreowanych głównie w ramach Rady Europy oraz UE. Zasady traktatowe regulują umowy międzynarodowe zawarte w ramach Rady Europy oraz standardy normatywne Unii[5]. Zbliżone skutki mogą wywierać porozumienia multi- i bilateralne[6]. Przy tym w praktyce nie-

[4] Por.: M. Waniewska-Bobin, *Europejskie modele samorządu terytorialnego*, KUL Lublin 2013, s. 23 i n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014; B. Dolnicki, *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994; H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. III, Warszawa 1996; J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999.

[5] Zob.: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Strasburg 15 października 1985, DzU 1994 nr 124, poz. 607; Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 r. (konwencja madrycka), ratyfikowana przez Polskę w 1993 r. (DzU 1993, nr 61, poz. 287). Por. także D. Lasocka, *Samorządy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

[6] Według informacji MSW (interpelacja poselska 14605 z 20.03.2013) u podstaw współpracy międzyregionalnej i transgranicznej Polski z partnerami zagranicznymi leżą przepisy umów międzynarodowych, wg których ukonstytuowane zostały następujące komisje i rady: 1) Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa ds. Współ-

zwykle ważny jest model doboru, funkcjonowania i odpowiedzialności urzędników samorządowych, decydujący o poziomie i efektywności każdego systemu.

3. ZARYS REGULACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Prawo międzynarodowe wprowadza przede wszystkim ogólne unormowania ustrojowe samorządu, przy niewielu szczególnych i bezpośrednich regulacji (gł. w przepisach przedmiotowych oraz w porozumieniach regionalnych i bilateralnych lub *ad hoc*). Tak więc *gros* omawianych regulacji międzynarodowych ma charakter zasad oraz szerokie zastosowanie. Uniwersalne konwencje praw człowieka[7], ekologiczne i społeczne na przykład stypulują indywidualne i zbiorowe prawa jednostek do brania udziału w sprawowaniu władzy publicznej (szerzej prawa człowieka realizowane na szczeblu terytorialnym i lokalnym) oraz do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji przez nią[8], prawo do środowiska, prawa grup etnicznych (w tym społeczności autochtonicznych), prawo do podmiotowości, prawa ekonomiczne, społeczne i kulturalne oraz prawa sądowe i polityczne. Niewiele z tych regulacji ma charakter zwyczajowy, a większość – traktatowy. Warto też pamiętać, że – poza przypadkami *ius cogens* i zwyczaju – regulacje międzynarodowe nie obowiązują bezpośrednio, lecz są odpowiednio implementowane do systemów wewnętrznych. Spośród uniwersalnych aktów prawa międzynarodowego znaczenie normatywne mają tu odnośne przepisy

pracy Regionalnej i Przygranicznej; 2) Polsko-Rosyjska Komisja ds. Współpracy Międzyregionalnej; 3) Polsko-Rosyjska Rada ds. Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej; 4) Polsko-Rosyjska Rada ds. Współpracy Regionów RP z Regionem Sankt Petersburga; 5) Polsko-Słowacka Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Transgranicznej; 6) Polsko-Czeska Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Transgranicznej; 7) Polsko-Ukraińska międzyrządowa Rada Koordynacyjna ds. Współpracy Międzyregionalnej; 8) Polsko-Litewska Komisja Międzyrządowa do Spraw Współpracy Transgranicznej; 9) Wspólna Komisja Polsko-Flamandzka; 10) Polsko-Walońsko-Brukselska Komisja Mieszana; 11) Polsko-Białoruska Międzyrządowa Komisja Koordynacyjna ds. Współpracy Transgranicznej; 12) Polsko-Łotewska Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Międzyregionalnej; 13) Polsko-Estońska Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Międzyregionalnej. Komisje i rady tworzą forum dla dyskusji i rozwiązywania ewentualnych problemów pojawiających się we współpracy. Po polskiej stronie komisje i rady są jednocześnie łącznikiem między władzami samorządowymi oraz podmiotami zainteresowanymi współpracą transgraniczną i międzyregionalną a administracją rządową… Na wniosek ministra spraw wewnętrznych odbywa się mianowanie przewodniczących polskich części rad i komisji ds. ww. współpracy, zatwierdzone przez RM.

[7] Dotąd weszło w życie 9 ONZ-owskich konwencji praw człowieka (w nawiasie ich organy traktatowe): Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych przyjęty w N.Jorku 16.12.1966 r. (Komitet Praw Człowieka); Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przyjęty 16.12.1966 r. (Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych); Międzynarodowa Konwencja ws. likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej przyjęta 7.03.1966 r. (Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej); Konwencja ws. likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjęta 18.12.1979 r. (Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet); Konwencja ws. zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta 10.12.1984 r. (Komitet Przeciwko Torturom); Konwencja praw dziecka przyjęta 20.11.1989 r. (Komitet Praw Dziecka); Międzynarodowa Konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin przyjęta 18.12.1990 r. (Komitet ds. Ochrony Praw Pracowników Migrujących oraz Członków Ich Rodzin); Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta 13.12.2006 r. (Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych); Konwencja ws. ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem przyjęta 20.12.2006 r. (Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć). Unia nie stosuje jedynie norm konwencji ws. robotników-migrantów, jako niemożliwej do pogodzenia z prawem Unii. Ich przepisy są respektowane też w systemie Rady Europy. Wspomniane organy traktatowe zgłaszają wiele zastrzeżeń co do respektowania konwencji przez państwa UE, w tym zwłaszcza przez Polskę.

[8] Por. np. J. Sozański, *Europejskie standardy praw człowieka*, PWSBiA, Warszawa 2005, Id., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Warszawa – Poznań 2012.

konwencji praw człowieka, konwencji ekologicznych oraz Międzynarodowej Organizacji Pracy i UNESCO[9]. Szerszy i bardziej szczegółowy zakres mają tu regulacje Rady Europy i UE. Pewne znaczenie ma tu również orzecznictwo krajowe (sądy konstytucyjne i administracyjne) i międzynarodowe (zwł. Trybunał strasburski i Trybunał Sprawiedliwości UE), a orzecznictwo TS UE tworzy ogólne zasady prawa i normatywnie wchodzi do *acquis de l'Union*. W prawie Unii należy zwrócić uwagę, że wspólne zasady konstytucyjne państw członkowskich również wchodzą do *acquis*, co może być istotne w omawianej sferze.

Dla naszego kontynentu, obok regulacji uniwersalnych, istotne znaczenie mają konwencje przyjmowane przez Europejską Komisję Gospodarczą NZ, w której pracach biorą udział przedstawiciele Rady Europy i Unii Europejskiej. Konwencje EKG NZ z reguły wchodzą do porządku prawnego UE i są w nim równoprawnie stosowane, co jest rzadko dostrzeganie w przedmiotowej doktrynie, choć ma istotne znaczenie praktyczne i prawne.

Na kształtowanie się europejskich standardów międzynarodowych samorządu terytorialnego (gł. Rady Europy i Unii) istotny wpływ miały idee federalizmu, których istotą był możliwie pełny samorząd (*self government*), korporatywna autonomia, demokracja, władza bliska obywatelowi, partnerska i jemu służąca oraz integracja regionalna (Europa regionów). Te wartości, rozwijane z biegiem lat, są wspólne i dla Rady Europy, i dla UE (ściśle ze sobą współpracujących)[10]. Wiele przedmiotowych standardów Unia wprowadziła do traktatów założycielskich (społeczeństwo obywatelskie, subsydiarność, dobra administracja i jej służebna rola, współpraca administracyjna), także wzmacniając rolę Komitetu Regionów. Traktat z Lizbony (w tym TUE, TFUE i KPP) wzmocnił zasady dobrej administracji, społeczeństwa obywatelskiego i samorządu. Jednocześnie wprowadził on nadrzędne *wartości Unii*, powiązał Kartę UE z europejską konwencją praw człowieka (EKPC) oraz innymi regulacjami Rady Europy, a także szerzej otworzył *acquis* na prawo międzynarodowe. Komplikacje te utrudniły i tak już bardzo złożone rozumienie prawa Unii.

Istotne znaczenie odgrywają tu także struktury organizacyjne Rady Europy i UE, a zwłaszcza Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych oraz Komitet Regionów. W ramach Rady Europy[11] istotne znaczenie ma Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych[12]. Główną rolą Kongresu jest promocja demokracji lokalnej i regionalnej oraz wzmacnianie znaczenia samorządu terytorialnego. Szczególną wagę przykłada do realizacji zasad zapisanych w Europejskiej Karcie

[9] Pewne znaczenie mają tu także regulacje OECD i EKG NZ oraz (niewiążące prawnie) standardy OBWE.

[10] Szerzej, a często odmiennie: P. Szreniawski (red.), *Samorząd terytorialny w Europie studia z nauk administracyjnych*, Lublin 2009; L. Rajca, *Samorząd Terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010. Por. też: D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie – zarys wykładu*, Toruń 2002; W. Mróz, *Administracja rządowa i samorządowa w Europie w dobie nowożytnej*, Przemyśl 2003. Zob. też: *Europa regionów – perspektywy badawcze i edukacyjne*, Konferencja naukowa, Poznań, 20-21.09.2012 r., materiały, CeBaM; M. Bolak-Hryńkiewicz, *Europa regionów a zasada subsydiarności w Unii Europejskiej*, 2009.

[11] Aktywność Rady Europy wobec samorządu eksponuje standardy dobrej administracji oraz wolność, demokrację, pluralizm i prawa jednostek. Istnieje wiele partykularnych konwencji RE, w tym o dostępie do dokumentów i konwencja o obywatelstwie, partycypacji w ochronie środowiska oraz współpracy samorządów.

[12] Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych jest organem głównym Rady Europy i doradczym Komitetu Ministrów. Działa od 1994 r., zbiera się dwa razy do roku na sesjach w Strasburgu (jego poprzednikiem była istniejąca od 1987 r. Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych). Kongres składa się z dwóch izb: Izby Władz Lokalnych i Izby Regionów. Pracom przewodzi wybierany co dwa lata Przewodniczący, wybierany na przemian przez obie izby. Obecnie Kongres liczy 636 członków. Liczba mandatów dla każdego państwa członkowskiego jest taka jak w Zgromadzeniu Parlamentarnym. Na Polskę przypada 12 miejsc. Członkowie muszą posiadać mandat pochodzący z wyborów regionalnych lub lokalnych.

Samorządu Lokalnego. Kongres zachęca także do decentralizacji i regionalizacji oraz współpracy transgranicznej między regionami i miastami państw członkowskich. Zapewnia też udział władz lokalnych i regionalnych w pracach Rady Europy. Najważniejszym jego zadaniem jest ocena demokracji lokalnej w państwach członkowskich. Przeprowadza w tym celu regularne wizyty monitorujące stan realizacji założeń Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego 1985 r.[13] Prowadzi też konstruktywny dialog z rządami członkowskimi i zachęca je do szerszego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w proces decyzyjny oraz ocenia przestrzeganie zasady subsydiarności. Ważne instrumenty traktatowe RE dotyczące samorządu terytorialnego (promowane też przez Kongres) to: Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi z 1980 r., Konwencja o Uczestnictwie Obcokrajowców w Życiu Publicznym na Szczeblu Lokalnym z 1992 r., Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych z 1992 r., Europejska Karta Miejska z 1992 r., Europejska Karta ws. Uczestnictwa Młodzieży w Życiu Lokalnym i Regionalnym z 1992 r., Europejski Kodeks Postępowania na Rzecz Uczciwości Przedstawicieli Wybranych w Wyborach Lokalnych i Regionalnych z 1999 r. oraz Europejska Konwencja Krajobrazowa z 2000 r., pozostawiając na boku odnośne deklaracje i rezolucje. Kongres wspiera tworzenie narodowych stowarzyszeń, których zadaniem jest działanie na rzecz interesów władz lokalnych w polityce państwa, oraz organizuje szkolenia dla władz samorządowych. Prowadzi też działalność na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej, dialogu międzykulturowego i zrównoważonego rozwoju lokalnego. Zainicjował współpracę między członkami UE i państwami pozaunijnymi w ramach nowych Euroregionów (Euroregion Adriatyku i Euroregion Morza Czarnego).

Na szczególną uwagę zasługuje Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 r., która do kluczowych zalicza wymóg, aby podstawowe kompetencje społeczności lokalnych regulowane były w konstytucji lub w ustawach. Przy podziale zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble administracji należy się kierować zasadą subsydiarności, w myśl której odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Karta podkreśla domniemanie kompetencji społeczności lokalnych (i odnośnych struktur samorządu z prawem do własnej podmiotowości), co nie wyklucza możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji innych specyficznych zadań (w tym zadań innych szczebli administracji). Nakazuje ona, by przy delegowania kompetencji przez organy władzy centralnej lub regionalnej organom lokalnym pozostawić swobodę dostosowania sposobu ich wykonywania do warunków miejscowych. Do zakresu uprawnień społeczności lokalnych powinna być dostosowana wysokość ich zasobów finansowych, z których część powinna pochodzić z podatków i opłat. W celu ochrony autonomii i samodzielności społeczności lokalnych Karta wprowadza ograniczenia dotyczące możliwości przeprowadzania administracyjnej kontroli ich działania. Kontrola taka może być sprawowana w oparciu o dwa kryteria: legalności i celowości działania (kryterium dopuszczalne tylko co do „zadań delegowanych"). Oczywiście, wszystko to winno zapewniać realizację praw jednostek.

Ważne znaczenie ma tu Europejska Konwencja o współpracy transgranicznej między władzami i wspólnotami terytorialnymi z 1980 r., zwana konwencją madrycką, która określa m.in.

[13] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* (ratyfikacja polska DzU 1994 nr 124 poz. 607) propaguje ideę samorządu lokalnego jako głównego elementu demokracji. Jednym z celów Karty jest włączenie obywateli w tworzenie demokracji w miejscu ich zamieszkania, z czym wiąże się obowiązek zasięgania opinii społeczności lokalnych we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

zasady współdziałania regionów przygranicznych, stanowiąc podstawę współpracy transgranicznej. Przewiduje ona i uszczegółowia w załączniku wzory umów, statutów i porozumień dotyczących różnych form współpracy regionów przygranicznych, zarówno publiczno-, jak i prywatnoprawnych. Jej głównym celem jest aktywizacja władz lokalnych na terenach przygranicznych w zakresie nawiązywania kontaktów dobrosąsiedzkich oraz zachęta dla władz państwowych, aby umożliwiały i wspierały współpracę przygranicznych jednostek terytorialnych z ich odpowiednikami w krajach sąsiednich. W 1995 r. w Strasburgu przyjęto protokół dodatkowy do konwencji. Według niego decyzje władz lokalnych, które są zgodne z umowami międzynarodowymi i nie są sprzeczne z ustawodawstwem krajowym, mają moc prawną. Istotnym elementem jest nadanie prawa samorządom terytorialnym do autonomicznego zawierania umów zarówno publicznych, jak i prywatnych.

Istotne znaczenie mają tu też konwencje RE o prawach społecznych (w tym EKS), obywatelstwie, mniejszościach narodowych i etnicznych, językach mniejszościowych i regionalnych, współpracy kulturalnej, młodzieżowej, sportowej itp. Spośród ponad 200 konwencji RE przepisy ok. 80 mają zastosowanie do współpracy samorządów terytorialnych. Większość z nich została ratyfikowana przez UE i ma zastosowanie w jej porządku prawnym.

W Unii Europejskiej z kolei ważną strukturą jest Komitet Regionów (KR) – quasiparlamentarny organ doradczy reprezentujący samorządy lokalne i regionalne. Jego zadaniem jest wypowiadanie się na temat aktów prawnych UE z perspektywy lokalnej i regionalnej. Komitet sporządza opinie dotyczące wniosków legislacyjnych Komisji. Komisja, Rada i Parlament są zobowiązane do zasięgania opinii KR przed przyjęciem decyzji UE w sprawach dotyczących samorządów lokalnych i regionalnych (na przykład w kwestii polityki zatrudnienia, środowiska, edukacji czy zdrowia publicznego)[14]. W Komitecie działa sześć komisji, które zajmują się zagadnieniami z różnych obszarów polityki i przygotowują opinie poddawane pod dyskusję podczas sesji plenarnych. Komisje te odpowiadają kolejno za: spójność terytorialną; politykę gospodarczą i społeczną; edukację, badania naukowe oraz kwestie dotyczące młodzieży; środowisko, zmiany klimatu i energię; obywatelstwo, sprawowanie rządów oraz sprawy instytucjonalne i zewnętrzne; zasoby naturalne. KR przyjmuje również rezolucje w sprawach dużej wagi. Na mocy traktatu lizbońskiego Komisja Europejska ma obecnie obowiązek zasięgania opinii samorządów regionalnych i lokalnych oraz ich stowarzyszeń w całej UE już na etapie poprzedzającym proces legislacyjny. Komitet Regionów, jako organ reprezentujący samorządy lokalne i regionalne, jest głęboko zaangażowany w tę procedurę. Komisja jest zobowiązana do ponownego zasięgnięcia opinii Komitetu Regionów po przedstawieniu wniosku legislacyjnego, jeżeli wniosek ten dotyczy jednego z wielu obszarów polityki mających bezpośredni wpływ na samorządy lokalne i regionalne. Bliźniaczym organem UE jest Komitet Ekonomiczno-Społecz-

[14] Komitet Regionów liczy do 350 członków z państw UE. Członkowie Komitetu i ich zastępcy są mianowani na pięcioletnią kadencję przez Radę działającą na wniosek państw UE. Każdy kraj wybiera swoich członków zgodnie z własną procedurą, jednak skład każdej delegacji odzwierciedla polityczną, geograficzną i regionalną bądź lokalną sytuację danego kraju. Członkowie Komitetu są pochodzącymi z wyboru przedstawicielami władz regionalnych lub lokalnych albo pełnią kluczowe funkcje w takich władzach w swoich regionach. Komitet Regionów odbywa w ciągu roku pięć sesji plenarnych, podczas których określa ogólne kierunki polityki i przyjmuje opinie. W Komitecie Regionów znajdują się przedstawiciele czterech grup politycznych odpowiadających głównym europejskim typom ugrupowań politycznych. Te grupy to: Europejska Partia Ludowa (PPE); Partia Europejskich Socjalistów (PSE); Grupa Porozumienia Liberałów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE); Unia na rzecz Europy Narodów – Przymierze Europejskie (UEN-EA).

ny, również odgrywający ważną rolę w realizacji polityki regionalnej. Należy podkreślić, że Unia oparta jest na idei współpracy (prezentujących jedność w różnorodności) regionów.

Współpraca regionów przygranicznych należy od lat do priorytetów Unii Europejskiej i Rady Europy. Komisja Europejska udziela pomocy finansowej regionom przygranicznym w ramach specjalnego programu INTERREG. Po wejściu w życie traktatu z Maastricht utworzono Komitet Regionów UE, który eksponowała Konstytucja dla Europy. W celu zwiększenia swojej roli we współpracy europejskiej regiony utworzyły międzynarodową organizację pozarządową – Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG). Siedzibą Stowarzyszenia jest miasto Gronau w RFN. Szczególne znaczenie dla współpracy transgranicznej w polskich regionach przygranicznych mają umowy sporządzane i uchwalane przez instytucje międzynarodowe, a zwłaszcza przez Radę Europy czy Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (SERG). Do grupy tych umów przede wszystkim należą: Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 1980 r., nazywana w skrócie Konwencją madrycką; Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z 1981 r.; Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 1985 r.; Europejska Karta Samorządu Regionalnego z 1997 r.; madrycka konwencja ramowa Rady Europy o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 1980 r. Samorządy Polski uczestniczą w 16 Euroregionach. Ważną rolę w nadzorze i stymulacji tych w Polsce odgrywa MSW.

Istotne znaczenie dla rozwoju samorządów ma polityka regionalna[15] i spójności UE w sferze ogólnointegracyjnej, społecznej, gospodarczej i finansowej. W tym ostatnim aspekcie ważną rolę odgrywają fundusze spójności *sensu largo*.

Europejska Współpraca Terytorialna (EWT) służy polityce spójności, promocji oraz realizacji projektów międzynarodowych w UE. Jest kontynuacją programów współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III 2004–2006. W latach 2007–2013 na rozwój współpracy terytorialnej z budżetu Unii przeznaczono 7,75 mld euro, zaś łączna kwota dla Polski na realizację programów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej wyniosła 557,8 mln euro. Na EWT składają się 3 typy programów operacyjnych: współpraca transgraniczna dla rozwoju wspólnych inicjatyw lokalnych i regionalnych; współpraca transnarodowa dla integracji terytorialnej poprzez wspieranie dostępności, zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, innowacyjność i ochronę środowiska naturalnego; współpraca międzyregionalna dla wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk m.in. w zakresie wspierania innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy oraz ochrony środowiska.

Jednym z instrumentów międzynarodowej współpracy regionów jest Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT)[16]. Zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej[17] na przystąpienie doń jednostki samorządu terytorialnego lub podmiotu prawa publicznego zgodę wyraża, w drodze decyzji, minister właściwy do spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem

[15] Polski podział administracyjny wprowadzony w 1998 r. okazał się mało zgodny z zasadą regionalizmu Unii i priorytetami NUTS. Efektem tego była m.in. konieczność utworzenia Ministerstwa rozwoju regionalnego.

[16] Przewidziane Rozporządzeniem (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. ws. europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz.Urz. UE 2006 L 210/19.

[17] DzU nr 218, poz. 1390, z późn. zm.

właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Powyższy przepis determinuje udział MSW w procesie uzgodnień i na etapie wydawania zgody odnośnie do wniosku o rejestrację EUWT. Ważną rolę w aktywności międzynarodowej samorządów województw odgrywają programy współpracy terytorialnej współfinansowane ze środków UE w ramach EWT. W związku z koordynacją współpracy transgranicznej i międzyregionalnej w ramach rad i komisji MSW uczestniczy w pracach Komitetu Konsultacyjnego do spraw projektów transnarodowych i międzyregionalnych, którego zadaniem jest m.in. przygotowanie polskiego stanowiska ws. założeń programów współpracy transnarodowej Region Morza Bałtyckiego i Europa Środkowa oraz programu współpracy międzyregionalnej INTERREG V C na lata 2014–2020. Do inicjatyw o charakterze międzynarodowym, w które zaangażowane jest MSW poprzez Polsko-Niemiecką Komisję Międzyrządową do Spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, można zaliczyć inicjatywę Partnerstwo Odra. Należy podkreślić, że ww. komisja stanowi wspólne, prawnie umocowane rządowo-samorządowe forum służące omawianiu inicjatyw o charakterze regionalnym. MSW wspiera także inicjowanie współpracy międzynarodowej województw w ramach Inicjatywy Środkowoeuropejskiej (IŚE) w wymiarze współpracy transgranicznej.

Unia ustanowiła dialog między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi[18], a *unijne priorytety* są zwykle bliższe obywatelom niż krajowe. Zwiększa też zaangażowanie w realizacji strategii „Europa 2020". W wielu państwach UE to władze regionalne lub lokalne są odpowiedzialne za obszary polityki związanej ze strategią „Europa 2020", takie jak kształcenie i szkolenie, przedsiębiorczość, rynek pracy, infrastruktura czy efektywność energetyczna. Zgodnie z dyrektywami UE skuteczne wdrożenie strategii „Europa 2020" jest konieczne dla osiągnięcia inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Wprowadzenie takich zmian wymaga zaangażowania ze strony wszystkich obywateli i władz. Ponadto Komitet Regionów UE pomaga w mobilizowaniu władz regionalnych i lokalnych. KR utworzył *Platformę Monitorowania Strategii „Europa 2020"*, która stanowi dla ponad 150 regionów i miast forum współpracy w sferze wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i najlepszych praktyk. Aby zachęcić władze lokalne i regionalne do realizowania strategii „Europa 2020", a także by wyposażyć je w odpowiednie instrumenty, Komisja Europejska również udostępniła własną internetową platformę współpracy[19].

Ważnym zadaniem normatywnym Unii jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Trudno bowiem mówić o efektywnym samorządzie bez aktywności obywatelskiej. Istotne znaczenie mają też akty dotyczące społeczeństwa informacyjnego oraz partnerstwa publiczno-prywatnego[20], które uzupełniają zasady zarządzania publicznego w samorządzie. W porządku Unii uzna-

[18] C. Mik, *Status władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego*, RPEiS 2-2006, s. 221 i n.

[19] W *Podręczniku strategii »Europa 2020« dla miast i regionów*, opracowanym przez KR we współpracy z Komisją wyjaśniono sposoby realizacji tej strategii przez samorządy. Publikacja zawiera przykłady dobrych praktyk zebranych przez Platformę Monitorowania Strategii „Europa 2020" w KR lub istniejących baz danych Komisji dotyczących dobrych praktyk.

[20] Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP, ang. *public-private partnership*) to współpraca pomiędzy jednostkami administracji rządowej i samorządowej a podmiotami prywatnymi w sferze usług publicznych. PPP obejmować może takie dziedziny jak np. budownictwo mieszkań na wynajem, centra sportowo-rekreacyjne, parkingi, szkoły, siedziby władz publicznych czy gospodarkę komunalną oraz budowę dróg i autostrad, portów czy lotnisk. Realizowane jest w oparciu o umowę długoterminową między podmiotem publicznym a prywatnym.

je się, że *społeczeństwo obywatelskie* tworzą m.in. organizacje pozarządowe, partnerzy społeczni, organizacje zawodowe, organizacje charytatywne, organizacje konsumenckie, wspólnoty religijne i media, a przede wszystkim aktywni obywatele i współrządzący, co jest ważnym ogniwem życia publicznego w Europie. Unia stymuluje również jego rozwój w państwach członkowskich, który jest też jednym z głównych celów strategii rozszerzenia. Władze UE tworzą ponadto nowe narzędzia polityczne mające wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego w państwach kandydujących do członkowstwa w UE. Istotna jest tu oddolna aktywność niezależnych obywateli, którzy działają na rzecz formowania życia społecznego i rozwoju UE. NGOs wzmacniają m.in. instytucjonalny aspekt życia politycznego Unii, mając zdolność do werbalizowania odmiennych spojrzeń na poszczególne aspekty życia zbiorowego. Wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego oznacza też zwiększenie wkładu w sprawiedliwość społeczną, demokrację i zrównoważony rozwój. Wyrazem podkreślenia roli organizacji społecznych jest istnienie rozległego systemu konsultacji między organami politycznymi Unii a organizacjami pozarządowymi i zawodowymi. Dużą rolę odgrywa tu Komitet Ekonomiczno-Społeczny, dzięki któremu struktury społeczne zapewniają kontrolę obywatelską instytucji politycznych oraz są ważnym źródłem inspiracji przy tworzeniu programów i polityk unijnych. Organizacje pozarządowe doceniane są za wrażliwość na niepokojące zjawiska społeczne. Organizacje pozarządowe tworzą impulsy tej działalności, której nie podejmują lub też nie chcą podejmować władze i partie polityczne. Pełnią też rzeczywistą funkcję integrująca Europę, są bowiem sposobem wspólnego działania obywateli Unii z różnych unijnych krajów. Współpraca władz Unii z organizacjami pozarządowymi jest wyrazem przekonania, że jakość polityki unijnej zależy od szerokiego uczestnictwa społeczeństwa w tworzeniu koncepcji i wdrażania polityk unijnych. Funkcjonują więc platformy koordynacji działalności NGO. Powołano m.in. Grupę Kontaktową Społeczeństwa Obywatelskiego i Platformę Społeczną, skupiające organizacje różnego typu. Celem tych instytucji jest podkreślanie, że Unia Europejska nie powinna być wyłącznie strefą wolnego handlu czy strefą ekonomiczną, ale powinna stawiać sobie także cele społeczne, czyli powinna dążyć do rozwiązywania problemów ekologicznych i społecznych: biedy, niedostatku, deprawacji, zanieczyszczenia. Przykładami federacji NGOs są: Liaison Committee of Development NGO, European Disability Forum, European Network Against Racism, the European Environment Bureau, European Anti-Poverty Network. Komisja Europejska kładzie nacisk na usprawnianie mechanizmów konsultacji z organizacjami obywatelskimi. W tym celu sformułowano m.in. Białą Księgę European Governance, czyli poświęconą *zarządzaniu sprawami publicznymi w Europie*[21].

Systemy europejskie a porządki Rady Europy i UE. Trzeba podkreślić, że w Europie istnieje wiele porządków prawnych (i metod ich stosowania), stąd błędem jest używanie nazwy *prawo europejskie*, sugerującej dominację jednego systemu. Wskazać tu trzeba na prawo rzymskie, system anglosaski, system kontynentalny, prawo kanoniczne (w istocie europejskie) oraz liczne porządki organizacji (GOs) europejskich i euroatlantyckich. Za najważniejsze i najpowszechniejsze wśród nich należy uznać systemy Rady Europy i Unii

Dostępność i jakość usług publicznych pozostaje nadal w obszarze władzy publicznej. Podział kompetencji przy realizacji zadań publicznych na kompetencje gospodarcze i polityczne oraz przypisanie ich odpowiednio partnerom prywatnym i władzom publicznym polega na przydzieleniu właściwych obu stronom umiejętności, dając tym samym szansę na zwiększenie wolumenu świadczonych usług publicznych oraz zwiększenie efektywności ich wytwarzania. W Polsce problem ten reguluje ustawa z 19.12.2008 r., DzU nr 19, poz.100.

[21] Zob. Komunikat Komisji z 2014 r. – COM(2005) 290 wersja ostateczna oraz B. Witkowska, *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.

Europejskiej. Stwierdzić trzeba, że system prawno-międzynarodowy RE[22] (o nikłej konotacji, poza europejską konwencją praw człowieka – EKPC) jest: jednym z najpełniejszych, gdyż obejmuje wszystkie kraje kontynentu; specyficzny, gdyż ma własny sposób przyjmowania konwencji (na koniec 2013 r. było ich 216)[23] oraz ich stosowania i egzekwowania (szczególne uprawnienia ma tu Komitet Ministrów); jednym z szerszych zakresowo i najefektywniejszych systemów; blisko powiązanym z porządkiem prawnym Unii.

Poza wspomnianymi już konwencjami Rady istotny jest m.in. *dialog społeczny władz lokalnych i regionalnych*, określony przez dokument Rady Gmin i Miast (CEMR) oraz Europejskiej Federacji Związków Zawodowych Sektora Usług (EPSU), czyli dwóch organów reprezentujących odpowiednio pracodawców i pracowników w dialogu społecznym w sektorze na poziomie europejskim. Ten sektor ma bardzo duże znaczenie w Europie. W różnych krajach UE dostarcza on szerokiego zakresu usług, wliczając w to - w zależności od państwa – opiekę zdrowotną, transport publiczny, edukację, usługi policji, usługi straży pożarnej oraz dostawę wody. Prawie w każdym kraju zapewnia usługi – od opieki społecznej do zbierania odpadów, od planowania do parków – które są kluczowe dla codziennego życia. Ogólnie wydatki władz na szczeblu lokalnym i rządowym stanowią 15,5% PKB w 27 państwach UE oraz 3,9% całkowitych wydatków w sektorze publicznym. Władze lokalne i regionalne również stanowią ważną część demokratycznego układu w Europie. Wybrani przedstawiciele podejmują decyzje blisko osób, które reprezentują. Jednak mimo że sektor ten posiada swoją własną demokratyczną prawowitość, działa w obrębie ram państwowych (grudzień 2008). Na uwag zasługują też *Partnerstwo terytorialne dla rozwoju regionalnego i lokalnego*[24] oraz Regionalne Strategie Innowacji.

Unia przystąpiła do *Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego* (RE), która przyznaje regionom uprawnienia do prowadzenia współpracy trans granicznej, podobne do zawartych w *Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego* uprawnień dla społeczności lokalnych. Według zapisów Karty region to podmiot samorządowy prowadzący własną politykę i współpracę międzynarodową. Regiony powinny posiadać uprawnienia do tworzenia własnego ustawodawstwa w ramach określonych ustawami poszczególnych krajów członkowskich. Istotne znaczenie w RE ma Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, reprezentujący władze lokalne i regionalne państw Rady Europy. Najważniejszym zadaniem Kongresu jest ocena sytuacji demokracji lokalnej w państwach członkowskich. Przeprowadza on w tym celu regularne wizyty monitorujące stan realizacji założeń Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Prowadzi też konstruktywny dialog z rządami członkowskimi dla angażowania władz lokalnych i regionalnych w proces decyzyjny. Kongres ocenia również przestrzeganie zasady subsydiarności, współpracując z Komitetem Regionów UE.

Rada Europy analizuje, jak kraje członkowskie, w tym Polska, wypełniają postanowienia Europejskiej Karty Samorządu. Ustalali to eksperci Rady podczas wizyty w Warszawie (24-25.05.2014) w ramach prac Komitetu Monitorującego RE, przygotowującego raport

[22] W systemie organizacyjnym RE jest pięć organów głównych oraz kilkanaście instytucji niebędących organami. Szerzej zob. H. Izdebski, *Rada Europy: organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996.

[23] Istotne znaczenie obok EKPC ma Europejska Karta Społeczna i jej wersja zrewidowana oraz konwencje ws. obywatelstwa, zwalczania terroryzmu, współpracy kulturalnej, zabezpieczenia społecznego, praw dzieci itd. Do zdecydowanej większości z nich przystąpiła Unia Europejska (dawniej WE).

[24] M.J. Bielecka, *Partnerstwo terytorialne dla rozwoju regionalnego i lokalnego*, Barometr Regionalny 4+2011.

o sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej (raporty ws. krajów członkowskich przygotowywane są cyklicznie; ostatnio raport ws. Polski powstał w 2002 r.). Głównym sprawozdawcą w dziedzinie demokracji lokalnej był J. Wienen, a w skład delegacji wchodzili też C. Hughes, A.H. Moreno i S. Cankoçak. Raport Komitetu miał dać odpowiedź na pytanie, czy po 21 latach od ratyfikacji Europejskiej Karty Polska wdrożyła jej normy. Analiza obejmie też zmiany w przepisach samorządowych, które mają usprawnić ich sytuację, a także finansów samorządów i współpracy administracji rządowej z samorządami w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu terytorialnego. Wymowa raportu była pozytywna. Z kolei unijny dorobek prawny (*acquis de l'Union*) normuje oryginalny i najbardziej efektywny system organizacyjno-prawny, w którym państwa członkowskie przekazały Unii część swych uprawnień suwerennych, a prawo stanowione UE jest bezpośrednio stosowane w systemach krajowych. Stosowanie to zakłada też wykładnię przepisów prawa Unii w kontekście całego *acquis*. Istotne znaczenie dla rozwoju tego systemu oraz jego wykładni ma od początku orzecznictwo normatywne Trybunału Sprawiedliwości (TS) WE/UE. Ważny jest tu także rozbudowany system instytucji i organów o określonych kompetencjach (uprawnieniach władczych). Ustalony w Lizbonie obowiązek przystąpienia Unii do EKPC oraz poddania się (w tym zakresie) orzecznictwu Trybunału strasburskiego w istotny sposób zwiększa powiązania prawa Unii z systemem normatywnym Rady Europy.

Traktat o Unii Europejskiej (TUE) w wersji z Lizbony wprowadził nową kategorię *wartości, na których zbudowana jest Unia*, nadając im pozycję nadrzędną w systemie prawnym oraz charakter wiążący dla władz Unii i państw członkowskich[25].

Podstawą jest tu art. 2 ust. 1 TUE stanowiący, że: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn"[26]. *Wartości Unii* mają pozycję nadrzędną w *acquis*, są wytyczną polityk UE, w tym jej polityki zewnętrznej i zagranicznej, jak również działalności instytucji i organów Unii. Do przepisu tego bezpośrednio odwołuje się kilkanaście innych artykułów TUE, w tym określające politykę wewnętrzna i zagraniczną (także relacje z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi), działalność instytucji i organów UE, obowiązki władz UE i państw członkowskich, a także wymogi wobec kandydatów do członkostwa w UE. W sferze praw człowieka art. 6 TUE „uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (KPP) z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty". Przy czym „Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należytym uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień"[27]. Oznacza to nadanie postanowieniom Karty mocy wiążącej, przy poprawie jednoznaczności jej przepisów. W ust. 2 art. 6 Karta stanowi, że „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji

[25] Niestety, kategoria ta pozostaje dotąd, z powodu pragmatyzmu UE i partykularnych interesów państw, marginalizowana w doktrynie i praktyce.
[26] Zob. Tekst Traktatu z Lizbony Dz.Urz.WE 2008 C nr 115, s. 1 i n.; ze zmianami: Dz.Urz.UE 2010 L 81, 1 i n.
[27] Stypulacja ta jest niezgodna z istotnym brzmieniem wielu przepisów KPP.

o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[28]. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach, a Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa". Należy to rozumieć, że dotychczasowe ujęcie i stosowanie norm materialnych EKPC zostanie wzbogacone bezpośrednim stosowaniem przepisów tej konwencji. Przyjęta wykładnia Karty, zasada proporcjonalności i wyjaśnienia przyjęte w 2004 r. oraz wcześniej przez grupę roboczą Konwentu pozwalają sądzić, że konflikty wynikające z dwóch nurtów stosowania EKPC[29] zostaną w przyszłości wyeliminowane.

Traktat wprowadził też zasadę lokalnej i regionalnej samorządności w państwach członkowskich Unii, rozwijaną w wielu przepisach wykonawczych o charakterze społecznym i gospodarczym, w tym w *Strategii Europa 2020* i Partnerstwie Wschodnim[30].

Przepisy art. 9-12 TUE regulują zasady demokratyczne Unii. „Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne", co koresponduje z prawem do dobrej administracji z art. 41 KPP oraz odnośnymi regulacjami wykonawczymi. Art. 9 stanowi również, że każda osoba mająca przynależność do państwa członkowskiego posiada obywatelstwo Unii, które ma „charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go"[31]. Podstawą funkcjonowania Unii jest zasada demokracji przedstawicielskiej (art. 10), stosownie do której obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim, a państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej oraz w Radzie, ich rządy zaś odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii, gdzie decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii. Instytucje UE „umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii" (art. 11). Utrzymują one otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. Milion osób mających obywatelstwo znacznej liczby państw UE może zwrócić się do Komisji Europejskiej o przedłożenie odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których wymagany jest akt prawny Unii. Stosownie do regulacji art. 12 TUE,

[28] Prace podjęte nad przystąpieniem Unii do EKPC okazały się przewlekłe. Redakcja i negocjowanie odnośnego porozumienia zajęły z górą 4 lata. Do końca 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości UE ma wydać opinię ws. zgodności tego porozumienia Traktatami, co umożliwi akces Unii do EKPC w 2015 r.. Da to możliwość skarg na UE do Trybunału strasburskiego dotyczący stosowania wspomnianej konwencji.

[29] Zob. artykuł A. Wyrozumskiej [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 328 i n.

[30] Burmistrzowie oraz przedstawiciele regionów UE i Partnerstwa Wschodniego przyjęli w Wilnie na Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP-u) zasadę, że władze lokalne muszą stać się tu aktywnymi partnerami. Z kolei regulacje dot. zasad i trybu wyznaczania kandydatów na przedstawicieli Polski w Komitecie Regionów zawiera Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawicielach RP w Komitecie Regionów UE. Sejmowa Komisja ds. Unii Europejskiej ma tu możliwość wyrażenia opinii. Por. art. 19 i 20 Ustawy z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem ws. związanych z członkostwem RP w UE, DzU 2010, nr 213, poz. 1395.

[31] Nieco inaczej rzecz ujmuje C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 89 i n.

parlamenty narodowe (zgodnie ze stosownymi protokołami oraz przepisami): otrzymują od instytucji Unii projekty aktów prawodawczych; czuwają nad poszanowaniem zasady pomocniczości; uczestniczą, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie[32]. Konsultowane są władze lokalne i regionalne oraz struktury obywatelskie, głównie w ramach funkcjonowania Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

Tak szerokie ujęcie wartości Unii określa również, w pewnym zakresie, ramy prawne samorządu terytorialnego w państwach członkowskich.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) także wprowadza przepisy istotne dla samorządów terytorialnych, zwłaszcza w sferze równości i niedyskryminacji oraz polityk i działań UE, w tym o charakterze regionalnym i lokalnym.

Stosownie do art. 11 TFUE: „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego"[33]. Wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu odnośnych polityk i działań Unii (art. 12), łącznie z programami przedmiotowymi. Prawo do środowiska[34] i ochronę konsumentów regulują ponadto przepisy art. 37 i 38 KPP. Traktat stwarza warunki wspierania dobrych rządów i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Stąd struktury organizacyjne Unii winny działać z poszanowaniem zasady otwartości (art. 15 ust. 1 TFUE), co oznacza m.in. to zasadę jawności, prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, z zastrzeżeniem ograniczeń oraz ochrony danych osobowych (art. 16 TFUE). TFUE stypuluje poszanowanie statusu kościołów, grup wyznaniowych i organizacji światopoglądowych, z uwzględnieniem norm prawa krajowego (art. 17 ma powiązanie z art. 22 KPP). Art. 18 TFUE zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, czemu służą odpowiednie przepisy oraz środki zwalczania dyskryminacji.

Artykuły 20-25 TFUE (podobnie jak art. 39-46 KPP) wprowadzają normy dotyczące obywatelstwa Unii. Obejmuje ono swobodę przepływu osób oraz (w krajach pobytu na obszarze UE) czynne i bierne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego i *samorządów lokalnych*, a także prawo petycji, skargi i zwracania się do instytucji i organów unijnych we własnym języku (art. 20). Zaznaczyć należy, że przepisy Karty w tytule *Prawa obywatelskie* powtarzają regulacje tych praw, w tym zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, dodając prawo do *dobrej administracji* (art. 41)[35].

Do sfery praw człowieka odnoszą się też przepisy TFUE dot. *Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, ustanawianej z poszanowaniem praw podstawowych oraz tradycji i systemów prawnych państw członkowskich (art. 67-69 TFUE). W ramach tej przestrzeni Unia zapewnia poruszanie się bez kontroli granicznych i celnych oraz bezpieczeństwo, a także poszanowanie praw cudzoziemców i bezpaństwowców. Zapobiega również przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalcza te zjawiska także za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów,

[32] A Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2010, s. 37 i n.; M. Perkowski (red.), *Wymiar sprawiedliwości w UE. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004, s. 121.

[33] Por. *Wielka encyklopedia prawa*, red. G. Grabowska [et al.], Białystok 2000, s. 1303.

[34] Szerzej: G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 23 i n.

[35] Szerzej: J. Barcz (red.), *Ochrona praw człowieka w Unii*, Warszawa 2008, s. 79 i n.

oraz za pomocą wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych. Ważne są też regulacje *polityki społecznej* z poszanowaniem praw wyrażonych w Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r. (EKS) oraz we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 r., promujących zatrudnienie, poprawę warunków życia i pracy, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wyłączeniu. Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych oraz ich trójstronny szczyt społeczny (art. 152-155 TFUE). Komisja wspiera współpracę państw UE, w tym samorządów oraz ułatwia koordynację działań we wszystkich dziedzinach, a zwłaszcza w sferach: zatrudnienia, prawa i warunków pracy, kształcenia i doskonalenia zawodowego, zabezpieczenia społecznego, ochrony przed wypadkami i chorobami zawodowymi, higieny pracy oraz prawa zrzeszania się w związki zawodowe i sporów zbiorowych między pracodawcami i pracownikami (art. 156-157)[36]. Powyższe zagadnienia są też przedmiotem regulacji Karty Praw Podstawowych (art. 28-33), które to ujęcie eksponuje ochronę indywidualnych praw podmiotowych, a obie grupy przepisów harmonizują z przedmiotowymi unormowaniami Rady Europy i MOP.

Regulacje sfery kultury[37] zakładają poszanowanie różnorodności narodowej i regionalnej, jak też – wspólnego dziedzictwa kulturowego, co zmierza do współpracy państw UE oraz – jeśli to niezbędne – wspierania i uzupełniania ich działań w następujących dziedzinach: pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania kultury i historii narodów europejskich, zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim, niehandlowej wymiany kulturalnej oraz twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym. Rozdział XIV TFUE reguluje kwestie zdrowia publicznego, co obejmuje też zwalczanie epidemii, rozwój informacji i edukacji zdrowotnej oraz monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń, wczesne ostrzeganie w przypadku zagrożeń i ich zwalczanie. Unia uzupełnia tu działania państw członkowskich. Obowiązki państw UE obejmują zarządzanie usługami zdrowotnymi i opieką medyczną[38]. Istotne znaczenie mają tu też przepisy art. 174-178 TFUE dotyczące spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, implikując postęp ekonomiczny społeczności terytorialnych (fundusze i polityka spójności) oraz lepsze warunki rozwoju ich samorządów. Standardom UE w sferze samorządności służy *współpraca administracyjna* oraz postanowienia ws. społeczeństwa obywatelskiego, a także obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Prawa konsumenta normują przepisy rozdziału XV TFUE, zapewniając wysoki poziom ich ochrony. Unia przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów. Publiczna ochrona konsumenta zapewniana jest poprzez struktury na szczeblu lokalnym. Rozdział XX TFUE reguluje zagadnienia środowiska naturalnego, w tym przyczynianie się do osiągania następujących celów: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego; ochrony zdrowia ludzkiego;

[36] Por. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe…*, op. cit, s. 97 i n. oraz J. Barcz (red.), *Ochrona praw człowieka…*, op. cit., Warszawa 2008, s. 65 i n.

[37] Szerzej por. J. Symonides, *Cultural Rights*: *New Dimensions and Challenges*, Thesaurus Acrosium, Vol. XXIX, Athens – Thessaloniki 2000, s. 11 i n.

[38] Por. J. Barcz (red.), *Ochrona praw człowieka…*, op. cit., s. 143 i n.

ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów; promowania środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych problemów środowiska. Polityka ta stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Władze UE w procedurze jednomyślności ustalają: a) przepisy o charakterze fiskalnym; b) środki wpływające na: zagospodarowanie przestrzenne; zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, w sposób pośredni lub bezpośredni wpływające na dostępność tych zasobów; przeznaczenie gruntów, z wyjątkiem kwestii zarządzania odpadami; c) środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię (art. 192 TFUE).

Traktat w tytule XXIV reguluje kwestie współpracy administracyjnej, wspierając wysiłki państw członkowskich dla poprawy ich zdolności zarządzania. Nie narusza to zobowiązań państw do wdrażania prawa Unii ani prerogatyw i obowiązków Komisji, jak również pozostałych postanowień Traktatów przewidujących współpracę administracyjną między państwami członkowskimi oraz między nimi a Unią.

Ustalone wyżej stypulacje wpływają także na określanie zasad ustrojowych i norm ramowych samorządu terytorialnego.

Rządy prawa i państwo prawne a samorząd. Wśród zasad ustrojowych Rady Europy oraz UE wyeksponowano zasadę *rządów prawa*. W ujęciu polskim jej odpowiednik to kategoria *państwa prawnego*, a w systemie anglosaskim – *rule of law* (rządów prawa). Rządy prawa są ujmowane zwykle w kontekście wolności, demokracji, pluralizmu i poszanowania prawa człowieka, a także subsydiarności (tak istotnej dla samorządów). Wprawdzie idee równości wobec prawa i jego poszanowania znane były już w starożytności, ale do praktyki politycznej i prawnej weszły one dopiero w okresie rewolucji francuskiej i amerykańskiej. O ile w koncepcji francuskiej (a za nią europejskiej) wykonywania władzy publicznej optymistycznie zakładano, że dobremu i prawemu (z natury) obywatelowi służą takież władze, to w koncepcji amerykańskiej do obu podmiotów tych relacji podchodzono krytycznie, przewidując obowiązek konstytucyjności działań (czyli ich stosowania na podstawie i w granicach norm systemowych), powszechnej odpowiedzialności urzędników (poczynając od *impeachment* prezydenta), a także stosowania należnych procedur prawnych – *due process of law*. Tak można ująć model *rule of law*. Ustawa zasadnicza RFN wprowadziła termin *socjalne państwo prawne*, który później inspirował wiele teorii i rozwiązań konstytucyjnych (w tym polskie). Natomiast termin *rządy prawa* upowszechnił się później, wchodząc do systemów Rady Europy i UE. Kategorie *państwa prawnego* wprowadzono do porządku polskiego po 1990 r., co zyskało stypulację konstytucyjną w art. 2, ale praktyka i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyczyniły się do destabilizacji tego pojęcia.

Kategoria *demokratycznego państwa prawnego* w Polsce w doktrynie jak i w praktyce prawnej nie nawiązuje do pojęcia *rządy prawa* w *acquis* ani w systemie anglosaskim. W judykaturze TK z lat 1992–97 dokonano mechanicznego sumowania elementów takich, jak: 1 – zasady ochrony zaufania obywateli do państwa (w nawiązaniu do niemieckiego *Vertrauensschutz*); 2 – zasady pewności i stabilności prawa; 3 – respektowania prawa międzynarodowego; 4 – zasady określoności i przejrzystości prawa oraz przyzwoitej legislacji; 5 – zasady mocy wiążącej umów – *pacta sunt servanda* i ochrony praw nabytych oraz 6 – zasady proporcjonalności (prawo nie może nękać obywateli i winno być maksymalnie skuteczne). Takie ujęcie zasady *państwa prawnego* wydaje się za szerokie. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., TK pod-

trzymał ten katalog, dodając w późniejszych wyrokach: a. zasadę konstytucji jako najwyższego prawa b. szerokiej ochrony godności ludzkiej, c. trójpodziału władzy i kontroli państwowej, d. działania władzy na podstawie i w granicach prawa (art. 7), przy zakazie domniemania kompetencji, e. zasadę ochrony sądowej oraz f. odpowiedzialności organów za naruszenia prawa (obywatele mogą wystąpić przeciw bezprawnym działaniom, a także zaniechaniom legislacyjnym), g. zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności, h. zasadę przychylności prawu międzynarodowemu – *multicentryczność*. Uwzględniając nawet, że zasady ustrojowe są ze sobą powiązane i wszystkie powinny być realizowane, to powstaje pytanie, czy kumulacja zasad w tym pojęciu nie jest nadmierna oraz czy *zasady państwa prawnego* nie należy ująć syntetycznie, a nie jako zlepek innych zasad. Trudne natomiast do akceptacji (i chyba niezbyt zgodne z treścią normy konstytucyjnej) jest pomijanie tu przez TK *zasady sprawiedliwości społecznej* tym bardziej, że przepis art. 2 łączy ją bezpośrednio z *zasadą demokratycznego państwa prawnego. Urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej* z art. 2 w judykaturze TK nie doczekało się wyjaśnienia. Formalnie Trybunał ma nieograniczoną kompetencję wykładni. Dziwić jednak może nawiązywanie TK do *Vertrauensschutz*[39], zwłaszcza że władze polskie rzadko troszczą się o zaufanie obywateli. A orzecznictwo TK nie tworzy jednolitej linii orzeczniczej, ani nie przyczynia się do poprawy poziomu polskiego prawodawstwa.

Główne siły parlamentarne często uznają tę kategorię jedynie za postulat lub kierunek działania, a nie za wiążący standard, a orzecznictwo sądów powszechnych nierzadko jest temu bliskie[40].

Analiza dorobku prawnego UE (*acquis*) pozwala na syntetyczną definicję kategorii *rządy prawa* jako sumy trzech elementów: działania na podstawie i w granicach prawa (w tym organów w ramach ich kompetencji); działania zgodnie normami proceduralnymi; pełnej odpowiedzialności organów i funkcjonariuszy za sposób działania oraz skutki. Tak ustaloną treść tej zasady jako fundamentalnej i *sine qua non* dla systemu winny respektować władze Unii oraz państw członkowskich. Układ regulacji Traktatu lizbońskiego wskazuje, że miało nastąpić wzmocnienie efektywności powiązanych z *rządami prawa* unormowań, w tym dotyczących decentralizacji, społeczeństwa obywatelskiego i dobrej administracji. Pozostawiając na uboczu ocenę, czy i na ile spełniono tę dyrektywę, treść rządów prawa (państwa prawnego) w porządkach, również konstytucyjnych, państw członkowskich winna być respektowana, co ma istotne znaczenie dla kształtu i funkcjonowania organów samorządu. Rządy prawa ujęto ponadto w Lizbonie jako element *wartości Unii*, łącząc je z wolnością, demokracją i ochroną praw człowieka. Unijna zasada rządów prawa powiązana jest też z istotną dla demokracji zasadą autonomii samorządu oraz zasadą subsydiarności[41].

Subsydiarność a samorząd. Niezależnie od kategorii subsydiarności w relacjach UE – państwa członkowskie, w prawie Unii istnieje pojęcie pomocniczości w odniesieniu do krajowych struktur władzy publicznej, łączone z zasadami decentralizacji, autonomii i kor-

[39] Sympatia do tej kategorii pojawiła się najpierw w naszym sądownictwie administracyjnym (które sformułowało *zasadę przyzwoitej legislacji*: ciekawe tylko, kto u nas ją realizuje i respektuje?). Potem sympatię do *Vertrauensschutz* przejął TK, nie bacząc, że u nas nie ma tego zaufania oraz jego tradycji, a i władze publiczne o nie zupełnie nie dbają.

[40] Por. M. Safjan, *Wyzwanie dla państwa prawa*, Warszawa 2007, s. 29 i n. W komentarzach do Konstytucji *państwo prawne* definiowane bywa jako *nakaz tworzenia sprawiedliwego prawa i uchylania prawa niesprawiedliwego.* A w praktyce ogranicza się do zwalczanie skrajnych przejawów niesprawiedliwości.

[41] Obie są rzadko dostrzegane w naszej doktrynie, a niemal wcale w praktyce polskiej.

poratywności samorządu oraz partnerskiej pozycji obywatela wobec władz i partycypacji. W państwach demokratycznych podstawowe jednostki samorządu terytorialnego powstają z mocy prawa oraz funkcjonują na zasadach autonomii, decentralizacji, korporatywności i subsydiarności. *Zasada pomocniczości*, zważywszy, że przyjmuje się człowieka jako podstawowy podmiot, zakłada, że inne instytucje powinny być tworzone jedynie jako pomocnicze w stosunku do jego potrzeb. Zatem gmina ma się zajmować tym, czego pojedynczy człowiek nie może wykonać, a jej kompetencje są domyślne. Powiat (niezalecany w systemie) powinien być pomocniczy w stosunku do gminy, a województwo (region) wobec powiatu. Ta sama zasada odnosi się też do władz centralnych. Rząd ma być pomocniczy w stosunku do instytucji i organizacji, działających „bliżej" obywatela, a przede wszystkim do podstawowych jednostek samorządu, szanując ich autonomię i korporatywność oraz tworząc warunki ich efektywnego funkcjonowania. Nie powinien przejmować kompetencji gmin ani przekazywać im kompetencji władz centralnych. Przy podziale kompetencji Unia – państwa członkowskie władze UE zajmują się tylko tymi sprawami, których państwa nie są w stanie rozwiązać samodzielnie. Mamy tu więc do czynienia z odwróconą niejako hierarchią. Instytucje są „nadbudowywane" tam, gdzie organizacje położone bliżej obywatela nie są w stanie realizować złożonych zadań. Jednostka nie może być podporządkowana, a władze wyższego szczebla mogą być jedynie pomocnicze w stosunku do niej. Zgodnie z zasadą pomocniczości – władze nadrzędne i rząd mają być pomocnicze obywatelom i organom stojącym im najbliżej. Urzędnicy centrum winni więc wspomagać samorządy i zajmować się jedynie tym, czym one nie mogą. Zasada ta wyznacza kierunki, w jakich poszczególne regulacje prawne mają kształtować ustrój państwa i kompetencje poszczególnych jego organów.

Dobrą administrację można osiągać na różnych poziomach. Na poziomie *de minimis* powinna to być administracja sprawna i efektywna, na poziomie „średnim" – administracja ponadto rzetelna i bezstronna, a w ujęciu maksymalnym – administracja spełniająca powyższe wymogi, a ponadto przyjazna jednostce i gwarantująca pełnię jej praw[42].

Zagadnienie prawa do dobrej administracji znalazło nikłe odbicie w przepisach EKPC, a szersze w orzecznictwie Trybunału strasburskiego (ETPC). Pierwsze próby europejskiej regulacji problemu podjął Komitet Ministrów Rady Europy w rezolucji nr 77 z 31.09.1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracji oraz w rekomendacji nr (80)2 z 11.03.1980 r. ws. wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji władz administracyjnych. Pełne prawo do dobrej administracji *expressis verbis* zostało wprowadzone dopiero w UE w art. 41 KPP. Jego wczesne refleksy można dostrzec w niektórych konwencjach Rady Europy od lat 80., a także w polityce Wspólnot i unormowania *acquis*[43]. Poza art. 41 KPP i orzecznictwem TS dobra administracja jest konkretyzowana jedynie w niewiążących powszechnie Kodeksach[44]. Pomijając różną moc wiążącą tych regulacji,

[42] Najstarszy i efektywny w praktyce model *dobrej administracji* (a więc praworządnej, bezstronnej, fachowej, odpowiedzialnej i efektywnej) należy przypisać Brytyjczykom. Można też przyjąć, że po II wojnie światowej w systemie ONZ *przepis* art. 28 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka o tym, że każdy człowiek ma prawo do takiego porządku wewnętrznego i międzynarodowego, w którym jego prawa będą w pełni realizowane, ustala idealny standard dobrej administracji.

[43] Prawo unijne uznawane jest powszechnie za autonomiczny system prawa międzynarodowego publicznego.

[44] Regulamin wewnętrzny Komisji z 7.12.200 r. – Załącznik – Kodeks Dobrego Postępowania Administracyjnego Personelu Komisji Europejskiej w ich kontaktach ze społeczeństwem, Dz.Urz. L 308 z 8.12.2000, z późn. zm. Dz.Urz.UE L 2010, 55/60 i n. Jest to akt wewnętrzny, ustający zasady: *legalności, równego traktowania i nie-*

skupimy się raczej na treści i zakresie tych unormowań, zwłaszcza że w UE obowiązują przepisy *acquis de l'Union* jako hierarchiczny system, w którym każda regulacja powinna być rozumiana z uwzględnieniem norm nadrzędnych, a więc z koniecznością dokonywania wykładni przepisów. Ponadto instrumenty służące implementacji standardów dobrej administracji należy stosować z uwzględnieniem zasad proporcjonalności i pomocniczości. Obecnie *prawo do dobrej administracji* (pomimo że ma moc normatywną tylko w wąskim zakresie) istotnie wzbogaca zakres praw człowieka i efektywność ich ochrony, a może być realizowane zarówno na drodze spornej, jak i bezspornej (sądowej i pozasądowej)[45], w tym także z wykorzystaniem systemów elektronicznych[46]. Zasady dobrej administracji UE to: legalność, równość i niedyskryminacja, proporcjonalność i spójność, obiektywizm i bezstronność, dostęp do postępowania oraz obowiązek uzasadniania decyzji, co wpływa też na kształtowanie unijnego modelu i funkcjonowanie samorządu.

Warto przy tym pamiętać, że oba unijne dokumenty, noszące nazwę *Kodeks dobrej administracji*, nie mają mocy prawnej i powszechnie wiążącej[47]; jeden jest rezolucją Parlamentu Europejskiego, drugi aktem wewnętrznym Komisji Europejskiej.

Karta Praw Podstawowych UE w brzmieniu przyjętym 12.12.2007 r. w Strasburgu[48], zgodnie z art. 6 TUE, wchodzi do traktatów założycielskich. Takie rozwiązanie jest efektywniejsze niż stosowane uprzednio włączenie Karty do Traktatu Konstytucyjnego. Przepisy końcowe oraz Raport wyjaśniający do KPP narzucają zgodność pojęć z normami i praktyką orzeczniczą EKPC i takąż wykładnię przepisów. W standardach UE poszanowanie praw człowieka jest niezwykle istotnym elementem wolności, demokracji i rządów prawa w funkcjonowaniu administracji publicznej, w tym samorządowej. Karta Praw Podstawowych stypuluje liczne prawa osobiste, obywatelskie, polityczne, gospodarcze i społeczne obywateli UE i osób zamieszkałych na jej terytorium, chroniąc je prawem unijnym. Jej normy muszą być uwzględniane w ustroju i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego państw UE.

Przepisy Karty zostały więc zharmonizowane z postanowieniami EKPC oraz orzecznictwem ETPC. Karta przestała być odrębnym i oryginalnym aktem, a została jakby włączona w siatkę kategorii konwencji europejskiej. W omawianej sferze najistotniejsze przepisy dotyczą wolności i demokracji oraz dobrej administracji, a także ochrony praw jednostki.

4. KORPORATYWNOŚĆ, ZARZĄDZANIE PUBLICZNE A PARTYCYPACJA SPOŁECZNA

Pojęcie *partycypacja społeczna*, bądź *partycypacja obywatelska* uznawane jest za kategorię wykształconą w USA. Punktem wyjścia jest tu przekonanie, że udział obywateli w zarządzaniu demokratycznym państwem nie może sprowadzać się do udziału w wyborach. Takie

dyskryminacji, proporcjonalności i spójności. Drugim aktem jest rezolucja Parlamentu Europejskiego z grudnia 2001 – Europejski Kodeks Dobrej Administracji. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, RPO Warszawa 2002, s. 7 i n. mylnie uważa Kodeks za akt prawnie wiążący.

[45] A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 35 i n.

[46] J. Sozański, *Unijne sieci elektroniczne służące ochronie przedsiębiorców*, „Prawo Przedsiębiorcy" 2008, nr 35.

[47] Europejski Kodeks Dobrej Administracji, opracowany przez RPO J. Sodermana i uchwalony we wrześniu 2001 r. przez Parlament Europejski, zalecono do stosowania w strukturach UE. Ma on charakter rezolucji, a więc jest niewiążący prawnie, wbrew twierdzeniom wielu autorów, np. J. Steliny, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013, s. 27 i n. oraz J. Świątkiewicza.

[48] Tekst wraz z wyjaśnieniami – vide Dz.Urz. 2007/C 303/02.

ujęcie bowiem powoduje niską frekwencję wyborczą i zjawisko społecznego niezadowolenia. Partycypacja obywatelska jest zespołem działań i metod uczestnictwa obywateli w określaniu i rozwiązywaniu ich własnych problemów, a w tym i w sprawowaniu władzy. Wymaga to od władz uznania obywateli za partnerów oraz zapewnienie im dostępu do informacji i procesów decyzyjnych. Podstawą partycypacji jest uznanie legalności wybranej demokratycznie władzy i jej partnerstwo z grupami i organizacjami obywateli (mieszkańców). Zapewnia to lepsze rozwiązywanie problemów społecznych, unikanie konfliktów, wzrost aprobaty dla władzy, a przede wszystkim efektywne administrowanie.

U podstaw każdego obywatelskiego uczestnictwa leży *informacja* (stąd nacisk w regulacjach unijnych na rozwój społeczeństwa informacyjnego). Chodzi tu o pełną przejrzystość działań władzy, zwłaszcza samorządowej. Obywatele i ich grupy powinni mieć możliwość oceny i sprzeciwu. Jednak stwierdzenie, czego obywatele nie chcą, nie jest jeszcze sformułowaniem właściwych rozwiązań. Partycypacja zaczyna się tam, gdzie władze przed podjęciem decyzji konsultują problemy z obywatelami. Słabość tego etapu polega na tym, że przedstawiciele władz zwracają się zwykle z prośbą o aprobatę przygotowanego w urzędzie rozwiązania problemu. Partnerski poziom współpracy jest wtedy, gdy władze przedstawiają problem, dyskutując, co można zrobić. Na szczycie partycypacji społecznej znajdzie się gmina, która np. pozwoli mieszkańcom rządzić się samodzielnie w granicach, które nie kolidują z interesem innych. Mieszkańcy w dobrze prowadzonej dyskusji sami określają, co dla nich istotne i w jaki sposób najlepiej to realizować. Inicjatorem może być pojedyncza osoba lub zespół osób, np. grupa mieszkańców. Rozwiązanie wypracują wspólnie wszyscy zainteresowani partnerzy. Zacząć więc trzeba od precyzyjnego określenia problemu, bez sugerowania rozwiązania, ustalić organizację pracy, opracować kolejność i harmonogram spotkań, dyskusji i konsultacji. Uczestnicy winni widzieć skutki swojego wkładu w działania i decyzje samorządu. Proces partycypacji obywatelskiej nie kończy się na podjęciu decyzji – obywatele mają prawo uczestniczenia w realizacji, w formie obywatelskiego nadzoru, korygowania i analizy efektów.

Podstawą samorządnej i demokratycznie zorganizowanej społeczności lokalnej jest więc aktywność obywatelska mieszkańców, mogąca mieć formę polityczną, społeczną, kulturalną lub gospodarczą. Działalność obywatelska koncentruje się we wspólnotach i organizacjach społecznych, w tym w organizacjach pozarządowych (NGOs), określanych jako *trzeci sektor*, dla odróżnienia od pierwszego sektora – polityki i drugiego sektora – gospodarki. Demokratyczne i obywatelskie społeczeństwo nie może rozwijać się bez sieci organizacji pozarządowych, tworzących więzi społeczne – podstawę społeczeństwa obywatelskiego. Z punktu widzenia samorządu ważne jest, że działalność NGOs pozwala na zaspokajanie potrzeb grup mieszkańców dzięki dobremu rozpoznaniu potrzeb i podejmowaniu przedsięwzięć poza strukturami publicznymi. Ustawowo odpowiedzialna za zaspokajanie tych potrzeb jest jednak podstawowa jednostka (gmina). Dlatego właśnie wspomaganie NGOs przez samorząd jest realizacją zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Władze centralne mają obowiązek tworzenia warunków rozwoju tak pojętej partycypacji społecznej, prowadząc do budowy *społeczeństwa obywatelskiego*, co nakazują traktaty założycielskie.

Międzynarodowe normy samorządu terytorialnego stanowią, że jest on autonomiczny i korporatywny. Działa on w kontekście społecznym i politycznym, stąd w proces sprawowania władzy (w systemie demokratycznym) zaangażowane są trzy rodzaje podmiotów: władza polityczna (formułująca prawo i podejmująca decyzje strategiczne), administracja (organizująca prace

władzy i świadcząca usługi na rzecz społeczeństwa) i społeczeństwo, wybierające władzę polityczną, kierując do niej swoje oczekiwania i potrzeby. Wspólnota, czyli lokalna społeczność, jest zatem – za pośrednictwem władz samorządowych oraz administracji publicznej – podmiotem pośrednio zarządzającym jednostką samorządu terytorialnego (JST). We współczesnym rozumieniu zarządzanie publiczne polega więc na tym, że sprawy publiczne realizowane są zgodnie z wolą mieszkańców. Samo pojęcie zarządzania w samorządzie oznacza kierowanie wszystkimi publicznymi sprawami JST, a w tym – urzędem i powiązanym z nim jednostkami organizacyjnymi, dla osiągnięcia celów, które zostały określone przez mieszkańców[49]. Zarządzanie odnosi się zatem do trzech problemów: charakteru celów publicznych, stylów kierowania sprawami publicznymi oraz sposobów organizacji wewnętrznej zadań, świadczonych przez JST.

Istotną formą administracji w samorządach jest więc *zarządzanie publiczne*. Warto tu wskazać, że: władza polityczna formułuje prawo i podejmuje decyzje strategiczne, administracja (organizuje prace i świadczy usługi, a społeczeństwo, wybierające władzę polityczną, kieruje do niej swoje potrzeby.

5. UWAGI KOŃCOWE

Normy międzynarodowe tworzą zewnętrzne ramy prawne samorządu terytorialnego i jego administracji, lecz każde rozwiązanie krajowe umiejscowione jest w konkretnym porządku ustrojowym i w tym porządku należałoby je rozpatrywać. Podstawowe standardy samorządu terytorialnego i lokalnego określane są zwykle przez konstytucje państw. Na porządki te pewien wpływ wywierają także zobowiązania międzynarodowe, zwykle traktatowe, które w ramach UE i Rady Europy określają też systemy ustrojowe państw. Współcześnie mamy do czynienia ze współistnieniem wielu porządków międzynarodowych, co w porządkach konstytucyjnych powinno być normowane możliwie harmonijnie.

Regulacje międzynarodowe mają zaś charakter zwyczajowy lub traktatowy, a zasięg – uniwersalny lub regionalny, przy czym należy zwrócić uwagę na pewną szczupłość tych pierwszych unormowań. Wszystkie one stypulują przede wszystkim ochronę praw indywidualnych i zbiorowych, nie wskazując szczegółowych rozwiązań systemowych. Mimo istnienia wielu uznanych i cenionych modeli samorządu ich reguły nie zyskały charakteru normatywnego, stanowiąc tylko czasem standardy praktyki. Pewien wyjątek stanowi tu prawo Unii, które nadaje normatywnych charakter wspólnym zasadom konstytucyjnym państw członkowskich (choć problem takiego przechodzenia norm nie został dotąd szczegółowiej przeanalizowany w doktrynie). Natomiast są tu wiążące wybrane regulacje uniwersalnych i europejskich konwencji praw człowieka, a przede wszystkim odnośne konwencje Rady Europy oraz postanowienia traktatowe i inne normy *acquis* prawa Unii. Ten ostatni porządek prawny ze względu na swą dynamikę i komplikację nieczęsto bywa właściwie i precyzyjnie pojmowany i stosowany, zarówno z powodów fachowo-intelektualnych (śledzenie ogromu regulacji wymaga dużego nakładu pracy), jak i pragmatycznych (władze UE nie egzekwują od państw wielu trudnych do realizacji norm). Obserwacja ta jednak w małym

[49] M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013. W warunkach polskich samorządów, przy znacznej dbałości o estetykę i porządek, występuje szereg mankamentów w sferze dbałości o majątek gmin, planowania przestrzennego i rozwoju gospodarczego (a tym samym tworzenia miejsc pracy). Tę negatywną sytuację pogłębiają niestety partie polityczne, dbające o swe doraźne i polityczne interesy.

stopniu odnosi się do kwestii samorządu. Normy traktatowe Rady Europy i Unii nakazują włączenie obywateli w tworzenie demokracji w miejscu ich zamieszkania, z czym wiąże się obowiązek zasięgania opinii społeczności lokalnych we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. W obu systemach uznaje się samorząd terytorialny za najistotniejszą formę demokracji oraz podstawę integracji regionalnej. Uniwersalne i europejskie normy międzynarodowe praw człowieka muszą być respektowane także w regulacjach krajowych, w tym w funkcjonowaniu samorządu. Bardziej bezpośrednie mają tu zastosowanie unormowania konwencji Rady Europy oraz postanowienia prawa Unii. Generalnie przepisy te stanowią, że jednostki samorządu lokalnego (i terytorialnego) mają osobowość prawną i domniemanie kompetencji, są korporatywne i najbliżej obywatela, gwarantując mu partnerska pozycję i udział we władzy oraz zapewniają rozwój społeczeństwa obywatelskiego, a także realny (konkretny) wymiar demokracji i wolności. Przy delegowaniu kompetencji przez organy władzy centralnej lub regionalnej organom lokalnym należy pozostawić swobodę dostosowania sposobu ich wykonywania do warunków miejscowych oraz zapewnić zasoby finansowe. Prawo UE eksponuje tu też subsydiarność i decentralizację, demokrację i prawa obywateli oraz dobrą administrację i współpracę administracyjną. Autonomia i samodzielność społeczności lokalnych są chronione prawnie, także przed ingerencją władz centralnych (dopuszczoną jedynie ustawowo w zakresie kompetencji delegowanych), których organy i urzędnicy winni mieć służebny wobec społeczności lokalnej charakter, a obywateli – traktować partnersko. Istotną kompetencją i zadaniem samorządu jest poprawa warunków życia mieszkańców oraz ochrona praw jednostek (w tym konsumentów), a także rozwój partycypacji i społeczeństwa obywatelskiego. Przy stosowaniu prawa Unii należy pamiętać o zasadach pierwszeństwa, nadrzędności (wobec porządków krajowych) i wykładni, a także o tym, że przepisy UE stosuje się zawsze w kontekście całego *acquis*.

Na marginesie powyższych rozważań uzasadniona wydaje się opinia, że niektóre rozwiązania oraz praktyki polskiego systemu samorządu terytorialnego i lokalnego bywają nie zawsze zgodne z porządkiem konstytucyjnym RP oraz z normami prawa międzynarodowego. W tym ostatnim aspekcie (unijny regionalizm, szczeble administracji, autonomia i domyślne kompetencje, odpowiedzialność urzędników, przyzwoita i stabilna legislacja, *dobra administracja*) warto wskazać zwłaszcza na krytyczne wobec Polski orzecznictwo ETPC oraz raporty organów praw człowieka. Z punktu widzenia orzecznictwa konstytucyjnego istotną słabością jest brak właściwej wykładni TK *demokratycznego państwa prawnego*, w tym z uwzględnieniem *acquis de l'Union*. Typowe dla Polski niedostatki społeczeństwa obywatelskiego (i brak dbałości o jego rozwój) również źle wpływają na efektywność i warunki funkcjonowania samorządu. Samorządy słabo sprzyjają też ochronie praw konsumenta. Niepokojącym zjawiskiem również jest proces istotnego obniżania wiedzy i świadomości prawnej obywateli, czasem dotykający również prawników. W takich warunkach można mieć obawy, czy nastąpi istotny rozwój efektywnej samorządności (dbającej o majątek i rozwój ekonomiczny społeczności lokalnych, ale też czy zrozumienie powyższych dywagacji, w tym pojęcia *rządy prawa* oraz unijnych zasad samorządu, napotka na odbiorców oraz ich recepcję.

Organy samorządu terytorialnego są istotną formą państwa, jego demokracji oraz zaspokajania potrzeb społeczności i ochrony praw jednostek, a realizacji tych celów winny służyć odpowiednie kompetencje i środki finansowe. Odnosząc to do polskiego modelu samorządu terytorialnego, można mieć wrażenie, że pomimo znacznej poprawności re-

alizuje on te założenia w niezbyt wysokim stopniu, niski zaś jest poziom odpowiedzialności personelu oraz publicznej świadomości odnośnych standardów. Przy tym legislacja wprowadzana jest często niedbale i niezgodnie z priorytetami. Powierzchownej sprawności i efektywności administracji samorządowej w Polsce rzadko towarzyszy rzeczywista dbałość o ekonomiczne interesy i rozwój społeczności lokalnych.

Bibliografia

Barcz J. (red.), *Ochrona praw człowieka w Unii*, Warszawa 2008.
Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2008.
Berkovitz P., *Constitutional Conservatism: Liberty, Self-Government, and Political Moderation*, Stanford Univesity 2013.
Brettschneider C., *Democratic Rights: The Substance of Self-Government*, Primcton Univesrity Press 2010.
Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994.
Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
Izdebski H., *Rada Europy: organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996.
Janicka D., *Ustrój administracji w nowożytnej Europie – zarys wykładu*, Toruń 2002.
Jennings I., *Approach of Self Government*, Cambridge University Press 2011.
Jeżewski J. (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999.
Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
Lasocka D., *Samorządy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
Rajca L., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010.
Sozański J., *Europejskie standardy praw człowieka*, Warszawa 2005.
Sozański J., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Warszawa – Poznań 2010.
Szreniawski P. (red.), *Samorząd terytorialny w Europie studia z nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2002.
Waniewska-Bobin M., *Europejskie modele samorządu terytorialnego*, Lublin 2013.
Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2010.

Streszczenie: W międzynarodowych unormowaniach samorządu terytorialnego można wyróżnić standardy zwyczajowe i traktatowe, w tym konwencje o charakterze uniwersalnym, kontynentalnym i regionalnym. Często mylący termin *prawo europejskie* winien obejmować zarówno normy zwyczajowe, jak i traktatowe o charakterze euroatlantyckim i kontynentalnym, a wśród ostatnich należy eksponować zwłaszcza regulacje Rady Europy i prawa Unii (pośród kilkunastu możliwych do wyróżnienia systemów). Częstym błędem jest nieujmowanie przepisów *acquis* w kontekście całego systemu UE. Dla ram normatywnych samorządu istotne znaczenie (obok zasad z konwencji prawa człowieka) ma wolność, demokracja, rządy prawa i poszanowanie praw człowieka, a także partycypacja społeczna i społeczeństwo obywatelskie, których reguły, podobne w systemach Rady Europy i UE, wspomagane są także orzecznictwem i normami zwyczajowymi.

Słowa kluczowe: normy zwyczajowe, prawo międzynarodowe, prawo Unii, prawa człowieka, samorząd terytorialny, społeczność lokalna, modele samorządu i zasady ich funkcjonowania

INTERNATIONAL NORMATIVE FRAME-WORK OF THE SELF-GOVERNMENT ADMINISTRATION – DRAFT OF THE PROBLEM

Summary: There are customary and treaty norms in the international Self-Government regulations, which may have universal, regional and subregional ranges. Term *European Law* is not correct (precise), because of existence of several different types and ranges of legal systems, among which there are Council of Europe and the European Union orders. Often specificity of the European Union order (including necessary interpretation in *acquis* context) is forgotten by authors. Basic frame of international regulations of self-government consists of freedom, democracy, rule of law and human rights protection, as well as citizen's participation (citizen's community) and informative society, with similar rules in the EU and the Council of Europe systems, enriched by judicial and customary norms.

Key words: Customary Norms, International Law, Self-Government its model and functioning, the Council of Europe and the European Union Legal Orders, Human Rights, Local and Regional Societies, Citizen's Community.