

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 27 (2021)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.27.5

Barbara Węglarz*

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0003-1159-6535

Samorząd terytorialny Republiki Malty w ocenie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy

Wprowadzenie

Do dokumentów stojących na straży europejskiej samorządności i zarazem promujących jej ideę zalicza się Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (Karta, EKSL). Jest ona pierwszym tego rodzaju, prawnie wiążącym dokumentem, zapewniającym społecznościom lokalnym prawo do stanowienia o sobie. Organem odpowiedzialnym za przestrzeganie jej przepisów, a także za ocenę jakości demokracji lokalnej i regionalnej, jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Kongres monitoruje wdrażanie przez państwa zadeklarowanych przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a także reaguje, gdy władze lokalne i regionalne zwracają się do niego w związku z bezpośrednim naruszeniem postanowień Karty przez władze centralne. Jednym z głównych przejawów działalności Kongresu jest odbywanie wizyt monitorujących w państwach członkowskich. Ich efektem końcowym są raporty przyjmowane przez Komitet Monitorujący.

Jednym z państw sygnatariuszy Karty jest Republika Malty, w której samorząd terytorialny wprowadzono w 1993 roku na mocy ustawy z dnia 30 czerwca 1993 roku o radach lokalnych. Wśród opinii dotyczących przyczyn powołania samorządu lokalnego w Republice Malty przeważa ta pragmatyczna, zgodnie z którą jego powstanie ściśle łączyło się z chęcią partycypowania w środkach unijnych przeznaczonych dla jednostek samorządowych. W przypadku Malty mamy do czynienia ze zjawiskiem ciekawym i zarazem pozytywnym, jeżeli chodzi o efekt końcowy. Decentralizacja i przekazywanie władzom lokalnym kolejnych uprawnień jest bowiem swoistym „efektem ubocznym” działań, których motorem napędowym w rzeczywistości były i nadal są kwestie finansowe (pozyskanie funduszy unijnych), a nie to, co zwykle stanowi podstawę decentralizacji państwa, czyli przesunięcie ośrodka decyzyjnego bliżej mieszkańców.

Celem artykułu jest analiza raportu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w odniesieniu do organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Republice Malty oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy zarzuty sformułowane w raporcie są zasadne i czy uwzględniają specyfikę samorządu maltańskiego.

* barbara.weglarz@up.krakow.pl

W związku z powyższym wykorzystano metodę analizy źródeł. Ze względu na przedmiot artykułu, korzystano zarówno ze źródeł polskojęzycznych, jak i anglojęzycznych. Analizie poddano akty normatywne i dokumenty – w szczególności te, które stanowią podstawę powołania i funkcjonowania samorządu maltańskiego, a także monografie i artykuły naukowe.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Europejską Kartę Samorządu Lokalnego przygotował, a następnie przyjął 15 października 1985 r. organ konsultacyjny Rady Europy, tj. Stała Konferencja Gmin i Regionów Europy (The Standing Conference of Local and Regional Authorities), która w 1994 roku przekształciła się w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (Congress of Local and Regional Authorities of Europe). Jest on jedyną tego typu instytucją w Europie, która jest odpowiedzialna za ocenę jakości demokracji lokalnej i regionalnej w państwach Rady Europy. Jego główną rolą jest wzmacnianie i monitorowanie rozwoju demokracji lokalnej oraz regionalnej. W związku z tym Kongres z własnej inicjatywy monitoruje wdrażanie przez państwa zadeklarowanych przez nie przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a także reaguje, gdy władze lokalne i regionalne zwracają się do niego w związku z bezpośrednim naruszeniem postanowień EKSL. W celu realizacji tych zadań Kongres:

- odbywa wizyty monitorujące w państwach członkowskich;
- bada szczegółowe aspekty przestrzegania Karty;
- obserwuje wybory lokalne i regionalne.

Kwestie, w których Kongres może zostać poproszony o przedstawienie opinii na temat zastosowania Karty, obejmują bardzo szerokie spektrum. Najczęściej wskazywanymi naruszeniami są: brak przeprowadzenia przez władze centralne konsultacji z władzami lokalnymi i regionalnymi, przekazywanie przez władze centralne środków nieadekwatnych do zadań nałożonych na jednostki samorządowe czy generalnie niewypełnianie przez kraj członkowski jego zobowiązań wynikających z ratyfikacji Karty. Zarzuty mogą odnosić się także do pośredniego naruszenia idei EKSL. Poprzez swoje czynności monitorujące Kongres zapewnia odpowiednie stosowanie Karty i pomaga utrzymywać właściwie funkcjonujący samorząd lokalny i regionalny w Europie.

Następstwem wizyt monitorujących Kongresu są raporty przyjmowane przez Komitet Monitorujący. Komitet zatwierdza także rekomendacje, które po przyjęciu przez Kongres kierowane są do państw członkowskich. Celem podniesienia jakości swojej działalności Kongres zdecydował się na prowadzenie bardziej regularnego i systematycznego monitoringu państw, które podpisały i ratyfikowały Kartę, tj. raz na około pięć lat. Uznano także, że należy wdrożyć procedurę post-monitoringową, opartą na dialogu politycznym z władzami poszczególnych państw, by wspólnie wypracowywać optymalne i zgodne z duchem Karty rozwiązania problemów zidentyfikowanych przez delegację oraz zapewnić szybką i efektywną implementację zaleceń poczynionych przez Kongres (European Charter... 2017: 5–8).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego weszła w życie 1 września 1988 r., a jej głównym celem jest ochrona praw władz lokalnych poprzez zobowiązanie

państw członkowskich Rady Europy, które ją ratyfikowały, do przestrzegania zasad zawartych w dokumencie. To jeden z dwóch, obok Światowej Deklaracji Samorządu Terytorialnego, aktów prawnych regulujących status samorządu terytorialnego w skali międzynarodowej. Deklaracja uchwalona w 1985 roku w Rio de Janeiro wpłynęła na ujednoczenie poglądów na temat charakteru prawnego samorządu terytorialnego, natomiast Karta rozwija i precyzuje te poglądy.

W Preambule EKSL wyeksponowano jedną z zasad stanowiących istotę samorządu, tj. prawo obywateli do kierowania sprawami publicznymi. W dalszej części dokumentu podkreślono, że samorząd musi być umocowany w prawie wewnętrznym, a najlepiej w konstytucjach poszczególnych państw. W Karcie znajdziemy także definicję samorządu, zgodnie z którą jest to prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia wybierane w wyborach: wolnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i w głosowaniu tajnym. Akt wskazuje także na możliwość korzystania przez obywateli z narzędzi demokracji bezpośredniej, w szczególności w sytuacjach dotyczących zmiany granic jednostek samorządowych, a także dotyczących zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów. Istotną część Karty poświęcono jest właśnie finansom jednostek lokalnych i obejmuje m.in. poniższe założenia:

- prawo do posiadania własnych środków (dostosowanych do zakresu zadań) i swoboda dysponowania nimi;
- przynajmniej część środków powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych;
- prawo wewnętrzne powinno przewidywać procedury wyrównawcze mające na celu ochronę jednostek słabszych finansowo;
- w miarę możliwości subwencje nie powinny być przeznaczane na specyficzne projekty;
- powinno się zapewnić samorządom dostęp do krajowego rynku kapitałowego.

Wśród postanowień Karty znalazły się także możliwości samodzielnego kształtowania wewnętrznej struktury administracyjnej przez społeczności lokalne oraz prawna ochrona samorządu lokalnego. Podkreślono, że samorząd powinien podlegać kontroli, ale w sposób adekwatny do potrzeby i tylko w stopniu dopuszczalnym przez prawo wewnętrzne. W Karcie znajdziemy także przepisy dotyczące kryteriów zatrudniania pracowników samorządowych (tj. wysokie kwalifikacje, umiejętności, kompetencje) oraz regulacje, które odnoszą się do przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych, np. możliwość swobodnego wykonywania mandatu, ekwiwalent finansowy za koszty poniesione w związku z wykonywaniem mandatu, ewentualne wyrównanie finansowe za utracone zyski. Podkreślono także, iż możliwa jest współpraca jednostek lokalnych oraz zrzeszanie się w celu wykonywania przez nie określonych zadań (Europejska Karta... 1985).

W Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego znajdziemy także postanowienia dotyczące:

- warunków koniecznych do jej wejścia w życie (minimum czterech sygnatariuszy);
- sposobu przystąpienia do Karty (ratyfikacja, przyjęcie lub zatwierdzenie);

- konieczności uznania za wiążące minimum 20 artykułów, w tym minimum 10 spośród 14 wskazanych jako priorytetowe;
- możliwości wypowiedzenie Karty (po okresie pięciu lat od dnia wejścia w życie, przy obowiązującym sześciomiesięcznym okresie wypowiedzenia);
- możliwości zarówno wypowiedzenia, jak i przyjęcia dodatkowych artykułów (z zachowaniem zasady minimum 20 artykułów, w tym przynajmniej 10 spośród 14 wskazanych jako priorytetowe);
- klauzuli terytorialnej (tj. możliwości określenia terytorium, na którym będzie obowiązywała Karta; rozszerzenia stosowania Karty na inne terytoria w późniejszym terminie; wycofania stosowania Karty na określonym terytorium).

Samorząd terytorialny w Republice Malty wprowadzono w 1993 roku na mocy ustawy z dnia 30 czerwca 1993 r. o radach lokalnych (Local Councils Act). Wskutek jej uchwalenia utworzono rady lokalne w 67 miejscowościach (aktualnie jest ich 68). Ustawa doczekała się nowelizacji w latach: 1999 (Act XXI of 1999), 2002 (Act XII of 2002), 2005 (Act I of 2005), 2009 (Act XVI of 2009), 2014 (Act VII, XVI of 2014) oraz 2019 (Act XIV of 2019). Sam akt prawny wzorowano na Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, która została podpisana i ratyfikowana przez rząd maltański w 1993 roku („Chart of signatures and ratifications...” 2020). Malta zadeklarowała przyjęcie w sumie 25 artykułów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹. Znalazł się wśród nich artykuł zawierający definicję samorządu terytorialnego, z czego wynika, że Malta uznała, iż samorząd terytorialny to „prawo społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia” (Europejska Karta... 1985). W przypadku Malty są to rady.

Malta dostosowała się również do wymogu EKSL w zakresie uregulowania podstawowych kompetencji samorządu terytorialnego w prawie wewnętrznym. Najpierw była to ustawa z dnia 30 czerwca 1993 roku o radach lokalnych, a następnie wprowadzono do konstytucji przepisy dotyczące instytucji samorządu w celu konsolidacji samorządu lokalnego na Malcie. W dniu 24 kwietnia 2001 r. postanowiono, że liczba jednostek samorządowych będzie ustalana w drodze ustawy. Ustalono także, że każda jednostka będzie administrowana przez radę lokalną, wybieraną przez mieszkańców tej miejscowości zgodnie z aktualnie obowiązującym prawem (Constitution of Malta 1964: 69). Z powyższej regulacji T. Borg wyprowadził trzy podstawowe zasady, które odnoszą się do samorządu maltańskiego i są nadal aktualne:

- a. na Malcie musi istnieć system samorządu terytorialnego,
- b. podstawą samorządu terytorialnego jest rada,
- c. członkowie rady są wybierani przez mieszkańców danej miejscowości.

Rozwinięciem tych zasad są przepisy ustawy z 1993 roku o radach lokalnych (Borg 2016: 499).

¹ Z listy obowiązkowej: art. 2; art.3 ust. 1 i 2; art. 4 ust. 1, 2 i 4; art. 5; art. 7 ust. 1; art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1 i 2; art. 10 ust. 1 oraz art. 11. Z listy nieobowiązkowej: art. 4 ust. 3, 5 i 6; art. 6 ust. 1 i 2; art. 7 ust. 3; art. 8 ust. 1 i 3; art. 9 ust. 7 i 8; art. 10 ust. 2 i 3. (Reservations and Declarations 2020).

Samorząd terytorialny w Republice Malty

W 2019 roku w Republice Malty w drodze ustawy o samorządzie terytorialnym (Local Government Act 2019) w miejsce jednoszczeblowego samorządu wprowadzono samorząd dwuszczeblowy. Od tego momentu, poza gminą, jednostką samorządową jest także region. W Malcie powołano także sześć dystryktów, które nie są jednak jednostkami samorządowymi – zostały utworzone jedynie w celach statystycznych. Zarówno gmina, jak i region posiadają osobowość prawną, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej (Local Government Act 2019: 4). Samorząd działa na podstawie i w granicach prawa. Nadzór nad nim sprawuje minister właściwy do spraw samorządu lokalnego oraz utworzony w 2017 roku Wydział Samorządu Lokalnego (Local Government Division 2020), a pod kątem finansowym Audytor Generalny, który może powoływać audytorów lokalnych (Local Government Act 2019: 35–38). Samodzielność finansowa jednostek jest ograniczona, ponieważ większość środków pochodzi z budżetu centralnego.

Podstawową jednostką samorządu maltańskiego nadal jest gmina. Obecnie liczba gmin w Republice Malty wynosi 68 (Maciejuk 2013: 88). Cechuje je duże zróżnicowanie zarówno pod względem powierzchni (najmniejsza – 0,2 km²; największa – 26,6 km²), jak i liczby mieszkańców (w najmniejszej mieszkają 243 osoby, a w największej – 29 097 osób). W każdej z gmin funkcjonuje rada lokalna, która wyłaniana jest w drodze wyborów. Członkowie rad lokalnych są wybierani w systemie proporcjonalnej reprezentacji za pomocą jednego głosu przenoszalnego², który jest stosowany na Malcie od 1921 roku, i który jest systemem obowiązującym zarówno w wyborach powszechnych, jak i wyborach do Parlamentu Europejskiego (Borg 2016: 500). W realizowaniu zadań radę wspierają komisje stałe lub doraźne (Local Government Act 2019: 37–38).

Bierne i czynne prawo wyborcze do rady lokalnej przysługuje obywatelom, którzy najpóźniej na dzień przed wyborami ukończyli 16 lat. Do głosowania uprawnieni są także obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Wielkiej Brytanii. Rady są wybierane na pięcioletnią kadencję i zasiada w nich od pięciu do piętnastu osób³. Liczba radnych ma bezpośredni związek z liczbą mieszkańców

² System przenoszalnego głosu jest interesującym, ale skomplikowanym i rzadko wykorzystywanym systemem wyborczym. Stosuje się w nim kartę do głosowania, która umożliwia wyborcy uszeregowanie kandydatów w kolejności swoich preferencji. Po zliczeniu kart do głosowania miejsce przyznaje się kandydatowi z największą liczbą ważnie oddanych głosów (pierwsza preferencja). W obliczeniach wyborczych głosy otrzymane przez zwycięskiego kandydata przekraczające limit są przekazywane innym kandydatom, zgodnie z drugą preferencją zaznaczoną na karcie do głosowania. Każdy kandydat, który następnie osiągnie wymagany limit, również uzyskuje miejsce. Proces ten powtarza się aż do obsadzenia wszystkich miejsc. Cechą charakterystyczną systemu jest nacisk na kandydatów, a nie na partie. Według A. Żukowskiego pozwala to na wskazywanie indywidualnych kandydatów przy jednoczesnym zachowaniu proporcjonalności. Zaletą jest też uwzględnienie woli wyborców wyrażonej w preferencjach głosujących, które mogą obejmować wiele list wyborczych i wielu kandydatów (Żukowski 1999: 57; Michalak 2004: 119).

³ Wybory przeprowadzane są w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Parlamentu Europejskiego lub wybory powszechne. W związku z tym kadencja rady może zostać odpowiednio wydłużona lub skrócona o cztery miesiące.

danej jednostki samorządowej i wynosi odpowiednio: pięciu radnych w gminach do 4999 mieszkańców; siedmiu radnych w gminach od 5000 do 9999 mieszkańców; dziewięciu radnych w gminach od 10 000 do 14 999 mieszkańców; jedenastu radnych w gminach od 15 000 do 19 999 mieszkańców oraz piętnastu radnych w gminach powyżej 20 000 mieszkańców. Ustawa przewiduje także sytuację, gdy nie zgłosi się żaden kandydat. Wówczas minister właściwy do spraw samorządu lokalnego powołuje komitet zarządzający. Komitet powoływany jest także wtedy, gdy dochodzi do rozwiązania rady. Również w tym przypadku powołuje go minister właściwy do spraw samorządu lokalnego, a robi to wtedy, gdy organ dopuszcza się powtarzającego się naruszania prawa lub dyscypliny finansowej. Komitetowi przewodniczy prezydent lub członek Stowarzyszenia Samorządów Lokalnych. Realizuje on zadania rady do czasu wyłonienia jej nowych członków w drodze przedterminowych wyborów. Są one przeprowadzane także wtedy, gdy w radzie jest wakat i odbywają się nie później niż 30. dnia od momentu wystąpienia wakat. Wyborów przedterminowych nie przeprowadza się jednak, jeżeli do końca ustawowej kadencji pozostało mniej niż trzy miesiące w przypadku wakat oraz sześć miesięcy w przypadku powołania komitetu (Local Government Act 2019: 16–18).

Na poziomie gminy funkcjonują dwa organy wykonawcze: burmistrz oraz sekretarz wykonawczy. Burmistrz stoi na czele rady lokalnej i pochodzi z jej grona. Może nim zostać osoba, która ukończyła 18 lat, uzyskała największą liczbę ważnie oddanych głosów oraz jest członkiem partii, która podczas wyborów uzyskała ponad 50% mandatów w radzie. Jeżeli żadna z partii nie osiągnęła takiego wyniku, tj. nie obsadziła ponad 50% miejsc w radzie, burmistrza wybierają spośród siebie radni. Natomiast w sytuacji, gdy dwie osoby uzyskają taką samą liczbę głosów, burmistrem zostaje ta, która ma dłuższy staż w radzie lokalnej. Gdyby w oparciu o to kryterium także nie udaje się wskazać burmistrza, pod uwagę bierze się wiek kandydata – zostaje nim osoba starsza. Wygaszenie mandatu burmistrza następuje w drodze ustawowego końca kadencji lub udzielenia mu przez radę wotum nieufności. Z pisemnym wnioskiem zawierającym uzasadnienie o udzielenie wotum nieufności może wystąpić minimum 1/3 ustawowego składu rady. Wniosek poddawany jest pod głosowanie między 5 a 10 dniem liczoną od dnia jego złożenia i jest skuteczny, jeżeli opowie się za nim większość bezwzględna ustawowego składu rady lokalnej. Do podstawowych zadań burmistrza należy przewodzenie radzie lokalnej i nadzorowanie jej prac oraz reprezentowanie jej na zewnątrz (Local Government Act 2019: 16–20).

Sekretarzem wykonawczym jest funkcjonariusz publiczny, którego powołuje rada za zgodą ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego. Do jego podstawowych kompetencji należy zarządzanie finansami danej jednostki oraz wydawanie zawiadomień, przygotowywanie porządku obrad rady w porozumieniu z burmistrem, uczestniczenie we wszystkich posiedzeniach rady. Do jego obowiązków należy także sporządzanie i podpisywanie protokołów z posiedzeń rady gminy oraz posiedzeń komisji, składanie rocznych sprawozdań administracyjnych burmistrzowi, przedkładanie radzie prognozy dochodów i wydatków gminy na następny rok budżetowy. Poza wykonywaniem decyzji rady, sekretarz ma prawo wstrzymać działania lub inicjatywy planowane przez radę, jeśli naruszają prawo, krajowe lub

lokalne strategie czy zasady, lub które nie zostały zatwierdzone decyzją rady. Wykonuje także obowiązki administracyjne, które mogą zostać określone i zlecone przez burmistrza (Local Government Act 2019: 18–20).

Rady lokalne wykonują zadania zlecone oraz własne. Wśród tych ostatnich można wymienić m.in. zapewnienie porządku i bezpieczeństwa na terenie jednostki samorządowej; ochronę środowiska; działalność z zakresu infrastruktury drogowej; zarządzanie instytucjami kultury, sportu czy rekreacji; promowanie inicjatyw z zakresu polityki społecznej oraz udzielanie w tym zakresie wsparcia mieszkańcom; ochronę lokalnej tożsamości poprzez podejmowanie inicjatyw i realizowanie programów mających na celu ochronę lokalnej tradycji, dziedzictwa kulturowego i folkloru; wspieranie lokalnych artystów, muzyków, sportowców; działania promujące handel; wspieranie innych organów państwowych w realizowaniu zadań, dotyczących przede wszystkim ośrodków opiekuńczo-wychowawczych, przedszkoli, świadczenia usług edukacyjnych, rehabilitacyjnych, zdrowotnych oraz wspierających seniorów (Local Government Act 2019: 20–23).

Funkcje wyłączone z kompetencji rad lokalnych dotyczą głównie użytkowania i administrowania parkami, ogrodami, pomnikami, lotniskami, portami, zakładami przemysłowymi i innymi zakładami lub atrakcjami turystycznymi. Zarządza nimi rząd, który uzyskuje z tego tytułu wysokie dochody. Pojawiają się liczne głosy, że uprawnienia te mogłyby być stopniowo przekazywane samorządom lokalnym, aby zwiększyć ilość posiadanych przez nie funduszy i tym samym wpłynąć na ich uniezależnienie się od władz centralnych. To samo dotyczy innych usług i funkcji, które są obecnie wykonywane przez rząd, takich jak chociażby wydawanie pozwoleń na budowę czy planowanie urbanistyczne. W porównaniu z samorządami lokalnymi w innych państwach członkowskich, samorządowi maltańskiemu brakuje takich kompetencji, jak chociażby administrowanie i eksploatacja systemów kanalizacyjnych i odwadniających, obsługa obiektów unieszkodliwiania odpadów i zarządzanie nimi (*Local democracy...* 2017: 14).

W 1993 roku powołano trzy regiony: Gozo Region, Malta Majjistral oraz Malta Xlokk. Dwa z nich, tj. Malta Majjistral i Malta Xlokk, podzielono w drodze reformy przeprowadzonej w 2009 roku, w konsekwencji czego w Republice Malty obecnie mamy pięć regionów: Central Region, Gozo Region, Northern Region, South Eastern Region, Southern Region. Celem wprowadzenia regionów nie było początkowo utworzenie kolejnego szczebla samorządu terytorialnego, ale usprawnienie realizowania zadań przez rady lokalne oraz odciążenie rad poprzez umożliwienie im przekazania zadań, których nie mogą lub nie chcą wykonywać samodzielnie, do regionów. Tym niemniej pozycja regionów ulegała wzmocnieniu w drodze kolejnych reform samorządowych. Nowelizacją, która w największym stopniu wpłynęła na wzrost znaczenia oraz kompetencji regionów, niewątpliwie była ta z 2019 roku. Przede wszystkim stała się ona podstawą uznania ich za kolejny szczebel samorządu terytorialnego. Reforma nie spowodowała przejęcia obowiązków od rad lokalnych, ale zapewniła regionom środki na wypełnianie dotychczasowych zadań, których istotą nadal jest wspieranie działalności rad lokalnych w konkretnym regionie. Do ustawy wpisano ponadto zadania, które należą do wyłącznej kompetencji rad regionalnych. Są to na przykład szkolnictwo czy współpraca z sektorem budowlanym. Inną zmianą

dotyczącą regionu było zastąpienie nazwy „komitet regionalny” określeniem „rada regionalna” (Regional councils 2020). Władze centralne zapowiedziały także, że do końca 2022 roku planowane jest utworzenie szóstego regionu oraz przekazanie radom regionalnym dodatkowych zadań (Mallia 2019).

Warto odnotować, że zgodnie z nowelizacją ustawy o radach lokalnych tj. Local Councils (Amendment) Act (Act No. XVI of 2009), ewentualne zmiany w obrębie regionów oraz zmiana ich liczby przeprowadzane są przez ministra właściwego do spraw samorządu lokalnego po konsultacji ze Stowarzyszeniem Samorządów Lokalnych (Stowarzyszenie). Przy kreowaniu nowych jednostek należy wziąć pod uwagę aspekt geograficzny, liczbę mieszkańców oraz liczbę rad lokalnych w każdym regionie. W kompetencji ministra leży także zlecenie regionom wykonywania zadań czy przyznawanie władzom regionalnym dodatkowych uprawnień. Również w tym przypadku muszą być one poprzedzone konsultacjami ze Stowarzyszeniem.

Obecnie w każdym regionie funkcjonuje rada regionalna, w której skład wchodzi: prezydent regionu, wiceprezydent, sekretarz wykonawczy oraz od 10 do 14 członków. Rady są powoływane na okres wskazany w rozporządzeniu wydawanym przez Stowarzyszenie. Kwestia ta może być również regulowana rozporządzeniem ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego.

Działania rad lokalnych wspiera także Stowarzyszenie Samorządów Lokalnych (The Local Councils Association), które powołano w 1994 roku. Reprezentuje ono wszystkie rady lokalne, a jego celem jest ochrona i promowanie wspólnych interesów jednostek lokalnych. Stowarzyszenie reprezentuje również rady na Malcie, za granicą oraz w międzynarodowych stowarzyszeniach władz lokalnych. Poza ochroną i wspieraniem wspólnych interesów rad lokalnych, oferuje ono także usługi doradcze, szkolenia przeprowadzane z własnej inicjatywy oraz we współpracy z radami. Stowarzyszenie posiada osobowość prawną, nie może jednak samodzielnie zaciągać pożyczek czy zawierać umów handlowych, chyba że wyrazi na to zgodę minister właściwy do spraw finansów. Stowarzyszenie posiada komitet wykonawczy (Executive Committee), składający się z dziewięciu członków. Są oni wybierani na dwuletnią kadencję spośród radnych rad lokalnych. Ich działania wspierane są przez sekretarza generalnego (Subsidiary Legislation... 1994).

Raport Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy

Przystępując do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego Malta zadeklarowała przyjęcie 25 artykułów Karty. Zastrzeżenia Komisji przeprowadzającej kontrolę w 2016 roku dotyczyły kwestii związanych z rozwiązaniami finansowymi. Należy podkreślić, że Malta przystępując do EKSL nie zadeklarowała artykułów związanych z tym obszarem. Komisja odnotowała to w raporcie, uznała jednak, że samodzielność finansowa jest jednym z filarów samorządu terytorialnego, dlatego powinna stać się przedmiotem analizy i konstruktywnej krytyki. Przytoczono także poniższe rozwiązania prawne w zakresie lokalnych finansów maltańskich.

Wydatki każdej rady lokalnej są kontrolowane przez rząd centralny poprzez dostarczanie przez samorządy rocznych projektów budżetów. Zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym każda rada nie później niż dwa miesiące od

dnia wyborów, a następnie corocznie w styczniu, zobowiązana jest do przedłożenia władzom centralnym szacunkowych dochodów i wydatków w bieżącym roku finansowym. Przed przekazaniem dokumentu do kontroli jest on zatwierdzany przez radę, a następnie przekazywany ministrowi właściwemu do spraw samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, minister finansów corocznie przeprowadza podział środków, które zostają przekazane poszczególnym jednostkom. Podstawę wyliczenia konkretnej kwoty stanowi wzór z Załącznika VIII do ustawy o samorządzie terytorialnym. Środki są udostępniane radom lokalnym przez ministra na pisemny wniosek sekretarza wykonawczego i przeznaczane na konkretne cele: kształtowanie krajobrazu, utrzymanie parków i ogrodów, utrzymanie dróg i ich wyposażenie, gospodarkę odpadami i administrację. Dla przykładu: dotacja przyznana gminie na zagospodarowanie terenu i utrzymanie parków oraz ogrodów obliczana jest w oparciu o powierzchnię parków, ogrodów, innych terenów zielonych oraz poboczy w jednostce i przyznawana proporcjonalnie do całkowitej powierzchni parków, ogrodów, innych terenów zielonych i poboczy wszystkich jednostek na Malcie, pomnożonej przez całkowitą kwotę przeznaczoną przez rząd na utrzymanie parków, ogrodów, innych terenów zielonych i poboczy.

Oprócz dotacji rocznej, rząd może przeznaczyć lub zapewnić dodatkowe dotacje w formie funduszy specjalnych, programów pozyskiwania dodatkowych środków oraz funduszy uzupełniających. Zgodnie z art. 58 ustawy o samorządzie terytorialnym, minister właściwy do spraw samorządu terytorialnego może, za zgodą ministra finansów, tworzyć fundusze specjalne i udostępniać je samorządom. Środki te rozdzielane są w drodze regulaminu wydanego przez ministra finansów. Jeżeli kwota przyznana przez radę gminy na podstawie ustawy zostanie uznana za niewystarczającą, minister finansów i minister właściwy do spraw samorządu terytorialnego mogą wyrazić zgodę na przyznanie samorządowi sumy uzupełniającej.

Komisja zwróciła uwagę na ograniczenia dotyczące finansowania maltańskich jednostek lokalnych. Art. 61 ustawy o samorządzie terytorialnym wyraźnie zabrania radom gminnym wydawania zezwoleń na prace, których wartość przekracza przyznaną jej na dany rok obrotowy rezerwę roczną z uwzględnieniem przewidywanej kwoty na opłacenie czynności zwykłego zarządu, z wyjątkiem uzyskania zgody ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego oraz ministra finansów na pisemny wniosek sekretarza wykonawczego, wskazujący wysokość nadwyżek środków netto wynikających z lat ubiegłych. Bez pisemnej zgody ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego jednostki nie mogą również inwestować środków otrzymanych w drodze dotacji od rządu w przedsięwzięcia komercyjne. Art. 63 ustawy o samorządzie terytorialnym zakazuje także samorządom lokalnym inwestowania w jakiegokolwiek przedsięwzięcia handlowe, chyba że zostanie do tego upoważniony na piśmie przez ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego. Zabronione jest także pozyskiwanie przez samorządy środków z darowizn.

Podczas spotkania z Komisją przedstawiciele władz centralnych podkreślili, że w stosunku do poprzedniego roku, nakład środków na zadania wykonywane przez samorządy wzrósł o 4 mln euro. Natomiast zdaniem samorządowców środki przekazywane przez rząd nie są wystarczające na realizację wszystkich zadań,

a procedura ubiegania się o dodatkowe fundusze z budżetu centralnego jest skomplikowana i czasochłonna.

W celu pozyskania dodatkowego finansowania, zdolność samorządów lokalnych do pożyczania kapitału od podmiotów pozarządowych jest ograniczona. Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a ustawy o samorządzie terytorialnym gminy nie są uprawnione do pożyczania środków pieniężnych, chyba że za pisemnym upoważnieniem ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego i za zgodą ministra finansów. W przypadku, gdy proponowana do zaciągnięcia pożyczka na sfinansowanie projektu podlega spłacie w okresie dłuższym niż osiem lat, taką propozycję należy przedłożyć mieszkańcom miejscowości do zatwierdzenia w referendum.

Komisja zwróciła uwagę na to, że prawo maltańskie nie pozwala samorządom lokalnym na pozyskiwanie pieniędzy z podatków, co jest sprzeczne z art. 9 ust. 3 EKSL. Jej zdaniem konsekwencją takiego stanu rzeczy jest zależność finansowa samorządów lokalnych od rządu centralnego. Bez niezależności finansowej w ustalaniu swoich wydatków i pozyskiwaniu dochodów z podatków lokalnych rady lokalne nie mogą być uważane za całkowicie samorządne. Zdaniem Komisji przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym dotyczące przyznawania samorządom dotacji rządowych są obszerne i dość restrykcyjne. Samorzady są całkowicie zależne finansowo od przyznawanych im corocznie dotacji rządowych, a wszelkie fundusze uzupełniające lub specjalne są im przekazywane wyłącznie po uzyskaniu pisemnego upoważnienia i zgody władz centralnych za pośrednictwem ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego i finansów. Komisja uznała także, że Republika Malty narusza art. 9 ust. 1 EKSL, ponieważ dotacje przyznawane radom lokalnym na wykonywanie ich zadań nie są wystarczające. Skutkuje to często brakiem możliwości realizacji danego zadania lub jego niewłaściwym wykonaniem.

Podsumowanie

Podstawowym wnioskiem i zarzutem wynikającym z raportu Komisji jest brak niezależności finansowej samorządu maltańskiego. Trudno z tym polemizować, ponieważ jednostki lokalne nie realizują zbyt wielu zadań, nie posiadają także dużych zasobów finansowych. Możliwość samodzielnego ich pozyskiwania także jest ograniczona. Sprowadza się to do skomplikowanej i mozolnej procedury ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu centralnego, ewentualnie do próby pozyskania pieniędzy z programów unijnych (w czym wspierają samorzady i do czego je zachęcają zarówno władze centralne, jak i Stowarzyszenie Samorządów Lokalnych, które pomaga przygotowywać konkretne wnioski). Niepokój i obawy dotyczące uznaniowości może budzić fakt, iż zarówno przyznanie dodatkowych środków, jak i uzyskanie zgody na zaciągnięcie przez samorząd pożyczki jest uzależnione od decyzji ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego. Z drugiej strony pozwala to na bieżącą kontrolę stanu finansów poszczególnych gmin i nie dopuszcza do sytuacji, jaka ma miejsce na przykład w Polsce, czyli na realizację zadań, które przekraczają możliwości finansowe niektórych jednostek („Zadłużenie jednostek...” 2020), a także na ich nadmierne zadłużanie się poprzez zaciąganie kredytów m.in. w parabankach (Pieńkowski 2015). Komisja zarzuciła także władzom Malty naruszenie art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Niewątpliwie brak udziału w podatkach

lokalnych ma bezpośredni wpływ na dochody maltańskich jednostek lokalnych i ich większe uzależnienie od funduszy centralnych. Tym niemniej Komisja zarzuca naruszenie przepisu, którego Malta nie przyjęła w momencie ratyfikowania EKSL (a miała taką możliwość), trudno więc mówić tutaj o naruszaniu prawa.

Kolejnym wnioskiem i zaleceniem Komisji było przekazanie maltańskim jednostkom samorządowym dodatkowych uprawnień, np. wydawania pozwoleń na budowę, administrowania parkami, ogrodami, pomnikami, lotniskami, portami, zakładami przemysłowymi i innymi zakładami lub atrakcjami turystycznymi. Jej zdaniem uprawnienia, którymi jednostki dysponują, są niewielkie w porównaniu z kompetencjami samorządów w innych państwach europejskich. W kontekście podjętego tematu warto jednak zwrócić uwagę na specyfikę kraju, a w szczególności samorządu maltańskiego. Należy wziąć pod uwagę wielkość państwa oraz liczbę mieszkańców, a także zadać sobie pytanie, jakie kompetencje zostałyby w gestii władz centralnych, gdyby zrealizowano wszystkie powyższe postulaty? Niewiele, jeśli wziąć pod uwagę, że jest to państwo wyspiarskie, które nie posiada własnych surowców ani zakładów przemysłowych, na co dzień zmagają się z niedoborem wody oraz energii, i którego gospodarka w głównej mierze opiera się na turystyce. Być może warto byłoby poszukać innych rozwiązań, bardziej dostosowanych do specyfiki, ale i możliwości maltańskich.

Należy podkreślić, że od momentu przedstawienia raportu przez Komisję władze maltańskie wprowadziły pewne zmiany, m.in. zwiększono nakłady finansowe na zadania realizowane przez samorządy i przekazano im dodatkowe zadania. Jednak największą zmianą było wprowadzenie w 2019 roku dwuszczeblowego samorządu w miejsce jednoszczeblowego. Utworzenie regionów było jednym z postulatów przedstawicieli gmin, którzy zwracali uwagę na to, że część zadań łatwiej i taniej byłoby wykonywać wspólnie z innymi jednostkami samorządowymi lub właśnie w ramach zadań regionalnych.

Zajmujący się tematyką samorządową swojego kraju Henry Frendo podkreśla, że zadania realizowane przez jednostki maltańskie niektórym badaczom mogą się wydawać trywialne i niezbyt rozbudowane. Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę specyfikę Republiki Malty, m.in. jej wielkość i gęstość zaludnienia, położenie geograficzne, historię, wyspiarski charakter oraz brak tradycji samorządowych, to już samo powołanie samorządu terytorialnego oraz przekazywanie jego władzom kolejnych kompetencji i środków należy uznać za duży sukces. O ile dotychczasowy kierunek reform przeprowadzanych przez władze centralne zostanie utrzymany, to można oczekiwać coraz większej samodzielności samorządu terytorialnego w Republice Malty (Frendo 2010: 435–437, 452–453).

Bibliografia

- Antoszewski Andrzej, Ryszard Herbut. 2004. *Leksykon politologii*. Wrocław: Wydawnictwo ATLA 2.
- Borg Tonio. 2016. *A commentary on the constitution of Malta*. Malta: Kite Group.
- “Chart of signatures and ratifications of Treaty 122. European Charter of Local Self-Government”. Council of Europe Portal. Dostęp 20 października 2020. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty=122>.

- Constitution of Malta and Various Electoral Laws (Amendment) Act. 2014. Parliament of Malta. Act. No. VII of 2014.
- Constitution of Malta. 1964. Parliament of Malta. World Intellectual Property Organization. Dostęp 10 maja 2020. <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/mt/mt010en.pdf>.
- Cutajar JosAnn, Jimmy Margo. 2009. Political decentralisation in the Maltese Islands. *W Malta in the European Union: Five Years on and Looking to the Future*, Peter Xuereb (red.), 113–128. Msida: EDRC, University of Malta.
- European Charter of Local Self-Government. 2017. Council of Europe.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607).
- Frendo Henry. 2010. *Local government in Malta: a slowly maturing process*. W *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström (red.), 434–454. OUP Oxford.
- Izdebski Hubert. 2011. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis Polska.
- Konstytucja Malty*. 2007. Marian Grzybowski, Piotr Mikuli (wstęp), Jan Winczorek (tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Local Councils (Amendment No. 2) Act. 2019. Parliament of Malta. Act No. XIV of 2019.
- Local Councils (Amendment) Act. 1999. Parliament of Malta. Act No. XXI of 1999.
- Local Councils (Amendment) Act. 2002. Parliament of Malta. Act No. XII of 2002.
- Local Councils (Amendment) Act. 2005. Parliament of Malta. Act No. I of 2005. Act No. I of 2005.
- Local Councils (Amendment) Act. 2009. Parliament of Malta. Act No. XVI of 2009.
- Local Councils (Amendment) Act. 2014. Parliament of Malta. Act No. XVI of 2014.
- Local Councils (Amendment) Act. 2005. Parliament of Malta. Act No. I of 2005. Act No. I of 2005.
- Local Councils Act. 1993. Parliament of Malta. Act No. XV of 1993.
- Local democracy in the Republic of Malta*. 2017. Strasbourg: Congress of Local and Regional Authorities. Monitoring Committee.
- Local Government (Amendment) Act. Cap. 363. 2020. Parliament of Malta. Act No. LIX of 2020.
- Local Government Division. Dostęp 20 października 2020. <https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Department%20for%20Local%20Government/Pages/Objectives%20and%20Responsibilities.aspx>.
- Local Government Reform. White Paper published by the Parliamentary Secretariat for Local Government and Communities within the Ministry for Justice, Culture & Local Government*. 2018. Malta: Parliamentary Secretariat for Local Government and Communities.
- Maciejuk Marian. 2013. „Różnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej”. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* (281) : 85–94.
- Mallia Jillian. 2019. „Local Government reform to be implemented once local councillors take office on 1st July”. The Malta Chamber. Dostęp 15 października 2020.
- Malta policy for local governance*. 2009. Malta: Parliamentary Secretariat for Local Government and Communities.

- Michalak Anna. 2019. „Wdrażanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* (2) : 85–101.
- Michalak Bartłomiej. 2004. „Większościowy czy proporcjonalny. Spór o kształt systemu wyborczego”. *Dialogi Polityczne* (3–4) : 107–123.
- Ofiarska Małgorzata (red.). 2015. *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*. Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Parszewski Kazimierz K. 2006. „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego gwarancją podstaw demokracji lokalnej”. *Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego* 20 : 167–180.
- Pieńkowski Marcin. „Samorządy pożyczają pieniądze od parabanków”. 2015. Rzeczpospolita. Dostęp 9 grudnia 2021. <https://www.rp.pl/polityka/art11615901-samorzady-pozyczaja-pieniadze-od-parabankow>.
- Regional councils. Dostęp 5 października 2020. <https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Department%20for%20Local%20Government/Pages/Committees.aspx>.
- Reservations and Declarations for Treaty No. 122 – European Charter of Local Self-Government. 2020. Council of Europe. Dostęp 5 października 2020. <https://rm.coe.int/168007a088>.
- Skrzypek Anna. 2009. *System polityczny Republiki Malty*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Subsidiary Legislation 363.06. 1994. Local Councils (Association) Regulations. Dostęp 5 października 2020. <https://www.lca.org.mt/the-association/>. The European Documentation and Research Centre, Jean Monnet European Centre of Excellence. University of Malta.
- The Local Councils Association. Dostęp 15 października 2020. <https://localgovernment.gov.mt>.
- „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego na koniec II kw. wzrosło o 6,6 proc”. 2020. aleBank.pl Dostęp 9 grudnia 2021. <https://alebank.pl/zadluzenie-jednostek-samorzadu-terytorialnego-na-koniec-ii-kw-wzroslo-o-66-proc-rdr/?id=340284&catid=25926&cat2id=25929>.
- Żukowski Arkadiusz. 1999. *Systemy wyborcze: wprowadzenie*. Olsztyn: Wyższa Szkoła Pedagogiczna.

Local government of the Republic of Malta as assessed by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe

Abstract

One of the signatory states of the European Charter of Local Self-Government is the Republic of Malta, where local self-government was introduced by the Local Councils Act of 30 June 1993. The Monitoring Committee's post-audit report argued that the Maltese government violates the Charter because the local self-government units are not fully financially independent. The Committee also called for giving local councils additional responsibilities, as well as the ability to raise money from local taxes and fees.

Keywords: Congress of Local and Regional Authorities of Europe, decentralization, European Charter of Local Self-Government, local council, local self-government, municipality, region, Republic of Malta