

Jakub Robel

Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych
im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach
ORCID 0000-0003-2717-4206
jakub.robel@o2.pl

Wpływ Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy na rozwój samorządu lokalnego i regionalnego

Słowa kluczowe: Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych; Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, demokracja lokalna i regionalna, Rada Europy

Streszczenie. W artykule przedstawiono instytucję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (CLRAE), którego zadaniem jest wspieranie demokracji lokalnej i regionalnej, poprawa zarządzania lokalnego i regionalnego oraz wzmocnienie władz samorządowych. CLRAE skupia przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, reprezentujących łącznie ponad 200 tysięcy samorządów z państw członkowskich Rady Europy. Fakt ten sprawia, że pomimo swoich dość ograniczonych kompetencji (głównie doradczych) Kongres odgrywa ważną rolę w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej.

The activities of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe for the development of local and regional government

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

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

Uwagi wprowadzające

Rada Europy (Council of Europe, RE) stara się dbać o to, by państwa członkowskie podejmowały odpowiednie działania ukierunkowane na rozwój samorządu lokalnego i regionalnego¹. Szczególne znaczenie odgrywa tu jej organ, jakim jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE*)².

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

Rada Europy zawsze starała się promować demokrację lokalną³, a działania na rzecz większego zaangażowania obywateli w projekty europejskie uważała za swoją główną funkcję. Jak podkreślił Komitet Ministrów w uchwale statutowej: „jedną z podstaw społeczeństwa demokratycznego jest istnienie solidnej i skutecznej demokracji lokalnej i regionalnej zgodnej z zasadą subsydiarności zawartą w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Wymaga ona, by władza publiczna była w pierwszej kolejności wykonywana przez organy najbliższe obywatelowi, z uwzględnieniem skali i natury związanych z tym zadań oraz wymagań skuteczności i ekonomii”⁴.

Na szczególną uwagę zasługuje rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, stanowi on bowiem wyspecjalizowaną instytucję reprezentującą samorządowe władze lokalne i regionalne oraz realizującą funkcje opiniodawcze i doradcze. Fakt ten sprawia, że pomimo swoich dość ograniczonych kompetencji, CLRAE odgrywa ważną rolę w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej.

Geneza Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy jest organem doradczym (konsultacyjnym) Rady Europy reprezentującym władze lokalne i regional-

¹ Zob. T. Szewc, *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2, s. 14; J. Jaskiernia, *Regionalizm jako wartość w systemach aksjologicznych Rady Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Regiony Europy. Uwarunkowania, wyzwania, perspektywy rozwoju*, red. A. Stępień-Kuczyńska, K. Dośpiał-Borysiak, R. Łoś, Toruń 2009, s. 71.

² Zob. M.A. Kamiński, *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 35.

³ Zob. T. Kapuśniak, *Region Europy Zachodniej*, [w:] *Regiony w stosunkach międzynarodowych*, red. I. Topolski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009, s. 38.

⁴ Zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy: w stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006, s. 84-85.

ne. Powołany został w 1994 r. w miejsce Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy⁵. Stanowi tym samym najstarszą tego typu instytucję o charakterze paneuropejskim, która ma swoje oparcie w traktatach międzynarodowych. Jednym z pierwszych impulsów do powstania Kongresu stanowiło powołanie w roku 1952 Komisji do Spraw Gmin i Regionów. Wchodziła ona w skład Zgromadzenia Doradczego Rady Europy i odgrywała rolę konsultacyjną w sprawach lokalnych⁶. Istotną rolę odegrała również Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 9 czerwca 1955 r.⁷ Natomiast, na podstawie rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy⁸, 12 stycznia 1957 r. w Strasburgu odbyła się pierwsza sesja Europejskiej Konferencji Władz Lokalnych (obradującej na wzór Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy). Było to pierwsze tego typu zgromadzenie w Europie, a od 1961 r. uzyskało status organu pomocniczego Rady Europy. Od strony praktycznej – z prawnego punktu widzenia – powołano ją do życia na podstawie artykułu 17 Statutu Rady Europy, który stanowi: „Dla celów, które uzna za pożądane, Komitet Ministrów może tworzyć komitety lub komisje o charakterze doradczym lub technicznym”. Następnie w 1975 r. Komitet Ministrów Rady Europy rozszerzył skład Konferencji również o przedstawicieli regionów europejskich, powołując Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy⁹, którą w 1979 r. przemianowano na Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy¹⁰.

Konferencja działała na podstawie mandatu Komitetu Ministrów, analogicznie jak komitety sterujące pracami w poszczególnych dziedzinach. Tak usytuowana Konferencja nie miała żadnej autonomii i nie mogła spełniać reprezentacji samorządowych władz lokalnych i regionalnych. Tymczasem samorządność terytorialna rozwinęła się znacząco w krajach zachodnich i władze samorządowe nie akceptowały sytuacji uzależnienia od decyzji Komitetu Ministrów. Jednocześnie powstał wyraźny konflikt interesów pomiędzy władzami lokalnymi a regionalnymi. Regiony uzyskiwały coraz większy zakres władzy i odpowiedzialności, tymczasem ich liczba była nieporównywalnie mniejsza niż władz lokalnych, a więc ich reprezentacja w Konferencji była niewielka i nie odzwierciedlała ich

⁵ Zob. D. Fic, M. Fic, *Instytucjonalizacja internacjonalizacji współpracy regionów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 786, s. 43–44.

⁶ W 1968 r. Komisja ds. Gmin i Regionów zmieniła nazwę na Komisję Zagospodarowani Przestrzennego i Samorządu Terytorialnego. Zmiana nazwy była z jednej strony wyrazem rozszerzenia pola działania Komisji na wszystkie struktury samorządu terytorialnego, z drugiej – wyrazem zawężenia problemów do spraw zagospodarowania przestrzennego. Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 273.

⁷ Recommendation 76 (1955) adopted by Parliamentary Assembly Council of Europe (9.06.1995).

⁸ Resolution (55) 16 adopted by the Minister's Deputies (10.10.1955).

⁹ Resolution (75) 4E, adopted by the Minister's Deputies (19.02.1975).

¹⁰ The Congress/RES 104 (1979) E (16.10.1979).

roli. Stąd, już przed Szczytem Wiedeńskim, konieczność reformy Konferencji była oczywista. Ale przez wiele lat trwały dyskusje nad tym, jaki kształt ma on przyjąć. Reprezentacje obu szczebli przedstawiały koncepcje przeciwstawne. Przedstawiciele regionów chcieli się całkowicie wyodrębnić, przedstawiciele władz lokalnych zaś starali się utrzymać *status quo*, który stwarzał im uprzywilejowaną sytuację¹¹.

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

Wraz z zakończeniem zimnej wojny, a także transformacją ustrojową w krajach Europy Środkowo-Wschodniej Rada Europy podjęła decyzję o konieczności zweryfikowania polityki regionalnej oraz metod jej prowadzenia. Niewątpliwie duży wpływ na tę decyzję miało odrodzenie się struktur samorządu terytorialnego w części krajów postsocjalistycznych i przyjęcie tych krajów do struktur RE¹².

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

W związku z tym odbudowę demokratycznego systemu władz lokalnych uznano za zadanie priorytetowe. Nie wystarcza bowiem, aby poszczególne państwa podpisały odpowiednie układy. Rzeczywistą stabilizację osiągnie się, gdy nastąpi zbliżenie społeczeństw, gdy ludzie nawiążą bezpośrednie kontakty, gdy się przekonają, że inni mają problemy i poszukują podobnych rozwiązań. Kontakty między gminami i regionami stwarzają szczególnie wdzięczne pole takiej współpracy¹³.

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

14 stycznia 1994 r. Komitet Ministrów Rady Europy zdecydował się przekształcić Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, nadając mu nowy statut i większe kompetencje¹⁴.

¹¹ Zob. J. Regulski, *Budowa demokracji lokalnej*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Warszawa 2002, s. 264.

¹² Zob. J. Wendt, *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4, s. 133-136.

¹³ J. Regulski, *op. cit.*, s. 265.

¹⁴ Statutory Resolution (94) 3, relating to the setting up the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, adopted by the Committee of Ministers (14.01.1994).

Od tamtej pory statut Kongresu zmieniany był jeszcze kilkakrotnie¹⁵, dostosowując strukturę Kongresu do nowych wyzwań.

Dziś Kongres składa się z przedstawicieli samorządów terytorialnych państw członkowskich w liczbie równoważnej odpowiednio liczbie parlamentarzystów w Zgromadzeniu Parlamentarnym i ich zastępców. Pomimo swoich dość ograniczonych kompetencji, Kongres odgrywa ważną rolę w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej¹⁶.

Charakter prawny Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy jest organem politycznym i doradczym (konsultacyjnym) Rady Europy, którego zasadniczym celem jest konsolidacja podstawowych struktur demokratycznych. Tworząc Kongres, dokonano swego rodzaju próby zwiększenia przedstawicielstwa w Radzie Europy, gdyż oprócz poziomu rządowego, reprezentowanego w Komitecie Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnym, będącego odpowiednikiem parlamentu, stworzono ciało reprezentujące władze niższego szczebla. W ten sposób, oprócz organów reprezentujących rządy i parlamenty państw członkowskich, organizacja uzyskała organ reprezentujący trzeci istotny składnik ustroju demokratycznego, mianowicie samorządy terytorialne. Tego rodzaju potrójna reprezentacja stanowi jedną z najbardziej specyficznych cech Rady Europy wśród organizacji międzynarodowych.

Ponieważ CLRAE powstał w nowym wcieleniu, znalazł się on w sytuacji propagatora powstałych wcześniej, a zatem poza nim, konwencji europejskich będących w sferze jego zainteresowania:

- Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r.¹⁷,
- Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 1985 r., którą Polska ratyfikowała w 1993 roku i która weszła w życie w 1994 r.¹⁸,
- Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych z 1992 r.¹⁹,

¹⁵ Statutory Resolution (2000) 1, adopted by the Committee of Minister (15.03.2000); Statutory Resolution CM/Res (2007) 6, adopted by the Committee of Ministers (2.05.2007); Statutory Resolution CM/Res (2011)2, adopted by the Committee of Ministers (19.01.2011), <https://wcd.coe.int> [dostęp: 1.03.2021].

¹⁶ Zob. M. Smętkowski, *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 89-184; S. Malarski, *Regiony i euroregiony – założenia organizacyjne, prawne i administracyjne*, Opole 2003, s. 127.

¹⁷ Dz.U. 1995 Nr 22 poz. 209.

¹⁸ Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607.

¹⁹ Dz.U. 2009 Nr 137 poz. 1121.

- Konwencji w sprawie udziału cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 1992 r.²⁰,
- Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej z 1982 r.²¹

Dokumenty te stanowią podwaliny powszechnej polityki państw europejskich w odniesieniu do samorządu lokalnego i regionalnego, a także współpracy na tym poziomie władzy.

Istotnym środkiem, którymi dysponuje Kongres dla realizacji swoich ustaleń są niewątpliwie wspomniane już zalecenia kierowane do Zgromadzenia Parlamentarnego i Komitetu Ministrów oraz rezolucje adresowane do władz lokalnych i regionalnych Europy.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż Kongres jest jedyną instytucją europejską z mandatem prawnym dającym mu możliwość monitorowania wdrażania Karty Samorządu Lokalnego, a także obserwowania wyborów lokalnych i regionalnych.

Poprzez proces monitoringu Kongres przyczynia się na szczeblu terytorialnym do wypełniania najważniejszych celów Rady Europy, które mają rozwijać demokrację i prawa człowieka na naszym kontynencie. Monitoring stanowi również część trwającego dialogu politycznego na różnych szczeblach władzy w danym państwie.

W kontekście ogólnej reformy Rady Europy i jej ogólnej sytuacji budżetowej zainicjowano reformę Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. Głównym jej celem było bardziej efektywne skoncentrowanie się na działaniach Kongresu, a zwłaszcza na jego roli instytucjonalnej i politycznej w dziedzinie ochrony i promowania demokracji lokalnej i regionalnej w Europie²².

W 2008 r. Kongres rozpoczął wstępne rozmowy na temat metod pracy i roli politycznej. Halvad Skard (Norwegia, SOC) przygotował raport²³ na ten temat, który stanowił przedmiot obrad Stałego Komitetu Zgromadzenia w Brdo (Słowenia) 10 czerwca 2009 r. W wyniku tych prac zbiegła się szeroko zakrojona strategia reform zainicjowanych przez Thöbjorn Jagland, nowego Sekretarza Generalnego Rady Europy w 2009 r. przy wsparciu Komitetu Ministrów.

W marcu 2010 r. na sesji Kongresu postanowiono kontynuować ten proces, powołując współsprawozdawców w sprawie reformy. Zostali nimi Günther Krug (Niemcy, SOC) oraz Ian Micallef, Przewodnicząca Kongresu, która została upoważniona do sporządzenia dwóch sprawozdań, jedno w sprawie przepisów dotyczących

²⁰ ETS nr 144.

²¹ Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 287.

²² Zob. *Reform for a more Political Congress*, http://www.coe.int/t/congress/sessions/20100720-congress-reform/default_en.asp [dostęp: 1.02.2021].

²³ Zob. The Congress/Report CG (19) 25 September 2010, *The reform of the Congress: structure and working methods*, Repporteurs: Halvdan Skard (Norway, SOC) – Günther Kruk (Germany, SOC), [http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG\(19\)5&Language=lanEnglish&Ver=o](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG(19)5&Language=lanEnglish&Ver=o) [dostęp: 1.03.2021].

kontroli stosowania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a drugie w sprawie przepisów regulujących obserwację wyborów lokalnych i regionalnych. Powołano również sprawozdawcę (Jean-Clude Frécon, Francja, SOC), którego zadanie miało polegać na przygotowaniu raportu dotyczącego budżetu Kongresu na rok 2011²⁴.

Podczas gdy Kongres dążył do przygotowania własnej reformy, Thobjørn Jagland został wybrany Sekretarzem Generalnym Rady Europy. W pierwszych dniach sprawowania swojej funkcji rzucił szeroki plan reform dla RE, przy silnym wsparciu Komitetu Ministrów. Reforma miała na celu dokładną rewitalizację RE jako organu politycznego i innowacyjnej organizacji poprzez skoncentrowanie jej działalności na projektach, które zapewnią najwyższą wartość dodaną i przewagę w tych obszarach, w których inni nie wykazują się skutecznością²⁵.

W efekcie prac zostało zatwierdzonych pięć raportów dotyczących różnych aspektów funkcjonowania Kongresu: reformy struktur²⁶, działalności i metod pracy, procedury monitorowania stosowania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, strategii i zasad obserwacji wyborów lokalnych i regionalnych, priorytetów na lata 2011-2012²⁷ (następnie potwierdzono to w priorytetach na lata 2013-2016), a także zasobów i budżetu na rok 2011²⁸.

W celu poprawy jakości swojego systemu monitorującego, Kongres postanowił dokonywać bardziej szczegółowych kontroli w państwach członkowskich. W związku z tym ustanowiono nowe przepisy dotyczące monitorowania, które zakładają bardziej systematyczne i regularne kontrole oraz ściślejsze ramy w sprawie trybu powołania oraz gwarancji bezstronności obserwatorów²⁹.

W 2010 r. dokonano reformy statutu Kongresu, w wyniku której zmieniono strukturę, metody pracy i zadania komisji stałych Kongresu³⁰. Miało to na celu zarówno zwiększyć widoczność i skuteczność działań Kongresu, jak i skupić jego działania na głównej misji – promocji i ochronie lokalnych i regionalnych demokracji w Europie.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Zob. The Congress/ Congress Reform, *The reform of the Congress (Rapporteurs: Halvdan Skard, Norway (L, SOC), Günther Krug, Germany (R, SOC)) – Consultation document containing resolution and explanatory memorandum amended following standing committee discussions*, 30 June 2009.

²⁶ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Report CG(19)4, *The Reform of the Congress: structure and working methods* – Bureau of the Congress, Rapporteurs: Halvdan Skard (Norway, L, SOC1) – Günther Kruk (Germany, R, SOC).

²⁷ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Resolution 304 (2010), *Priorities of the Congress for 2011-2012*, Strasbourg, 18 June 2010.

²⁸ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Recommendation 289 (2010), *The resources of the Congress and its 2011 budget*, Strasbourg, 18 June 2010.

²⁹ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Resolution 306 (2010), *Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress*, Strasbourg, 18 June 2010.

³⁰ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Recommendation 290 (2010), *The Reform of the Congress: structure and working methods*, 27 October 2010.

Struktura Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy składa się z dwóch izb: Izby Władz Lokalnych (Chamber of Local Authorities) i Izby Regionów (Chamber of Regions). Do prezydium Kongresu należy koordynacja prac obu izb i podział między nie problemów do rozpatrzenia. Dwuizbowe zgromadzenie składa się łącznie z 324 przedstawicieli i takiej samej liczby zastępców (stan na 9.12.2016). Kongres ma taką samą liczbę delegatów i ich zastępców, co Zgromadzenie Parlamentarne³¹. Na Polskę przypada 12 miejsc (i 12 miejsc dla zastępców członków)³². Reprezentanci są rekomendowani przez polskie organizacje samorządu terytorialnego – Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich, Unię Metropolii Polskich, Unię Miasteczek Polskich. Skład delegacji jest odnawiany co dwa lata³³.

Wybór członków Kongresu następuje na podstawie procedur ustalonych w każdym z państw członkowskich RE. Przy wyborze bierze się jednak pod uwagę pewne obowiązkowe wymogi. Po pierwsze: reprezentanci muszą posiadać mandat pochodzący z wyborów regionalnych lub lokalnych (pośrednich lub bezpośrednich). Po drugie: skład delegacji powinien proporcjonalnie odzwierciedlać poszczególne części kraju oraz wszystkie szczeble samorządu terytorialnego. Swoich przedstawicieli powinny mieć główne opcje polityczne reprezentowane we władzach lokalnych i regionalnych. Ponadto w składzie delegacji muszą znaleźć się zarówno kobiety, jak i mężczyźni (w 2008 r. wprowadzono wymóg co najmniej 30% kobiet w składzie delegacji)³⁴. Każdy rząd informuje o swojej procedurze Sekretarza Generalnego Rady Europy. Procedura ta jest zatwierdzana przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, zgodnie z zasadami zawartymi w jego regulaminie wewnętrznym³⁵.

Każde państwo członkowskie, notyfikując skład swojej delegacji Sekretarzowi Generalnemu, wskazuje, którzy przedstawiciele i zastępcy są członkami Izby Władz Lokalnych, a którzy są członkami Izby Regionów³⁶.

Po każdym wyznaczeniu członków delegacji, Prezydium weryfikuje listy uwierzytelniające. Po ich zbadaniu przez prezydium następuje głosowanie odbywające się podczas obrad CLRAE albo – jeśli ich wyznaczenie nastąpiło w innym cza-

³¹ Zob. J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Wrocław 2002, s. 32.

³² Zob. *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych*, www.strasburge.msz.gov.pl/pl/o_re/organy_re/kongres/ [dostęp: 1.03.2021].

³³ M.A. Kamiński, *op. cit.*, s. 36-37.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *op. cit.*, s. 186.

³⁶ *Ibidem*.

sie – w Komitecie Stałym. Odmowa zaakceptowania listów uwierzytelniających członka może rodzić różne skutki, poczynając od odmowy wypłaty diety dziennej do natychmiastowego wykluczenia.

W charakterze gości specjalnych i obserwatorów zapraszane są oficjalne delegacje organizacji europejskich i niektórych krajów niebędących członkami Rady Europy³⁷.

Status obserwatora w Kongresie mają również międzynarodowe stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych o statusie konsultacyjnym przy Radzie Europy. Status obserwatora może być również udzielony innym stowarzyszeniom na podstawie wniosku do Stałego Komitetu Kongresu. Status ten daje im prawo do uczestniczenia w pracach Kongresu, przedstawiania protokołów i uwag na temat zagadnień omawianych na posiedzeniach plenarnych, ale nie do głosowania. Jeden lub więcej przedstawicieli organizacji dysponujących statusem obserwatora mogą być zapraszani do udziału w posiedzeniach Stałego Komitetu, Prezydium, komisji statutowych lub grup roboczych *ad hoc*³⁸.

Każda delegacja narodowa powinna odzwierciedlać równowagę sił politycznych. Obecnie członkowie Kongresu są podzieleni pomiędzy cztery grupy polityczne:

- EPP-CCE (*Group European People's Party*);
- SOC (*Socialist Group*);
- ILDG (*Independent and Liberal Democrat Group*);
- ECR (*European Conservatives & Reformists Group*)

oraz dwie grupy, w których przynależność polityczna nie została podana³⁹.

Pracami Kongresu kieruje Przewodniczący wybierany przez obie Izby w głosowaniu tajnym na dwuletnią kadencję. Reprezentuje on Kongres w relacjach z organami Rady Europy oraz innymi organizacjami międzynarodowymi⁴⁰.

Przewodniczący Kongresu zapewnia, że decyzje podjęte przez CLRAE są realizowane. Reaguje on w imieniu Kongresu na bieżące wydarzenia oraz przedstawia jego działalność i teksty przyjęte przez Zgromadzenie Parlamentarne, a także Komitet Ministrów RE⁴¹.

Obie Izby w głosowaniu tajnym wybierają swoje prezydium w składzie: przewodniczący, czterech wiceprzewodniczących oraz czterech członków. Żaden członek

³⁷ Lista organizacji ze statusem obserwatora przy Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych, http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-obs_en.asp?mytabsmenu=4.asp [dostęp: 1.03.2021].

³⁸ Zob. *Observers*, http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-obs_en.asp?mytabsmenu=4.asp [dostęp: 1.03.2021].

³⁹ Zob. *Ensuring a political balance within the Congress*, http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents_en.htm [dostęp: 1.03.2021].

⁴⁰ 14 października 2014 r. na dwuletnią kadencję Przewodniczącego został wybrany Francuz Jean-Claude Frécon, http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents_fr.htm [dostęp: 1.03.2021].

⁴¹ *Ibidem*.

Izby nie może być kandydatem na przewodniczącego Izby, chyba że został on/ona nominowany na piśmie przez co najmniej dziesięciu członków posiedzenia z pełnym poparciem w Izbie i co najmniej czterech delegacji krajowych. Kandydatury należy zgłaszać do Sekretarza Wykonawczego Izby, najpóźniej dwie godziny przed rozpoczęciem pierwszego posiedzenia Izby. Połączone prezydium tworzą prezydium CLRAE (na czele z przewodniczącym Kongresu). Rolą Prezydium jest m.in. koordynacja prac Kongresu, przygotowanie jego budżetu, a także misji obserwacyjnych na wybory samorządowe. Decyduje również o podziale miejsc w poszczególnych komisjach, jak również może przygotowywać raporty i przedkładać je pod obrady Kongresu⁴².

Działalność Kongresu pomiędzy sesjami plenarnymi wspiera Komitet Stały. Jest on organem wewnętrznym CLRAE odpowiedzialnym za ciągłość pracy izb. W jego skład wchodzi członkowie prezydium oraz przewodniczący delegacji krajowych. Przewodniczący komisji i szefowie grup politycznych uczestniczą w pracach Komitetu Stałego bez prawa głosu⁴³.

W 2010 r. wraz z reformą statutu CLRAE zmieniono również strukturę, metody pracy i zadania komisji stałych Kongresu. Obecnie funkcjonują tylko trzy komisje:

- Komisja Monitoringowa (*Monitoring Committee*), której zadaniem jest monitorowanie stosowania postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w krajach członkowskich. Przygotowuje ona raporty na temat stanu demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich;
- Komisja Zarządzania (*Governance Committee*), do której kompetencji należą sprawy związane ze statutowymi uprawnieniami CLRAE w takich obszarach jak zarządzanie instytucjonalne, współpraca transgraniczna i międzyregionalna, finanse publiczne, e-demokracja;
- Komisja do Spraw Bieżących (*Current Affairs Committee*), która bada z punktu widzenia podstawowych wartości Rady Europy rolę władz lokalnych i regionalnych w takich dziedzinach jak m.in.: edukacja, kultura, zrównoważony rozwój. Dokonuje również analizy wyzwań stojących przed samorządem terytorialnym⁴⁴.

W ramach Kongresu funkcjonuje także grupa niezależnych ekspertów w sprawie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego skupiająca specjalistów z dziedziny prawa, finansów oraz polityki zajmujących się zagadnieniami samorządu terytorialnego. Ich podstawowym zadaniem jest niesienie pomocy prawnej organom Kongresu, a zwłaszcza wspomaganie pracy trzech komisji Kongresu.

⁴² M.A. Kamiński, *op. cit.*, s. 38.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Zob. *Committees*, http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-obs_en.asp?mytab-smenu=4 [dostęp: 1.03.2021].

Każda z delegacji narodowych wybiera własną sekretarkę/sekretarza, podobnie jak przewodniczący delegacji. Sekretarz jest szczególnym pośrednikiem dla Sekretariatu Kongresu. On lub ona odgrywa kluczową rolę w wymianie informacji, zwłaszcza gdy delegacje krajowe dążą do odnowienia składu co dwa lata po wyborach lokalnych lub regionalnych.

Sekretarki/sekretarze delegacji oferują również pomoc i doradzają członkom, a także działają jako mediatorzy dla członków uczestniczących w pracach Kongresu w trakcie sesji, w komisjach, na konferencjach, w grupach roboczych, podczas misji obserwacyjnych wyborów itp.

Zasadniczą rolę odgrywa biuro CLRAE. Jest ono organem politycznym i wykonawczym. Odpowiada ono bowiem za przygotowanie propozycji dotyczących polityki ogólnej Kongresu, budżetu oraz lokalnych i regionalnych misji monitoringowych, jak również lokalnych misji obserwacyjnych wyborów. W jego skład wchodzi Prezes Kongresu i prezydium obu Izb. Ponadto przewodniczący grup politycznych i przewodniczący komisji mogą zostać zaproszeni do wzięcia udziału w posiedzeniach Prezydium Kongresu bez prawa głosu. Jego zadaniem jest nadzorowanie pracy Kongresu, w czasie gdy zarówno Komitet Stały, jak i Kongres nie uczestniczą w spotkaniach⁴⁵.

Biuro jest także odpowiedzialne za przygotowania do sesji Kongresu, jak również za koordynację prac izb i komisji statutowych. Tworzy ono porządek obrad każdej sesji, który ma prawo aktualizować w zależności od nowych elementów mających być przedmiotem debaty na forum Kongresu. Może ono przygotowywać raporty oraz je przedstawiać. Biuro dokonuje także aktualizacji podziału mandatów pełnoprawnych członków w komisjach statutowych, jak również listy krajów, które wysyłają swoich przedstawicieli do Izby Regionów w wyłącznie doradczym charakterze⁴⁶.

Biuro Kongresu rozpatruje także wszystkie wnioski o wydanie opinii przedstawionej przez Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne, wszystkie wnioski przedstawione przez członków organów Kongresu, wszystkie propozycje przedstawione przez komisje, a także wszystkie memoranda złożone przez delegacje gości specjalnych i organizacji korzystających ze statusu obserwatora w Kongresie. Biuro decyduje o tym, czy skierować je do komisji lub komitetów izb z prośbą o udzielenie informacji lub wyjątkowo do utworzenia grupy roboczej. Może również podjąć decyzję o niepodejmowaniu dalszych działań⁴⁷.

⁴⁵ Zob. *The Bureau ensures that the work of the Congress continues between sessions*, http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents_en.htm [dostęp: 1.03.2021].

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Zob. artykuł 42,7 regulaminu Kongresu.

Zgodnie z ogólną zasadą posiedzenia Prezydium odbywają się przy drzwiach zamkniętych. Biuro Kongresu może jednak podjąć decyzję o zaproszeniu obserwatorów na wybrane lub wszystkie spotkania, a także wystosować zaproszenie z prośbą o głos doradczy skierowane do przewodniczących grup politycznych, komisji statutowych i grup roboczych oraz sprawozdawców jednej z komisji statutowych i/lub grupy roboczej.

Działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy

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

Rada Europy zawsze stała na stanowisku, że demokracja na szczeblu lokalnym i regionalnym odgrywa nadrzędną rolę. Ostatecznie wolność jest kwestią zarówno lokalną, jak i państwową. Samorządy lokalne muszą spełniać potrzeby wszystkich Europejczyków⁴⁸. Dlatego w kompetencji Kongresu leży w szczególności promocja rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie, jak również umacnianie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej⁴⁹. W tym celu Kongres może występować z zaleceniami tak do Komitetu Ministrów, jak i do Zgromadzenia Parlamentarnego⁵⁰.

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

Kongres zajmuje się zagadnieniami politycznymi i społecznymi, jakie pojawiają się przed władzami lokalnymi i regionalnymi, w szczególności autonomią lokalną i regionalną, rozwojem miast i wsi, ochroną środowiska naturalnego, kulturą, edukacją, służbami socjalnymi i zdrowiem⁵¹. Dlatego stanowi forum, na którym lokalni i regionalni przedstawiciele mogą omawiać wspólne problemy oraz dzielić się doświadczeniami⁵².

⁴⁸ Zob. G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 42.

⁴⁹ Por. A. Mirosławska, *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju regionalnego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2000, nr 6, s. 43–55.

⁵⁰ Zob. H. Izdebski, *Rada Europy: organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996, s. 57.

⁵¹ Zob. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 19.

⁵² Zob. M.E. Kamińska, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3, s. 85–102.

W każdym przypadku pojawienia się poważnych problemów w funkcjonowaniu demokracji lokalnej lub regionalnej Kongres doradza Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy, a także współpracuje ściśle z organizacjami krajowymi i międzynarodowymi⁵³.

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

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

- podejmowanie działań w celu zapewnienia udziału społeczności lokalnych i regionalnych w realizacji idei zjednoczonej Europy;
- przedkładanie Komitetowi Ministrów RE propozycji promujących samorządność lokalną i regionalną;
- promowanie zagranicznej współpracy społeczności lokalnych i regionalnych;
- ścisła współpraca z Komitetem Regionów Unii Europejskiej w celu zapewnienia komplementarności ich działania⁵⁴.

Ponadto do zadań Kongresu należy m.in.: analiza i sporządzanie raportów na temat stanu demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich o państwach kandydujących, opartych na standardach zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz obserwacjach wyborów samorządowych (lokalnych i regionalnych).

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

CLRAE odbywa coroczne sesje zwyczajne w Strasburgu. Uczestniczą w nich delegacje z upoważnionych organizacji europejskich reprezentujących samorządy lokalne i regionalne z państw członkowskich Rady Europy. Za zgodą Kongresu lub jego organów w posiedzeniach mogą również brać udział delegacje władz lokalnych i regionalnych z państw niebędących członkami, które korzystają ze statusu „honorowego gościa” przy Zgromadzeniu Parlamentarnym, jak również obserwatorzy

⁵³ M.A. Kamiński, *op. cit.*, s. 39.

⁵⁴ Statutory Resolution CM/Res(2011)2, Adopted by the Committee of Ministers, <http://wcd.coe.int> [dostęp: 1.03.2021].

reprezentujący europejskie organizacje władz lokalnych i regionalnych. Kongres organizuje swoje prace w dwóch izbach: Izbie Władz Lokalnych i Izbie Regionów. Każda z nich dysponuje liczbą miejsc równą liczbie miejsc w Kongresie. Sesje Izby odbywają się bezpośrednio przed sesjami plenarnymi Kongresu lub po nich⁵⁵. Komitet Stały zapewnia ciągłość prac pomiędzy sesjami plenarnymi.

W celu zapewnienia większej skuteczności i elastyczności prac, CLRAE oraz obie izby mogą tworzyć małe grupy robocze *ad hoc*, aby przeanalizować niektóre problemy. Szefowi Sekretariatu Kongresu, odpowiedzialnemu za zarządzanie bieżącymi sprawami, pomagają funkcjonariusze Rady Europy⁵⁶.

Po rozdzieleniu problemów między obie izby i komitety statutowe zgodnie z Prezydium izby, do której należy dany zakres odpowiedzialności, można utworzyć w drodze wyjątku grupę roboczą *ad hoc* składającą się z ograniczonej liczby członków – maksymalnie jedenastu, wyposażoną w szczegółowy mandat, do którego należy przygotowanie raportu, organizacja konferencji, monitorowanie projektów współpracy lub określonej działalności międzyrządowej Rady Europy. Jeśli określone zagadnienie należy równocześnie do kompetencji obu izb, Prezydium Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy może utworzyć, w drodze wyjątku, grupę roboczą *ad hoc* wspólną dla obu izb⁵⁷.

Zasadnicze prace nad dokumentami i inicjatywami Kongresu odbywają się w grupach roboczych. Dla przykładu Grupa niezależnych ekspertów do spraw Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego skupia kompetentnych ekspertów w dziedzinach prawnych, politycznych lub finansowych, specjalizujących się w zagadnieniach dotyczących demokracji lokalnej i regionalnej. Grupa pomaga trzem komisjom statutowym wykonywać swoje zadania na mocy Statutu, w szczególności w zakresie opracowywania sprawozdań na temat sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej w przypadku państw, które są przedmiotem działań podejmowanych w następstwie przyjęcia Karty. W tym sensie podstawowym zadaniem grup jest zapewnienie pomocy prawnej Kongresowi w jego misji politycznej⁵⁸. Od początku istnienia CLRAE liczba i skład grup roboczych ulegały częstym zmianom. Przykładowo wcześniej działało dwadzieścia sześć wyspecjalizowanych grup skupionych w cztery kategorie: podlegających Izbie Władz Lokalnych, Izbie Regionów, obu Izbom lub będących tzw. bliźniaczymi grupami roboczymi.

Za sprawą misji obserwacyjnych (monitoringowych) CLRAE odbywa wizyty kontrolne we wszystkich państwach członkowskich RE, dokonując przeglądu

⁵⁵ Zob. F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *op. cit.*, s. 85.

⁵⁶ Zob. J. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 32.

⁵⁷ Zob. F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *op. cit.*, s. 188.

⁵⁸ Zob. *Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government*, http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents_en.htm [dostęp: 1.03.2021].

przestrzegania zasad zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego⁵⁹. Jednym z priorytetów działalności Kongresu jest również obserwacja wyborów lokalnych. Działalność ta jest uzupełnieniem politycznego monitorowania Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, która stanowi fundament demokracji lokalnej w Europie⁶⁰.

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

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

Kongres przeprowadza również konsultacje np. wśród organizacji reprezentujących europejskie regiony górskie oraz jest współorganizatorem licznych konferencji⁶¹.

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

Równie istotną rolę odgrywa także współpraca Kongresu z władzami lokalnymi i regionalnymi państw członkowskich Rady Europy. Kongres w tym celu prowadzi konstruktywny dialog z rządami państw członkowskich i zachęca je do szerszego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w proces decyzyjny oraz ocenia przestrzeganie zasady subsydiarności⁶².

Współpraca ta wymaga, aby instytucje i formy działania w państwach członkowskich odpowiadały tym samym zasadom i kryteriom. Według Jerzego Regulskiego celowi temu służą konwencje Rady Europy, a w dziedzinie demokracji lokalnej przede wszystkim Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Zbiór zasad tam zawartych jest wytyczną wskazującą zasady ustrojowe, które każdy z krajów powinien spełniać, aby mógł mówić, że jego ustroj jest demokratyczny i zdecentralizowany⁶³.

⁵⁹ Zob. M.A. Kamiński, *op. cit.*, s. 41.

⁶⁰ Zob. K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015, s. 117.

⁶¹ Zob. J. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 33.

⁶² Zob. H. Klebes, *Subsydiarność w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 54-55.

⁶³ J. Regulski, *op. cit.*, s. 265.

Podstawą tej współpracy jest niewątpliwie próba zapewnienia przez Kongres uczestnictwa władz lokalnych i regionalnych w procesie unifikacji europejskiej, a także w pracach Rady Europy. Przejawia się ona w promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie, jak również umacnianiu współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. W tym celu Kongres ma prawo występować z zaleceniami do Komitetu Ministrów, jak i do Zgromadzenia Parlamentarnego.

W literaturze podkreśla się, iż dążeniem Kongresu jest odgrywanie wewnątrz Rady Europy, równoległe do Zgromadzenia Parlamentarnego, roli „izby wyższej” czy też, inaczej mówiąc, senatu reprezentującego w równym stopniu wszystkie regiony europejskie. Jednocześnie wewnątrz Kongresu istnieją tendencje do nadania większej wagi regionom instytucjonalnie silniejszym, cieszącym się większą autonomią i zakresem kompetencji⁶⁴.

W rozumieniu Kongresu władze regionalne z wyjątkiem uzasadnionej interwencji państwa powinny dysponować własnymi kompetencjami, swobodą podejmowania decyzji, demokratycznymi strukturami, jak również odpowiednim personelem i środkami finansowymi⁶⁵.

Władze lokalne i regionalne stanowią zatem ważną część demokratycznego układu w Europie. Stąd tak duże zainteresowanie ze strony Rady Europy, która przecież stoi na straży demokracji i praw człowieka. Według Rady Europy region powinien cieszyć się gwarancją samorządności, najlepiej zawartą w normach konstytucyjnych i, dzięki radzie pochodzącej z bezpośrednich wyborów oraz organom wykonawczym przed nią odpowiedzialnych, być w stanie zajmować się znaczną częścią spraw publicznych. Powinien sam decydować o swojej strukturze zarządzania, podlegać ingerencji innych władz wyłącznie w celu zapewnienia poszanowania prawa, mieć własne odpowiednie środki do dyspozycji w ramach swojego zakresu odpowiedzialności, wolności zrzeszania się i odwoływania się do sądu⁶⁶.

CLRAE wielokrotnie w swoich sprawozdaniach podkreślał, iż wybrani przedstawiciele podejmują decyzje blisko osób, które reprezentują. Jednak mimo iż sektor posiada swoją własną demokratyczną prawowitość, działa w obrębie ram państwowych, jak również w ogólnym kontekście gospodarczym. Stoi przed dużymi wyzwaniami, w momencie gdy rosnące zapotrzebowania społeczne na większą liczbę lepszych usług napotykać na duże i ograniczenia zasobów – co może nasilać zjawisko kryzysu gospodarczego. Te napięcia mają bezpośredni wpływ na dostawców usług – pracowników.

⁶⁴ Zob. A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7-8, s. 48.

⁶⁵ J. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 33.

⁶⁶ Zob. A. Balcerowska, *op. cit.*, s. 49.

W konkluzji należy podkreślić, iż Kongres jest ważną siłą napędową w promowaniu koncepcji, że władze lokalne i regionalne powinny mieć uprawnienia, w ramach odpowiedniego ustawodawstwa krajowego, do zarządzania swoimi własnymi sprawami. W tym zakresie Kongres wywierał także wpływ na rozwój nowych krajów członkowskich z Europy Centralnej i Wschodniej oraz tych, które oczekują na członkostwo w Radzie. W istocie program LODE (Lokalna Demokracja) uznaje się za odnoszący godne uwagi sukcesy⁶⁷.

Uwagi końcowe

Paradoks współczesnych państw polega na tym, że są zbyt małe, by sprostać globalnym problemom i jednocześnie zbyt duże, by skutecznie rozwiązywać sprawy lokalne⁶⁸. Dlatego wkład CLRAE w opracowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego czy też prowadzenie regularnych misji obserwacyjnych dotyczących przestrzegania Karty i permanentny dialog z rządami państw członkowskich Rady Europy w sprawach samorządu terytorialnego dodatkowo wzmocniają pozycję władz lokalnych oraz regionalnych w Europie i pomagają przy tym opracować odpowiednią strategię w kierunku osiągnięcia odpowiedniego poziomu rozwoju gospodarczego.

CLRAE należy niewątpliwie uznać za podstawową platformę współpracy władz lokalnych i regionalnych w integrującej się Europie. Jego działania przyczyniają się również do ożywienia współpracy regionalnej i transgranicznej na rzecz pokoju, tolerancji i zrównoważonego rozwoju⁶⁹.

Literatura

- Balcerowska A., *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7-8.
 Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy: w stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Warszawa 2006.
 Błaszczuk A., *Nowa jakość europejskiej samorządności lokalnej*, „Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi” 2001, nr 8.
 Fic D., Fic M., *Instytucjonalizacja internacjonalizacji współpracy regionów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 786.
 Izdebski H., *Rada Europy: organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996.

⁶⁷ Zob. H. Klebes, *Zasada subsydiarności w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 54.

⁶⁸ Por. A. Błaszczuk, *Nowa jakość europejskiej samorządności lokalnej*, „Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi” 2001, nr 8, s. 119-137.

⁶⁹ Zob. J. Szymański, *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, z. 9, s. 101.

- Jaskiernia J., *Regionalizm jako wartość w systemach aksjologicznych Rady Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Regiony Europy. Uwarunkowania, wyzwania, perspektywy rozwoju*, red. A. Stępień-Kuczyńska, K. Doświad-Borysiak, R. Łoś, Toruń 2009.
- Kaczmarek J., *Rada Europy*, Wrocław 2002.
- Kamińska M.E., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3.
- Kamiński M.A., *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12.
- Kapuśniak T., *Region Europy Zachodniej*, [w:] *Regiony w stosunkach międzynarodowych*, red. I. Topolski, Lublin 2009.
- Klebes H., *Subsydiarność w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996.
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Malarski S., *Regiony i euroregiony – założenia organizacyjne, prawne i administracyjne*, Opole 2003.
- Mirowska A., *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju regionalnego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2000, nr 6.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000.
- Regulski J., *Budowa demokracji lokalnej*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Warszawa 2002.
- Smętkowski M., *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*, Warszawa 2013.
- Spryszak K., *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015.
- Szewe T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz-Katowice 2006.
- Szewe T., *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2.
- Szymański J., *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, z. 9.
- Wendt J., *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4.