

## Europejska Karta Samorządu Lokalnego, konstytucją wspólnot lokalnych w Europie

Dr hab. Piotr Wawrzyk

Ekspert Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego,  
Instytut Europeistyki WNPiSM UW

W dobie tworzenia na poziomie międzynarodowym, szeregu regulacji dotyczących różnych dziedzin życia, również w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego, są przepisy międzynarodowe, regulujące najważniejsze aspekty ich działania.

Pierwszym dokumentem w tym zakresie stała się Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego przyjęta na XXVII Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22-26 września 1985 r. w Rio de Janeiro. Zgodnie z jej zapisem, „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (art. 2 ust. 1). Zaznaczono również, że tak zasady działania samorządu jak i jego podstawowe kompetencje powinny być zapisane w konstytucji lub w ustawie (art. 1 i art. 3 ust. 3)<sup>1</sup>.

Nieco inaczej kwestie te określała Europejska Karta Samorządu Lokalnego, przyjęta w dniu 15 października 1985 r., przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy działającą przy Radzie Europy. Zgodnie z jej art. 3 „Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych”

Organami wykonującymi to prawo powinny być rady lub inne organy kolegialne, których członkowie wybrani są w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym/ Ich rola ma być ponadto, zarządzanie organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają<sup>2</sup>.

Zakres podstawowych kompetencji wspólnot lokalnych powinien być ustalony w Konstytucji lub prawo tworzonemu na jej podstawie. A zatem ogranicza się do ogólnego wskazania Konstytucji i pojęcia „prawa”, nie precyzując zarazem, jak należy je rozumieć. Nie ma też wskazanej hierarchii źródeł prawa określającego działalność wspólnot.

<sup>1</sup> Tekst tego dokumentu w języku polskim, został opublikowany tylko we wkładce do dwutygodnika „Gospodarka-Administracja Państwowa” z października 1988 r.

<sup>2</sup> Przy czym, nie może to stanowić przeszkody w odwoływaniu się do zgromadzeń obywatelskich, do referendum czy wszelkiej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli tam, na zasadach i w granicach określonych przez prawo krajowe.

Jednakże równocześnie wprowadzono domniemanie kompetencji samorządu, który powinien posiadać pełną swobodę w wypełnianiu swej inicjatywy w każdej kwestii, która nie jest wyłączona spod ich kompetencji lub przypisana innej władzy. Natomiast ograniczenie kompetencji wspólnot lokalnych może winny być kwestionowane lub ograniczane przez inną władzę, centralną lub regionalną, jedynie w ramach prawa. Wynika z tego zatem pełna swoboda ustawodawcy, do określania zakresu kompetencji wspólnot, w tym ich ograniczania, lub rozszerzania.

Przy czym w przypadku przekazania pełnomocnictw przez władzę centralną lub regionalną, wspólnoty lokalne powinny cieszyć się, na ile to możliwe, swobodą w przystosowywaniu pełnienia tych pełnomocnictw do warunków lokalnych. 6. Wspólnoty lokalne powinny być konsultowane, na ile to możliwe, w dogodnym czasie i we właściwy sposób, podczas procesów planowania i podejmowania decyzji we wszystkich bezpośrednio je dotyczących kwestiach.

Dla prawidłowego wykonywania swoich kompetencji, wspólnoty lokalne powinny móc same określić wewnętrzną strukturę administracyjną, pod kątem przystosowania ich do swych specyficznych potrzeb oraz by umożliwić skuteczne zarządzanie.

Uzupełnieniem powyższych zasad powinno być przyznanie osób wybranym na szczeblu lokalnym takiego statusu, który zapewni im swobodne wykonywanie mandatu. Status ten musi zapewniać stosowne finansowe wynagrodzenie kosztów wynikających z pełnienia mandatu, jak też, w danym przypadku, na finansowe wynagrodzenie utraconych zarobków lub zapłatę za wykonaną pracę oraz odpowiednie zabezpieczenie socjalne. Natomiast funkcje i rodzaje działalności nie dające się pogodzić z mandatem wybranego mogą być ustalone tylko przez prawo lub przez podstawowe zasady prawne.

Karta określa również zasady kontroli administracyjnej wspólnot lokalnych, która może się dokonywać jedynie wedle form i w przypadkach przewidzianych przez Konstytucję lub prawo. Może ona zmierzać jedynie do zapewnienia poszanowania praworządności i zasad konstytucyjnych. Obejmować ma kontrolę celowości działań władz wyższego szczebla w tym, co dotyczy zadań, do których wykonania

delegowane są wspólnoty lokalne. Kontrola ta, musi być też dokonywana z poszanowaniem proporcjonalności między zakresem interwencji władzy kontrolnej a wagą interesów, które pragnie ona chronić.

Dla prawidłowego wykonywania swoich kompetencji, wspólnoty lokalne muszą mieć zapewnione wystarczające zasoby finansowe które powinny być proporcjonalne do przyznanych im kompetencji. Część tych zasobów może pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których poziom mają prawo, w granicach prawa, ustalać same wspólnoty.

Jednocześnie systemy finansowe, na których opierają się wspólnoty lokalne powinny mieć charakter wystarczająco urozmaicony i ewolucyjny charakter, pozwalający im trzymać się, o ile to możliwe w praktyce, realnej ewolucji kosztów wykonywania ich kompetencji.

Karta dopuszcza równocześnie możliwość wprowadzenia systemu chrona wspólnot lokalnych słabszych finansowo wymaga wprowadzenia procedur ujednoczenia finansowego lub środków równoważących, mających na celu skorygowanie efektów nierównego podziału potencjalnych źródeł finansowania, jak również obciążeń, które na nie przypadają. Takie procedury czy środki nie powinny ograniczać wolności wyboru wspólnot lokalnych w ich własnej dziedzinie odpowiedzialności, a same wspólnoty powinny być konsultowane we właściwy sposób, co do sposobów przydzielania im redystrybuowanych zasobów.

Jednakże Karta zastrzega, że subwencje przyznane wspólnotom lokalnym, nie powinny być przeznaczane na finansowanie projektów specyficznych, a ich przyznanie nie powinno przynosić uszczerbku fundamentalnej wolności polityki wspólnot lokalnych we właściwej im dziedzinie kompetencji.

W celu realizacji, zadań wspólnych dla różnych wspólnot, muszą one mieć możliwość zrzeszania się oraz współpracy, także w wymiarze międzynarodowym.

Dla zapewnienia sobie swobodnego sprawowania swych uprawnień i poszanowania zasad samorządu lokalnego, uświęconych przez Konstytucję lub ustawodawstwa krajowe, wspólnoty lokalne muszą mieć, zagwarantowaną prawem możliwość odwołania do sądu.

Bardzo ciekawy jest sposób związania państw przepisami Karty. Otóż państwo, które przystąpiło do Karty, zobowiązane jest uważać się za związaną co najmniej dwudziestoma spośród w/w paragrafów.

Co ciekawe wśród paragrafów wymagających ratyfikacji, nie ma tych które dotyczą:

- zasady domniemania kompetencji wspólnot lokalnych,
- swobody w przystosowywaniu wykonywani zadań powierzonych przez władzę centralną, do warunków lokalnych,
- obowiązku konsultacji ze wspólnotami, w sprawach ich dotyczących,
- dostosowania struktur administracyjnych wspólnot do powierzonych im zadań.
- zasady wynagradzania osób pochodzących z wyboru i łączenia przez nich funkcji,
- zasady proporcjonalności przy przeprowadzaniu kontroli administracyjnej nad samorządem,
- obowiązku konsultacji ze wspólnotami przy przyznawaniu im środków finansowych,
- subwencji przyznawanych wspólnotom.

- podejmowania współpracy międzynarodowe przez wspólnoty.

Brak obowiązku związania państw tymi przepisami może budzić, zdziwienie, bowiem kwestie te są ważne dla bieżącej działalności wspólnot a przy tym wydają się oczywiste.

W tym kontekście na uwagę zasługuje fakt, że Polska ratyfikując Kartę nie skorzystała z możliwości powyższych wyłączeń i przyjęła na siebie zobowiązanie do stosowania wszystkich przepisów Karty.

„Stanowisko Polski jest oceniane niezmiennie jako pozytywny przykład reakcji państwa na wyzwania, które wyznacza zaliczenie samorządu terytorialnego do instytucji znamiennej dla systemu ustrojowego. W pewnym okresie aktywności Rady Europy, zwłaszcza w latach pięćdziesiątych, przykład Polski inspirował „stare” demokracje europejskie. Odnosiły się bowiem do Karty z rezerwą w zasadzie przez całą dekadę po jej przyjęciu przez Radę w 1985 r. Państwa te podejmowały inicjatywy prowadzące do ratyfikacji EKSL3 m.in. w reakcji na przykład Polski.”<sup>3</sup>

Na podstawie omówionych przepisów, można przyjąć, że postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego są tak ogólne, że pozwalają na uwzględnienie specyfiki samorządów lokalnych w różnych państwach. Jednocześnie Karta stanowi swego rodzaju „konstytucję” samorządu lokalnego w Europie i pozwala samorządom na ochronę swoich praw, poprzez stworzenie możliwości odwołania się do tego dokumentu.

<sup>3</sup> Leon Kieres, Europejska karta samorządu lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY Rok LXXVII – zeszyt 3 – 2015, s. 79.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl