

Wiesław Kisiel*

Europejska Karta Samorządu Lokalnego: geneza i ratyfikacja przez kraje Unii Europejskiej¹

I. Historia powstania EKSL

Deklaracja z Seelisberg 1950: Początek prac koncepcyjnych zakończonych w 1985 r. podpisaniem Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego można datować umownie na dzień 1 października 1950 r. Wówczas to w miejscowości Seelisberg² (kanton Uri w Szwajcarii) nad Jeziorem Czterech Kantonów³ grupa burmistrzów z miast zachodniej Europy przybyła

335

* Prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

¹ EKSL została ratyfikowana przez 47 krajów-członków Rady Europy (por. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=WfKWXXx7). Niniejsze opracowanie ograniczone jest jednak do problematyki krajów członkowskich Unii Europejskiej.

² Miejsce tego spotkania było szczęśliwie wybrane, gdyż zgodnie z legendą właśnie tutaj złożona została przysięga założycieli tzw. Starej konfederacji Szwajcarskiej. Kiedy król Rudolf Habsburg, pierwszy cesarz niemiecki, zmarł w 1291 r., ludzie z Uri, Schwyz i Unterwalden obawiali się, że hrabiowie Habsburga będą próbowali odzyskać wpływy na ich terytoriach. Dlatego też złożyli przysięgę (zwaną przysięgą na Rütli) wzajemnej pomocy przeciwko każdemu, kto spróbuje ich podbić oraz przyrzekli utworzyć demokratyczne, egalitarne i niezależne państwo (por.: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/william-tell-celebrating-a-republican-icon-400705.html> oraz <http://history-switzerland.geschichte-schweiz.ch/old-swiss-confederacy-1291.html>).

Co roku w dniu 1 sierpnia, podczas obchodów święta narodowego Szwajcarii przysięga ta jest powtarzana (por.: <http://www.revolvy.com/main/index.php?s=R%C3%BCtli>).

³ Podobne nazwy: francuska *lac des Quatre-Cantons*, włoska *lago dei Quattro Cantoni*, retoromańska *Lai dals Quatter Chantuns* (https://en.wikipedia.org/wiki/Lake_Lucerne) oraz https://pl.wikipedia.org/wiki/Jezioro_Czterech_Kantonów). Natomiast odmienne są nazwy: niemiecka *Vierwaldstättersee* [jezioro czterech osad leśnych] i angielska *Lake Lucerne*.

na zaproszenie Adolfa Gassera, profesora na Uniwersytecie w Bazylei⁴, uzgodniła tekst, określanej później jako Deklaracja [*the Seelisberg Declaration*]⁵. Deklaracja z Seelisberg była wyrazem przekonania sygnatariuszy, że obie wojny światowe pierwszej połowy XX w. powinny skłonić środowiska samorządowe Europy do współdziałania na rzecz pojednania, współpracy, postępu gospodarczego i społecznego oraz pokoju – pokoju w wolności i pokoju w sprawiedliwości.

Europejska Karta Swobód Gmin z 1953 r.: Nawiązana w Seelisberg współpraca zaowocowała trzy lata później uchwaleniem Europejskiej Karty Swobód Gmin (*the European Charter of Municipal Liberties*)⁶. Był to dokument przyjęty w toku obrad Ogólnego Zgromadzenia Rady Gmin Europejskich (*General Assembly of the Council of European Municipalities, CEM*)⁷ w dniach 17–18 października 1953 r. w Wersalu. W imprezie uczestniczyło już 1000 burmistrzów⁸ z 16 krajów Europy Zachodniej⁹. Karta była znaczącym krokiem zmierzającym do wypracowania ogólnoeuropejskiego standardu normatywnego samorządu terytorialnego (oczywiście z wyłączeniem krajów ówczesnego obozu radzieckiego). Z dzisiejszej perspektywy najbardziej zwraca na siebie uwagę część III Deklaracji zawierająca katalog swobód koniecznych samorządowi lokalnemu (*municipal liberties*). Nie stanowi żadnej przesady stwierdzenie, że sformułowany wówczas katalog elementów definiujących samorząd lokalny został pozytywnie zweryfikowany przez następne 32 lata i zapisany w EKSL. Wymieniono wówczas dziewięć zasad:

a) prawa gminne powinny być określone w konstytucji narodowej, która zagwarantuje w szczególności prawo samorządów do ochrony przez niezależne sądy;

b) projekty przepisów regulujących organizację władz lokalnych powinny być opiniowane przez zainteresowane gminy; jedynie ogłoszenie

⁴ T. Lisney, A. Kiefer, *Cooperation between Local Authorities in Europe as a Force for Strengthening Local Democracy*, [w:] U. Sadioglu, K. Dede (red.), *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, 2016, s. 85–109, <http://services.igi-global.com/resolvedoi/resolve.aspx?doi=10.4018/978-1-5225-0317-0> s. 86

⁵ Tekst deklaracji: *For the Creation of a Council of European Municipalities: The Seelisberg Declaration*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 1950/21/4, s. 395–397. Zob. też E. Milhaud, *The Council of European Municipalities Has Been Founded*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 1950/21/4, s. 398–400.

⁶ Tekst dostępny na: www.ccre.org/docs/charter_municipal_liberties.pdf

⁷ T. Lisney, A. Kiefer, *op. cit.*

⁸ Ale 63 lata później C. M. Himsworth pisze o „ośmiu tysiącach burmistrzów obecnych w Wersalu celem uchwalenia Europejskiej Karty Swobód Gminnych” (*The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy*, Edinburg 2015, s. 19).

⁹ E. Milhaud, *From Seelisberg to Versailles The European Municipal Assembly and the European Charter of Municipal Liberties*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 1953/24/3, s. 261–270. Cyt. s. 261; T. Lisney, A. Kiefer, *op. cit.*

przez parlament stanu nadzwyczajnego zwalnia z prowadzenia takich konsultacji;

c) władze lokalne powinny być samodzielne w realizowaniu zadań lokalnych; nawet sposób wykonywania kompetencji delegowanych przez państwo powinien być dostosowany do warunków lokalnych;

d) gminne władztwo podatkowe powinno zapewniać sfinansowanie przez gminy zaspokajania potrzeb ich mieszkańców, zaś zasilanie budżetu lokalnego przed budżet państwa powinno odgrywać rolę jedynie subsydiarną na wypadek dowiedzionej niewystarczalności zasobów lokalnych, z czym nie powinny się jednak łączyć żadne ograniczenia w samodzielności gminy w zarządzaniu własnymi sprawami;

e) decyzje w sprawach finansów gminy oraz jej pracowników powinny być zastrzeżone dla mieszkańców gminy lub ich przedstawicieli;

f) osoby podejmujące decyzje w imieniu gminy ponoszą odpowiedzialność za wykonywanie swoich funkcji przed mieszkańcami lokalnej społeczności, zaś ci ostatni mogą zaskarżyć owe rozstrzygnięcia do niezależnego sądu;

g) nadzór administracyjny nad samorządem może być sprawowany tylko w zakresie zgodności z prawem; taki nadzór powinien być sprawowany przez niezależne organy, które w przypadkach określonych przepisami prawa mogą zażądać powtórzenia stosownej procedury;

h) zmiana granic gminy może być dokonywana jedynie w ramach procedury przepisanej prawem, obejmującej w szczególności konsultacje z mieszkańcami gminy;

i) w celu wzmocnienia swoich interesów i praw, gminy i ich związki mogą być członkami organizacji międzynarodowych z poszanowaniem podstawowych zasad Europejskiej Karty Swobód Gmin.

Działania CLRAE w latach 1957–1970: Powyższe zasady zostały przypomniane w styczniu 1957 r. przez Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE)¹⁰ w opinii nr 6 w sprawie ochrony i rozwoju autonomii lokalnej¹¹.

¹⁰ Celem reprezentowania europejskich władz lokalnych Rada Europy powołała w 1957 r. Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (*Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe*, CLRA). Począwszy od 14 stycznia 1994 r. Stała Konferencja funkcjonuje pod nazwą Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE) i ma charakter organu doradczego Rady Europy. Podstawą prawną jej organizacji i działania jest Rezolucja nr (2000) 1 Komitetu Ministrów Rady Europy (por. Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report* (ETS 122), 2010 oraz <http://www.coe.int/en/web/tirana/the-congress-of-local-and-regional-authorities>).

¹¹ Council of Europe Consultative Assembly, *Documents and Texts Adopted, First Session 12–14 January 1957*, „European Conference of Local Authorities”, 1957, <http://coe.archivalware.co.uk/awweb/pdfopener?smd=1&md=1&did=677479>

Rezolucja nr 64 (1968) opracowana przez CLRAE wezwała Komitet Ministrów Rady Europy do wydania Deklaracji Zasad Autonomii Lokalnej. Inicjatywa ta została poparta przez Zgromadzenie Doradcze (*Consultative Assembly*), które w swoim zaleceniu nr 615 (1970) przedstawiło Komitetowi Ministrów (*Committee of Ministers*) tekst ściśle wzorowany na dokumencie proponowanym przez CLRAE, a który został opracowany wspólnie przez obie instytucje. Proponowana deklaracja okazała się jednak zbyt ogólna i o zbyt szerokim zakresie tematycznym. W efekcie nie znalazła ona kontynuacji w następnych decyzjach¹².

Deklaracja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 25 września 1970 r. na temat zasad autonomii lokalnej¹³: Deklaracja była efektem wspólnego przedsięwzięcia i redakcji Europejskiej Konferencji Władz Lokalnych oraz Komitetu Planowania Regionalnego i Władz Lokalnych Rady Europy¹⁴. Uzyskanie przez Deklarację rangi uchwały Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy miało podwójne znaczenie. Od strony merytorycznej podtrzymano katalog opublikowany przed 17 laty w Europejskiej Karcie Swobód Gminnych (autonomia, konstytucyjne gwarancje, swoboda organizacyjna, prawo zrzeszania się wspólnot lokalnych, subsydiarność samorządów regionalnych w stosunku do samorządów lokalnych, uprzednie opiniowanie przez samorzady lokalne projektów ustaw zmieniających ich sytuację prawną, nadzór nad samorządem ograniczony do kryterium legalności, finanse lokalne oddzielone od budżetu państwa, a wreszcie – adekwatność środków w dyspozycji władz lokalnych w stosunku do nałożonych na nie zadań).

Niemniej ważnym efektem obrad wspomnianego posiedzenia było powierzenie Komitetowi Lokalnych Struktur i Finansów zadania opracowania projektu EKSL¹⁵.

Rezolucja nr 126 na temat zasad samorządności lokalnej (27–29 października 1981 r.): Czołową postacią wspomnianego wyżej Komitetu Lokalnych Struktur i Finansów stał się jego sprawozdawca, Lucien Harmegnies¹⁶. Pod jego kierunkiem opracowane zostało sprawozdanie

¹² Council of Europe, *European Charter...*

¹³ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Declaration of Principles on Local Autonomy, Recommendation 615 (1970)*, 1970, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14649&lang=en>

¹⁴ C. M. Himsworth, *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy*, Edinburgh 2015, s. 22.

¹⁵ *Ibidem*, s. 25–27.

¹⁶ Lucien Harmegnies (1916–1994), belgijski polityk; radny gminy Marcinelle (1953–1976) oraz jej burmistrz (1958–1976); radny Charleroi i burmistrz miasta Charleroi (1976–

(*The Principles of Local Government*¹⁷), które stało się podstawą dla zredagowania rezolucji nr 126, podjętej przez XXVI Sesję Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, obradującą w dniach 27–29 października 1981 r. na temat zasad samorządności lokalnej¹⁸. Konferencja w szczególności uznała, że projekt Karty stanowi ważny krok w kierunku określenia zasad autonomii lokalnej. Nie udało się jednak usunąć poważnych rozbieżności między stanowiskami zaangażowanych państw europejskich. Rezolucja odnotowała więc „wątpliwości niektórych ministrów na temat potrzeby nadania Karcie formy wiążącej konwencji oraz na temat niektórych postanowień Karty”¹⁹. Dlatego Konferencja skierowała apel do „Komitetu Ministrów Rady Europy, aby poinstruował Komitet Nadzorujący do spraw Regionalnych i Gminnych (CDRM), aby w porozumieniu z Konferencją Władz Lokalnych i Regionalnych Europy dokonał niezbędnych zmian w projekcie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zgodnie z uwagami dotyczącymi formy i treści poczynionymi podczas konferencji, dzięki czemu projekt będzie mógł być przedstawiony do zatwierdzenia na ich następnej konferencji...”²⁰.

Powyższa rezolucja nr 126 została wyraźnie zaakrobowana przez jej adresata, czyli V konferencję europejską ministrów właściwych w sprawach samorządności lokalnej, jaka obradowała w Lugano w dniach 5–7 października 1982 r.²¹ Zgodzono się w szczególności, że projekt nadal wymaga dopracowania, które umożliwi zaakrobowanie Karty przez wszystkie państwa uczestniczące już w pracach nad projektem²².

Zaakceptowanie przez Konferencję Ministrów projektu EKSL (Rzym 6–8 listopada 1984 r.): Decyzje kluczowe dla ostatniej fazy prac na EKSL zapadły w toku VI konferencji europejskiej ministrów właściwych

1982), minister Spraw Wewnętrznych Belgii (1968–1971) (http://connaitrelawallonie.wallonie.be/fr/wallons-marquants/dictionnaire/harmegnies-lucien#.V4pncaI0_7U; <http://www.charleroi-decouverte.be/index.php?id=104>).

¹⁷ L. Harmegnies, *The Principles of Local Self-Government*, „Conference of Local and Regional Authorities of Europe: Official Report”, Strasbourg 1981.

¹⁸ Zob. Conference of Local and Regional Authorities of Europe, *Resolution of the Standing Conference of local and regional authorities of Europe on the principles of local self-government*, 1981, s. 37 i n. (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=684037&Site=COE&direct=true>).

¹⁹ Conference of Local and Regional Authorities of Europe, *Resolution...*, s. 37 i n.

²⁰ Council of Europe, *Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government*, 1985.

²¹ Council of Europe, *Explanatory Report...*

²² Parliamentary Assembly, *Conference of European Ministers responsible for Local Government (Lugano, 5–7 October 1982) and on the Protection of Local Autonomy in Europe*, 1983, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14994&lang=en>

w sprawach samorządności lokalnej, jaka obradowała w Rzymie w dniach 6–8 listopada 1984 r.²³

Zaprobowano wówczas ostatecznie, że projekt wymieniany w rezolucji nr 126 oraz w stanowisku przyjętym przez ministrów w Lugano w październiku 1982 r. – zostanie przedłożony do ratyfikacji państwom członkowskim Rady Europy.

Dwanaście rządów opowiedziało się za nadaniem Kartcie prawnej formy międzynarodowej konwencji, która będzie wiążąca dla państw sygnatariuszy. Konferencja nie przyjęła więc stanowiska sześciu krajów preferujących słabszą formę rekomendacji.

Konferencja skierowała więc do Rady Europy wnioszek o przyjęcie (*adopt*) tekstu EKSL.

Podpisanie EKSL oraz wyłożenie do podpisu i ratyfikacji (Strasburg, 15–17 października 1985 r.): Wniosek Konferencji Ministrów z 6–8 listopada 1984 r. został zrealizowany przez XX Zwyczajną Sesję Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych w Europie (*Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, CLRAE*), która obradowała w Strasburgu w dniach 15–17 października 1985 r.²⁴

340

Jak zapisano w protokole, na sesji przemawiali: Oscar Luigi Scalfaro (Minister Spraw Wewnętrznych Włoch, a zarazem Przewodniczący konferencji europejskiej ministrów właściwych w sprawach samorządności lokalnej), Jean Spautz (Minister Spraw Wewnętrznych Luksemburga), Félix Pons Irazazábal (Minister Administracji Regionalnej Hiszpanii), Horst Waffenschmidt (Parlamentarny Sekretarz Stanu Republiki Federalnej Niemiec), Sir Duncan Lock (Zjednoczone Królestwo, działający jako Przewodniczący Komitetu Struktur Lokalnych i Finansów CLRAE).

Od godziny 11.45 do godziny 12.30 miała miejsce uroczystość podpisania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przez uczestników Sesji²⁵. Wówczas można było ogłosić, że EKSL została wyłożona do podpisu i ratyfikacji przez państwa członkowskie Rady Europy²⁶.

²³ Conference of European Ministers Responsible for Local Government in Council of Europe. Committee of Ministers, *Secretariat memorandum – 6th Conference of European Ministers (Rome 6–8 November 1984)*, „Conference of European Ministers Responsible for Local Government”, Strasbourg 1985, s. 16.

²⁴ Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, *Official Report of Debates. Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe. Twentieth Ordinary Session (15–17 October 1985)*, Strasbourg 1985.

²⁵ Council of Europe, *Explanatory Report...*

²⁶ Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, *Official Report...*, s. 22 i n.

Podsumowanie: Trzydziestopięcioletni okres dzielący pierwsze kameralne spotkanie w Seelisberg w 1950 r. i uroczyste podpisanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w Strasburgu w 1985 r. pokazuje zarówno atrakcyjność idei ogólnoeuropejskiego standardu samorządu lokalnego, jak i jego ograniczenia.

Po ogłoszeniu Deklaracji z Seelisberg idea europejskiego standardu samorządu lokalnego relatywnie szybko znalazła uznanie w gronie osób pracujących w strukturach samorządowych. Powojenny klimat panujący w Europie Zachodniej najwyraźniej sprzyjał temu sposobowi myślenia. Mimo to przez następne trzydzieści lat trwały prace koncepcyjne i negocjacje międzyrządowe, co świadczyło o głęboko zakorzenionym przekonaniu, że samorządność terytorialna jest domeną zastrzeżoną wyłącznie dla rządów krajowych. Do ostatniej chwili sześć rządów zachodnioeuropejskich miało zasadnicze wątpliwości na temat zasadności nadawania EKSL charakteru wiążącej konwencji międzynarodowej i preferowało formę niewiążącej rekomendacji.

Tak zarysowany dylemat radykalnie ujął Lucien Harmegnies, belgijski polityk, który miał doświadczenie zarówno samorządowe, jak i wieloletni staż jako wiceminister, a następnie Minister Spraw Wewnętrznych Belgii: „Jakobińska koncepcja władzy centralnej jako pierwotnego źródła i depozytariusza wszystkich prerogatyw władzy publicznej, która w żadnym razie nie przyjęła się w Północnej Europie, stopniowo zdyskredytowała się również w pozostałych krajach. Totalitarne wyzwania dla lokalnej autonomii rzucone w XX w. nie odgrywają już poważniejszej roli w demokratycznych krajach Europy. Zagrożenia dla lokalnej autonomii są bardziej podstępne i różnicowane, ale tym niemniej są one rozbudowane (*cumulative*) i trwałe”²⁷.

341

II. Ratyfikacja przez kraje Unii Europejskiej

1. Artykuł 12 – Zobowiązania: Każda ze Stron zobowiązuje się do uznania za wiążące co najmniej dwadzieścia ustępów zawartych w części 1 Karty, z których co najmniej dziesięć zostanie wybranych spośród ustępów wymienionych enumeratywnie w art. 11 Karty. Oznacza to, że spośród trzydziestu przepisów zapisanych w części 1, w artykułach od 2 do 11, każdy z sygnatariuszy musi zadeklarować ratyfikowanie nie mniej niż 2/3 tych przepisów. W tej liczbie musi się znaleźć: dziesięć przepisów spośród siedemnastu zaliczonych do najważniejszych.

²⁷ Cyt. za C. M. Himsworth, *op. cit.*, s. 25.

Brakującą do dwudziestu liczbę przepisów ratyfikowanych państwo może wybrać spośród pięciu pozostałych najważniejszych przepisów Karty oraz/lub spośród piętnastu postanowień fakultatywnych.

2. Geografia ratyfikowania EKSL przez kraje UE: Nie stanowi żadnego zaskoczenia ustalenie, że spośród kluczowych przepisów Karty, objętych katalogiem zapisanym w art. 12 ust. 1 EKSL, zdecydowana większość postanowień została ratyfikowana przez wszystkie bez wyjątku państwa członkowskie UE. Pomimo istotnych różnic historycznych, kultury prawniczej i odmienności w szczegółach ustroju wewnętrznego administracji publicznej, Karta została pozytywnie zweryfikowana w procedurach ratyfikacyjnych 28 państw członkowskich Unii Europejskiej. Nawet zasadnicze różnice nadal dzielące kraje kontynentalnej Europy z jednej strony oraz z drugiej strony – Anglii i Walii nie przeszkodziły Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii ratyfikować art. 3 EKSL, zawierającego definicję samorządu lokalnego z tym tylko, że podmiotem uprawnień samorządowych nie jest „wspólnota” (*les collectivités locales, kommunalen Gebietskörperschaften*), lecz „władza lokalna” (*local authority*). Takie ujęcie jest bezpośrednim nawiązaniem do tradycji brytyjskiej, w której „wszystkie władze lokalne w Zjednoczonym Królestwie mają status korporacji”²⁸.

342

Powstaje więc pytanie, do jakiego stopnia zakres ratyfikacji EKSL odzwierciedla różnice między państwami. Do osobnej analizy (konstytucji ustaw narodowych) pozostawiam pytanie, do jakiego stopnia ratyfikowany wzorzec znajduje odzwierciedlenie w normach konstytucyjnych i ustawowych. W tym artykule ograniczam się do pokazania, jakie przepisy EKSL wzbudziły największe zastrzeżenia i to do tego stopnia, że znalazło to odzwierciedlenie w ograniczeniu zakresu przedmiotowego ratyfikacji Karty. A warto też odnotować drugą, stosunkowo niewielką grupę państw UE, które poszerzyły zakres obowiązywania standardów Karty ponad dominujący wzorzec.

Zacząć można od wskazania²⁹ tych dwunastu członków UE³⁰, którzy ratyfikowali w całości rozdział I EKSL (*Part I of the Charter*), artykuły: od 2 do 11, czyli wszystkie merytoryczne postanowienia EKSL.

²⁸ M. Varney, *United Kingdom. Local government in England: Localism delivered*, [w:] C. Panara, M. Varney (red.), *Local government in Europe: the “fourth level” in the EU multi-layered system of governance*, London, New York 2015, s. 334.

²⁹ http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-conventions/treaty/122/signatures?p_auth=ik7 sGS0g

³⁰ Państwa członkowskie UE (w liczbie 12), które w całości ratyfikowały: Bułgaria, Dania, Estonia, Finlandia, Włochy, Litwa, Luksemburg, Polska, Portugalia, Słowenia, Szwecja, Wielka Brytania.

W przypadku tej grupy jedynie pięć państw członkowskich UE³¹ dokonało ratyfikacji bez notyfikowania dodatkowych uwag, a kolejne cztery³² – *expressis verbis* oświadczyło powszechne zastosowanie Karty do swoich samorządów lokalnych.

Dalszych trzech sygnatariuszy – członków UE³³ przedłożyło uzupełniające deklaracje, doprecyzowujące zakres podmiotowy obowiązywania przepisów Karty na swoim terytorium, ale bez wykluczania obowiązywania części przepisów EKSL na swoim terytorium.

1) Dania zaznaczyła, że poczynając od dnia 1 stycznia 2007 r. EKSL ma zastosowanie wyłącznie do gmin [*municipalities* (duń. *kommuner*)]. Było to konsekwencją ustawy z dnia 24 lutego 2005 r. (weszła w życie 1 stycznia 2007 r.), na mocy której województwa/okręgi [duń. *amter*] zostały zniesione³⁴.

2) Szwecja zadeklarowała, że zarówno gminy [*municipalities* (szw. *Kommuner*)], jak i rady (!) powiatowe [*county councils* (szw. *Landstingskommuner*)] objęte są Kartą.

3) Stosunkowo obszerne wyliczenie znalazło się w deklaracji Zjednoczonego Królestwa (*United Kingdom*), co było konsekwencją dewolucji kompetencji władz centralnych w Londynie na rzecz trzech krajów (Szkocji, Walii i Północnej Irlandii). Z jednej strony Rząd Jej Królewskiej Mości zadeklarował, że będzie przestrzegał wszystkich postanowień części 1 EKSL³⁵. Następnie jednak dokonuje wyliczenia tych władz (a nie jednostek) terytorialnych w każdym z krajów Zjednoczonego Królestwa, do których stosuje się przepisy Karty. W Anglii są to rady powiatowe (*county councils*), rady rejonów (*district councils*) oraz rady poszczególnych dzielnic Londynu (*London borough councils*), a wreszcie Rada Wyspy Scilly (*the Council of the Isles of Scilly*). Wszystkie lokalne rady w Walii (*the principal area*³⁶ *councils*) i w Szkocji objęte są przepisami Karty.

Pozostałych szesnaście krajów członkowskich UE³⁷ przy ratyfikowaniu poczyniło zastrzeżenia, które wyłączyły co najmniej jeden przepis EKSL z zakresu obowiązywania w danym kraju.

³¹ Państwa członkowskie UE, które dokonały ratyfikacji bez notyfikowania dodatkowych uwag: Finlandia, Litwa, Luksemburg, Polska, Portugalia.

³² Związanymi postanowieniami Karty w całości uważają się: Włochy, Bułgaria, Estonia, Słowenia.

³³ Państwa UE, które przedłożyły uzupełniającą deklarację do EKSL: Dania, Szwecja, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii.

³⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/Counties_of_Denmark

³⁵ Wielka Brytania uważa się za związaną wszystkimi ustępami części 1 Karty.

³⁶ Walijska terminologia jest zróżnicowana: powiaty (*county, county borough*), miasta (*cities*) lub też miasto wraz z powiatem (*city and county*), https://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Wales#Governance

³⁷ Państwa członkowskie UE, które poczyniły zastrzeżenia wyłączające co najmniej jeden przepis EKSL z zakresu obowiązywania w danym kraju: Malta, Cypr, Grecja, Rumunia, Czechy, Austria, Łotwa, Belgia, Francja, Holandia.

Powyższa analiza wskazuje, że definicja samorządu lokalnego, zapisana w art. 3 EKSL, nie przez wszystkie kraje jest identycznie rozumiana. Z jednej strony część państw sygnatariuszy EKSL zadeklarowało jej zastosowanie nie tylko do władz lokalnych, ale również regionalnych, co można wiązać z przedłużającymi się pracami nad Europejską Kartą Samorządu Regionalnego³⁸. Z drugiej strony deklaracje brytyjska, irlandzka i szwedzka pokazują, że nawet uznanie korporacyjnego charakteru samorządu lokalnego nie musi wykluczać uznania przez prawo krajowe, że podmiotem uprawnień samorządowych nie jest społeczność lokalna, ale władze lokalne.

3. Postanowienia EKSL budzące najwięcej zastrzeżeń: Na „przeciwległym” biegunie zainteresowania krajów członkowskich UE Kartą można umieścić te postanowienia Karty, które wzbudziły najwięcej obiekcji.

a) art. 7 ust. 2 EKSL

Z pewnym zaskoczeniem można odnotować, że najwięcej (siedem) krajów UE³⁹ odmówiło ratyfikowania art. 7 ust. 2 EKSL: „[Status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych] powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne”. Można uznać, że jest to świadectwo zróżnicowania opinii na temat trybu wykonywania mandatu radnego. Dwa skrajne modele przewidują z jednej strony całkowicie społeczne wykonywanie mandatu bez uzyskiwania rekompensaty poniesionych wydatków i utraconych dochodów, a z drugiej strony – w pełni zawodo-

³⁸ Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, informacja Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Radzie Europy w Strasburgu, http://www.strasbourg.msz.gov.pl/pl/o_re/organy_re/kongres/; Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, *The Congress of Local and Regional Authorities, conventions and congress reference texts*, http://www.coe.int/t/congress/texts/conventions/conventions_en.asp?mytabsmenu=6/; W. Kisiel, *Podstawy prawne organizacji samorządu województwa. Stan dzisiejszy i propozycje de lege ferenda*, Sam. Teryt. 2016/7–8, s. 5; L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 2015/3, s. 80; P. Machalski, *Europa samorządna. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Toruń 2015, s. 36–37; A. Malinowska, *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, PPP 2012/7–8, s. 136 i n.; K. Wlazlak, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, Warszawa 2010, s. 46–47; T. Szewc, *Projektowany status samorządu regionalnego w prawie międzynarodowym*, Sam. Teryt. 2006/7–8, s. 18–26; J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 22–25.

³⁹ Państwa członkowskie UE, które odmówiły ratyfikowania art. 7 ust. 2 EKSL: Austria, Cypr, Czechy, Francja, Grecja, Holandia, Rumunia.

we wykonywanie mandatu, z wszystkimi tego konsekwencjami finansowymi, emerytalnymi oraz zabezpieczeniem radnego przed koniecznością pokrywania we własnym zakresie wydatków koniecznych dla należytego wykonywania mandatu. Cytowany tu art. 7 ust. 2 EKSL prezentuje optymalny kompromis. Nie jest to wzorzec radnego zawodowego, gdyż mówi się jedynie o „wyrównywaniu finansowym”. Tym samym twórcy tego przepisu Karty nie nawiązali do skrajnego ujęcia obywatelskiego pełnienia mandatu i finansowania tej działalności. Nie mówi się wprawdzie o wynagrodzeniu ani innych uprawnieniach charakterystycznych dla stosunku pracy, a jedynie o wyrównaniu finansowym kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu, utraconych zysków albo wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia oraz – zastępczego finansowania ubezpieczenia społecznego radnego. Mogłoby się wydawać, że jest to bardzo umiarkowane (żeby nie powiedzieć naturalne) określenie granic świadczeń na rzecz radnego, a przecież – polskiemu radnemu przysługują jedynie diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę/sejmik⁴⁰. Towarzyszy temu zakaz łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w urzędzie samorządowym, w jednostce, w której sprawowany jest mandat, oraz ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystywaniem mienia samorządowego⁴¹. Nie ma więc elementu zwrotu utraconych zysków, co uznano za przejaw nierównego traktowania radnych pracowników i radnych prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek⁴². Jest to problem nie tylko samych radnych, ale również wyborców, gdyż taka regulacja może zniechęcać osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek do podejmowania się roli radnego działającego w imię i na rzecz lokalnego interesu publicznego.

b) art. 8 § 2 EKSL

Trzy państwa nie ratyfikowały art. 8 § 2 EKSL⁴³. „Wszelka kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytu-

⁴⁰ Art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 446, dalej powoływana jako u.s.g.; art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2016 r., poz. 814, dalej powoływana jako u.s.p.; art. 24 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2016 r., poz. 1392, zm. poz. 1890, dalej powoływana jako u.s.w.

⁴¹ Art. 24b ust. u.s.g.; art. 23 u.s.p., art. 25 u.s.w.

⁴² P. Swianiewicz eufemistycznie skomentował tę sytuację, mówiąc, że częste posiedzenia rady i jej komisji przy jednocześnie niskich dietach mogą przyciągnąć do samorządów osoby, którym źle powodzi się w życiu zawodowym, *Radny na ćwierć etatu*, „Współnota” 2008/13 (863), s. 18–19.

⁴³ Państwa członkowskie UE, które odmówiły ratyfikowania art. 8 § 2 EKSL: Austria, Belgia, Grecja.

tuczynnych. Kontrola administracyjna może jednakże obejmować kontrolę celowości realizowaną przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościami lokalnymi delegowane⁴⁴. Z jednej strony ograniczenie nadzoru administracyjnego do kryterium legalności, a z drugiej – pozostawienie otwartej furtki dla kryterium celowości w nadzorowaniu zadań zleconych (delegowanych) – świadczy o zastosowaniu przez twórców EKSL współczesnego rozumienia samorządu terytorialnego jako podmiotu względnie samodzielnego w wykonywaniu własnych zadań z zakresu administracji publicznej. Samorząd może podejmować się wykonywania zadań, za które odpowiedzialność ponosi rząd (administracja centralna) i wtedy nie ma powodu, aby taki celowościowy nadzór z definicji uważać za niedający się pogodzić z ideą samodzielności samorządu terytorialnego.

c) art. 4 ust. 5, art. 9 ust. 3, 5 i 6 oraz art. 11 EKSL⁴⁵

W zestawieniu przepisów EKSL budzących obiekcje niektórych członków UE w toku ratyfikacji zaskakująca jest nieobecność samej definicji zasady adekwatności finansów jednostki samorządu terytorialnego („Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień” – art. 9 ust. 1). Dopiero uszczegółowienie zasady w postaci wymogu decentralizacji władztwa podatkowego⁴⁶, procedury wyrównywania sytuacji finansowej różnych samorządów⁴⁷ oraz prawo jednostki samorządu terytorialnego do czynnego udziału w procedurach redystrybucyjnych⁴⁸ spotkało się z odmową ratyfikowania przez niektóre kraje UE.

346

⁴⁴ Przetłumaczenie terminu *supervision* użytego w tekście angielskim jako 'kontrola' (w oficjalnym tekście EKSL) budzi zasadnicze zastrzeżenie. Oznacza bowiem 'nadzór' w przeciwieństwie do *review* używanym na określenie 'kontroli'. *Supervision – the act or function of supervising; superintendence.* <<http://www.dictionary.com/browse/supervision?s=t>> *Supervision – management of people* <<http://www.thesaurus.com/browse/supervision?s=t>>

⁴⁵ Art. 4 § 5 EKSL nie ratyfikowały: Austria, Czechy; art. 9 § 3 nie ratyfikowały: Czechy, Malta; art. 9 § 5 nie ratyfikowały: Czechy, Holandia; art. 9 § 6 nie ratyfikowały: Czechy, Belgia; art. 11 nie ratyfikowały: Austria, Holandia.

⁴⁶ Art. 9 ust. 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.

⁴⁷ Art. 9 ust. 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. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.

⁴⁸ Art. 9 ust. 6 Społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów.

Ratyfikowanie Karty przez dwa państwa UE z pominięciem zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego⁴⁹ sygnalizuje trudności w dochodzeniu europejskich samorządów do wspólnego standardu. W naszym kraju kognicja sądów administracyjnych w sprawach samorządu terytorialnego jest traktowana jako jeden z elementów najistotniejszych w pojmowaniu samorządu. Okazuje się, że traktowanie samorządu terytorialnego jako metody decentralizowania administracji publicznej, czyli metody ograniczania władzy centralnych organów w sprawach lokalnych i regionalnych, nie jest ani oczywiste, ani niezbywalne.

III. Końcowe konkluzje

Powyższe ustalenia skłaniają do bardzo wyważonej oceny sukcesu w krajach UE zwolenników decentralizowania administracji publicznej przy wykorzystaniu formuły organizacyjnej samorządu terytorialnego.

Po latach „ucierania się” konsensusu zdołano wypracować Kartę, która została ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, choć był to proces rozłożony w czasie. W szczególności kraje Europy Centralnej i Południowej miały możliwość akcesji do filozofii i szczegółowych rozwiązań Karty dopiero po uzyskaniu niepodległości, tj. dopiero po uwolnieniu się od dyktatu Związku Radzieckiego.

Śmiało można powiedzieć, że co do zasady wszystkie postanowienia Karty zostały ratyfikowane przez państwa członkowskie UE. Z jednej strony to ustalenie koryguje pogląd niekiedy pojawiający się w krajowej literaturze przedmiotu, jakoby Polska była jedynym sygnatariuszem EKSL, który w całości ratyfikował wszystkie przepisy merytoryczne Karty. Z drugiej zaś strony fakt, że niewiele więcej niż połowa członków UE ratyfikowała EKSL bez żadnych ograniczeń czy zastrzeżeń pokazuje zróżnicowane podejście do wypracowanego dotychczas europejskiego standardu samorządu terytorialnego. Nic więc dziwnego, że materia samorządu regionalnego, o wiele bardziej politycznie skomplikowana i historycznie zróżnicowana w skali Starego Kontynentu, od wielu lat jest przedmiotem wysiłków mających doprowadzić do ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Jak dotychczas nie udało się w łonie Rady Europy doprowadzić do takiego konsensusu.

⁴⁹ Art. 11 Społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

Zastrzeżenia na temat świadczeń na rzecz radnych, mechanizmów wyrównawczych oraz zakresu kompetencji nadzoru administracyjnego, ale przede wszystkim – w stosunku do zasady sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego są jedynie wyjątkami od zasady akceptacji, tym niemniej wyjątkami znamienymi. Można więc nadal mówić o krajowych samorządach terytorialnych zachowujących własne odrębności.

Zarazem jednak relatywnie znikoma liczba zastrzeżeń i wyłączeń zgłaszanych przez państwa ratyfikujące EKSL wzbudzić musi zaciekawienie i sceptycyzm co do miarodajności obrazu krajowych samorządów terytorialnych, jaki jest wynikiem oglądu samych tylko wyników ratyfikacji. Nawet pobieżna znajomość samorządów w krajach UE podpowiada, że ratyfikacja odzwierciedla w większym stopniu pozytywne intencje każdego kraju zgłaszającego akces do systemu demokratycznych wartości zapisanych w Karcie.

Tak sformułowane wnioski są wyraźną wytyczną do następnych etapów projektu badawczego⁵⁰. Trzeba więc porównać treść ratyfikowanych przepisów Karty z przepisami 27 pisanych konstytucji narodowych oraz zasad konstytucyjnych uznawanych w Zjednoczonym Królestwie. W następnej zaś kolejności przeanalizowane zostaną krajowe ustawy dotyczące samorządu lokalnego, gdyż dopiero na tym poziomie rozstrzyga się rzeczywista implementacja do prawa krajowego wartości reprezentowanych przez EKSL. Łatwo przewidzieć, że obraz europejskiego samorządu lokalnego będzie tym bardziej złożony i odbiegający od ideału zapisanego w 1985 r. w EKSL, im bardziej przedmiotem analizy będą rozwiązania szczegółowe. Dopiero porównanie krajowych ustaw i lokalnych statutów oraz orzecznictwa sądowego pozwoli na bardziej wiarygodną ocenę stopnia zbliżenia się do siebie krajowych systemów samorządowych, z których każdy w pierwszej kolejności nawiązuje do krajowych tradycji i wzorców oraz dzisiejszych preferencji.

Już wyniki przedstawione w niniejszym opracowaniu przekonują, że przedsięwzięcie badawcze ma charakter bezspornie komparatystyczny, gdyż nie ma jednego, ogólnoeuropejskiego systemu ani modelu organizacyjnego lokalnego samorządu terytorialnego. EKSL pozostaje ważnym punktem odniesienia dla modeli krajowych, ale z założenia – nie jest ona aktem niwelującym krajowe i lokalne odmienności organizacyjne.

⁵⁰ Projekt badawczy „Samorząd terytorialny w krajach UE i w USA” jest przez autora realizowany w ramach działalności statutowej Krakowskiej Akademii Andrzeja Frycza Modrzewskiego.