

Parszewski, Kazimierz Karol

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego gwarancją podstaw demokracji lokalnej

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 20, 167-180

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*dr Kazimierz Karol Parszewski**

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego gwarancją podstaw demokracji lokalnej.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego została podpisana w Strasburgu 27 czerwca 1985 r. Członkowie – państwa Rady Europejskiej – podpisały ją w celu zapewnienia współdziałania w rozwiązywaniu spraw lokalnych na drodze demokratycznej, uwzględniając jednak zasady dziedzictwa różnych państw.¹ Ma ona istotne znaczenie dla zagwarantowania podstaw demokracji lokalnej. Traktowana jest jako jeden z filarów – umów Europy (oprócz Europejskiej Karty Praw Socjalnych i Europejskiej Karty Dotyczącej Stosunków Kulturalnych) Można by rzec za Z. Leońskim – „traktuje prawo gmin do samorządu jako swego rodzaju prawo podstawowe skierowane przeciwko państwowemu centralizmowi i ochronę przed totalitaryzmem”.²

Karta zawiera ogólną definicję, iż terytorialna administracja samorządowa oznacza prawo i obowiązek obywateli do regulowania i kształtowania istotnych spraw publicznych zgodnie z wolą mieszkańców. Zobowiązuje ona również państwa członkowskie do przyjęcia pewnych ogólnych reguł, a jedną z nich stanowi to, że problematyka samorządu terytorialnego winna być uregulowana ustawowo w miarę możliwości również w Konstytucji.³

Przypomnieć należy, że Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest konwencją przyjętą 15 października 1985 roku przez państwa członkowskie Stałej Konferencji Gmin i Regionów Europy, funkcjonujących w ramach Rady Europy (od 1944 roku jest to Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych). Idea autonomii lokalnej włączona została do prawa mię-

*dr Kazimierz Karol Parszewski – nauczyciel akademicki – Akademia Podlaska w Siedlcach OZ w Ostrołęce, Uniwersytet Łódzki – OZ w Ostrołęce, prof. nadzwyczajny w WSE w Ostrołęce.

1 Zbigniew Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004 r. s. 143

2 Tamże s. 144.

3 Zobacz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (rozdział VII od art. 163 – 172)

dzynarodowego dzięki Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Karta stanowi zbiór kilkudziesięciu zasad, którymi winny kierować się państwa przy tworzeniu ustawodawstwa komunalnego i którymi musi odpowiadać już istniejące prawodawstwo. Przyjęcie tych reguł oznacza akceptację podstawowych cech i gwarancji niezależności i samodzielności struktur samorządu terytorialnego. Gwarancje te występują w szczególności na płaszczyźnie źródeł dochodów), nadzorczo – kontrolnej (jasne kryteria nadzoru, ograniczające się zasadniczo do badania legalności działania organów państwowych upoważnionych do nadzoru kontroli. Do 1996 r. Kartę ratyfikowało dwadzieścia jeden spośród trzydziestu dziewięciu państw członkowskich Rady Europy, w tym również Polska jest jej sygnatariuszem.⁴ Polska ustawa o samorządzie terytorialnym była zgodna z postanowieniami Karty. Przed wydaniem treść ustawy była konsultowana w organach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. Ratyfikowanie przez Polskę 26 kwietnia 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego nasuwało pytanie o zgodność z nią polskiej regulacji samorządowej (por. Dz. U. z 1994 r. nr 124 poz. 607.⁵ Chodzi tu także o ujednoczenie rozwiązań samorządowych w skali europejskiej w zakresie w jakim nie narusza to specyfiki rozwiązań ustrojowych poszczególnych państw.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego składa się z 18 artykułów poprzedzonych preambułą.

Preambuła wskazuje cel, jakim kierowały się państwa członkowskie Rady Europy będące sygnatariuszami Karty – jest nim zaciśnienie więzi pomiędzy państwami członkowskimi a jednym ze środków służących jego realizacji jest zawieranie umów w dziedzinie administracji. Można przyjąć, że regulacje Karty wyznaczają pozycję gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast odniesienia do samorządu powiatu i województwa przedstawione są jako porównanie z sytuacją gminy i będą dotyczyć tylko niektórych zagadnień. Artykuł 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego nakłada na państwo obowiązek uznania zasady samorządności terytorialnej w prawie wewnętrznym, musi być uznana w miarę możliwości w Konstytucji oraz innych aktach prawa wewnętrznego. Mimo, że redakcja art. 2 sugeruje, iż należy dać pierwszeństwo przede wszystkim

4 Informator samorządowy, Warszawa 1998, s. 6.

5 Dziennik Ustaw z 25 listopada 1994 r. Nr 124 poz. 607.

pozakonstytucyjnym aktom prawa wewnętrznego to praktyka interpretacyjna Karty kształtowana przez stanowisko oficjalne instytucji Rady Europy powołanych do analizy przestrzegania jej postanowień przez członków Rady, wskazuje na szczególne znaczenie ujęcia zasady samorządności w konstytucjach poszczególnych krajów. Konstytucja jest traktowana jako podstawowe źródło informacji o poszanowaniu zasady samorządności terytorialnej oraz relacji jednostek samorządowych z innymi organami państwa.

Karta wyraźnie „wskazuje na gminę jako podstawową wspólnotę lokalną. Zaś art. 13 wskazuje na stosowanie Karty do wszystkich kategorii społeczności lokalnych istniejących na terytorium strony”, jednak strony mają możliwość ograniczenia stosowania Karty poprzez wskazanie wspólnot, do których będzie ona stosowana, lub wspólnot, do których nie ma zastosowania.

Polska Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. określa zarazem formę przekazywania samorządowi terytorialnemu zadań publicznych. Formą tą są ustawy, co podkreśla prymat ustawowej regulacji samorządu terytorialnego wobec innych kategorii aktów zaliczanych do źródeł prawa samorządowego. Rola aktów podstawowych (rozporządzenia) zostaje tym samym sprowadzona do wykonania aktów ustawowych. Jest to całkowicie zgodne z tendencjami wyrażonymi w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe również zaliczane są do kategorii aktów regulujących status samorządu terytorialnego, co wyraża Konstytucja w art. 87 ust. 1.⁶ Ustawodawstwo Polskie jest zgodne z wymogiem wynikającym z art. 2 EKST. Rozdział VII Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w art. 164 ust. 1 i 2 ust. 3 wypełnia postulat, który jest zawarty w treści postanowienia art. 2 EKST. Zasada samorządności terytorialnej przewija się w komplecie ustaw stanowiących o sytuacji samorządu terytorialnego – zwłaszcza w art. 1 ustawy o samorządzie gminnym.⁷ Karta mówiąc o zasadzie samorządności wskazuje na zespół cech przypisanych społecznościom lokalnym. Wyróżniają one samorząd terytorialny jako element ustroju państwa. Cechy samorządności terytorialnej przewijają się w preambule Karty. Postanowienia preambuły będąc wprowadzeniem do

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; art. 87 ust. 1.

7 Tamże Rozdział VII art. 164 ust. 1, 2 i 3.

właściwych postanowień mają szczególne znaczenie dla systematyki Karty, nakreślają zwłaszcza kierunki interpretacji dalszych jej postanowień. Demokracja lokalna przejawia się także w mechanizmach procesu wyborczego.

Art. 3 EKST przedstawia koncepcję samorządu terytorialnego – samorząd terytorialny oznacza prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich wyłączną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Karta wymaga przyznania samorządowi terytorialnemu uprawnienia do zachowania, które określa jako „kierowanie i zarządzanie”. Karta nie wskazuje na hierarchię aktów prawnych, które tworzą prawo samorządu terytorialnego. Jednak art. 2 wskazuje na konstytucję jako źródło uznania zasady samorządności terytorialnej i tym samym konstytucja stanowi o hierarchii źródeł prawa. Z kolei ustawa o samorządzie gminnym w art. 6 mówi: „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”.⁸ Powyższe postanowienia Polskiego prawa wydają się być zgodne z konstrukcją kompetencji samorządu wskazanych w art. 3 EKST. Karta wskazując w art. 3 na pozycję gminy ujętą w regulaminie prawa wewnętrznego, podnosi zarazem kwestię obecności innych kategorii samorządności lokalnej. W Polsce kompleksowo uwzględniono tendencję wyrażoną w art. 3 ust. 1 EKST, przyjęto ustalenia szczegółowe, co do podziału zadań między administrację rządową i samorząd terytorialny, a także ustalono podział kompetencji między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego.

Funkcja kierowania i zarządzania przez jednostki samorządu terytorialnego zawarta jest przede wszystkim w funkcji stanowienia prawa oraz w podejmowaniu aktów wykonywania prawa (wydawanie decyzji, zawieranie umów, zarządzanie majątkiem, kierowanie gminnymi jednostkami organizacyjnymi). Gminy zgodnie z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, mają prawo „na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy, zwanych dalej przepisami gminnymi”, - co odpowiada warunkom

⁸ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001 r. nr 142 poz. 1591.)

„działania w granicach określonych prawem„. Polskie prawo spełnia wymóg ustawowego określenia granic kompetencji samorządu terytorialnego⁹ (prawo i rzeczyste zdolność do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych art. 3 ust. 1 Karty).

Idea przedstawiona w art. 3 ust. 2 EKST jest realizowana przez rady lub zgromadzenia, w skład, których wchodzi wybrani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych, które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Istnienie tego przepisu nie wyklucza możliwości wyrażenia woli przez ogół obywateli, jeżeli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

Postanowienie o możliwości odwołania się do zgromadzenia obywateli, o czym mówi Karta, jest rozwinięte w przepisach polskiego prawa stanowiących o utrzymaniu przez radnego bezpośrednich więzi z wyborcami.¹⁰ Powyższe organy stanowią system organów gminy i jej rady, w przypadku braku któregoś z nich występuje stan niezgodny z prawem, acz w odniesieniu do komisji rady ustawowy obowiązek utworzenia występuje dla komisji rewizyjnej. Biorąc pod uwagę rozwiązania Konstytucyjne (art. 169 ust. 2)¹¹, jak i ustawy o samorządzie gminnym (art. 15 – 17; 19 – 21)¹² należy stwierdzić, że polskie rozwiązania spełniają wymóg zawarty w art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

W aktach Rady Europy przedstawiających jej stanowisko w sprawie wyborów do organów przedstawicielskich podkreśla się wyraźnie, że podstawowe znaczenie dla oceny mają warunki wyboru radnych przyjęte w ustawodawstwie wewnętrznym państwa. Przyjęcie zasady wolnych wyborów kojarzone jest z uczciwością jako warunkiem kształtującym postawy kandydatów i wyborców.

Artykuł 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego postuluje określenie podstawowych kompetencji samorządu terytorialnego w Konstytucji lub ustawie zwykłej. Postanowienia art. 4 ust. EKST mówiące o pełnej swobodzie działania społeczności lokalnych w każdej dziedzinie jest jed-

⁹ Wyrok NSA z 10 lipca 1992 r., S.A./Wr. 660/92.

¹⁰ Zobacz – art. 23 ustawy o samorządzie gminnym oraz art.9 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483) art. 169 ust. 2.

¹² Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. nr 142 poz. 1591 art. 15 – 17; 19 -21.

nak ograniczone przepisami ustawy. W przypadku tym sytuacja jednostki samorządu nie jest przeciwstawna państwu, lecz jej zakres i treść wyznaczają zasady właściwe dla statusu podmiotów polskiego prawa. W związku z powyższym należy przyjąć, że polskie rozwiązania są zgodne z postanowieniami Karty.

Samorząd Terytorialny podlega ocenom ze względu na kryteria wyznaczające zakres i treść nadzoru nad gminami ze strony właściwych organów nadzoru i kontroli (Prezes Rady Ministrów, Regionalne Izby Obrachunkowe, Wojewodowie).¹³

Postanowienia art. 4 ust. 3 EKST nie sprawiają zasadniczo trudności interpretacyjnych a polskie prawodawstwo pozostaje w zgodzie z tymi uregulowaniami. Artykuł ten odnosi się do podziału kompetencji między „organami władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”. Powierzając określone funkcje organowi władzy należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności. Można przyjąć, że polskie prawodawstwo potwierdza tendencję wyrażoną w omawianym przepisie Karty.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 Karty kompetencje przyznane społeczności lokalnym powinny być z zasadzie całkowicie i wyłącznie i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem. Przepis ten mówi o samodzielności społeczności lokalnych ograniczonej jedynie przepisami prawa i odnosi się zarówno do zadań jak i ich realizacji. W pewnych samorząd terytorialny ma możliwość swobodnego wyboru zachowania, (co do sposobu wykonania dyspozycji normy lub treści podejmowanej czynności). Całkowitość kompetencji oznacza, zatem sporządzenie katalogu tych uprawnień w ustawodawstwie. Z regulacji tej wynika zakaz modyfikacji zakresu kompetencyjnego samorządu terytorialnego, tym samym ustawodawca może ograniczać katalog zadań oraz uprawnienia przysługujące w sferze realizacji albo poszerzać płaszczyznę działania samorządu terytorialnego.

Modyfikowanie zakresu kompetencji gminy następuje poprzez ustawowe powierzenie gminom zadań realizowanych wcześniej przez administrację rządową. Z art. 4 ust. 4 wynika postulat przekazywania na ten poziom

¹³ Konstytucja RP op. cit art. 171.

władzy publicznej zadań i kompetencji, które są związane ze społecznościami lokalnymi – zadania o takim charakterze tylko wyjątkowo mogą realizować inne władze. Z art. 4 ust. 4 wynika także zakaz przejmowania kompetencji samorządu terytorialnego przez inne władze. Z art. 4 ust. 4 wynika także zakaz przejmowania kompetencji samorządu terytorialnego przez inne władze, poza przypadkami określonymi w porozumieniach dotyczących zadań zleconych. Kwestionowanie lub ograniczanie kompetencji samorządu terytorialnego odnosi się do instytucji ujmowanych w regulacjach dotyczących nadzoru nad samorządem terytorialnym lub jego kontroli. Gmina może bronić się przed nieuprawnioną ingerencją organu państwowego, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).¹⁴

Wpływ na wykonywanie zadań przez samorząd terytorialny administracja rządowa może uzyskać w sprawach szczególnych. Należy do nich zaliczyć możliwość ustanowienia zarządu komisarycznego w gminie, w razie nie rokującego nadziei na szybką poprawę przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy.¹⁵ Można, zatem uznać, że spełniło wymagania sformułowane w art. 4 ust. 4 EKST.

W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych (art. 4 ust. 5 EKST). Sposób wykonywania zadań zleconych ujęty jest w regulacjach ustawowych oraz wynika z treści porozumienia o zadaniach powierzonych jednostce samorządu terytorialnego. W tym przypadku ma zastosowanie postanowienie ustępu 5 mówiące, że gminy powinny mieć w miarę możliwości swobodę dostosowania sposobu wykonywania zadań zleconych. Swobodę sposobu wykonywania zadań determinują także zasady ich finansowania (określone w art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym).¹⁶ Biorąc pod uwagę powyższe rozważania można stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego nie zawsze mają swobodę dostosowania sposobu wykonania delegowanych kompetencji do wa-

14 Ustawa o samorządzie gminnym op. cit, art. 2 ust. 2 ustawy.

15 Zobacz – art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

16 Tamże art. 8 ust.3.

runków miejscowych.

W art. 4 ust. 6 Karty wyrażono postulat konsultowania społeczności lokalnych we właściwym czasie i w odpowiednim trybie o ile jest to możliwe. Konsultacje powinny dotyczyć opracowania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. W odniesieniu do polskiego samorządu terytorialnego, zwłaszcza przy określeniu jego statusu wobec innych władz publicznych, wprowadzono takie formy działania jak: porozumienie, uzgodnienia, zaopiniowanie, współdziałanie przewidziane w przepisach ustrojowych lub w prawie materialnym samorządu terytorialnego. Do mieszkańców gminy odniesiono wymóg konsultacji z nimi aktów prawnych, których celem jest nadanie im statusu wspólnoty samorządowej, wyodrębnionej jako jednostka pomocnicza. Należy jednak zaznaczyć, że postulat konsultacji ze społecznościami lokalnymi opracowanych planów podejmowanych decyzji bezpośrednio ich dotyczących nie zawsze jest spełniany.

Zgodnie z art. 5 EKST każda zmiana granic wspólnoty lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji¹⁷ z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeżeli ustawa na to zezwala. Przy projektowanej zmianie granic gminy, zgodnie z polską ustawą o samorządzie gminnym (art. 5a) możliwie jest przeprowadzenie konsultacji. Zarówno komentowane postanowienie Karty, jak też regulacje polskiego prawa nie ustanawiają obowiązku uzyskania zgody społeczności lokalnej w sytuacjach określonych, w art. 5 EKST. Warunkiem uznania zmiany granic wspólnoty lokalnej jest jedynie wcześniejsza konsultacja. Jej wynik nie jest jednak rozstrzygający.

Art. 6 EKST mówi o dostosowaniu struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych. Przepis art.6 ust. 1 wyraża intencję adresowaną do ustawodawcy wewnętrznego, postulujący przekazanie społecznościom lokalnym samodzielności w kwestiach: ustalania struktury organizacyjnej, tworzenia jednostek o statusie dostosowanym do specyficznych potrzeb i umożliwiających skuteczne zarządzanie.

Art. 6 ust. 2 mówi o statusie pracowników samorządowych, który powinien umożliwić zatrudnienie pracowników wysoko wykwalifikowanych,

¹⁷ Konsultacje są regulowane przez art. 4 b i 5 a ustawą o samorządzie gminnym.

według kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagrodzenia oraz możliwości awansu zawodowego.

Art. 7 EKST reguluje warunki wykonywania uprawnień na szczeblu lokalnym. Postanowienia art. 7 ust. 1 EKST odnosi się do statusu członków organu stanowiącego i kontrolnego samorządu terytorialnego. Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy. Rada nie może wydać takiej zgody, jeżeli podstawa rozwiązywania stosunku pracy wiąże się z wykonywaniem przez radnego mandatu (art. 25 ust. 2); identyczne rozwiązania w ustawach pozostałych szczebli samorządu. Orzecznictwo sądowe konsekwentnie broni zasady nie zastępowalności organów samorządu terytorialnego we wzajemnych relacjach. Organy gminy nie mogą przejmować zadań i uprawnień, które akty normatywne, w tym uchwała rady gminy, przeznaczają do właściwości wskazanego organu. Równocześnie pełną akceptację uzyskało uprawnienie rady do formułowania w formie wytycznych stanowiska w sprawach należących do właściwości zarządu. Wytyczne rady gminy są uznawane za akty kierownictwa wewnętrznego.

Dalsze regulacje w odniesieniu do gmin zawiera ustawa o samorządzie gminnym w rozdziale 10 zatytułowanym „nadzór nad działalnością gminną”, w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z dnia 19 grudnia 1998 r.), ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych - regulująca nadzór w zakresie gospodarki finansowej, w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego w zakresie kontroli instancyjnej. Uregulowania dotyczące kontroli i nadzoru nad gminami można znaleźć również w wielu aktach odrębnych.¹⁸ Ponieważ tytuły do sprawowania nadzoru i kontroli zostały uregulowane w aktach rangi ustawowej należy stwierdzić, że spełniono wymóg z art. 8 ust. 1 EKST.

Artykuł 9 Karty reguluje zasady finansowania społeczności lokalnych.

1. Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych

18 L. Kieres, Zasady Ustrojowe Samorządu Terytorialnego, W- wa 1997, s. 74.

- uprawnień – w Polsce uregulowano dochody samorządu w drodze ustawy.
2. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo – ten postulat nie zawsze jest spełniony w praktyce, gdyż jak już wspomniano przekazywanie gminom nowych zadań bardzo często odbywa się bez ich odpowiedniego zabezpieczenia finansowego.
 3. Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą – w tym przypadku w stosunku do gmin postulat ten został spełniony poprzez ustawę z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 9 poz. 31 z późn. zm.).
 4. Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych wykonywaniem uprawnień – realizacja tego postulatu następowała np. poprzez zmianę wysokości udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych.
 5. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Postulat ten spełnia instytucja subwencjonowania gmin a szczególnie stosowanie subwencji wyrównawczej dla gmin osiągających szczególnie niskie dochody w przeliczeniu dla jednego mieszkańca.
 6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów.
 7. O ile jest to możliwe subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień – w polskim systemie niestety subwencje dla gmin, pomimo tego, że w swoim założeniu nie stanowią pieniędzy „znaczonych” w ogromnej części składają się z subwencji oświatowej, którą gminy muszą

przeznaczyć na funkcjonowanie szkół przez nieprowadzonych.

8. Dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem – ustawa o finansach publicznych reguluje zagadnienia związane z możliwością zaciągania kredytów przez jednostki finansów publicznych. Dają one dość duże możliwości zaciągania zobowiązań (do 60 % dochodów jednostki – art. 114 ustawy o finansach publicznych).

Art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego reguluje prawo społeczności lokalnych do zrzeszenia się w formie trzech postanowień: - wykonując swoje uprawnienia, społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi – w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania; - prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie; - społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem. Mówi o tym art. 172 ust. 2 Konstytucji RP – przewiduje taką współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw¹⁹ jak też przystępowanie w ramach tej współpracy do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Ma to się odbywać na zasadach ustalonych w ustawie.²⁰ Ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91 poz. 1009 z późn. zm.)

Art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego reguluje prawną ochronę samorządu terytorialnego. Społeczności lokalne mogą w jego myśl na drodze sądowej dochodzić swobody wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej. Prawo to powinna gwarantować Konstytucja lub prawo wewnętrzne. Ochrona samodzielności gminy jest rozważana w stosunkach prawa prywatnego i prawa publicznego. Gmina jako osoba prawna na równi z innymi podmiotami korzysta z ochro-

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (art. 172 ust. 2)

²⁰ Z. Leoński; Zarys prawa administracyjnego; Wydawnictwo prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 199.

ny swojej samodzielności wynikającej z posiadania osobowości prawnej. Art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pkt. 1. Jednostki samorządu mają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe pkt. 2 samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Dokonując przeglądu artykułów dotyczących samorządu najniższego szczebla, jakim jest gmina można stwierdzić, że Europejska Karta Samorządu Terytorialnego pozwala chronić demokrację lokalną. Polska przyjęła postanowienia Karty w całości a jej ratyfikowanie już w 1993 roku było możliwe dzięki temu, że w znacznej części spełniło wymogi z niej wynikające.²¹ Należy także zaznaczyć, że nasze ustawodawstwo ulegało ciągłemu rozwojowi, który to proces trwa nadal.

Postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego są na tyle ogólne, aby uwzględnić specyfikę samorządu w danym państwie, jego dziedzictwo kulturowe i odrębności zarządu lokalnego. Przypomnieć należy, że jednocześnie Międzynarodowy Związek Terytorialny Administracji na 27 Kongresie przyjął pewne wyjaśnienia w celu wprowadzenia i ujednolicenia stosowania Karty.

Regułą wiodącą Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego jest to, że uregulowanie instytucji samorządu terytorialnego w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych powoduje, że stają się one podstawową instytucją ustrojowo – prawną współczesnego państwa.²² Reasumując w pełni można stwierdzić, że Europejska Karta Samorządu Terytorialnego stanowi gwarancję podstaw demokracji lokalnej, a dążeniem Rady Europy jest zacieśnienie więzi pomiędzy państwami członkowskimi, aby zapewnić ochronę oraz możliwość rozwijania idei i zasad stanowiących ich wspólny dorobek.

Literatura

1. Z. Leoński; Zarys prawa administracyjnego; Wydawnictwo prawnicze

21 Por. L. Kieres, Ocena stopnia zgodności polskich – Verte-

22 K. Parszewski [r] Wybrane zagadnienia działalności samorządu terytorialnego [r] D. Strus, Samorząd terytorialny w Polsce, Regionalizacja, Unia Europejska, Wydawnictwo Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego im. Adama Chętnika, Ostrołęka 2001 r. s. 75.

1. Lexis Nexis, Warszawa 2004 r.
2. Boć Jan [r], Prawo administracyjne, Kolonia Limited Wrocław 2000 r.
3. Izdebski Hubert, Michał Kulesza, Administracja publiczna, LIBER Warszawa 1998 r.
4. Kieres Leon, Analiza zgodności z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, ST 9/1998 r.
5. Izdebski Hubert, Samorząd terytorialny – podstawy, Lexis Nexis, Warszawa 2004 r.
6. Informator Samorządowy, Warszawa 1998 r.
7. Kieres Leon, Zasady ustrojowe Samorządu Terytorialnego, Warszawa 1997 r.
8. Kieres Leon, Ocena stopnia zgodności polskich rozwiązań ustrojowo - samorządowych z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, Warszawa 1993 r.
9. Dolnicki Bogdan, Samorząd Terytorialny zagadnienia ustrojowe, Zakamycze 1999 r.
10. Parszewski Kazimierz [r], Wybrane zagadnienia działalności samorządu terytorialnego, OTN Ostrołęka 2001 r.

Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
2. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r (Dz. U. Nr 124 poz. 607).
3. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. Nr 142 poz. 1591).
4. Ustawa z 26 listopada o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155 poz. 1014 z poz. zm.).
5. Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9 poz. 31 z pozn. zm.)
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91 poz. 576)
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz. U. Nr 91 poz. 576).

8. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668).
9. Ustawa z 15 września 2000 r., O zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.).