

36. SESJA

Demokracja lokalna i regionalna w Polsce

Zalecenie 431 (2019)¹

1. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy odnosi się do:

a. Artykułu 2, ustępu 1.b, Rezolucji Komitetu Ministrów CM/Res(2015)9 dotyczącej Kongresu, stwierdzającego, że jednym z celów Kongresu jest „przedkładanie Komitetowi Ministrów propozycji na rzecz promowania demokracji lokalnej i regionalnej”;

b. Artykułu 2, ustępu 3, Rezolucji Komitetu Ministrów CM/Res(2015)9 dotyczącej Kongresu, stwierdzającego, że „Kongres powinien regularnie sporządzać sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów w sprawie sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej we wszystkich państwach członkowskich oraz w państwach aplikujących o członkostwo w Radzie Europy, powinien też zapewnić w szczególności implementację zasad Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego”;

c. Rozdziału XVII Zasad i Procedur Kongresu w zakresie organizacji monitoringu;

d. Wytucznych dotyczących udziału obywateli w politycznym procesie podejmowania decyzji przyjętych przez Komitet Ministrów w dniu 27 września 2017 r.;

e. Zalecenia Komitetu Ministrów CM/Rec(2018)4 skierowanego do państw członkowskich w sprawie udziału obywateli w lokalnym życiu publicznym, przyjętego w dniu 21 marca 2018 r.;

f. załączonego memorandum wyjaśniającego w sprawie demokracji lokalnej i regionalnej w Polsce.

2. Kongres wskazuje na to, że:

a. Polska dołączyła do Rady Europy w dniu 26 listopada 1991 r., podpisała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (ETS No. 122, dalej „Karta”) w dniu 19 lutego 1993 r. oraz ratyfikowała ją w pełni w dniu 22 listopada 1993 r. Karta weszła życie dnia 1 marca 1994 r.;

b. Komisja ds. Honorowania Obowiązków i Zobowiązań Państw-Stron Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej Komisja Monitorująca) zdecydowała o zbadaniu sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej w Polsce. Poinstruowała Pana Davida BARO RIBA, Andora (L, NI-NR) oraz Pana Pascala MANGIN, Francja (R, EPP/CCE) w zakresie ich zadania polegającego na sporządzeniu i przedłożeniu Kongresowi raportu w sprawie demokracji lokalnej i regionalnej w Polsce. Delegacji towarzyszyła Prof. Tania GROPPi, członek Grupy Niezależnych Ekspertów do spraw Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz Sekretariat Kongresu;

c. Wizyta monitoringowa odbyła się w dniach 5 - 7 czerwca 2018 r. Podczas wizyty delegacja Kongresu spotkała się z przedstawicielami różnych instytucji wszystkich szczebli rządowych. Szczegółowy program wizyty jest załączony do niniejszego dokumentu;

d. Sprawozdawcy chcieliby podziękować Stałemu Przedstawicielstwu Polski przy Radzie Europy oraz wszystkim tym, z którymi spotkali się w trakcie wizyty.

3. Kongres z satysfakcją zauważa, iż w Polsce:

a. zasada samorządu lokalnego jest wyraźnie uznana przez konstytucję;

b. Karta korzysta ze statusu quasi-konstytucyjnego;

c. władze lokalne dysponują wolnością zrzeszania się w celu obrony swoich interesów;

¹ Poddane debacie i przyjęte przez Kongres w dniu 2 kwietnia 2019 r., podczas 1. posiedzenia (zobacz dokument CG36(2019)13, memorandum wyjaśniające), sprawozdawcy: David BARO RIBA, Andora (L, NR) oraz Pascal MANGIN, Francja (R, EPP/CCE).

d. stolica ma specjalny status.

4. Kongres wyraża swoje zaniepokojenie następującymi kwestiami:

a. poziom autonomii władz lokalnych uległ erozji z powodu ponownej centralizacji kilku kompetencji wcześniej scedowanych na nie (Artykuły 3.1, 4.2-4.5);

b. liczne ingerencje władz państwowych w lokalne, niezależne funkcje umniejszają nadanie władzom lokalnym pełnych i wyłącznych uprawnień (Artykuł 4.4);

c. władze lokalne nie mają swobody w wykonywaniu delegowanych funkcji, co stanowi konsekwencję szczegółowych regulacji państwa dotyczących tych delegowanych zadań (Artykuł 4.5);

d. chociaż Wspólny Komitet stanowi odpowiednie ramy prawne dla konsultacji, niedawną tendencją jest ominięcie tego mechanizmu, co czyni go nieskutecznym (Artykuły 4.6, 9.6);

e. nadzór nad władzami lokalnymi, prowadzony przez przedstawicieli rządu, jest coraz częściej nadużywany i nie może być uważany za proporcjonalny do znaczenia interesów, które ma chronić (Artykuł 8.3);

f. pomimo znaczącego wzrostu ekonomicznego, zasoby finansowe, którymi władze lokalne mogą swobodnie dysponować nie są ani adekwatne, ani współmierne do ich obowiązków, a tendencja do przekazywania obowiązków władzom lokalnym bez przyznawania adekwatnych zasobów finansowych wzrasta (Artykuł 9.1,9.2);

g. władze lokalne nie posiadają wystarczających środków finansowych z lokalnych podatków i opłat, co do których mają możliwość określenia stawki (Artykuł 9.3, 9.4);

h. obniżenie skali kompensaty finansowej dla wybranych lokalnych przedstawicieli pogarsza warunki wykonywania obowiązków na szczeblu lokalnym;

i. wzrastająca liczba państwowych przepisów narzuca władzom lokalnym rygorystyczną wewnętrzną strukturę organizacyjną, ograniczając ich możliwość uwzględnienia lokalnych uwarunkowań i skuteczność administracyjną w organizowaniu własnych służb administracyjnych;

j. spada poziom zaufania władz lokalnych do sądów jeśli chodzi o ochronę ich autonomii, ograniczając tym samym rzeczywiste korzystanie przez władze lokalne z prawa do odwołania się do sądu.

5. W świetle powyższego, Kongres wnosi do Komitetu Ministrów, by zwrócił się do władz Polski o:

a. powrót na ścieżkę decentralizacji i odwrócenie trendu idącego w kierunku ponownego przyznawania państwu kompetencji lokalnych i regionalnych, co ogranicza zakres działania władz lokalnych i jest sprzeczne z polską konstytucyjną tradycją demokratyczną;

b. zapewnienie, że zasada subsydiarności jest stosowana w praktyce przez uznanie pełnych i wyłącznych uprawnień władz lokalnych i przez zredukowanie poziomu ingerencji władz państwowych w niezależne funkcje gmin;

c. unikanie nadmiernego regulowania delegowanych zadań i przez to pozwolenie władzom lokalnym na większą swobodę w dostosowaniu ich wykonywania do lokalnych warunków;

d. przywrócenie rzetelnego procesu konsultacyjnego z władzami lokalnymi, w szczególności poprzez przedkładanie wszystkich projektów ustaw i regulacji Wspólnemu Komitetowi i branie pod rozwagę uwag podmiotów reprezentujących władze lokalne we Wspólnym Komitecie;

e. zapewnienie, by nadzór nad działaniami władz lokalnych był proporcjonalny do wagi interesów, które ma chronić;

f. przyznanie wystarczających zasobów finansowych władzom lokalnym i przestrzeżenie w ten sposób zasady, że zasoby powinny być zgodne z funkcjami oraz zapewnienie, aby przekazywaniu delegowanych kompetencji do poziomu poniżej krajowego towarzyszyło równoczesne przekazywanie środków finansowych;

- g.* umożliwienie władzom lokalnym ustanawiania lokalnych podatków i określania ich wysokości w celu zwiększenia ich zdolności podatkowej;
- h.* zapewnienie by przyjęcie jakiegokolwiek środka mającego wpływ na urząd wybranego przedstawiciela władz lokalnych, w tym na jego wynagrodzenie finansowe, nie wpływało w negatywny sposób na jego zdolności do swobodnego wykonywania jego funkcji;
- i.* powstrzymanie się od przyjmowania licznych regulacji na szczeblu centralnym, które niepotrzebnie usztywniałyby lokalne wewnętrzne struktury administracyjne i czyniły je mniej dostosowanymi do lokalnych warunków;
- j.* działanie zgodne z zaleceniami Komisji Weneckiej, zawartymi w jej opinii na temat sądownictwa w Polsce dla zagwarantowania władzom lokalnym prawa do odwołania się do skutecznego środka i przywrócenia ich zaufania do krajowego systemu sądowego;
- k.* rozważenie podpisania i ratyfikacji Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego o prawie do uczestnictwa w sprawach władz lokalnych (CETS No 207).