

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.02.01.11>

dr Jakub ROBEL

<https://orcid.org/0000-0003-2717-4206>

Społeczna Akademia Nauk w Warszawie

Wydział Nauk o Zarządzaniu i Bezpieczeństwie

e-mail: jakub.robel@o2.pl

Promowanie dobrego rządzenia na szczeblu lokalnym i regionalnym w systemie aksjologicznym Rady Europy

Streszczenie

Autor w niniejszym artykule podejmuje analizę promowania dobrego rządzenia na szczeblu lokalnym i regionalnym w systemie aksjologicznym Rady Europy. Prezentując standardy organizacji w tym obszarze stara się ukazać nadzór nad ich realizacją prowadzony przez specjalnie powołane do tego organy tj. Europejski Komitet ds. Demokracji i Rządzenia (CDDG) oraz Centrum Ekspertyz na rzecz Dobrego Rządzenia, czy też podkreślając rolę jaką pełni w tym obszarze Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.

Słowa kluczowe: dobre rządzenie, samorząd lokalny i regionalny, Rada Europy.

Wprowadzenie

Powszechnie uznaje się, że skuteczna demokracja i dobre rządy na wszystkich szczeblach są niezbędne do zapobiegania konfliktom¹ promowania stabilności, ułatwiania postępu gospodarczego² i społecznego³, a tym samym do two-

¹ Zob. C. Santiso, *Promoting Democratic Governance and Preventing the Recurrence of Conflict: The Role of the United Nations Development Programme in Post-Conflict Peace Building*, „Journal of Latin American Studies” 2002, No. 3, s. 555–586.

² Zob. D. Piątek, K. Szarzec, *Cechy państwa sprzyjające rozwojowi gospodarczemu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2008, z. 4, s. 110–111.

³ Por. A. Muniu-Pippidi, *Europe's burden: Promoting good governance across borders*, Cambridge 2020.

zenia zrównoważonych społeczności⁴, w których ludzie chcą żyć i pracować⁵. Również i z tego powodu Rada Europy (RE) przyjmując w 2007 r. Strategię na rzecz innowacji i dobrych rządów, starała się umieścić obywateli w centrum wszystkich procesów demokratycznych i zachęcała władze na wszystkich szczeblach - w szczególności na poziomie lokalnym - do poprawy zarządzania zgodnie z 12 zasadami dobrego rządzenia⁶. Od tego czasu kryzysy finansowo-gospodarcze, wyzwania społeczne, oczekiwania obywateli, populizm, radykalizacja i niestająca ewolucja nowych technologii oraz sposobów ich wykorzystania, również stawiały czoła wielu wyzwaniom, które mają wpływ na pracę władz, jak również urzędników publicznych na wszystkich szczeblach i wpływają na wynik realizacji bezpieczeństwa demokratycznego.

Niniejszy artykuł ma na celu dokonanie analizy koncepcji *good governance* jako swego rodzaju standardu dla procesu rządzenia na szczeblu lokalnym i regionalnym ze szczególnym uwzględnieniem standardów wypracowanych w systemie Rady Europy. Artykuł ten stanowił będzie próbę wypełnienia zasadniczej luki, jaka się utrzymywała w piśmiennictwie obejmującym tą tematykę. Zauważyć jednak należy, iż większość wcześniejszych analiz stanowiła próbę zbadania prawa do dobrej administracji (ang. *good administration*) w RE⁷, które także traktować należy, jako składnik dobrego rządzenia publicznego (ang. *public governance*), czy też „prawa do dobrego zarządzania”⁸.

Dla osiągnięcia celu badawczego wykorzystane zostaną dwie metody: prawno-dogmatyczna, która posłuży do prezentacji dokumentów Rady Europy w zakresie prawa do dobrych rządów, oraz instytucjonalno-prawna ukazująca rolę nadzorczą takich instytucji RE jak Europejski Komitet ds. Demokracji i Rządzenia (CDDG) czy też Centrum Ekspertyz na rzecz Dobrego Rządzenia.

1. Ogólna charakterystyka Rady Europy

Rada Europy została utworzona 5 maja 1949 r. w Londynie. Obecnie uznawana jest za jedną z najstarszych organizacji międzynarodowych o charakterze

⁴ Zob. M. Sitek, *Równość kobiet i mężczyzn jako jeden z podstawowych elementów zasady dobrych rządów – good Governance – w świetle art. 15 wersji skonsolidowanej Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, t. 9, s. 395.

⁵ Zob. R. Jones-Parry, R. Koranteng, R. Green, *Commonwealth good governance: developing capacity in the public sector*, Cambridge 2010, s. 23–27.

⁶ Zob. European Committee on Local and Regional Democracy, CDLR(2011)37.

⁷ Por. J. Jaskiernia, *Uwarunkowania implementacji prawa do dobrej administracji jako standardu europejskiego*, Kielce 2020.

⁸ Zob. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 15.

regionalnym a także zaliczana do organizacji o charakterze międzyrządowym⁹, których członkami są państwa reprezentowane przez swe rządy. Nie ma natomiast charakteru organizacji pozarządowej, której członkami mogą być osoby prawne, m.in. stowarzyszenia, a także osoby fizyczne¹⁰. Siedzibą RE jest Strasburg.

Zasadnicze znaczenie w działalności RE odgrywa jej statut, który został podpisany w dniu 5 maja 1949 roku. Tworzy on podstawy prawne do działalności tej organizacji. Stanowi również źródło wiedzy o tym, jakimi motywacjami kierowali się twórcy tej organizacji międzynarodowej, podejmując decyzję o jej powstaniu. Autorzy Statutu mądrze zastrzegli możliwość dokonywania w nim zmian. Niektóre postanowienia Statutu zostały potem zmodyfikowane, chociaż nie było zgody na jego generalną rewizję proponowaną w czasach późniejszych przez Zgromadzenie¹¹. W statucie bardzo ogólnie sformułowano cele i zadania Rady Europy. Na szczególną uwagę zasługuje artykuł 1 statutu Rady Europy, który stwierdza:

Celem Rady Europy jest osiągnięcie związku między jej członkami, dla ochrony i popierania ideałów i zasad, które stanowią ich wspólne dziedzictwo oraz dla przyczynienia się do ich postępu gospodarczego i społecznego¹².

Cel ten, zgodnie z § b art. 1 ma być osiągniany „w drodze porozumień i wspólnego działania [...] oraz przez utrzymanie i dalszą realizację praw i podstawowych wolności człowieka”. Dalej § ten stanowi, że przedmiotem działalności Rady są sprawy gospodarcze, kulturalne, naukowe, prawne i administracyjne. Zgodnie z § d artykuł I sprawy dotyczące obrony nie wchodzą w zakres kompetencji Rady. Zasady jakimi kieruje się Rada zostały określone w artykule 3 statutu:

Wszyscy członkowie Rady Europy uznają zasadę praworządności, a także, iż z reguły każda osoba podlegająca jurysdykcji Rady ma korzystać z praw człowieka i podstawowych wolności [...].

Ten system aksjologiczny ulegał jednak stałej ewolucji, w miarę zmiany uwarunkowań, w których przyszło Radzie Europy realizować jej zadania.

W działalności RE szczególne miejsce zajmują kwestie związane z przestrzeganiem praw człowieka, a także ochroną i promocją demokracji oraz praworząd-

⁹ Zob. J. Lovecy, *Flaming Decision in the Council of Europe: An Institutional Analysis*, [w:] *Decision Making within International Organizations*, red. B. Reinalda, B. Verbeek, Routledge, London 2004, s. 123–136.

¹⁰ Zob. J. Sutor, *Immunitety i przywileje Rady Europy i Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2000, s. 13.

¹¹ Zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Strasbourg 2006, s. 25.

¹² Dz.U.1994 nr 118 poz. 565.

ności¹³. RE określana bywa w związku z tym „organizacją wartości”¹⁴. Z kolei za najważniejszy element jej systemu konwencyjnego określana bywa Europejska Konwencja Praw Człowieka (oficjalna nazwa: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁵ otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r. (weeszła w życie 3 września 1953 r.), na straży której stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz)¹⁶. Orzecznictwo tego organu jest istotnym mechanizmem konkretyzacji i rozwoju standardów demokratycznych i ochrony praw człowieka, kreujących obraz „Nowej Europy”¹⁷, czy – jak się wskazuje – „konstytuującym Europę”¹⁸. Ważną rolę w promowaniu praw człowieka i czuwaniu nad ich realizacją w państwach członkowskich odgrywa też Komisarz Praw Człowieka RE¹⁹.

2. System aksjologiczny Rady Europy

System aksjologiczny Rady Europy na przestrzeni lat przeszedł znaczną ewolucję ulegając wzbogaceniu i konkretyzacji w trakcie jej działalności²⁰. Nowe zadania polegały na tworzeniu standardów konstytucyjnych, ukierunkowanych na demokratyczny rozwój ustrojów politycznych państw członkowskich²¹. Było to zgodne z tym co wyróżniało tę organizację międzynarodową już na samym początku jej istnienia „ucieleśnienie i nadawanie niezwykle konkretnej formy wartościom zawartym w takich pojęciach, jak prawa człowieka, państwo prawa i de-

¹³ Zob. R.A. Stefański, *Fundamentalne wartości europejskiego systemu aksjologicznego w świetle najważniejszych dokumentów Rady Europy: zarys problemu*, [w:] *Ustroje, prawa człowieka, bezpieczeństwo, integracja europejska: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, t. 1, Toruń 2020, s. 851–866.

¹⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Rada Europy jako „organizacja wartości”*, [w:] *Wyjaśnienie polityki*, red. J. Błuszkowski, J. Zaleśny, „*Studia Politologiczne*” 2010, vol 17, s. 178.

¹⁵ Dz.U.1993 nr 61 poz. 284.

¹⁶ Zob. A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, s. 61.

¹⁷ Zob. J.A. Sweeney, *The European Court of Human Rights in the Post-Cold War Era: Universality in Transition*, Abington 2012, s. 43.

¹⁸ Por. A. Føllesdal, B. Peters, G. Ulfstein, *Constituting Europe: the European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge 2012.

¹⁹ Zob. A. Kotowska, *Prawa człowieka a problemy współczesnego świata. Próba analizy zagadnienia na podstawie działalności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, red. J. Jaskiernia, t. 3, Toruń 2015, s. 50–60.

²⁰ Por. J. Jaskiernia, *Rada Europy po 60 latach istnienia*, „*Państwo i Prawo*” 2009, z. 5.

²¹ Zob. H. Suchocka, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a prawo wewnętrzne państw-członków Rady Europy – wzajemne zależności*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcíński, A. Jankiewicz, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1996, s. 443–457.

mokracja stanowiło trzon jej działalności”²². Chodziło tu nie tylko o upowszechnianie demokratycznych rozwiązań konstytucyjnych, ale o twórcze wpływanie na kształt ustrojów państw ubiegających się o członkostwo.

System aksjologiczny RE doskonale obrazuje jej statut. Państwa członkowskie – jak czytamy w preambule – wyraziły przekonanie, że „utrwalenie pokoju oparte na sprawiedliwości i współpracy międzynarodowej ma podstawowe znaczenie dla przetrwania społeczności ludzkiej i cywilizacji”²³. Pokój, współpraca i sprawiedliwość międzynarodowa były więc tymi wartościami, których osiągnięcie miało ułatwić powstanie RE²⁴.

Godną uwagi jest kwestia charakteru prawnego dokumentów powstających w systemie RE. System ten dzielony jest na dwie kategorie. Pierwszą stanowią umowy międzynarodowe mające charakter aktów prawnie wiążących w systemie prawa międzynarodowego, które przybierają z reguły formę konwencji²⁵. Choć ta forma ma znaczenie decydujące, to jednak do kategorii tej należy też zaliczyć instrumenty występujące pod nazwą „kart”, „umów”, „porozumień” lub „układów”²⁶.

W 2005 roku wprowadzono jednolitą nazwę „konwencja Rady Europy”. Z kolei system konwencyjny RE z biegiem lat stworzył zasadniczy zręb europejskiej przestrzeni prawnej i ma istotne znaczenie w procesie unifikacji i zbliżania prawa europejskiego pojmowanego *sensu largo*²⁷.

Fundamentalną rolę dla systemu konwencyjnego RE odgrywa Europejska Konwencja Praw Człowieka. Stanowi ona bowiem podstawowy zestaw standardów demokratycznych, egzekwowanych za pomocą mechanizmu kontrolnego, w którym szczególną rolę odgrywają: Europejski Trybunał Praw Człowieka²⁸ oraz Komitet Ministrów RE²⁹. Europejski system ochrony praw człowieka, zbudowany

²² Zob. J. Dinsdale, *Rola Rady Europy w ustalaniu standardów w zakresie praw człowieka*, „Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy” 1999, nr 1, s. 8.

²³ Dz.U.1994 nr 118 poz. 565.

²⁴ Zob. J. Robel, *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Toruń 2016, s. 44.

²⁵ Zob. Z. Galicki, *Konwencje Rady Europy a prawo europejskie – klauzula rozłączności*, [w:] *Sześćdziesiąt [60] lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009, s. 137–139.

²⁶ Zob. J. Polakiewicz, *Treaty-Making in the Council of Europe*, Strasbourg 1999, s. 29.

²⁷ Zob. Z. Galicki, *Konwencje Rady Europy...*, j.w. s. 142.

²⁸ Zob. A. Bohdan, *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w orzecznictwie sądów administracyjnych w 2015 r.*, [w:] *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, red. M. Haczkowska, F. Tereszkiwicz, Opole 2016, s. 101–109.

²⁹ Zob. R. Kropiwnicki, *System wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014, s. 301.

wokół Konwencji, uznawany jest za „najbardziej udany eksperyment w zakresie ponadnarodowej, sądowej ochrony praw człowieka”³⁰.

3. Dobre rządzenie na szczeblu lokalnym i regionalnym jako standard w systemie Rady Europy

Rządy prawa, jak i demokracja stanowią pożądany atrybut systemu politycznego³¹. Potwierdzają to w swych analizach badacze demokratycznych transformacji rządów autorytarnych, wskazując m.in., że celem takich przemian jest ustanowienie demokracji wraz z rządami prawa, sugerując w ten sposób, że oba te cele mogą być osiągnięte równocześnie³². Być może tak właśnie jest. Rząd prawa rozumie się na ogół jako realizowanie przez rząd jego woli za pomocą ustawodawstwa o charakterze ogólnym, takiego któremu podlegają również sami rządzący, a nie za pomocą nieregularnych dekretów oraz nakazów kierowanych do konkretnych osób. Ale rządy prawa mogą wymagać czegoś więcej: aby obywatele byli zdolni do dokładnego przewidywania prawnych konsekwencji swoich działań i nie byli zaskakiwani – czy to przez ustawodawstwo, czy inaczej; oraz by prawo odwoływało się do pewnych istotnych zasad i uprawnień lub przynajmniej ich nie łamało.

Rada Europy na przestrzeni lat wypracowała bogaty zestaw standardów dotyczących rządów demokratycznych na szczeblu lokalnym i regionalnym. W ich skład wchodzi zarówno konwencje, jak i zalecenia czy też wytyczne. W systemie RE ważną rolę odgrywa także zagadnienie dobrego rządzenia (ang. *good governance*).

Dobre rządzenie – odpowiedzialne prowadzenie spraw publicznych i zarządzanie zasobami publicznymi – zostało zawarte w 12 zasadach dobrego rządzenia Rady Europy tj. 1. Uczciwe przeprowadzenie wyborów, reprezentacja i uczestnictwo, 2. Responsywność, szybkość reagowania, 3. Efektywność i skuteczność, 4. Otwartość i jawność, 5. Przestrzeganie prawa, 6. Etyczne postępowanie, 7. Kompetencje i potencjał, 8. Innowacyjność i otwartość na zmiany, 9. Orientacja na trwałość i długofalowość działań, 10. Należyte zarządzanie finansami, 11. Prawa człowieka, różnorodność kulturowa i spójność społeczna, 12. Rozliczalność, odpowiedzialność³³, które znalazły miejsce w Strategii na rzecz

³⁰ Zob. S. Greer, A. Williams, *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards „Individual”, „Constitutional” or „Institutional” Justice?*, „European Law Journal” 2009, nr 4, s. 476.

³¹ Zob. J. Robel, *Wpływ Rady Europy...*, s. 146.

³² Zob. J. Ferejohn, P. Pasquino, *Demokracja i rządy prawa*, [w:] *Demokracja i rządy prawa*, red. J.M. Maravall, A. Przeworski, Warszawa 2010, s. 235.

³³ Zob. *12 zasad dobrego zarządzania w administracji lokalnej*, www.rm.coe.int/poster-of-the-12-principles-of-good-democratic-governance-in-polish/16807c8994 [dostęp: 12.01.2023].

innowacji i dobrych rządów na szczeblu lokalnym, zatwierdzonej decyzją Komitetu Ministrów Rady Europy w 2008 r.

Ich realizacja wspierana jest zarówno poprzez nadzór sprawowany przez Europejski Komitet ds. Demokracji i Rządzenia (CDDG) jak również przez działania pomocowe i współpracę realizowaną przez Centrum Ekspertyz na rzecz Dobrego Rządzenia, które mają na celu poprawę ustawodawstwa w obszarze decentralizacji i administracji publicznej oraz wzmocnienie zdolności instytucjonalnych władz lokalnych, regionalnych i centralnych.

Centrum Ekspertyz opracowało z zestawu narzędzi, aby pomóc władzom lokalnym, a w niektórych przypadkach władzom centralnym, przestrzegać tych zasad, a tym samym zapewnić lepsze usługi obywatelom³⁴.

Komitet pełni rolę międzyrządowego forum Rady Europy na którym przedstawiciele państw członkowskich spotykają się w celu opracowania standardów europejskich w postaci zaleceń, wytycznych czy też raportów, a także wymiany doświadczeń i śledzenia stanu demokratycznych rządów na wszystkich szczeblach władzy.

Komitet zapewnia tym samym bezpośrednie wsparcie państwom członkowskim w kwestiach prawnych lub promocji najlepszych praktyk. Jego działalność wspierana jest przez Centrum Ekspertyz na rzecz Dobrego Rządzenia w zakresie opracowywania programów dla poszczególnych krajów i zapewniania praktycznej pomocy. Nadzoruje także pracę Wydziału Wyborczego i Demokracji Obywatelskiej.

W 2017 r. Komitet podjął analizę realizacji 12 zasad, uznając, że mogą one spełnić istotną rolę w zapewnieniu Celów Zrównoważonego Rozwoju, zaaprobowanych przez państwa pod auspicjami Narodów Zjednoczonych, a także w ramach przyjętego przez OECD Programu Otwartego Rządzenia (ang. *Open Government Programme*). Wszystkie państwa członkowskie zostały zaproszone do zaprezentowania na posiedzeniu Komitetu Ministrów RE w grudniu 2017 r. informacji na temat realizacji 12 zasad. Odpowiedzi udzieliło 18 państw członkowskich. 4 spośród nich poinformowały o wdrożeniu wszystkich zasad, 3 przedstawiły ogólną informację a 11 oznajmiło o zastosowaniu wybranych zasad. W świetle przedstawionych odpowiedzi za najważniejszą zasadę uznano oparte na zdrowych zasadach finansowanie zarządzania. Kolejne miejsca zajęły: kompetencje i umiejętności, wydajność i efektywność, otwartość i transparentność, uczciwe przeprowadzenie wyborów, reprezentacja i partycypacja, odpowiedzialność i wreszcie innowacje i otwartość na zmiany³⁵.

Na uwagę zasługuje fakt, iż tylko stosunkowo nieliczne państwa członkowskie RE udzieliły odpowiedzi w sprawie realizacji 12 zasad. Mogło to stanowić sygnał, że nie przywiązywały one do nich większej wagi, a w związku z tym nie

³⁴ 12 Principles of Good Governance, www.coe.int [dostęp: 12.01.2023].

³⁵ CDDG(2017)28, s. 2–4.

miały się czym pochwalić przed Komitetem Ministrów. Uwidoczniła się tu strukturalna słabość Rady Europy związana z trudnościami w zakresie egzekwowania standardów o charakterze tzw. miękkiego prawa (ang. *soft law*). Co prawda wskazuje się tu, że Statut RE przewiduje w art. 15 lit. b, że Komitet Ministrów może prosić rząd państwa członkowskiego o informację o realizacji zaleceń, ale – jak o tym świadczy analizowany przykład – prośby takie nie zawsze są skuteczne.

Ograniczona reakcja rządów państw członkowskich RE nie oznacza oczywiście, że państwa członkowskie nie podejmują działań w zakresie dobrego rządzenia. Szereg przykładów podejmowanych działań znalazło się w dorocznym raporcie Sekretarza Generalnego Rady Europy, Thorbjørna Jaglanda, o stanie demokracji, praw człowieka i rządów prawa, przedstawionego na 128 sesji Komitetu Ministrów RE w dniu 18 maja 2018 r. w Elsinore³⁶. Wynika z niego, iż państwa przyjęły zarówno reformy dotyczące zwiększenia efektywności administracji publicznej (np. Albania, Serbia, Ukraina), konsolidacji budżetów i wdrożenia środków nadzorczych (Grecja, Dania, Węgry) jak też kontroli legislatywy nad działaniami rządu (Czarnogóra) oraz wdrożenia corocznej oceny działań władz lokalnych i regionalnych (Grecja).

Podczas spotkania plenarnego Komitetu, które miało miejsce w dniach 28-30 listopada 2018 r., wskazano na trzy ważne elementy w ramach jego prac tj.

- 1) przyjęcie standardów demokratycznego rządzenia;
- 2) wymianę wiedzy na temat reform administracji publicznej realizowanych w krajach członkowskich;
- 3) zaktywizowanie działań Komitetu jako forum wymiany opinii i dobrych praktyk w zakresie wzmocnienia rządów demokratycznych i zasady państwa prawa³⁷.

Podczas spotkania zwrócono także uwagę, iż wydarzenia, które miały miejsce w Europie w związku z kryzysem migracyjnym, jak również znacznym wzrostem znaczenia ruchów populistycznych przyczyniły się do zwiększenia wysiłków Rady Europy w ramach wzmocnienia demokracji w krajach członkowskich. Podkreślono również znaczenie rozwoju nowych narzędzi w postaci m.in. e-demokracji. Pojawiły się jednak również pytania o przyszłość społecznego zaufania do demokracji w dobie fake newsów, sztucznej inteligencji czy też dezinformacji. Gdzie zauważono konieczność intensyfikacji działań głównych organów RE.

Kluczowym punktem spotkania była jednak rewizja Zalecenia Komitetu Ministrów z 1998 r. w sprawie sposobu sprawowania kontroli nad administracją samorządową przez administrację rządową, stanowiącego uzupełnienie Euro-

³⁶ Zob. *State of the Democracy, human rights and Rule of law. Role of the Institutions. Threats to Institutions. Report by the Secretary General of the Council of Europe*, 128th Session of the Committee of Ministers, Elsinore, 18 May 2018.

³⁷ Sprawozdanie z posiedzenia plenarnego Komitetu Demokracji i Zarządzania Rady Europy, www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1546861455_Sprawozdanie_CDDG.pdf [dostęp: 12.01.2023].

pejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL) a zwłaszcza jego art. 8 mówiącego o modelu kontroli oraz nadzoru nad administracją samorządową.

Nowa wersja rekomendacji stanowiła efekt prac zespołu roboczego oraz współpracy z ekspertami. Umieszczono w niej zasady prowadzonej kontroli tj. zasadę legalizmu i proporcjonalności działań, oraz wyróżniono działania kontrolne wśród których znalazły się: kontrola administracyjna, finansowa i demokratyczna.

W 2021 r. Centrum Ekspertyz Dobrego Zarządzania udzieliło wielu porad politycznych i prawnych w zakresie reformy administracji publicznej i samorządu terytorialnego, z naciskiem na decentralizację (w tym fiskalną i finansowe wyrównania), reformy terytorialne, status gmin, służbę cywilną, szkolenia narodowe oraz strategie budowania potencjału. Współpraca z Armenią polegała w tym przypadku na wymianie doświadczeń na temat autonomii fiskalnej i zdolności władz lokalnych. Z kolei w Republice Słowackiej członkowie Komitetu wymienili poglądy na temat ekspertyz i najlepszych praktyk w zakresie łączenia i konsolidacji terytorialnej. W Grecji było to wsparcie techniczne dla projektu dotyczącego zapewniania dobrych rządów opartego na wzmocnieniu zdolności Sekretariatu Generalnego Ochrony Ludności do zapewniania usługi schronienia w nagłych wypadkach dla populacji dotkniętych przez naturalne i wytworzone przez człowieka katastrofy oraz wzmocnienie współpracy międzygminnej. Natomiast na Litwie wsparto projekt zatytułowany „Ustanowienie ram prawnych, instytucjonalnych i finansowych na poziomie regionalnym (powiatu), budowanie zdolności w celu poprawy jakości regionalnej administracji publicznej”³⁸.

Podczas wideokonferencji Komitetu w dniach 15 – 16 kwietnia 2021 r. podkreślono znaczenie dalszego promowania demokratycznego sprawowania rządów przez wspólne doświadczenia. Zaprezentowano m.in. postępy w procesie decentralizacji na Ukrainie. Wiczesław Nehoda, wiceminister ds. rozwoju terytorialnego wskazał, iż dokonano realizacji reform, które przyniosły określone rezultaty tj. w latach 2014 – 2019 nastąpiło dobrowolne łączenie się gmin, decentralizacja fiskalna oraz decentralizacja uprawnień; w roku 2020 zakończono tworzenie nowej struktury administracyjno-terytorialnej Ukrainy. Natomiast do 2024 r. wyniki reformy mają znaleźć odzwierciedlenie w konstytucji Ukrainy³⁹.

Zamiarem Komitetu w 2022 r. jest opracowanie rekomendacji w sprawie 12 zasad dobrego demokratycznego rządzenia mającego zastosowanie do wszyst-

³⁸ Zob. Centre of Expertise for Good Governance (CEGG), 2021 Activity Report, www.rm.coe.int/centre-of-expertise-for-good-governance-activity-report-2021/1680a523c3?_x_tr_sl=en&_x_tr_pl&_x_tr_hl=pl [dostęp: 12.01.2023].

³⁹ Zob. European Committee on Democracy and Governance (CDDG), Council of Europe w Strasburgu, wideokonferencja 15–16.04.2021 r., www.nist.gov.pl/o-instytucjie/europan-committee-on-democracy-and-governance-cddg-council-of-europe-w-strasburgu-wideokonferencja-15-16-04-2021-r,3216.html [dostęp: 12.01.2023].

kich szczebli administracji, w oparciu o 12 zasad dobrego demokratycznego rządzenia na poziomie lokalnym.

Aby docenić władze lokalne, które osiągnęły wysoki ogólny poziom dobrego zarządzania przyznawana jest Europejska Odznaka Doskonałości w Zarządzaniu Lokalnym (ang. *European Label of Governance Excellence*, ELoGE). W przypadku Polski zostały wyróżnione takie gminy jak Chęciny, Goleniów, Krapkowice, Lesznowola, Oborniki, Piła, Stoczek, Tarnowskie Góry oraz Wejherowo⁴⁰.

Komitet zamierza również przeprowadzić badanie dotyczące nowych form demokracji deliberatywnej i uczestniczącej w celu uzupełnienia Zalecenia CM/Rec(2018)4 w sprawie udziału obywateli w lokalnym życiu publicznym oraz wytycznych z 2017 r. w sprawie udziału obywateli w podejmowaniu decyzji.

Ważną rolę w zakresie promowania standardów dobrego lokalnego rządzenia odgrywa Centrum Ekspertyz dla Reform Władz Lokalnych. Jego działalność obejmuje tworzenie programów, jak również zapewnienie pomocy prawnej dla wszystkich szczebli administracji publicznej. Centrum promuje także 12 zasad poprzez wdrożenie ich, doskonalenie instrumentów, inspirowanie wytycznych oraz zaleceń CDDG. Konkretnie projekty krajowe, często inspirowane przez państwa członkowskie, są wdrażane we współpracy z władzami lokalnymi i krajowym, a ich cel opiera się na dążeniu do poprawy ustawodawstwa w obszarze decentralizacji administracji publicznej oraz wzmocnieniu instytucjonalnej wydolności władz lokalnych, regionalnych i krajowych⁴¹.

W 2016 r. po dziesięcioletnim okresie działalności została dokonana ewaluacja Centrum przeprowadzona przez Dyрекcję Wewnętrznej Kontroli. W efekcie powstał raport w którym stwierdzono, że analizy Centrum są wysoko oceniane ponieważ uwzględniają oraz systematyzują doświadczenia państw członkowskich RE. W konkluzji raportu podkreślono, że „Centrum efektywnie rozwinęło swe funkcje jako nowopowstała instytucja i uzyskało wystarczające uznanie”. Uwzględniając zalecenia zawarte w raporcie, Centrum przygotowało Plan Strategiczny 2017-2022, stanowiący nową wizję działań oraz analizujące mocne punkty, słabości, szanse i zagrożenia (analiza SWOT), jak również plan działania na okres pięciu lat⁴².

Skuteczny rozwój dobrego rządzenia i demokracji na poziomie lokalnym i regionalnym jest także jednym z priorytetów Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych⁴³. W centrum jego zainteresowania znajdują się bowiem dobre rządy obejmujące odpowiedzialne prowadzenie spraw publicznych i zarządzanie zasobami

⁴⁰ Zob. *European Label of Governance Excellence, Report on implementation of ELoGE Benchmarking 1st Edition in Poland 2018*, www.rm.coe.int [dostęp: 12.01.2023].

⁴¹ CM(2019)6, s. 1.

⁴² *Ibidem*, s. 1–2.

⁴³ Zob. *Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Governance*, www.coe.int [dostęp: 14.02.2022].

bami publicznymi, zasady uczestnictwa obywateli, etycznego postępowania, praworządności, przejrzystości oraz należytego zarządzania finansami⁴⁴.

To właśnie w ramach Kongresu w 1985 r. powstała Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL)⁴⁵, jako wyraz dążenia do ochrony wolności i praw jednostki, a także przyznania samorządowi terytorialnemu większego zakresu samodzielności przez ustawodawstwo wewnętrzne.

EKSL jest rezultatem działań zmierzających do ujednoczenia w skali ogólnoeuropejskiej unormowań dotyczących samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym zachowaniu specyfiki rozwiązań ustrojowych poszczególnych państw⁴⁶. Wymaga ona aby samorząd terytorialny był realizowany przez demokratyczne organy regionu: rady i zgromadzenia przedstawicieli i odpowiadające przed nimi organy wykonawcze. W Polsce rolę tę pełni Rada Gminy, Rada Powiatu oraz sejmik, a organy wykonawcze podlegają im przy realizacji zadań własnych. Członkowie zgromadzenia wg EKSL powinni być objęci immunitetem, a w Polsce radni podlegają ochronie jak funkcjonariusze publiczni⁴⁷. Status radnych wybieranych do władz samorządowych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu (Art. 7 EKSL).

Szczególne rolę odgrywa stworzony w ramach Kongresu Komitet Zarządzający, który odpowiada za kwestie prawne i polityczne za skuteczny rozwój dobrego rządzenia i demokracji na poziomie lokalnym i regionalnym, a w ramach nich takie jak partycypacja obywateli, finanse publiczne, współpraca transgraniczna i międzyregionalna oraz e-demokracja⁴⁸.

W ramach swojego mandatu Komitet przygotowuje raporty, w tym uchwały lub zalecenia do przyjęcia przez Kongres. Zgodnie z priorytetami ustalonymi przez Kongres może także proponować Prezydium działania na rzecz rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej oraz organizować konferencje, przesłuchania i inne wydarzenia w sprawach związanych z jego programem pracy. Ponadto w ramach swojej działalności Komitet ściśle współpracuje z odpowiednimi strukturami i organami Rady Europy, w szczególności Komisją Spraw Społecznych, Zdrowia i Zrównoważonego Rozwoju Zgromadzenia Parlamentarnego oraz od-

⁴⁴ Zob. J. Robel. *Generalne zasady działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i ich znaczenie dla promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. 3, Toruń 2017, s. 212–218.

⁴⁵ Dz.U. 1994.124.607

⁴⁶ Zob. A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny – organizacja i gospodarka*, Kraków 2010, s. 57.

⁴⁷ Zob. P. Jankowski. *Polskie prawo samorządowe a konwencje Rady Europy*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010, s. 564.

⁴⁸ Zob. Congress of Local and Regional Authorities, *Governance Committee*, www.coe.int [dostęp: 14.02.2022].

powiednimi organami pomocniczymi Komitetu Ministrów, tj. wskazany już Europejski Komitet ds. Demokracji i Rządzenia⁴⁹.

Analiza działalności Komitetu Zarządzania wskazuje, iż wypowiada się on na tematy ulokowane w ramach aktualnie występujących zagrożeń dla dobrego rządzenia. Dla przykładu w 2020 r. jednym z nich było zagadnienie obrony wartości demokratycznych podczas kryzysu wywołanego pandemią Covid-19. Wypowiadając się na ten temat Robert Gruman przewodniczący Komitetu, wskazał bowiem, iż COVID-19 dotknął społeczeństwa i gospodarki na całym świecie w głęboki i bezprecedensowy sposób, powodując prawdziwy chaos finansowy. Stworzył tym samym uciążliwe warunki prac zarówno dla władz lokalnych jak i regionalnych oraz rządów krajowych. Przewodniczący wskazał, iż

W obliczu niepokojących wydarzeń, które pojawiły się w Europie, nie możemy pozwolić, by ten kryzys zniszczył nasze wartości demokratyczne oraz nasze wolne i pluralistyczne społeczeństwa.

Przewodniczący podkreślił również, że konsultacje między wszystkimi szczeblami władzy, jako kluczowa zasada Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, są w tym kontekście szczególnie istotne. Zwrócił uwagę, że niektóre systemy rządowe były bardziej odporne i lepiej przygotowane na tak poważny kryzys niż inne oraz jak efektywna współpraca między różnymi szczeblami władzy zaowocowała lepszym zarządzaniem kryzysowym. Wspomniał, że jednym z zadań Kongresu jest wspieranie wymiany dotyczącej praktycznej strony rządzenia na szczeblu lokalnym i regionalnym⁵⁰.

Podsumowanie

Dobre rządzenie jest najskuteczniejsze wtedy gdy zarówno procesy polityczne jak i instytucjonalne są partycypacyjne, odpowiedzialne, przejrzyste, wydajne, integracyjne i przestrzegają praworządności. Jak dowodzi analiza dla Rady Europy ważnym jest dobre rządzenie zarówno na szczeblu lokalnym jak i regionalnym, przy czym w tym pierwszym przypadku jest ono szczególnie istotne w związku z tym, że rządy na co dzień mają możliwość kontaktu z obywatelami i społecznościami. Jednakże poprawa rządzenia na obu szczeblach jest kluczowym narzędziem gwarantującym pokój, pobudzającym rozwój gospodarczy, maksymalizującym wydajność administracyjną oraz zapewniającym włączenie społeczne i zrównoważenie środowiskowe.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Zob. Robert Gruman: „Defending Democratic values during the Covid-19 crisis”, www.coe.int [dostęp: 14.02.2022].

Bibliografia

Literatura

- Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Strasbourg 2006.
- Biszyga A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997.
- Bohdan A., *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w orzecznictwie sądów administracyjnych w 2015 r.*, [w:] *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, red. M. Haczkowska, F. Tereszkiwicz, Opole 2016.
- Dinsdale J., *Rola Rady Europy w ustalaniu standardów w zakresie praw człowieka*, „Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy” 1999, nr 1.
- Ferejohn J., Pasquino P., *Demokracja i rządy prawa*, [w:] *Demokracja i rządy prawa*, red. J.M. Maravall, A. Przeworski, Warszawa 2010.
- Føllesdal A., Peters B., Ulfstein G. (red.), *Constituting Europe: the European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge 2012.
- Galicki Z., *Konwencje Rady Europy a prawo europejskie – klauzula rozłączności*, [w:] *Sześćdziesiąt [60] lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009.
- Greer S., Williams A., *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards „Individual”, „Constitutional” or „Institutional” Justice?*, „European Law Journal” 2009, nr 4.
- Grzeszczak R., *Good Governance – koncepcja dobrych rządów w unijnym systemie wielopoziomowego rządzenia*, [w:] *Dobre prawo-sprawne rządzenie*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2015.
- Harańczyk A., *Samorząd terytorialny – organizacja i gospodarka*, Kraków 2010.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- Jankowski P., *Polskie prawo samorządowe a konwencje Rady Europy*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010.
- Jaskiernia J., *Uwarunkowania implementacji prawa do dobrej administracji jako standardu europejskiego*, Kielce 2020.
- Jaskiernia J., *Rada Europy po 60 latach istnienia*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 5.
- Jaskiernia J., *Rada Europy jako „organizacja wartości”*, [w:] *Wyjaśnienie polityki*, red. J. Błuszkowski, J. Zalesny, „Studia Politologiczne” 2010, vol 17.
- Jones-Parry R., Koranteng R., Green R., *Commonwealth good governance: developing capacity in the public sector*, Cambridge 2010.
- Kotowska, A., *Prawa człowieka a problemy współczesnego świata. Próba analizy zagadnienia na podstawie działalności Komisarza Praw Człowieka Rady Eu-*

- ropy, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, red. J. Jaskiernia, t. 3, Toruń 2015.
- Kropiwnicki R., *System wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014.
- Lovecy J., *Flaming Decision in the Council of Europe: An Institutional Analysis*, [w:] *Decision Making within International Organizations*, red. B. Reinalda, B. Verbeek, Routledge, London 2004.
- Muniu-Pippidi A., *Europe's burder: Promoting good governance across borders*, Cambridge 2020.
- Piątek D., Szarzec K., *Cechy państwa sprzyjające rozwojowi gospodarczemu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 4.
- Polakiewicz J., *Treaty-Making in the Council of Europe*, Strasbourg 1999.
- Robel J., *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Toruń 2016.
- Robel J., *Generalne zasady działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i ich znaczenie dla promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. 3, Toruń 2017.
- Santiso C., *Promoting Democratic Governance and Preventing the Recurrence of Conflict: The Role of the United Nations Development Programme in Post-Conflict Peace Building*, „Journal of Latin American Studies” 2002, No. 3.
- Sitek M., *Równość kobiet i mężczyzn jako jeden z podstawowych elementów zasady dobrych rządów – good Governance – w świetle art. 15 wersji skonsolidowanej Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, t. 9.
- Stefański R.A., *Fundamentalne wartości europejskiego systemu aksjologicznego w świetle najważniejszych dokumentów Rady Europy: zarys problemu*, [w:] *Ustroje, prawa człowieka, bezpieczeństwo, integracja europejska: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, t. 1, Toruń 2020.
- Suchocka H., *Europejska Konwencja Praw Człowieka a prawo wewnętrzne państw-członków Rady Europy – wzajemne zależności*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1996.
- Sutor J., *Immunitety i przywileje Rady Europy i Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2000.
- Sweeney J.A., *The European Court of Human Rights in the Post-Cold War Era: Universality in Transition*, Abington 2012.

Akty prawne

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994.124.607.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawnych Wolności, Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284.

Dokumenty

Centre of Expertise for Good Governance (CEGG), 2021 Activity Report, www.rm.coe.int/centre-of-expertise-for-good-governance-activity-report-2021/1680a523c3?_x_tr_sl=en&_x_tr_pl&_x_tr_hl=pl [dostęp: 14.02.2022].

Centre of Expertise for Local Government Reform, *Annual Activity Report*, [w:] CoE Ministers' Deputies 1337th meeting, 13 February 2019, CM(2019)6.

European Label of Governance Excellence, Report on implementation of ELoGE Benchmarking 1st Edition in Poland 2018, www.rm.coe.int [dostęp: 14.02.2022].

European Committee on Democracy and Governance (CDDG), *Implementation of the Twelve Principles of Good Governance*, Strasbourg 5 December 2017, CDDG(2017)28.

European Committee on Local and Regional Democracy, Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level, Strasbourg, 6 September 2011, CDLR(2011)37.

Sprawozdanie z posiedzenia plenarnego Komitetu Demokracji i Zarządzania Rady Europy, www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1546861455_Sprawozdanie_CDDG.pdf [dostęp: 09.02.2022].

Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U.1994 nr 118 poz. 565.

State of the Democracy, human rights and Rule of law. Role of the Institutions. Threats to Institutions. Report by the Secretary General of the Council of Europe, 128th Session of the Committee of Ministers, Elsinore, 18 May 2018.

Promoting good Governance at local and regional level in the axiological system of the Council of Europe

Abstract

The Author in this article reconciles the Analysis of Promoting good governance at the local and regional level in the axiological system of the Council of Europe. By presenting the standards of the organization in this area, he tries to show the supervision over their implementation carried out by specially appointed bodies: European Committee for Democracy and Government and the

Center of Expertise for Good Governance, or by emphasizing the role played in this area by the Congress of Local and Regional Authorities.

Keywords: good governance, local and regional Government, the Council of Europe.