

REGIONALNA DEMOKRACJA

Ramy odniesienia Rady Europy



Kongres władz lokalnych i regionalnych
rady europy

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Informacje Ramowe Rady Europy na temat Demokracji Regionalnej

Przedłożone Ministrom ds. Władz Lokalnych i
Regionalnych w Europie,
Utrecht - 16 - 17 listopada 2009

Opracowanie graficzne: Kongres Władz Lokalnych i
Regionalnych Rady Europy
Druk : Rada Europy
Wydanie : Maja 2017

Spis treści

I.	PRZEDMOWA.....	5
II.	OFICJALNY TEKST INFORMACJI RAMOWYCH NA TEMAT DEMOKRACJI REGIONALNEJ.....	9
A.	Wstęp	9
B.	Struktura i zawartość informacji ramowych	14
1.	Architektura regionalna	14
1.1.	Struktura regionalna	14
1.2.	Kompetencje	14
1.3.	Relacje z innymi szczeblami władzy	17
1.4.	Związki z władzami centralnymi	17
1.4.1.	Zaangażowanie w podejmowanie decyzji	17
1.4.2.	Nadzór i delegowanie zadań.....	18
1.4.3.	Lojalność, integralność terytorialna i spójność.....	19
1.5.	Ochrona samorządu regionalnego	20
2.	Organy regionalne i organizacja wewnętrzna (regionalna demokracja).....	21
2.1.	Samoorganizacja.....	21
2.2.	Organy regionalne.....	21
2.3.	Warunki sprawowania urzędu	22
2.4.	Administracja regionalna	23
2.5.	Dobre rządzenie	23
3.	Finansowanie.....	24
3.1.	Zasoby	24
3.2.	Wyrównanie finansowe i transfery.....	25
3.3.	Pożyczki.....	26
4.	Relacje krajowe i międzynarodowe.....	26

III.	KOMENTARZ DO ARTYKUŁÓW.....	28
1.	Architektura regionalna	28
1.1.	Struktura regionalna	28
1.2.	Kompetencje	29
1.3.	Relacje z innymi szczeblami rządu	33
1.4.	Związki z władzami centralnymi	35
1.4.1.	Zaangażowanie w procesy decyzyjne	35
1.4.2.	Nadzór i delegowanie zadań.....	36
1.4.3.	Lojalność, integralność terytorialna i spójność.....	40
1.5.	Ochrona samorządu regionalnego.....	42
2.	Organy regionalne i wewnętrzna organizacja (regionalna demokracja).....	43
2.1.	Samooorganizacja.....	43
2.2.	Organy regionalne.....	44
2.3.	Warunki sprawowania urzędu	46
2.4.	Administracja regionalna	48
2.5.	Dobre rządzenie	50
3.	Finansowanie	52
3.1.	Zasoby	52
3.2.	Wyrównanie finansowe i transfery.....	56
3.3.	Pożyczki.....	59
	RECOMMENDATION 282 (2010).....	63
	REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS.....	67

I. PRZEDMOWA

Władze regionalne w Radzie Europy, bez względu na ich naturę, czy charakter instytucjonalny, będą teraz posiadały informacje i zasady dotyczące ich demokratycznej struktury, organizacji, kompetencji i własnych zasobów, miejsca w państwie oraz relacji z innymi władzami i z obywatelami.

Wszystkie te czynniki będące podporą systemu demokracji terytorialnej, która jest nowoczesna, otwarta, aktywna na różnych szczeblach, wzajemnie solidarna i uczestnicząca, troszcząca się o zrównoważony rozwój i dobro społeczeństwa, zostały teraz zebrane w niniejszym dokumencie zatytułowanym „informacje ramowe Rady Europy na temat demokracji regionalnej”

Demokracja regionalna nie istnieje bez regionalnej autonomii, o której stopniu i charakterystyce decyduje każde państwo w ramach wieloszczeblowego rządzenia, które dzisiaj pojawia się, jako najlepszy sposób pogodzenia demokracji, skuteczności i służenia ludności.

Siła polityczna niniejszego dokumentu i waga informacji, jakie on zawiera nie wynika jedynie z faktu, że jest to tekst, który przyjęła do wiadomości Konferencja Ministrów odpowiedzialnych za władze lokalne i regionalne Rady Europy na sesji w Utrechcie w dniu 16 listopada 2009 r., ale także z faktu, iż jego zawartość czerpie z tzw. zasad

helsińskich i projektu Europejskiej Karty Demokracji Regionalnej przyjętej przez Kongres w 2008 r.

Ten prawdziwy kodeks praw i obowiązków jednostek regionalnych mających na celu pośredniczenie pomiędzy organami rządu centralnego i podstawowym szczeblem (władzą lokalną), ma dwie zasadnicze funkcje.

Pierwsza to służenie, jako źródło inspiracji, gdy kraje zdecydują się na utworzenie lub zreformowanie swoich władz regionalnych.

Druga to służenie za zbiór politycznych zasad, na których może oprzeć się Kongres w kontekście swojego statutowego zadania, jakim jest monitorowanie demokracji regionalnej w krajach członkowskich Rady Europy.

Brak mocy wiążącej, jaką posiada Europejska Karta Samorządu Lokalnego, której nieoficjalnym ekwiwalentem, jak i niezbędnym dopełnieniem są „informacje ramowe Rady Europy na temat demokracji regionalnej”, które, mimo to mają znaczną wartość symboliczną, ponieważ standardy, jakie ucieleśniają posiadają aprobatę ministerialnej konferencji w Utrechcie, Kongresu, Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Regionów UE i szerzej, społeczności regionalnej i jej głównych stowarzyszeń. Jako niewiążący, niniejszy dokument musi być uważany za krok we właściwym kierunku, niemniej

jednak celem pozostaje przyjęcie Europejskiej Karty Demokracji Regionalnej.

Zachowując własną regionalną odmiennność, każdy kraj może przyjąć zawarte w 6 rozdziałach i 55 paragrafach informacji ramowych te zasady, koncepcje i cechy, które uważa za najodpowiedniejsze i najwłaściwsze dla ukształtowania swojej regionalnej praktyki instytucjonalnej i rozwoju wysokiej jakości rządzenia z korzyścią dla swojego społeczeństwa.

Przez swoją elastyczność, wybór alternatyw i skalę regionalnych opcji, jaką oferuje, tekst ten może być używany zarówno w państwach federacyjnych, zregionalizowanych, czy tylko zdecentralizowanych.

Jednakże, jeżeli informacje ramowe mają zostać zastosowane w wiarygodny sposób, z zachowaniem ducha, jaki towarzyszył ich napisaniu, muszą być implementowane wszędzie na podstawie fundamentalnych zasad, jakie zawierają i tak jak jest to ustalone w tekście dotyczącym każdego szczebla demokracji regionalnej, a mianowicie niezawodną legitymację prawną, wystarczającą autonomię, realne możliwości działania, uznanie przez państwo i uznany w nim status, jak również zaangażowanie obywatela.

W celu wprowadzenia w życie i pod ogólną uwagę niniejszych Informacji Ramowych, by dać im siłę i żywotność, wpływ i autorytet, by podkreślić trafność ich

treści, która powinna być akceptowalna dla wszystkich państw członkowskich i tym samym użyteczna dla regionów, Kongres zdecydował, by zaprezentować je w formie, jasnego, prostego dokumentu z ponumerowanymi paragrafami, by ułatwić jego stosowanie.

Komentarz wyjaśniający dotyczący różnych części tekstu został również włączony w celu wyjaśnienia – jak dalece to możliwe – sedna idei stanowiących podstawę dynamiki i potencjału godnej swojej nazwy architektury regionalnej.

Życzenie Kongresu jest takie, by ten tekst, jak rola, którą odgrywała i nadal odgrywa Europejska Karta Samorządu Lokalnego, mógł inspirować tych, którzy mają za zadanie przewodniczyć władzom regionalnym i nimi i zarządzać w 21. wieku, co jest wymagające w zakresie demokracji i jakości rządzenia.

Kongres żywi również nadzieję, iż w tych krajach, gdzie nie istnieje jeszcze regionalny szczebel władzy, niniejszy tekst może zrodzić „regionalne pragnienie” utworzenia tego typu struktury pośredniej, która przybliży do siebie władzę i obywatela.

II. OFICJALNY TEKST INFORMACJI RAMOWYCH NA TEMAT DEMOKRACJI REGIONALNEJ

A. Wstęp

Wzmocnienie demokracji lokalnej i regionalnej i zabezpieczenie poszanowania praw człowieka znajdują się wśród głównych celów Rady Europy, ponieważ właściwe funkcjonowanie demokracji jest jedną z podstaw pokoju i stabilizacji w Europie.

Poprzez swoją różnorodność, władze lokalne i regionalne odzwierciedlają też fakt, iż rozkwitają kluczowe zasady demokracji i publicznego udziału w zarządzaniu żyjącymi środowiskami.

Praca Europejskiego Komitetu ds. Demokracji Lokalnej i Regionalnej (KDLR) i Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy pokazuje, jak ważne jest zaopatrzenie państw członkowskich (bez względu na ich wewnętrzną strukturę) w „informacje ramowe na temat demokracji regionalnej”, by pomóc im w ich rozwoju instytucjonalnym.

W czerwcu 1993 r., Konferencja „Regionalizacja w Europie: Ewolucja i Perspektywy”, która została zorganizowana w Genewie przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na zaproszenie Federacji Szwajcarskiej i Kantonu Genewskiego po raz pierwszy

pokazała zainteresowanie Rady Europy regionami i regionalizacją.

W Zaleceniu 1349(1997), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wyraziło swoje pełne poparcie dla projektu Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego z 1997 r. przygotowanego przez Kongres. Zaleciło, by Komitet Ministrów wykorzystał tę polityczną okazję, jaką daje projekt Karty, angażując Zgromadzenie Parlamentarne i Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w prace, które zostałyby powierzone międzyrządowemu komitetowi ekspertów, tak aby tekst został ukończony przed jego przyjęciem i otwarciem do podpisu.

Na 13. sesji Konferencji Europejskich Ministrów odpowiedzialnych za Rządy Lokalne i Regionalne, która odbyła się w Finlandii w 2002 r., Ministrowie zwrócili się do Komitetu Ministrów o określenie KDRL warunków przygotowania projektów instrumentów prawnych różnego typu biorących pod uwagę wytyczne opracowane podczas Konferencji (zwane dalej „Zasadami Helsińskimi”), wzorowanych na Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL).

Zalecenie Komitetu Ministrów Rec(2004)12 adresowane do państw członkowskich dotyczące procesów reform granic i/lub struktur władz lokalnych i regionalnych daje liczne wskazówki dotyczące ustanawiania, czy zmiany takich jednostek, a w szczególności wskazuje na potrzebę konsultacji pomiędzy organami. Każda reforma musi być

oparta na skutecznym, przejrzystym, odpowiedzialnym i reprezentatywnym dialogu instytucjonalnym. Należy zapewnić publiczny dostęp do informacji, a rezultat dialogu powinien być, jak najszybciej upubliczniony. Jeśli dialog instytucjonalny ma być reprezentatywny, należy do niego zaprosić władze lokalne i regionalne wszystkich szczebli, które mają uprawniony interes w sprawach, którego dialog dotyczy bez względu na ich barwy polityczne. Ważne jest, by wszyscy uczestnicy otrzymali informację w odpowiednim czasie poprzez jasno określone procedury, by rezultat, nawet jeśli nie wiążący, był odpowiednio wzięty pod uwagę w finalnym procesie decyzyjnym i żeby dialog instytucjonalny miał rzeczywiste znaczenie i nie był pozbawiony treści przez równoległe procesy.

Na 14. sesji Konferencji Europejskich Ministrów odpowiedzialnych za Rządy Lokalne i Regionalne w Budapeszcie, Ministrowie poinstruowali KDLR, by stworzył szczegółowy raport o rozwoju, innowacjach i kwestiach, które mają być dyskutowane podczas 15. konferencji w Walencji, jednak Konferencja w Walencji zdecydowała o „zachowaniu kwestii samorządu regionalnego i dalszych prac w tej sferze do przeglądu podczas [jej] następnej konferencji [w Utrechcie, w 2009 r.], by móc poświęcić temu istotnemu aspektowi społeczeństwa demokratycznego taką uwagę, na jaką zasługuje”.

W tym samym czasie Kongres, kontynuując pracę, którą rozpoczął, gdy opracował Europejską Kartę Samorządu

Regionalnego (1997), w 2008 r. wyszedł z propozycją opracowania projektu Europejskiej Karty Demokracji Regionalnej, która jest dołączona do jego Zalecenia 240 (2008).

W 2008 r. działając na podstawie instrukcji otrzymanych w Walencji w 2007 r., KDLR zaproponował Komitetowi Ministrów Rady Europy, że wspólnie z Kongresem opracuje „Informacje ramowe na temat demokracji regionalnej”.

Dokument ten jest kompilacją i syntezą decyzji Ministrów i Kongresu służącą za punkt odniesienia dla każdego rządu chcącego rozpocząć proces regionalizacji, czy reformy swoich struktur lokalnych i regionalnych bez umieszczania swoich źródeł w jakiegokolwiek kolejności.

Opracowane w KDLR, z pomocą przedstawicieli rządów, Kongresu i międzynarodowych organizacji pozarządowych „informacje ramowe” to także środek wykraczający poza Artykuł 13 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego mający na celu pomóc rządów w wyznaczeniu najlepszej możliwej równowagi pomiędzy podziałem kompetencji i obowiązków między różnymi szczeblami władzy.

„Informacje ramowe” muszą także podkreślać zasadę subsydiarności¹, zasadę społecznej i terytorialnej

¹ **Zasada subsydiarności** została stworzona, by zagwarantować, że decyzje są podejmowane tak blisko obywateli, jak tylko to możliwe, przez zapewnienie, że działanie, które zostanie podjęte na wyższym szczeblu jest usprawiedliwione w

spójności¹ i potrzebę solidarności między komponentami suwerennego państwa (czy „federalnej” lojalności)².

Biorą również pod uwagę powstanie – w różnym stopniu w zależności od kraju – koncepcji „interesów regionalnych” obejmujących takie sektory działalności regionalnej, jak kultura i szkolenia, opieka socjalna i zdrowotna, zrównoważony rozwój, konserwacja przyrody, ochrona bioróżnorodności i polityki ekonomiczne.

Kombinacja tych wszystkich zasad i „reguł współżycia” w ramach struktury państwowej stanowi rdzeń zasad demokracji.

świetle istniejących możliwości na szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym. Zasada ta została opracowana po to, by zbliżyć te miejsca, gdzie podejmowane są decyzje do obywateli i zapobiec, by ośrodki władzy były nadmiernie oddalone. Zasada subsydiarności nie wywiera skutku na faktyczne istnienie uprawnienia, ale czyni możliwym określenie, czy istniejące uprawnienie może być wykonywane i wchodzi w grę jedynie w sytuacjach sporów kompetencyjnych.

¹ **Zasada spójności terytorialnej** może zostać zdefiniowana, jako zasada równości pomiędzy obywatelami bez względu na to, gdzie mieszkają: celem spójności terytorialnej jest zapewnienie obywatelom równych warunków w dostępie do służb publicznych i zapewnienie optymalnych warunków w zakresie konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju i polepszenia jakości życia w całym kraju, mając na względzie w szczególności różnorodność sytuacji geograficznych i demograficznych.

² Jednostki (federalne lub regionalne) mogą wykonywać swoje kompetencje niezależnie i nie powinny odpowiadać przed wyższymi i federalnymi władzami, czy też innymi jednostkami za sposób, w jaki je wykonują. Autonomia jednostek stanowiących komponenty państwa może jednakże zagrażać jego strukturze. Zatem wszystkie jednostki muszą przestrzegać „**federalnej lojalności**” i w wykonywaniu swych praw i obowiązków powstrzymać się od podejmowania kroków, które mogłyby zagrażać równowadze całej struktury i zaszkodzić interesom innych jednostek - komponentów.

Jeżeli chodzi o ciała obradujące jednostek regionalnych i co za tym idzie demokratyczną reprezentację, preferuje się wybory bezpośrednie i tajne, choć nie należy wykluczać innych środków wyznaczania członków (np. wybory pośrednie członków ciał reprezentujących jednostkę regionalną).

B. Struktura i zawartość informacji ramowych

1. Architektura regionalna

1.1. Struktura regionalna

1. Władze regionalne to władze terytorialne umiejscowione pomiędzy rządem centralnym a władzami lokalnymi. Co niekoniecznie implikuje stosunek hierarchiczny pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi.

2. Tam, gdzie istnieją władze regionalne, zasada samorządu regionalnego powinna być uznana przez krajowe prawodawstwo i/lub, gdy to właściwe przez konstytucję.

1.2. Kompetencje

3. Samorząd regionalny oznacza kompetencje prawne i zdolność władz regionalnych, w granicach konstytucji i prawa, do regulowania części spraw publicznych i do zarządzania nimi na własną

odpowiedzialność w interesie społeczeństwa regionu i zgodnie z zasadą subsydiarności.

4. Kompetencje regionalne są określone przez konstytucję, prawa regionalne lub o charakterze krajowym. Władze regionalne mają, w granicach prawa i/lub konstytucji, pełną swobodę w wykonywaniu swoich inicjatyw dotyczących jakichkolwiek spraw nie wyłączonych z ich kompetencji i nie przypisanych żadnej innej władzy. Regulacja, czy ograniczenia kompetencji regionalnych są oparte na konstytucji i/lub prawie.

5. Władze regionalne mają uprawnienia decyzyjne i administracyjne w sferach swoich kompetencji. Uprawnienia te pozwalają na przyjmowanie i implementowanie polityk specyficznych dla danego regionu. Uprawnienia decyzyjne mogą obejmować uprawnienia legislacyjne.

6. Dla szczególnych celów i w granicach prawa władzom regionalnym mogą być nadawane kompetencje przez inne władze publiczne.

7. Gdy kompetencje są delegowane do władz regionalnych, mają one swobodę w ich adaptowaniu do warunków regionalnych w ramach ustanowionych przez konstytucję i/lub ustawy.

8. Władze regionalne są odpowiedzialne za promowanie regionalnej kultury i ochronę oraz

powiększanie dziedzictwa kulturowego regionu, w tym języków regionalnych.

9. Regionalny rozwój ekonomiczny konstituuje ważny aspekt regionalnych kompetencji, które mają być wykonywane razem z podmiotami gospodarczymi danego regionu.

10. Władze regionalne pomagają adaptować możliwości edukacyjne i szkoleniowe do wymogów rozwoju zatrudnienia w regionie.

11. Opieka społeczna i zdrowie publiczne znajdują się wśród sfer działania władz regionalnych, które są również odpowiedzialne za promowanie spójności społecznej w regionie.

12. Zrównoważony rozwój terytorium stanowi główny cel jakiegokolwiek działania władz regionalnych oddziałujących na terytorialną organizację regionu.

13. Władze regionalne są odpowiedzialne za ochronę i powiększanie zasobów naturalnych i bioróżnorodności i zapewniają zrównoważony rozwój regionu, mając należyty wzgląd na politykę lokalną, krajową, europejską i międzynarodową w tej kwestii.

1.3. Relacje z innymi szczeblami władzy

14. Relacje pomiędzy władzami regionalnymi a innymi władzami terytorialnymi są regulowane przez zasady samorządu regionalnego ustanowione w niniejszym dokumencie i samorządu lokalnego ustanowione w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz zasadę subsydiarności.

15. Władze regionalne i inne władze terytorialne mogą, w granicach prawa, określać swoje wzajemne relacje i mogą ze sobą współpracować.

16. Władze regionalne współpracują z władzami lokalnymi w dążeniu do celów będących w ogólnym interesie i do odpowiadania na potrzeby obywateli.

17. Władze lokalne są konsultowane, jak dalece to możliwe, we właściwym czasie i we właściwy sposób w procesach planowania i podejmowania decyzji we wszystkich sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą.

1.4. Związki z władzami centralnymi

1.4.1. Zaangażowanie w podejmowanie decyzji

18. Władze regionalne mają prawo, jak to opisano w paragrafach 3.2 i 3.3 poniżej, do zaangażowania w podejmowanie decyzji państwowych dotyczących ich

kompetencji i ważnych interesów, czy też zakresu samorządu regionalnego.

19. Zaangażowanie to jest zapewnione przez reprezentację w organach decyzyjnych i/lub przez konsultacje i dyskusję między państwem i zainteresowanymi władzami regionalnymi. Gdy jest to właściwe, można również zapewnić udział przez konsultacje i dyskusję między władzami państwowymi i organami przedstawicielskimi władz regionalnych.

20. Jak dalece konstytucja i/lub ustawy to umożliwiają, władze regionalne i/lub ich organy przedstawicielskie są reprezentowane lub konsultowane przez odpowiednie organy i/lub procedury w kwestii negocjacji międzynarodowych państwa i implementacji traktatów, które dotyczą ich kompetencji, bądź też zakresu samorządu regionalnego.

1.4.2. Nadzór i delegowanie zadań

21. Jakikolwiek nadzór centralnych władz państwa nad władzami regionalnymi ma zwykle na celu zapewnienie zgodności ich działania z prawem. Jednakże, taki nadzór nad delegowanymi kompetencjami może również zawierać ocenę celowości.

22. Nadzór administracyjny nad władzami regionalnymi może być wykonywany jedynie zgodnie z takimi procedurami i w takich przypadkach, które

przewidują przepisy konstytucji lub ustaw. Taki nadzór jest wykonywany po fakcie i wszelkie środki, jakie zostaną podjęte muszą być proporcjonalne do wagi interesu, który mają w zamierzeniu chronić.

23. Uprawnienie władz krajowych lub federalnych do tymczasowego działania na zasadzie substytucji w miejsce organów regionalnych może być wykonywane jedynie w wyjątkowych przypadkach na podstawie procedur przepisanych w konstytucji lub ustawach. Uprawnienie to jest ograniczone do szczególnych przypadków, w których władze regionalne poważnie zawiodły w wykonywaniu powierzonych im kompetencji i jest wykonywane zgodnie z zasadą proporcjonalności w świetle interesów, które mają być przez nie chronione.

24. Kompetencja do podejmowania decyzji wynikająca z substytucji jest powierzana personelowi działającemu jedynie w interesie zainteresowanej władzy regionalnej, z wyjątkiem przypadku kompetencji delegowanych.

1.4.3. Lojalność, integralność terytorialna i spójność

25. Relacja pomiędzy władzami regionalnymi i rządem centralnym jest oparta na zasadzie wzajemnej lojalności i równej godności i pociąga za sobą poszanowanie jedności, suwerenności i terytorialnej integralności państwa.

26. Samorząd regionalny koniecznie wymaga zgodności z rządami prawa i poszanowania organizacji terytorialnej każdego państwa zarówno w relacjach pomiędzy rządem centralnym i władzami regionalnymi, władzami regionalnymi i innymi władzami terytorialnymi, czy władzami regionalnymi i obywatelami.

27. Władze regionalne podejmą wszelkie odpowiednie środki, by zapewnić wypełnienie zobowiązań wynikających z konstytucji i/lub ustaw.

28. Działalność samorządu regionalnego przyczynia się do celów rządu centralnego: ekonomicznej i społecznej spójności i do działalności rządu centralnego mającej na celu osiągnięcie porównywalnych warunków życiowych i zrównoważonego rozwoju na terytorium kraju w duchu solidarności pomiędzy władzami regionalnymi.

1.5. Ochrona samorządu regionalnego

29. Władze regionalne mogą być przewidziane w konstytucji lub w ustawach. Istnienie regionów od ich utworzenia jest gwarantowane przez konstytucję i/lub ustawy i może zostać odwołane jedynie w taki sam właściwy sposób zmiany konstytucji i/lub ustaw, w jaki je utworzono.

30. Władze regionalne mają prawo do odwołania się do środka sądowego w celu zabezpieczenia wolnego

wykonywania swoich kompetencji i poszanowania zasad samorządu regionalnego zapisanych w prawie krajowym.

31. Granice regionalne nie będą zmieniane bez uprzednich konsultacji z zainteresowanym(i) regionem(ami). Uprzednie konsultacje mogą obejmować referendum.

2. Organy regionalne i organizacja wewnętrzna (regionalna demokracja)

2.1. Samoorganizacja

32. Jeśli konstytucja i/lub ustawy przewidują prawo regionów do decydowania o ich wewnętrznej organizacji, w tym o ich aktach prawnych i instytucjach, to określają to prawo tak szeroko, jak to tylko możliwe.

2.2. Organy regionalne

33. Władze regionalne posiadają zgromadzenie reprezentantów. Jeśli funkcje wykonawcze nie są wykonywane bezpośrednio przez ciało przedstawicielskie, to są one powierzane osobie, bądź ciału odpowiedzialnej/mu za to zgodnie z warunkami i procedurami przepisanyymi prawem. Jeśli organ wykonawczy jest wybrany bezpośrednio przez społeczeństwo, niekoniecznie musi odpowiadać przed zgromadzeniem reprezentantów, ale powinien zdawać mu relację ze swoich działań.

34. Prawa samorządu regionalnego są wykonywane przez zgromadzenia wybrane w wyborach bezpośrednich, wolnych i tajnych. Przepis ten nie wpływa na uciekanie się do zgromadzeń obywateli, referendów, ani innych form bezpośredniego, obywatelskiego udziału, gdy jest to dozwolone przez prawo.

35. Zgromadzenia regionalne są wybierane bezpośrednio w wolnych i tajnych wyborach, opartych na powszechnym prawie do głosowania, bądź w wyborach pośrednich, wybrane przez i złożone z powszechnie wybranych przedstawicieli obieralnych lokalnych władz samorządowych.

2.3. Warunki sprawowania urzędu

36. Warunki sprawowania urzędu przez obieralnych przedstawicieli regionalnych powinny zapewniać swobodne wykonywanie ich funkcji. Powinni mieć oni możliwość otrzymania odpowiedniego wynagrodzenia finansowego i/lub rekompensaty za wydatki poniesione podczas sprawowania danego urzędu, jak również, gdy to odpowiednie, pełną lub częściową rekompensatę za stratę zarobków lub wynagrodzenie za wykonaną pracę i stosowną opiekę społeczną. Członkowie zgromadzenia mają prawo do swobodnego wyrażania się podczas zebrań tego zgromadzenia. Wszelkie funkcje i działania, które uważa się za niezgodne z urzędem przedstawiciela określa prawo.

37. Jeśli jest możliwe nakładanie sankcji na obieralnych przedstawicieli, powinny być one określone prawem, proporcjonalne do wagi interesu, jaki mają w założeniu chronić i być przedmiotem kontroli sądu. Zawieszenie i dymisja mogą być przewidziane jedynie w wyjątkowych przypadkach.

2.4. Administracja regionalna

38. Władze regionalne mają swój własny majątek, administrację i personel.

39. Władze regionalne swobodnie określają wewnętrzną strukturę swojego systemu administracyjnego i swoich organów w ramach określonych przez prawo.

40. Warunki służby personelu władz regionalnych są zgodne z ogólnymi zasadami służby publicznej i pozwalają na zatrudnianie wysoko wykwalifikowanej kadry w oparciu o wartości merytoryczne i kwalifikacje; w tym celu zapewni się odpowiednie możliwości szkoleniowe, wynagrodzenie i możliwości rozwoju kariery.

2.5. Dobre rządy

41. Władze regionalne zachęcają obywateli do wykonywania ich prawa do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi i mają na celu zbliżenie administracji do społeczeństwa.

42. Sprawowanie samorządu regionalnego jest zgodne z zasadami świadomego decydowania i oceny podjętych decyzji, jak również z celami elastyczności, otwartości, przejrzystości, uczestniczenia i odpowiedzialności publicznej.

43. Wykonywanie zadań publicznych na szczeblu regionalnym jest zgodne z zasadami dobrej administracji i dobrej jakości służby publicznej.

3. Finansowanie

3.1. Zasoby

44. Władze regionalne mają do dyspozycji przewidywalne środki, proporcjonalne do ich kompetencji i odpowiedzialności, umożliwiające im skuteczne implementowanie tych kompetencji.

45. Władze regionalne są zdolne do swobodnego dysponowania swoimi zasobami w implementowaniu swoich kompetencji.

46. W implementowaniu swoich kompetencji, władze regionalne mogą polegać szczególnie na własnych środkach, którymi mogą swobodnie dysponować. Zasoby te mogą obejmować regionalne podatki, inne dochody władz regionalnych, stałe części państwowych podatków, nie przeznaczone na określone cele dotacje państwa i obieralnych władz terytorialnych, zgodnie z prawem.

47. Systemy finansowe, na których opierają się zasoby władz lokalnych są wystarczająco zdywersyfikowane o elastycznym charakterze, co pozwala tak dalece, jak tylko to jest praktycznie możliwe na dotrzymanie kroku rzeczywistym zmianom kosztów wykonywania ich zadań.

3.2. Wyrównanie finansowe i transfery

48. Ochrona finansowo słabszych władz regionalnych jest zapewniona przez procedury wyrównania finansowego, czy równoważnych środków, które mają na celu korygowanie skutków nierównej dystrybucji potencjalnych źródeł finansowania i ciężaru finansowego, jaki muszą dźwigać. Takie procedury, czy środki nie powinny mieć skutku w postaci ograniczenia zasobów finansowych władz regionalnych do takiego stopnia, który nie pozwalałby im na swobodne administrowanie.

49. Transfery finansowe dla władz regionalnych są regulowane przez określone zasady oparte na obiektywnych kryteriach związanych z regionalnymi kompetencjami. Jak dalece to możliwe, dotacje dla władz regionalnych nie będą celowe, przeznaczone do finansowania określonych projektów.

50. Transfery finansowe dla władz regionalnych nie ograniczają podstawowej wolności władz regionalnych w

wykonywaniu polityki swobody w implementowaniu ich kompetencji.

51. Transfery finansowe dla władz regionalnych są rządzone regulami określonymi w prawie i oparte na obiektywnych kryteriach związanych z regionalnymi kompetencjami.

52. Każdemu transferowi kompetencji do władz regionalnych towarzyszy transfer odpowiednich zasobów finansowych.

3.3. Pożyczki

53. W celu zaciągania pożyczek na inwestycje kapitałowe, władze regionalne mają dostęp do rynku kapitałowego w granicach prawa.

4. Relacje krajowe i międzynarodowe

54. Władze regionalne są uprawnione do formowania stowarzyszeń i podejmowania działań w ramach współpracy między regionami w sprawach znajdujących się w ramach ich kompetencji i w granicach prawa. Władze regionalne mogą być również członkami międzynarodowych organizacji władz regionalnych.

55. Tak dalece, jak na to pozwala prawo krajowe i/lub europejskie, władze regionalne mają prawo do angażowania się w działalność instytucji europejskich lub

bycia w nich reprezentowanymi przez organy w tym celu ustanowione.

56. Władze regionalne mogą współpracować z władzami terytorialnymi innych krajów w ramach swoich kompetencji i zgodnie z prawem, zobowiązaniami międzynarodowymi i polityką zagraniczną państwa.

III. KOMENTARZ DO ARTYKUŁÓW ⁽¹⁾

1. Architektura regionalna

1.1. Struktura regionalna

1) Zapis ten zawiera „pośrednią” definicję władz regionalnych (bez względu na nazwy, jakie noszą w różnych krajach) polegającą na porównaniu do dwóch zwyczajowych szczebli władz występujących we wszystkich państwach, a mianowicie szczebla centralnego i lokalnego.

W tej środkowej warstwie, pomiędzy warstwą centralną i lokalną, rzeczywiście jest dosyć możliwe współistnienie kilku różnych szczebli władz i logicznie sytuacja taka powinna zmobilizować dany kraj do wyboru, czy w odniesieniu do tych szczebli będzie się odwoływał do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, czy do niniejszych informacji ramowych. Jest również jasne, iż nie jest konieczny hierarchiczny stosunek między władzami lokalnymi i regionalnymi; odpowiada to dynamicznemu podejściu do samorządu lokalnego.

2) W państwach, w których istnieją władze regionalne, w wyjaśnionym powyżej szerokim znaczeniu, zasada autonomii regionalnej, której zarys jest

¹ Dokument przygotowany przez M. Jean-Claude Van Cauwenberghe, eksperta Kongresu ds. regionalizacji

zdefiniowany przez różne koncepcje wyjaśnione w niniejszych Informacjach Ramowych musi się znaleźć w prawie rządzącym tym szczeblem władzy i/lub w tekście konstytucji krajowej.

1.2. Kompetencje

3) Niniejszy paragraf przyjmuje tradycyjną definicję koncepcji autonomii politycznej, czy to na szczeblu lokalnym, czy regionalnym, nie tylko uznając sferę kompetencji, ale również w praktyce, rzeczywiste uprawnienie do regulowania i zarządzania częścią spraw publicznych w granicach konstytucji, prawa i własnej odpowiedzialności.

Etymologicznie słowo „autonomia” pochodzi od greckiego słowa „auto”, co oznacza siebie samego i słowa „nomos”, które oznacza prawo, czy regułę. Zatem w swoim pierwotnym znaczeniu, autonomia to prawo do rządzenia sobą, do ustanawiania swoich własnych reguł, a co za tym idzie słowo „samorząd” w języku polskim.

Jak zauważa Andreas GROSS w sprawozdaniu adresowanym do Zgromadzenia Parlamentarnego, *„Pojęcie „autonomia” jest dwuznaczne, ponieważ może odnosić się do form organizacji od prostej decentralizacji do regionalizmu i federalizmu, tj. reprezentuje równy lub nierówny podział władz, czy pewnych uprawnień. Istnieją różne formy autonomii w Europie oparte na różnych systemach politycznych, których częścią są jednostki autonomiczne. Bez*

*względu na formę, każde z państw zawiera pewne elementy decentralizacji."*¹

Można to podsumować, mówiąc że *„jest to względny termin opisujący stopień niezależności, jakim cieszą się poszczególne jednostki w suwerennym państwie"*²

Końcowe słowa niniejszego paragrafu, *„zgodnie z zasadą subsydiarności"*, starają się zdefiniować sferę kompetencji władz przez zastosowanie zasady subsydiarności, zgodnie z którą każdy szczebel władzy prowadzi zadania na swoim własnym poziomie dlatego, że w ten sposób będą one najbardziej efektywnie i skutecznie wykonywane dla dobra obywatela.

Ponieważ tekst wstępu do informacji ramowych stanowi, że *„zasada została opracowana w tym celu, by zbliżyć miejsca podejmowania decyzji do obywateli i zapobiec temu, by miejsca sprawowania władzy były nadmiernie oddalone"*, dodając: *„zasada subsydiarności nie działa w stosunku do istniejących uprawnień, ale umożliwia określenie, czy istniejące uprawnienie może być wykonywane i odgrywa rolę jedynie w przypadku istnienia sporów kompetencyjnych."*

Rezolucja Kongresu nr 97 (2000) zauważa dalej, że *„stosowanie niniejszej zasady w stosunkach rządzenia między władzami lokalnymi, regionami, rządami centralnymi lub federalnymi i*

¹ Doc 9824-3/6/2003, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, paragraf 30.

² Hansum, Hurst i Lillich, „Koncepcja autonomii w prawie międzynarodowym”, 1980.

w zainteresowanych krajach, instytucjami europejskimi wymaga od prawa krajowego, regionalnego i gdy to właściwe europejskiego, powstrzymania się od nadmiernego regulowania spraw podpadających pod władze lokalne i regionalne, które muszą się cieszyć swobodą działania".

4) Ogólna zasada kompetencji mówi, że wszystko co jest związane z interesem regionalnym, powinno być rozumiane, jako sfera, która nie jest wyłączona spod władz regionu, czy przypisana przez konstytucję, ustawy, czy prawo regionalne władzy innego szczebla. Jednakże ostatnia część paragrafu stanowi jasno, że w każdym przypadku należy się odwoływać do przepisów ustaw, czy konstytucji dotyczących nadanych kompetencji, czy ich ograniczeń.

W zależności od systemów instytucjonalnych poszczególnych krajów, szcątkowe uprawnienia podpadają czasem pod kompetencję władz państwowych, a czasami w pewnych państwach federalnych mających uprawnienia legislacyjne, pod władzę samych regionów; w każdym razie jednak decydującym czynnikiem będzie konstytucja.

5) Formalna treść kompetencji władz regionalnych staje się wyraźniejsza przez stwierdzenie, że musi zawierać uprawnienia decyzyjne (wybory polityczne) i administracyjne (środki implementacji), takie by skuteczniły polityki regionalne prowadzone przez odpowiedzialne władze. Przewiduje także włączenie

uprawnień legislacyjnych w wachlarz kompetencji regionalnych, jak w przypadku państw federalnych, czy zregionalizowanych.

6) Przewiduje również możliwość powierzenia lub delegowania do władz regionalnych pewnych szczególnych uprawnień, jeśli rozwój wewnętrznego politycznego zarządzania państwem prowadzi do dalszego podziału kompetencji przez inne władze publiczne i przekazania ich do szczebla władz regionalnych w zależności od ustalonej struktury instytucjonalnej.

7) Niniejszy paragraf ustanawia warunki, w jaki powinny być wykonywane delegowane kompetencje. Władza regionalna musi mieć swobodę w ich wykonywaniu – można powiedzieć dość autonomiczną – innymi słowy w „*adaptowaniu ich wykonywania*” do kontekstu regionalnego i praktyki regionalnej, w ustanowionych ramach prawa.

8-13) Niniejsze paragrafy przedstawiają liczne przykłady nowoczesnych, dynamicznych kompetencji regionalnych, z których można wywnioskować, że władze regionalne znajdują się w odpowiednim miejscu, by wykonywać te kompetencje z punktu widzenia zasad subsydiarności, bliskości i skutecznego zarządzania.

Te sfery, o których mowa, to zabezpieczanie i promowanie kultury regionalnej, regionalnego rozwoju ekonomicznego, możliwości edukacyjnych i

szkoleniowych w związku ze sprawami zatrudnienia, problemami opieki socjalnej i zdrowotnej, rozwoju terytorium i ochrony oraz powiększania zasobów naturalnych i bioróżnorodności oraz polityk zrównoważonego rozwoju w ogólności.

Ta lista przykładów, która nie jest wyczerpująca, jest oparta na pewnych praktykach zaobserwowanych w niektórych krajach, gdzie istnieją władze regionalne, bez względu na to, czy mają kompetencje legislacyjne, czy też ich nie mają. Jednakże ostatecznie to każde państwo decyduje o zakresie i różnorodności kompetencji, jakie zamierza nadać władzom regionalnym.

1.3. Relacje z innymi szczeblami rządu

14) Jeśli chodzi o relacje z innymi szczeblami władzy w państwie, to zalecane jest by były one zorganizowane od dołu w górę na zasadzie wzajemnego poszanowania pomiędzy różnymi poziomami. Sugerowany model nie jest więc hierarchiczny, czy podporządkowany, ale jest tak zaprojektowany, by był budowany na zasadach autonomii i subsydiarności.

Wskutek tego poczynione jest wyraźne podwójne odwołanie w wybranym słownictwie, zarówno jeżeli chodzi o poszanowanie państwa dla regionalnej autonomii, zgodnie z koncepcją wypracowaną w niniejszych „informacjach ramowych” jak również jeśli chodzi o poszanowanie władz regionalnych dla władz

lokalnych zgodnie z zasadami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

15) Dla praktycznego zastosowania niniejszych zasad, jeśli chodzi o zdefiniowanie relacji pomiędzy władzami regionalnymi i innymi władzami znajdującymi się poniżej władz krajowych, przewiduje się, że te ostatnie powinny mieć możliwość decydowania o sobie w kwestii struktury i procedur rządzących ich wzajemnymi relacjami bez zewnętrznej (centralnej) ingerencji, ale zgodnie z prawem.

16) Niniejszy paragraf zwraca uwagę, że cel jakiegokolwiek współpracy, która się rozwija pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi powinien służyć ogólnemu interesowi, odpowiadającemu potrzebom obywateli.

17) Ponownie, zasady Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, której powinny przestrzegać władze regionalne, wyrażają życzenie, by władze lokalne były konsultowane za każdym razem w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą. Prawdą jest, że sformułowanie „*jak dalece to możliwe we właściwym czasie*” pojawia się, by wskazać raczej obowiązek dotyczący środków niż obowiązek dotyczący rezultatów, ale ten pieczołowity dobór słów powinien być uważnie interpretowany, ponieważ fundamentalna zasada otwartości na dialog wewnątrzpaństwowy i zaangażowanie są dość ważne dla

tych autonomii w państwie zarządzanym na różnych szczeblach.

1.4. Związki z władzami centralnymi

1.4.1. Zaangażowanie w procesy decyzyjne

18) Ten punkt dotyczy potrzeby „współdziałania” władz regionalnych w procesach decyzyjnych, zawsze gdy państwo planuje reformy, czy środki dotyczące władz regionalnych, jako pośredniego szczebla władzy.

Tak jak poprzedni paragraf wymagał, by władze regionalne konsultowały władze lokalne w kwestiach reform ich dotyczących w celu poszanowania zasad równej instytucjonalnej godności i autonomii, tak władze regionalne są również uprawnione do oczekiwania takiego samego podejścia ze strony władz centralnych, kiedy planują one podejmowanie decyzji „dotykających ich kompetencji i podstawowych interesów, czy też zakresu samorządu regionalnego”.

Sięga to samego sedna koncepcji autonomii regionalnej.

19) Niniejszy paragraf odpowiada na pytanie: jaką formę powinno przyjąć „współdziałanie regionalne” w procesie decyzyjnym państwa?

Można przewidzieć kilka różnych podejść. Idealnym rozwiązaniem byłoby reprezentowanie władz regionalnych

w państwowych organach decyzyjnych (np. druga izba, państwowo-regionalne organy konsultacyjne) i/lub przez formalne i nieformalne konsultacje i dyskusje umożliwiające debatę pomiędzy różnymi szczeblami zainteresowanych władz.

Przewiduje się oczywiście, że ten dialog pomiędzy władzami centralnymi i regionalnymi może być prowadzony po stronie władz regionalnych przez stowarzyszenia reprezentujące ich interesy.

20) Kwestia, która powinna się znaleźć w konstytucji lub w ustawie, to sugestia niniejszego paragrafu, by tego typu konsultacje zostały rozciągnięte na sferę międzynarodowych negocjacji prowadzonych przez państwo i na implementację traktatów dotyczących kompetencji władz regionalnych.

Będzie to miało również zastosowanie, gdy takie międzynarodowe konwencje będą się odnosiły do zakresu regionalnej autonomii lub gdy implementacja międzynarodowych przepisów pociągnie za sobą działanie władz regionalnych, w zależności od krajowych uzgodnień w tej kwestii w danym państwie.

Jest to zwyczajna sytuacja w państwach federacyjnych i zregionalizowanych, ale jest również możliwa w słabiej zregionalizowanych państwach.

1.4.2. Nadzór i delegowanie zadań

21) Niniejszy paragraf porusza drażliwą kwestię nadzoru państwa nad władzami regionalnymi, który różni się oczywiście w różnych krajach, ale niemniej jednak jest oparty na licznych podstawowych zasadach.

Np. nadzór państwa nie może iść dalej niż weryfikowanie zgodności z prawem i w szczególności sprawdzanie, czy decyzje regionalne nie przekraczają kompetencji nadanych regionom przez konstytucję, czy ustawy i nie naruszają nadrzędnych zasad (np. konwencja międzynarodowa - konstytucja).

Kontrola celowości jest w tym kontekście zabroniona, jako odzwierciedlająca rodzaj interwencjonizmu, który jest niezgodny z odpowiedzialną regionalną autonomią.

Jednakże dozwolone jest niewielkie odstępstwo od tej zasady w kwestii kompetencji delegowanych przez państwo. W przeciwieństwie do przypadku „nadanych kompetencji”, jeśli państwo deleguje pewne swoje funkcje władzom regionalnym (patrz paragraf 6), dozwolony nadzór może obejmować ocenę celowości tak dalece, jak państwo powierzyło innej władzy część swoich kompetencji, w stosunku do których chciałoby utrzymać nadzór.

W celu określenia faktycznego charakteru i granic tej kontroli celowości, trzeba mieć na uwadze to, iż tam gdzie istnieją delegowane kompetencje, 2. część paragrafu 6

zezwała na ich wykonywanie w taki sposób, by były dopasowane do struktury regionalnej.

22) Druga część zasad nadzoru ustanowiona w niniejszym paragrafie wyjaśnia warunki mające zastosowanie do tego prawa do nadzoru, który nazywa się „administracyjnym” dla wyraźnego odróżnienia od nadzoru politycznego.

Najpierw podkreśla się, że nadzór musi być wykonywany *„jedynie zgodnie z takimi procedurami i w takich przypadkach, o których mówią przepisy konstytucji lub ustaw”*. Chodzi o sprawdzanie zgodności z prawem w zgodny z prawem sposób.

W każdym razie taki nadzór musi być wykonywany *„po fakcie”*, co wyklucza jakiegokolwiek uprzednie cenzurowanie przez państwo decyzji, które mają zamiar podejmować władze regionalne.

Wreszcie idea, by środki nadzoru były proporcjonalne do interesów, jakie państwo ma zamiar chronić, rzeczywiście wyraża zamiar zniechęcenia do nadmiernie drobiazgowego nadzoru nad mającymi drugorzędne znaczenie decyzjami podejmowanymi przez władze regionalne, innymi słowy nadzór nieproporcjonalny w stosunku do wagi podjętych środków – tj. interesów, o które chodzi.

23-24) Te paragrafy odnoszą się do najsurowszego środka nadzoru podejmowanego przez państwo, polegającego na

tym, że organy władzy centralnej zastępują organy władzy regionalnej które poważnie zawiodły w wykonywaniu powierzonych im obowiązków.

Taka interwencja państwa w tym celu, by władza regionalna była wykonywana bezpośrednio przez przedstawicieli państwa, jeśli jej zarząd poważnie „błędnie” działa, czy też jest „bezprawny”, może być przewidziana „jedynie w wyjątkowych przypadkach”, a procedury zawarte w konstytucji i ustawach muszą być skrupulatnie przestrzegane.

Ten rodzaj substytucji musi być z natury rzeczy „tymczasowy” i ograniczony do „wyjątkowych przypadków” oraz powierzany personelowi działającemu jedynie w interesie zainteresowanych władz regionalnych.

Z restrykcyjnego słownictwa określającego tę wyjątkową możliwość jasno wynika, że nie może ona służyć, jako pretekst władz centralnych do działania podpadającego pod definicję „kontroli celowości” podejmowanego przez personel w ramach jego kompetencji. Celem substytucji może być jedynie przywrócenie działania organów władzy regionalnej na właściwe tory instytucjonalnej praworządności kraju.

Jeśli chodzi o wyjątek mający zastosowanie do kompetencji delegowanych, logicznie zostało wyjaśnione, iż przez fakt, że delegowane kompetencje zostały użyte w poważnie niezgodny z prawem sposób, substytucja faktycznie przybiera formę odwołania tych kompetencji, które powracają do państwa.

Tu podobnie, koncepcja jest złagodzona zasadą proporcjonalności, która wymaga by ta wyjątkowa procedura była stosowana jedynie w takim zakresie, który jest niezbędny dla interesów, o które chodzi.

1.4.3. *Lojalność, integralność terytorialna i spójność*

25) Autonomia nie oznacza niezależności. Autonomia władz regionalnych jest definiowana przez zasady sformułowane w informacjach ramowych istniejących w systemie wzajemnych praw i obowiązków różnych komponentów instytucjonalnych państwa.

Znajduje to wyraz w tekście w takich sformułowaniach, jak „wzajemna lojalność” i „równa godność”. Nie chcąc zezwalać na jakąkolwiek „separatystyczną” interpretację, by nie nadawać tym zasadom autonomii fałszywego zabarwienia, tekst czyni jasnym, że powinności władz regionalnych w stosunku do państwa zawierają poszanowanie *jedności, suwerenności i integralności terytorialnej* tego ostatniego.

26) Ten kolejny paragraf zawiera przypomnienie, że musi istnieć poszanowanie dla rządów prawa i terytorialnej organizacji państwa oraz poszanowanie dla przenikających się relacji pomiędzy różnymi szczeblami kompetencji i z obywatelami.

Ten wzajemny i międzyinstytucjonalny szacunek stanowi priorytetowy warunek harmonii i spójności w państwie.

27) Władze regionalne mają obowiązek podejmowania wszelkich niezbędnych środków, by zapewnić wypełnienie zobowiązań wynikających z konstytucji i ustaw. Zatem władze regionalne muszą przyjąć aktywne stanowisko w nadawaniu praktycznego skutku obowiązkom, które wszystkie państwa powierzają władzom poniżej władz krajowych, bądź też tych, o których przyjęcie zostały poproszone.

28) Końcowy paragraf tego rozdziału zajmuje się kwestią zaangażowania władz regionalnych w niezbędną spójność ekonomiczną i społeczną państwa. Pomimo uprawnień do autonomii, z którego korzystają władze regionalne w ramach poszczególnych państw, nie są one wyizolowanymi strukturami funkcjonującymi w „bańkach terytorialnych”.

W dzisiejszym świecie europeizacji i globalizacji, każdy harmonijny rozwój ekonomiczny i społeczny w państwie, które jest zainteresowane stworzeniem porównywalnych warunków życia dla wszystkich swoich obywateli i zrównoważonego rozwoju na całym swoim terytorium, logicznie zatem będzie wymagać od wszystkich władz zbieżnych działań w duchu solidarności i komplementarności z tymi podejmowanymi przez rząd centralny.

W tym przypadku władze regionalne, jako partnerzy państwa stoją na przedzie wraz z lokalnymi instytucjami. Filozofia polityczna leżąca u podstaw tego podejścia jest odpowiednia dla regionów, które współpracują z państwem, a nie dla tych, które działają w opozycji do niego, czy w izolacji.

1.5. Ochrona samorządu regionalnego

29) Podczas, gdy władze regionalne mają obowiązek poszanowania struktur państwa, obowiązek ten musi działać również w drugą stronę.

Ustanowione i uznane przez państwa, z powierzonymi im kompetencjami i zasobami w różnych środkach, władze regionalne muszą korzystać z mechanizmów, by zabezpieczyć swoje istnienie. W tym kontekście przewiduje się, że ich szczebel instytucjonalny otrzymuje „oficjalny” status i trwałość na podstawie konstytucji lub ustaw.

Ich istnienie może być zakwestionowane jedynie przez zmianę konstytucji lub ustaw.

30) Podczas, gdy to jest logiczne podejście w znaczeniu procesu demokratycznego, ponieważ władza centralna teoretycznie może zawsze zmienić to co zrobiła i zreformować strukturę regionalną, którą stworzyła, duch następujących paragrafów czyni jasnym, że są to wyjątkowe hipotezy, których ewentualność zastosowania musi być całkowicie uzasadniona.

Chociaż nie istnieje formalny, instytucjonalny „zastój”, niemniej jednak jakakolwiek próba powrotu kompetencji regionalnych do poziomu centralnego byłaby niezgodna z duchem autonomii i koncepcją subsydiarności.

Uzasadnia to twierdzenie, że władze regionalne mają prawo do odwołania się do środka sądownego w celu zabezpieczenia „swobodnego wykonywania swoich kompetencji i poszanowania zasad samorządu regionalnego zapisanych w prawie krajowym.” W takich przypadkach trybunały administracyjne, czy sądy konstytucyjne muszą mieć jurysdykcję nad każdą ingerencją państwa w prerogatywy władz regionalnych.

31) Dodatkowo rekomendowane jest, by granice regionalne nie były zmieniane przez państwo bez wcześniejszej konsultacji z zainteresowaną władzą regionalną, czy władzami. Obejmuje to możliwość wcześniejszej konsultacji w drodze referendum.

W rzeczywistości jest to odwołanie do konsultacji władzy regionalnej, a nie do jej zgody, ale przyjmuje się, że obecna demokratyczna praktyka polityczna odrzuciłaby ruch w kierunku zakwestionowanym przez władzę regionalną i jej obywateli.

2. Organy regionalne i wewnętrzna organizacja (regionalna demokracja)

2.1. Samoorganizacja

32) Przesłaniem niniejszego paragrafu, który jest faktycznie sformułowany w bardzo ogólny sposób, jest to, że tam, gdzie konstytucja i/lub ustawy państwa przewidują prawo władz regionalnych do decydowania o „ich

wewnętrznej organizacji, w tym statutach i instytucjach", mogą one określić treść i formę w najszerszy możliwy sposób.

Oznaczałoby to, że jeśli państwo uznało zasadę regionalnej autonomii, musi dać władzom regionalnym swobodę w rządzeniu i definiowaniu tego, co uważają za najwłaściwszy sposób organizowania swoich instytucji, organów i procedur działania.

Gdyby państwo dało władzom regionalnym autonomię, a następnie mówiłoby im, jak z niej korzystać byłoby to sprzeczne ze sobą działanie.

Jedynie granice zawarte w konstytucji, czy ustawach określają kompetencje, czy zasady rządzące nadzorem.

„Samorząd" to fundamentalna zasada każdej szanującej się autonomii.

2.2. Organy regionalne

33-35) Czytając niniejsze paragrafy jest jasne, że istnieje szereg alternatyw rządzących kompozycją organów regionalnych, zarówno zgromadzeń jak i organów wykonawczych.

Jak jest to powiedziane we wstępie do Informacji Ramowych, „Jeżeli chodzi o ciała obradujące jednostek regionalnych i co za tym idzie demokratyczną reprezentację, preferuje się wybory bezpośrednie i tajne, choć nie należy wykluczać

innych środków wyznaczania ich członków (np. wybory pośrednie członków ciał reprezentujących jednostkę regionalną)".

Przewiduje się zatem, że zgromadzenia będą wybierane „w wyborach bezpośrednich, wolnych i tajnych”, a w tych kilku krajach, gdzie zgromadzenia władz terytorialnych są konstituowane pośrednio, mogą być „złożone z wybranych powszechnie przedstawicieli organów samorządów lokalnych.”

Ten drugi możliwy system jest akceptowalny jedynie z tego powodu, że wybory na szczeblu lokalnym niosą bezpośrednią, demokratyczną legitymację, a wybrani przedstawiciele są następnie delegowani do szczebla regionalnego.

Dodatkowo tekst przewiduje, że ta zasada demokratycznego wyboru członków zgromadzenia, czy to bezpośredniego, czy pośredniego, w żaden sposób nie narusza możliwości odwołania się do innych form uczestniczącej demokracji, gdy jest to dozwolone przez prawo, np. zgromadzenia obywateli, czy referenda.

W odniesieniu do funkcji wykonawczych władz regionalnych, przewiduje się również dwa systemy nadzoru, wykonywanego przez zgromadzenia, przed którymi te organy odpowiadają.

Jeśli organ wykonawczy jest wyłoniony ze zgromadzenia, odpowiada za swoje działania przed zgromadzeniem zgodnie z warunkami i procedurami przewidzianymi przez prawo.

Z drugiej strony, jeśli organ wykonawczy jest bezpośrednio wybierany przez ludzi, „niekoniecznie musi odpowiadać przed zgromadzeniem przedstawicieli, ale powinien zdawać mu relację ze swoich działań”

Różnica pomiędzy tymi dwoma sytuacjami polega na stopniu legitymacji członków organów wykonawczych, która w przypadku bezpośredniego wyboru przez ludzi daje swoim członkom powszechną demokratyczną podstawę, która jest równa, jeśli nie nadrzędna, w stosunku do tej posiadanej przez członków zgromadzenia regionalnego.

2.3. Warunki sprawowania urzędu

36) Niniejszy paragraf zawiera pewną liczbę podstawowych zasad dotyczących warunków sprawowania urzędu przez wybieranych członków, którzy – jak wymaga tego demokracja - muszą mieć rzeczywistą swobodę wyrażania swoich politycznych opinii, jak również warunki materialne odpowiednie do wywiązywania się ze swoich funkcji i system zabezpieczeń, który pozwala na sankcje jedynie pod ochronnymi skrzydłami prawa.

System „diet” i/lub rekompensaty finansowej za koszty poniesione z związku ze sprawowaniem urzędu, bez względu na to, czy dany członek jest członkiem organu wykonawczego, czy zgromadzenia, jest niezmiennie delikatną kwestią w każdym kraju i przyjęty tekst ustanawia rozważne zalecenie, by taka rekompensata była „właściwa”. Pozwala to na bardzo szeroki margines decydowania.

Jednakże tekst ten przewiduje wyraźniejsze wytyczne dla określenia takiej rekompensaty. Odwołuje się do „pełnej lub częściowej rekompensaty straty utraconych zarobków” [poniesionej przez wybranego przedstawiciela regionalnego], z dodatkowym kryterium „wynagrodzenia za wykonaną pracę i towarzyszącą mu opiekę socjalną.”

Zaleca również, by funkcje i działania, które uznaje się za niezgodne z urzędem przedstawicieli były określone prawem. Oznacza to, że reguły dotyczące niezgodności dotyczące przedstawicieli regionalnych, czy to w zakresie kwalifikacji, czy obejmowania stanowiska muszą mieć określoną wcześniej przejrzystą podstawę prawną.

37) Niniejszy paragraf porusza ważny problem sankcji przeciwko wybranym przedstawicielom regionalnym. Podczas gdy, musi oczywiście istnieć możliwość nałożenia sankcji na wybranych przedstawicieli regionalnych, którzy są winni, to zachowanie, które jest zaskarżane musi być określone w prawie (*nulla poena sine lege*), a nałożona sankcja musi być proporcjonalna do winy i interesu, którego chroni nadzorująca władza.

Ostatnie, lecz niemniej istotne jest stwierdzenie, że takie sankcje muszą być przedmiotem „kontrolni sądowej”.

Zbyteczne jest tu dodawać, że celem jest uniknięcie arbitralnego działania w tej kwestii przez władzę centralną, a

nawet regionalną przeciwko jednemu z regionalnych przedstawicieli oskarżonych o bezprawne działania.

W żadnym wypadku sankcje nie mogą dotyczyć opinii politycznych, chyba że są one bezprawne.

Z tego powodu niezależny system kontroli sądowej stojący poza instytucją to minimalny wymagany standard.

Kontrola sądowa oczywiście oznacza, że oskarżony przedstawiciel musi mieć prawo do korzystania z niezależnego i bezstronnego „sędziego” szanującego prawo do obrony i bardziej ogólnie zasady „sprawiedliwego procesu” tak, jak są one zdefiniowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Stwierdzenie na końcu tego paragrafu, że nadzór i dymisja mogą być przewidziane jedynie „w wyjątkowych przypadkach” wyraźnie wskazuje, że te sankcje, jako najpoważniejsze w zestawie kar, które mogą być nałożone na wybranych przedstawicieli, muszą być używane z uwagą i ostrożnością.

2.4. Administracja regionalna

38-39) Paragrafy te zatytułowane „Administracja regionalna” dotyczą zasobów ludzkich i finansowych, które każda z władz regionalnych musi mieć do dyspozycji w celu wywiązywania się ze swoich funkcji i wykonywania powierzonych im, czy delegowanych im w ramach państwa kompetencji.

Skuteczna struktura administracyjna zgodna z krajową praktyką i zwyczajami, zaopatrzona w kompetentny personel, razem z odpowiednimi zasobami finansowymi, jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania tego szczebla władzy, który może „swobodnie określać” ramy, struktury, uzgodnienia organizacyjne i organy, które mają być ustanowione, by osiągnąć pełną skuteczność. Musi to być oczywiście zgodne z prawem, które państwo może wprowadzić w celu zarządzania administracją swoich władz znajdujących się poniżej władz krajowych.

40) Niniejszy paragraf ustanawia liczne zasady rządzące „warunkami służby personelu władz regionalnych”.

Przed wszystkim warunki te muszą być wzorowane na wymogach ogólnych zasad służby publicznej obowiązujących w danym kraju. Poczyniono także ogólną wzmiankę na temat niektórych fundamentalnych zasad skutecznej służby publicznej, takich jak wymóg „rekrutowania wysoko wykwalifikowanego personelu na podstawie wiedzy i kompetencji”.

W zamian za to personel tych organów musi się cieszyć odpowiednimi warunkami służby opartymi o „adekwatne możliwości szkoleniowe, wynagrodzenie i perspektywy kariery”.

Każda władza regionalna nadaje skuteczność tym zasadom, których ogólny charakter nie wyłącza wymagających standardów regionalnej służby publicznej.

2.5. Dobre rządzenie

41) Symptomatyczne jest, że pierwszym czynnikiem, który jest wymieniony pod tym nagłówkiem jest pragnienie rozwijania polityki uczestniczenia obywatela w zarządzaniu sprawami publicznymi. Dzisiejszy obywatel nie jest dłużej postrzegany, jako pasywny podmiot administracji, ale jak osoba aktywnie zaangażowana w administrację, która jest zachęcana przez różne procedury do odgrywania roli we władzach publicznych także w okresie poza wyborczym.

Ta demokracja uczestniczenia jest tak zaprojektowana, by wypełnić przepaść, która często istnieje między władzą i społeczeństwem, do którego ta ostatnia może podejść bliżej.

W tym kontekście należy zauważyć, że Kongres przy kilku okazjach starał się silniej promować udział obywatela w lokalnym i regionalnym życiu publicznym.

Np. w Rezolucji 91 (2000) o odpowiedzialnym obywatelstwie i udziale w życiu publicznym, są ponownie przedstawione wytyczne zasady takiej polityki, podkreślające, że *„demokratyczne państwa oparte na prawach obywatelskich wymagają od obywateli, którzy są politycznie dojrzały, zainteresowani sprawami publicznymi, zorientowani demokratycznie i świadomi publicznej współodpowiedzialności.... Obowiązki dobrego, demokratycznego obywatela obejmują wolę bycia poinformowanym o rozwoju polityki, przyczyniania się do kształtowania świadomej opinii publicznej i brania udziału w*

wydarzeniach politycznych, jako aktywny, zaangażowany członek społeczeństwa."

W swoim Zaleceniu 139 (2003) o organizacjach pozarządowych i lokalnej oraz regionalnej demokracji, Kongres ponownie podkreślił, że *„swobodne wchodzenie w partnerstwa pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi oraz organizacjami pozarządowymi pomaga wzmacniać lokalną i regionalną demokrację i udział obywateli przez redukcję podziału pomiędzy tymi władzami i ich obywatelami oraz zapewniać, że wszystkie punkty widzenia i sfery wrażliwości są brane pod uwagę;... legitymacja takich partnerstw wynika z potrzeby zbliżania podejmowania decyzji do obywateli i rozszerzania mechanizmów konsultacji, zaopatrywania w informacje i uczestniczenia obywateli, mając na uwadze nowe formy lokalnego i regionalnego rządzenia..."*

42-43) Niniejsze paragrafy określają aktualne wymogi dobrego rządzenia, na których powinny się opierać wszystkie władze, nie tylko w teorii, ale przede wszystkim w praktyce, w staraniach o skuteczność, to znaczy współskuteczność w ogólnym interesie i służbie społeczeństwu.

Wymienia się zatem kilka kryteriów, np. dobrze przygotowane i starannie wyjaśnione decyzje, kultura szacowania i obiektywnego zarządzania w tym *„elastyczność, otwartość, przejrzystość, uczestniczenie i odpowiedzialność publiczna."*

Podsumowując te koncepcje, niniejszy paragraf potwierdza również zapotrzebowanie na „*dobrą administrację i służbę publiczną dobrej jakości.*”

3. Finansowanie

3.1. Zasoby

44) Niniejszy rozdział o finansowaniu władz regionalnych jest oparty na starym przysłowiu, że nie może być solidnej polityki bez solidnych finansów. Koncepcja autonomii finansowej jest zdefiniowana, jako możliwość pokrycia wydatków z własnych zasobów.

Celem jest umożliwienie władzom lokalnym skutecznego wypełniania swoich kompetencji i obowiązków.

Dla osiągnięcia tego celu wydają się być niezbędne dwa parametry. Po pierwsze jest to warunek, że istnieją jasne ramy wyznaczające rodzaje zasobów, na które władze regionalne mogą liczyć, opracowując swoje budżety i programy działania. Drugi warunek jest taki, że kompetencje podatkowe powierzone władzom regionalnym muszą odpowiadać skali kompetencji i obowiązków władz na szczeblu regionalnym.

Dając te ogólne warunki, kolejne paragrafy mają na celu bardziej szczegółowe ich wyjaśnienie.

45) Niniejszy paragraf, który uzupełnia poprzedni, formułuje zasadę autonomii w alokowaniu zasobów

dostępnych władzom regionalnym zgodnie z ustawowym, bądź konstytucyjnym ustanowieniem zwyczajowej odpowiedzialności w danym kraju.

Ta swoboda w zarządzaniu i użytkowaniu zasobów regionalnych w celu implementacji kompetencji i zadań władz regionalnych reprezentuje zasadę, że: otrzymane środki przyznawane przez państwo na implementację sporadycznie lub na bieżąco określanych przez nie polityk stanowią wyjątek.

46) Niniejszy paragraf ma znaczenie dla finansowej i fiskalnej autonomii władz regionalnych, ponieważ określa, które dokładnie rodzaje środków muszą mieć do swojej dyspozycji w celu wypełniania przekazanych im kompetencji – po pierwsze i po części „*ich własne zasoby*”, co do których muszą mieć możliwość swobodnego użytkowania, czego wymagają poprzedni i niniejszy paragraf.

Te własne zasoby mogą pochodzić z różnych typów dochodów, takich jak regionalne podatki, czy opłaty i przydziały autonomicznie dokonane przez władze regionalne, polegające zastrzeżeniom i granicom wynikającym z ustaw i konstytucji.

Przewiduje się również, że te własne zasoby regionalne mogą być uzupełniane określonymi / stałymi częściami państwowych podatków przydzielanych przez państwo na rzecz władz regionalnych na podstawie reguł prawnych obowiązujących w danym kraju lub alternatywnie przez

dotacje państwa o charakterze ogólnym na rzecz władz regionalnych.

Widoczne jest – jak to ma rzeczywiście miejsce w większości państw – że istnieje dwojakie źródło dochodu budżetów władz regionalnych, środki pochodzące zarówno z autonomicznych zasobów tych organów oraz przelewane z zasobów państwa.

Jak to zostało przedstawione w bardzo wyczerpującym Zaleceniu (2004) 1 Komitetu Ministrów do państw członkowskich o zarządzaniu finansowym i budżetowym na szczeblach lokalnym i regionalnym, *„Całkowity system finansów lokalnych i regionalnych powinien mieć na celu staranie o odpowiednią równowagę pomiędzy przelewami finansowymi, w tym dotacji i części podatków krajowych z jednej strony a lokalnymi podatkami i opłatami z drugiej”*. *Taka równowaga powinna dawać swobodę w dopasowywaniu poziomu dochodów i wydatków do lokalnych priorytetów oraz zapewnić by lokalne służby niemniej jednak zbliżyły się do minimalnych standardów, bez względu na to, jakie będą lokalne lub regionalne możliwości podatkowe.”*

Niektórzy komentatorzy zauważyli, że autonomia finansowa istnieje jedynie wówczas, gdy zasoby są wystarczające, by pozwalały na zrobienie więcej niż tylko na obowiązkowe wydatki.

Pozwólmmy dodać, iż im większa część własnych zasobów, tym bardziej rzeczywista staje się autonomia regionalna.

Czego naturalnym następstwem jest to, że władze muszą zakładać większą odpowiedzialność polityczną w stosunku do swoich podatników.

Ale czyż nie jest to cena każdej autonomii?

Ważne jest również, by zapamiętać dwa kolejne standardy w tej kwestii: zasoby dostępne władzom regionalnym muszą być proporcjonalne do ich kompetencji i funkcji i tym samym mieścić się w ramach prawnych określonych przez państwo.

47) Ten końcowy paragraf stanowi, że mechanizmy finansowe do których odnoszą się poprzedzające paragrafy nie mogą być ustalane w sztywnym terminie, inaczej bowiem dostępne środki nie dotrzymają kroku kosztom inflacji w działaniach regionalnych.

W konsekwencji zalecane jest, że te zasoby finansowe były *„wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, by umożliwić [władzom regionalnym] dotrzymanie kroku tak dalece, jak to jest praktycznie możliwe, rzeczywistej ewolucji kosztów wykonywania ich zadań.”*

Ponadto Zalecenie Kongresu ws. polityk dotyczących finansów regionalnych (Zalecenie 265 (2008)) stanowi, że te *„systemy finansowe powinny dawać regionom rozsądną stabilność i tym samym pozwalać im na dotrzymanie kroku rzeczywistej ewolucji kosztów wykonywania ich kompetencji”*.

3.2. Wyrównanie finansowe i transfery

48) Niniejszy paragraf zbliża nas do delikatnego problemu nierównowagi w zamożności pomiędzy różnymi władzami regionalnymi w tym samym kraju.

Te dysproporcje w zasobach władz regionalnych są spowodowane czynnikami historycznymi, geograficznymi, społecznymi i klimatycznymi, dotyczącymi rozwój społeczno-ekonomiczny różnych komponentów regionalnych kraju, zatem mechanizmy finansowe są konieczne, by zapewnić równość terytorialną.

Ta równość nie narusza, ani prawa obywateli do korzystania z takich samych usług na całym terytorium kraju, ani pragnienia wzmocnienia jedności krajowej, czy - raczej - obu celów jednocześnie.

Finansowe mechanizmy wyrównawcze to jedyny sposób korygowania tych nierówności i zaprowadzania konwergencji pomiędzy zasobami władz regionalnych, z korzyścią dla ich współobywateli.

Europejska polityka funduszy strukturalnych robi dokładnie to w różnych regionach swoich 27 państw.

Zatem niniejszy paragraf zaleca, by państwa zadbały o procedury wyrównania finansowego, bądź też równoważne środki kompensacyjne *„zaprojektowane po to, by korygować*

nierówną dystrybucję potencjalnych źródeł finansowania i obciążeń finansowych, które muszą dźwigać."

Istnieją dwa czynniki, które mogą usprawiedliwiać pomoc władzom regionalnym poprzez mechanizmy wyrównania finansowego: (i) ich niski potencjał fiskalny, tj. ich przychód z podatków, np. domagający się poziomu odpowiadającego średniej krajowej (ii) różnice w szczególnych obciążeniach spadających na władzę regionalną, czy to z powodu ich peryferyjnego wiejskiego, czy wyżynnego położenia, bądź koncentracji zabudowy miejskiej prowadzących do zewnętrznych nakładów, czy społeczno-ekonomiczne, bądź społeczne niekorzystne położenie w porównaniu ze standardami krajowymi (np. stopa bezrobocia).

To wyrównanie finansowe przyjmie formę „wertykalnej” solidarności, z państwem działającym, jako „dystrybutor” zasobów do władz regionalnych lub solidarności „horyzontalnej” pomiędzy samymi władzami regionalnymi, najzamożniejsze pomagają najbiedniejszym i najsilniejsze pomagają najsłabszym.

Podczas, gdy jego motywacja może być zrozumiała, ostatni paragraf zdaje się być w sprzeczności z poprzedzającymi: mówi, że te mechanizmy wyrównania finansowego, jako całość nie mogą zubażać żadnej władzy regionalnej, co brzmi bardziej, jak pobożne życzenie niż, jak praktyczne, realistyczne oczekiwanie.

Transfery finansowe muszą być przewidziane w tekstach prawnych lub w regulacjach na podstawie „*obiektywnych kryteriów związanych z regionalnymi kompetencjami*”. Celem jest określenie ich rozmiaru w świetle różnych zadań powierzonych władzom regionalnym i ich potencjału fiskalnego, a nie redystrybucja celem wyrównania.

Na koniec, używając czasem zbytecznego słownictwa, kolejne paragrafy, ponownie formułują trzy dalsze reguły.

Najpierw, zgodnie z ogólną zasadą autonomii występuje zasada swobody władzy regionalnej w używaniu zasobów które zarabia lub otrzymuje, w sposób, który uważa za właściwy.

Druga zasada inaczej formułuje tę pierwszą chociaż zawiera zastrzeżenie we frazie „*jak dalece to możliwe*”, twierdząc, że „*dotacje dla władz regionalnych nie powinny być celowe, przeznaczone do finansowania określonych projektów*”. Innymi słowy, dotacje mogą nie być określone dopóki nie jest to wyraźnie zawarte w regulacjach, jako mechanizm subsydiowania projektu.

Trzecią zasadą jest odpowiedzialność podejmującego decyzję: kiedy państwo decyduje o delegowaniu kompetencji do władzy regionalnej, musi zaakceptować konsekwencje i tym samym dostarczyć odpowiadające im zasoby wyrównawcze.

Należy zauważyć, że wszystkie kryteria zawarte w tych paragrafach dotyczących finansowego wyrównania w

rzeczywistości odzwierciedlają tę samą filozofię, którą zawiera Zalecenie Komitetu Ministrów do państw członkowskich o lokalnych podatkach, wyrównaniu finansowym i dotacjach dla władz lokalnych (Rec2000)14).

Między innymi to zalecenie odwołuje się do metody oceniania nakładów koniecznych do wyrównania finansowego i właściwych mechanizmów.

„Te systemy powinny być zaprojektowane w ten sposób, by mogły przynajmniej częściowo wyrównać siłę podatkową władz lokalnych w celu umożliwienia im, jeśli chcą szerszej, podobnej skali i poziomu usług, pobierając podatek lokalny o podobnych stopach.” (punkt 2b paragraf 2 tego zalecenia).

3.3. Pożyczki

53) Zalecane jest, by ta technika finansowa była dozwolona dla władz regionalnych w celu uzupełnienia ich zasobów. Niniejszy paragraf dotyczy pożyczek na rynku kapitałowym w celu finansowania nakładów inwestycyjnych. Jeśli chodzi o podział, proszę zauważyć (zdrowe i logiczne) restrykcje, za pomocą których zwykle nakłady nie mogą być finansowane przez pożyczkę, która musi zostać zachowana dla długoterminowego finansowania inwestycji. Pozwólmy sobie zaobserwować, że wiele państw pilnuje wpływu takiej pożyczki (czy innych odpowiadających jej zasobów) na poziom długu władz regionalnych. Czasami stosuje się tu różne reguły

dotyczące pożyczek „krajowych” i pożyczania na rynkach zagranicznych.

Punkt 24 Zalecenia Rec(2004)1 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie zarządzania finansowego i budżetowego na szczeblach lokalnym i regionalnym cytowany wcześniej, stanowi: *„W ogólności, władze lokalne i regionalne powinny mieć prawo do zaciągania długów jedynie dla finansowania nakładów inwestycyjnych, a nie na wydatki bieżące. Poziom długu może być określony w stosunku do objętości własnych zasobów władzy, ich rozmiaru, stabilności i przewidywanego rozwoju.”*

4. Stosunki krajowe i międzynarodowe

54) Te paragrafy nakreślają kompetencje władz regionalnych i możliwości wspólnego działania z innymi szczeblami władzy zarówno na poziomie krajowym jak i zagranicznym.

Władze regionalne mogą formować stowarzyszenia w celu koordynowania swoich działań i obrony swoich interesów. Jest to zasada prawa do wolności stowarzyszania się transponowana do regionalnego szczebla instytucjonalnego.

Ponadto jest to całkowicie zgodne z aktualnym kontekstem, w którym współpraca między regionami rozwija się w różnych państwach Rady Europy.

Podczas, gdy władze mogą razem pracować na szczeblu krajowym, mogą to również robić na szczeblu

międzynarodowym; czyni to jasnym zdanie: „*Władze regionalne mogą być członkami międzynarodowych organizacji władz regionalnych.*” Jedynym ograniczeniem tego prawa jest to, że ich działanie musi się odnosić do spraw podpadających pod ich kompetencje i oczywiście być zgodne z prawem.

55) Logiczne jest, że władze regionalne powinny mieć możliwość angażowania się w pracę instytucji europejskich w szerokim sensie. Zarówno Unia Europejska jak i Rada Europy stworzyły wiele forów konsultacyjnych i sieci zajmujących się sprawami regionalnymi. Zatem niniejszy paragraf umożliwia władzom regionalnym zaangażowanie w kwestie europejskie, naturalnie „*tak dalece, jak pozwala na to prawo krajowe i/lub europejskie*”.

Może to przyjmować formę bezpośredniego zaangażowania przez władze regionalne, bądź pośredniego zaangażowania przez organy stworzone do ich reprezentowania w tym celu.

56) Niniejszy paragraf otwiera możliwość współpracy transgranicznej, w którą jest już zaangażowanych wiele władz regionalnych. W tym celu stworzono nawet instrumenty.

Te działania transgraniczne, czy międzynarodowe muszą być podporządkowane nie tylko temu, na co zezwala prawo krajowe, ale także międzynarodowym przedsięwzięciom państwa i bardziej ogólnie polityce zagranicznej każdego z krajów.

RECOMMENDATION 282 (2010)¹

Follow-up by the Congress to the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)

1. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe welcomes the substantive discussions held at the 16th Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government in Utrecht on 16 and 17 November 2009, which confirmed member governments' commitment to continuing and further developing the Council of Europe's activities in the field of local and regional democracy.

2. The Congress notes that the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207) and Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (CETS No. 206) were signed by a large number of countries during the conference, bearing witness to this commitment. It sincerely hopes that other signatures will follow shortly.

¹ Debated and adopted by the Congress on 18 March 2010, 2nd Sitting (see Document CG(18)7, explanatory memorandum), rapporteurs: K. Andersen (Denmark, R, ILDG) and J.-C. Frécon (France, L, SOC).

3. In view of the growing importance of the regional tier of governance, it believes that the Reference Framework for Regional Democracy, which the ministers responsible for local and regional government took note of at the conference, is a major initial step in the process of strengthening regional democracy.

4. It is therefore pleased by the ministers' recommendation that the Congress and the Parliamentary Assembly use the reference framework when considering institutional and governance reforms at the regional level and by the inclusion of the text in the conference final declaration.

5. The Congress also welcomes the report by Ms M. Kiviniemi, Minister of Public Administration and Local Government of Finland, on enhancing the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy, which is a major contribution to discussion of the subject.

6. The Congress would nevertheless like to draw attention to the joint position it adopted with the Parliamentary Assembly regarding the document, underlining, in particular, the importance of the diversity of the Council of Europe's political organs, which is a mark of its originality and the uniqueness of its contribution.

7. At the same time, the Congress supports the Kiviniemi report's proposal that co-operation with the

European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) be stepped up as regards monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government (STE No. 122). With reference to Committee of Ministers Statutory Resolution CM/Res(2007)6, the Congress will continue to give top priority to its monitoring activities and believes there is a need for the CDLR to follow up the resulting recommendations at intergovernmental level.

8. In the light of the above, the Congress asks the Committee of Ministers to:

- a.* take note of these comments on the Kiviniemi report and to continue guaranteeing the diversity of the organs and activities of the Council of Europe which are its key asset in the field of local and regional democracy, while also ensuring a level of inter- and intra-institutional co-operation that enables tangible results to be achieved;
- b.* encourage member governments to take account of the Reference Framework for Regional Democracy when formulating policies for the regional level or in the context of relevant institutional reforms;
- c.* sign up to the provisions of the Utrecht Final Declaration with regard to European Local Democracy Week and to support and encourage the activity, in particular by promoting the event and its results among governments of member states.

REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS

on 19 April 2011 at the 1112th meeting of the Ministers' Deputies

CM/Cong(2011)Rec282 final - 21 April 2011

“Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)” – Recommendation 282 (2010) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

1. The Committee of Ministers has given careful consideration to Recommendation 282 (2010) on “Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)”, which it has brought to the attention of the governments of member states and has sent it to the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) for comments.

2. In the course of its examination, the Committee has taken due note of the comments of the Congress on the report “How to enhance the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy?” (the Kiviniemi report), which was presented to the 16th session of the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government. The Committee is committed to the Council of Europe's

institutional structure, in which the Congress plays an important role. In this connection, it refers to its 1103rd meeting (19-20 January 2011), where it adopted a revised version of the Statutory Resolution and of the Congress Charter. It encourages the Congress to continue its activities aimed at strengthening local and regional democracy at the pan-European level. It considers that a high level of interinstitutional co-operation within the Council of Europe will make an effective contribution to achieving this objective. This is even more necessary in the context of the reform process currently under way, one of the aims of which is to ensure that the activities of the Congress contribute more to the Organisation's fundamental objectives.

3. The Committee notes that the Utrecht Declaration specifically invites the Congress to participate in a certain number of activities, and welcomes the fact that the Congress has responded positively to these invitations.

4. The Committee of Ministers encourages the governments of member states to take account of the Reference Framework for Regional Democracy in connection with policies and reforms, as proposed in paragraph 8 b. of the recommendation. It recalls that the Framework was prepared jointly by the Congress and the CDLR as "a useful and practical reference for those considering institutional reforms and governance at the

regional level, as well as for the Parliamentary Assembly and the Congress in their work”.

5. Turning to the possible role of intergovernmental co-operation as part of the follow-up to Congress recommendations connected with monitoring, the Committee notes that this is one of the numerous aspects which should be considered in the context of the general review of the monitoring of the European Charter of Local Self-Government being carried out by Mr Chaves, the Spanish Minister for Local and Regional Policy. The Committee of Ministers will consider the conclusions of this review in due course.

6. Finally, the Committee welcomes the decision to make “human rights at local level” the main theme of the 2011 European Local Democracy Week and encourages all those concerned to contribute to the successful outcome of this initiative.

Władze regionalne w Radzie Europy, bez względu na ich naturę, czy charakter instytucjonalny, będą teraz posiadały informacje i zasady dotyczące ich demokratycznej struktury, organizacji, kompetencji i własnych zasobów, miejsca w państwie oraz relacji z innymi władzami i z obywatelami.

Siła polityczna niniejszego dokumentu i waga informacji, jakie on zawiera nie wynika jedynie z faktu, że jest to tekst, który przyjęła do wiadomości Konferencja Ministrów odpowiedzialnych za władze lokalne i regionalne Rady Europy na sesji w Utrechcie w dniu 16 listopada 2009 r., ale także z faktu, iż jego zawartość czerpie z tzw. zasad helsińskich i projektu Europejskiej Karty Demokracji Regionalnej przyjętej przez Kongres w 2008 r.

Ten prawdziwy kodeks praw i obowiązków jednostek regionalnych mających na celu pośredniczenie pomiędzy organami rządu centralnego i podstawowym szczeblem (władzą lokalną), ma dwie zasadnicze funkcje. Pierwsza to służyć, jako źródło inspiracji, gdy kraje zdecydują się na utworzenie lub zreformowanie swoich władz regionalnych. Druga to służyć za zbiór politycznych zasad, na których może oprzeć się Kongres w kontekście swojego statutowego zadania, jakim jest monitorowanie demokracji regionalnej w krajach członkowskich Rady Europy.

Rada Europy jest wiodącą organizacją praw człowieka na kontynencie. Składa się z 47 państw członkowskich, z których 28 jest członkami Unii Europejskiej. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych to instytucja Rady Europy odpowiedzialna za wzmocnienie demokracji lokalnej i regionalnej w 47 państwach członkowskich. Składa się on z dwóch izb – Izby Władz Lokalnych i Izby Regionów – oraz z trzech komitetów, skupia 648 wybranych przedstawicieli reprezentujących ponad 200 000 władz lokalnych i regionalnych.