


Jerzy Jaskiernia\*

 <https://orcid.org/0000-0001-9401-5999>

# Samorząd terytorialny w aksjologii Rady Europy i mechanizmy jej oddziaływania na praktykę ustrojową RP w tym zakresie

## Wprowadzenie

Samorząd terytorialny znajduje się w kręgu zainteresowania zarówno specjalistów prawa konstytucyjnego, jak i prawa administracyjnego<sup>1</sup> i bywa analizowany zarówno w kontekście prawa wewnętrznego<sup>2</sup>, prawa europejskiego<sup>3</sup>, jak i prawa międzynarodowego<sup>4</sup>.

Przedmiotem szczegółowych analiz są: ogólna charakterystyka samorządu terytorialnego<sup>5</sup>, prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminy<sup>6</sup>, kompetencje i status radnego<sup>7</sup>, charakter prawny stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego<sup>8</sup>, konstytucyjne determinanty funkcjonowania

---

\* Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia – Zakład Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

- 1 R. Doganowski, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Sulechów 2001; W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003; Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003; *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005.
- 2 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 34. Por. T.N. Srivastova, *Local 'Self' Government and the Constitution*, „Economic and Political Weekly” 2002, no. 30, s. 3192.
- 3 D. Lasocka, *Samorzady w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 42.
- 4 E. Page, *Localism and Centralism in Europe: the Political and Legal Base of Local Self-Government*, Oxford 1991, s. 32.
- 5 Z. Gromek, *Local policy. Local government*, [w:] *Polish political system. An introduction*, ed. J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 406; por. K. Kiczka, *Z teorii i praktyki samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. 114, s. 311.
- 6 E. Gulińska, *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym*, „Civitas et Lex” 2018, nr 3, s. 17.
- 7 J. Galicki, *Charakterystyka prawna mandatu radnego*, Warszawa 2018, s. 21.
- 8 J. Blicharz, *Zagadnienie charakteru prawnego stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 109, s. 117.

mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego<sup>9</sup>, sprawność administracji publicznej<sup>10</sup>, problemy zarządzania gminą<sup>11</sup>, gminne konsultacje społeczne<sup>12</sup>, mienie komunalne<sup>13</sup>, związki i porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego<sup>14</sup>, lokalne źródła finansowania oświaty<sup>15</sup>, nieważność aktów prawa miejscowego<sup>16</sup>, samorządowe instytucje kultury<sup>17</sup>, porozumienie administracyjne jako źródła prawa<sup>18</sup>, kompetencje samorządu terytorialnego, m.in. w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa<sup>19</sup>, w tym bezpieczeństwa zdrowotnego<sup>20</sup>, udostępniania danych osobowych<sup>21</sup>, czy ochrony środowiska<sup>22</sup>, a także problem sprawności administracji publicznej<sup>23</sup>. Podejmowane są również badania dotyczące jednostek samorządu terytorialnego zarówno w sferze wewnętrznej, jak i wewnątrzorganizacyjnej<sup>24</sup>. Wysiłek badawczy

- 9 M. Bogucka-Felczak, *Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 34.
- 10 M. Liwo, *Wpływ sprawności działania administracji publicznej na realizację określonych zadań w ujęciu regionalnym i jej konsekwencje w zakresie odpowiedzialności społecznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 4, s. 95.
- 11 M. Kotulski, *Dzwony kościelne jako źródło hałasu*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 48.
- 12 K. Kozłowski, *Gminne konsultacje społeczne – analiza konstytucyjnoprawna*, „Samorząd Terytorialny”, 2018, nr 1–2, s. 36.
- 13 K. Balicki, *Mienie komunalne jako jeden z konstytucyjnych gwarantów samodzielności samorządu gminnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 7/8, s. 81.
- 14 D. Babak, *Związki i porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Praktyka, prawo, finansowanie, perspektywy*, red. J. Stępiak, Warszawa 2017, s. 116.
- 15 P. Lisowski, *Lokalne źródła samorządowego prawa oświatowego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 458.
- 16 J. Stoczyński, *Nieważność aktu prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądowym*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 668.
- 17 A. Potocki, *Zależność samorządowych instytucji kultury w aspektach prawnoadministracyjnych*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2018, nr 23, s. 197.
- 18 M. Jabłoński, *Porozumienia administracyjne – źródło prawa w samorządzie terytorialnym?* [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 306.
- 19 M. Czuryk, J. Kostrubiec, *The legal status of local self-government in the field of public security*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, t. 41, nr 1, s. 33.
- 20 B. Kustro, E. Bonusiak, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego – aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Ius et Administratio” 2018, nr 4, s. 16.
- 21 M. Ganczar, A. Sytek, *Jednostki samorządu terytorialnego wobec ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 259.
- 22 A. Barczak, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 841
- 23 R. Budzisz, *Zasada sprawności w działaniu organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakąta, Warszawa 2018, s. 195.
- 24 J. Blicharz, *W kwestii stosunków zachodzących w sferze zewnętrznej i wewnątrzorganizacyjnej stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. CXV, s. 9.

dotyczy instrumentów nadzorczych nad samorządem terytorialnym<sup>25</sup>. Ma on być w założeniu istotnym instrumentem partycypacji obywatelskiej<sup>26</sup>, jak i łączności publicznej w osiąganiu celu. Samorząd terytorialny stał się również obszarem podejmowanych analiz prawno-porównawczych<sup>27</sup>, których przedmiotem jest współpraca międzynarodowa samorządu terytorialnego<sup>28</sup>. Istotnym punktem odniesienia są też europejskie standardy demokratyczne<sup>29</sup>.

Prawo międzynarodowe wprowadza przede wszystkim ogólne unormowania ustrojowe samorządu, przy niewielu szczególnych i bezpośrednich regulacjach (głównie w przepisach przedmiotowych oraz w porozumieniach regionalnych i bilateralnych lub *ad hoc*). Tak więc *gros* regulacji międzynarodowych ma charakter zasad oraz szerokie zastosowanie. Uniwersalne konwencje praw człowieka, ekologiczne i społeczne na przykład określają indywidualne i zbiorowe prawa jednostek do brania udziału w sprawowaniu władzy publicznej (szerzej prawa człowieka realizowane na szczeblu terytorialnym i lokalnym) oraz do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji przez nią, prawo do środowiska, prawa grup etnicznych (w tym społeczności autochtonicznych). Niewiele z tych regulacji ma charakter zwyczajowy, a większość – traktatowy. Należy jednak pamiętać, że poza przypadkami *ius cogens* i zwyczaju, regulacje międzynarodowe nie obowiązują bezpośrednio, lecz są odpowiednio implementowane do systemów wewnętrznych<sup>30</sup>. Oddziałują

25 D. Chaba, *Rozstrzygnięcie nadzorcze jako instrument wojewody do oceny zgodności z prawem aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 128; por. M. Magdziarczyk, *Nadzór nad działalnością samorządu gminnego w oparciu o kryterium legalności*, tamże, s. 473; M. Paradowski, *Kontrola i nadzór nad uchwałami jednostek samorządu terytorialnego*, „Jurysta” 2018, nr 3, s. 16; K. Piękoś, *Evolution of supervision over the activities of local self-government in Poland*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6, s. 239; E. Bonusiak, A. Mazurkiewicz, *Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego organu gminy przez organ nadzoru a sytuacja prawna jednostki*, [w:] *Jednostka wobec władztwa administracyjnego. Studium prawno-historyczno-porównawcze*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 15.

26 M. Augustyniak, *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 3, s. 81.

27 M. Augustyniak, *Organization and functioning of legislative bodies in Polish and French territorial self-government. Contribution on to the discussion*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 1, s. 3; teźże, *The legal position of executive power in territorial self-government units in Poland and in territorial communities in France - selected issues*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6, s. 115.

28 J. Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeczeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017, s. 121.

29 J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. 114, s. 327.

30 J. Sozański, *Międzynarodowe ramy normatywne administracji samorządowej – Zarys zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. XIV, nr 1, s. 35; por. J. Jaskiernia, *Współczesne*

one jednak na przyjęte modele samorządu terytorialnego<sup>31</sup> oraz efektywność realizacji jego funkcji<sup>32</sup>. W tym zakresie realizacja suwerenności państwa ulega ograniczeniu w związku z potrzebą uwzględnienia międzynarodowych standardów demokratycznych, oferowanych przez organizacje międzynarodowe<sup>33</sup>. Dlatego stają się przedmiotem dociekań naukowych<sup>34</sup>.

W ramach przemian demokratycznych w Europie Środkowej i Wschodniej, dokonujących się po 1989 roku, przedstawicielstwo typu rad zostało całkowicie usunięte z lokalnego szczebla funkcjonowania państwa<sup>35</sup>. Od 1990 roku odnotować można było zmiany w konstytucji i uchwalanie ustaw wprowadzających samorząd terytorialny<sup>36</sup>. Kształtowały się one m.in. pod wpływem konwencji Rady Europy, a zwłaszcza Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>37</sup>. System aksjologiczny Rady Europy w odniesieniu do samorządu terytorialnego oddziaływał niewątpliwie zarówno na rozwiązania prawne, jak i na praktykę ustrojową samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, które weszły na drogę demokratycznych przemian po roku 1989<sup>38</sup>. Dotyczyło to również Polski, która uzyskała członkostwo w Radzie Europy w listopadzie 1991 roku, a więc po spełnieniu warunku przeprowadzenia w pełni wolnych wyborów parlamentarnych, co nastąpiło w październiku 1991 roku<sup>39</sup>.

---

*uwarunkowania realizacji przez Rzeczpospolitą Polską konstytucyjnej zasady przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego, [w:] Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji jego jubileuszu, red. S. Bożyk, A. Olechno, Białystok 2018, s. 411.*

31 B. Dolnicki, *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994, s. 48.

32 T. Walsh, *Territorial Self-Government as a Conflict Management Tool*, Cham 2018, s. 23.

33 J. Jaskiernia, *Suwerenność państwa a międzynarodowe standardy demokratyczne, [w:] Demokracja współczesna. Wymiar polski i międzynarodowy*, red. J. Kornaś, Ł. Danel, Toruń 2016, s. 285.

34 *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010; *Practicing Self-Government. A Comparative Study of Autonomous Regions*, ed. Y.P. Ghai, Cambridge 2013.

35 R. Adamczewski, *Formation of local government after regaining independence*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6, s. 227.

36 M. Granat, *Konstrukcja reprezentacji w ustroju samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 99.

37 T. Fuks, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a polskie ustawodawstwo samorządowe*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 5, s. 39.

38 I. Geciková, V. Papcunová, *Using of strategic management tools in conditions of local self-government in Slovakia*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences” 2014, vol. 110, s. 969.

39 J. Jaskiernia, *Polska w systemie Rady Europy, [w:] Polska w instytucjach międzynarodowych w latach 1918–2018*, red. E. Haliżak i in., Warszawa 2019, s. 711; por. tegoż, *Wolność, niezależność i demokracja jako przesłanki członkostwa państwa w Radzie Europy na przykładzie procedury akcesyjnej w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym. Perspektywa praw jednostki. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębnie-Załuckiej w czterdziestą rocznicę pracy naukowej*, red. M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko, Rzeszów 2017, s. 83.

Na polski model wyborów do samorządu terytorialnego można spojrzeć z różnych perspektyw. Podkreśla się w nim znaczenie partycypacji obywatelskiej. Jedną z legitymizowanych płaszczyzn analizy jest porównanie tego modelu ze standardami międzynarodowymi. Chodzi zwłaszcza o Radę Europy i działający w jej systemie instytucjonalnym Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (KWLIRE), wyspecjalizowany w kreowaniu standardów dotyczących samorządności lokalnej i regionalnej. Szczególnym punktem odniesienia może być Europejska Karta Samorządu Lokalnego, stanowiąca istotne źródło wiedzy o standardach demokratycznych w tej dziedzinie i punkt odniesienia dla kształtowania się doświadczeń demokracji lokalnej w państwach członkowskich Rady Europy<sup>40</sup>. Istotny jest tu także dorobek konwencyjny Rady Europy odnoszący się do samorządu terytorialnego<sup>41</sup>. Ważne znaczenie w systemie aksjologicznym Rady Europy odgrywa też autonomia terytorialna<sup>42</sup>. Zagadnienie to może być również analizowane poprzez dostrzeżenie procesu europeizacji samorządu, następującego poprzez oddziaływanie Rady Europy, ale też wpływ Unii Europejskiej na aktorów lokalnych i regionalnych<sup>43</sup>.

## 2. Znaczenie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w systemie aksjologicznym Rady Europy dotyczącym samorządu terytorialnego

Dla poznania aksjologii Rady Europy w odniesieniu do wyborów do samorządu lokalnego kluczowe znaczenie ma Europejska Karta Samorządu Lokalnego (dalej EKSL lub Karta)<sup>44</sup>. Dla stwierdzenia motywacji, którymi kierowały się państwa

40 *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010.

41 T. Szewc, *Samorząd terytorialny w konwencjach Rady Europy i w prawie europejskim*, Bytom 2006, s. 96.

42 J. Jaskiernia, *Autonomia terytorialna w świetle systemu aksjologicznego Rady Europy*, [w:] *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. I, *Teoria i historia*, red. M. Domagała, J. Iwanek, Toruń 2014, s. 40.

43 Zob. M. Michalewska-Pawlak, *Europeizacja samorządu – wpływ Unii Europejskiej na aktorów lokalnych i regionalnych*, [w:] *Europeizacja: mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Oslo–Toruń–Wrocław 2010, s. 263. Por. E.D. Sage, *Stosowanie prawa i polityki Unii Europejskiej przez władze lokalne*, Warszawa 2000, s. 31; E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle dyrektywy Rady nr 94/80/WE*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2, s. 7.

44 Sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607; sprostowanie: Dz. U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107). Por. *European Charter of Local and*

członkowskie przyjmując Europejską Kartę Samorządu Lokalnego ważne znaczenie mają słowa zawarte w preambule do tego dokumentu:

Państwa członkowskie Rady Europy, sygnatariusze niniejszej Karty, zważywszy, iż celem Rady Europy jest zacieśnienie więzi pomiędzy państwami członkowskimi w celu ochrony i urzeczywistnienia idei oraz zasad, które stanowią ich wspólny dorobek; zważywszy, że jednym ze środków służących do realizacji tego celu jest zawieranie umów w dziedzinie administracji; zważywszy, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego; zważywszy, że prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy; przekonane, że to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni; przekonane, że istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela; świadome faktu, że ochrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach Europy przyczyniają się w poważnym stopniu do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy; przyznając, że jest to możliwe przy założeniu, że społeczności lokalne wyposażone są w organy decyzyjne ukształtowane w sposób demokratyczny i korzystają z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań, uzgodniły, co następuje.

Kluczowe znaczenie dla aksjologii wyborczej ma tu założenie, że „społeczności lokalne wyposażone są w organy decyzyjne ukształtowane w sposób demokratyczny”. W EKSL następuje rozwinięcie tej głównej myśli<sup>45</sup>.

Dla poznania bardziej szczegółowej aksjologii Rady Europy w odniesieniu do zasad wyborów lokalnych najważniejsze znaczenie ma art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zatytułowany „Koncepcja samorządu lokalnego”. Stanowi:

1. Samorząd lokalny oznacza 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. 2. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

---

*Local Self-Government with additional protocol*, Council of Europe, Strasbourg 2010; M. Ziemblicki, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako źródło prawa w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 807.

45 Zob. *Local self-government in Europe: the European Charter of local self-government as a democratic mechanism to promote subsidiarity* (proceedings), Copenhagen (Denmark), 17–18 April 1996. Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local Self-government, Council of Europe, Strasbourg 1997, s. 14. Por. A. Syryt, *Samodzielność jako konstytucyjna perspektywa działalności samorządu terytorialnego – wyzwania, szanse i zagrożenia*, [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018, s. 413.



Aksjologia EKSL nawiązuje więc do czterech przymiotników wyborczych: tajności, równości, bezpośredniości i powszechności. W porównaniu z klasycznymi przymiotnikami, stosowanymi np. w wyborach parlamentarnych<sup>46</sup>, mamy tu powtórzenie czterech: tajność, równość, bezpośredniość i powszechność. Zabrakło natomiast proporcjonalności, co może sugerować, że w świetle EKSL dopuszczalne są zarówno proporcjonalne, jak i większościowe. Karta nie przesądza więc tej kwestii, a szczególny nacisk kładzie na inny przymiotnik: wolność. Jest to oczywiste z punktu widzenia logiki wyborów demokratycznych. Jeśli bowiem wybory nie są wolne, to wówczas pozostałe przymiotniki tracą swe znaczenie, a w każdym razie nie odgrywają tej roli, jaka jest im przypisana w demokratycznych procesach wyborczych.

W odniesieniu do zasady subsydiarności (pomocniczości), zapisanej w art. 4 ust. 3 EKSL wskazuje się, że ma ona znaczenie dla określania zasad legislacji<sup>47</sup>. Zasada pomocniczości zmusza do stałej refleksji nad problemem podziału zadań i kompetencji pomiędzy podmiotami wykonującymi zadania publiczne. Ustawodawca zdaje sobie sprawę, iż jednostki i ich wspólnoty mogą powoływać się na subsydiarność, dochodząc swoich praw. Wywiera to wpływ na koncepcję działań ustawodawczych. Z drugiej strony zasada ta nie daje możliwości stworzenia miarodajnych kryteriów podziału zadań między państwo a większe i mniejsze podsystemy w postaci jednostek samorządu terytorialnego. W sytuacjach konfliktowych okazuje się, że dyrektywy płynące z zasady subsydiarności mogą być rozumiane całkowicie rozbieżnie i każde stanowisko znajduje przekonywające argumenty. Generalna konstrukcja jest prawidłowa, ale w praktyce nie zawsze przestrzegana<sup>48</sup>.

Praktyka stosowania Karty potwierdziła, że ma ona kluczowe znaczenie dla rozwoju procesów demokratycznych na szczeblu lokalnym. Dotyczy to m.in. rozwoju demokracji w układzie: Północ-Południe<sup>49</sup>. Karta stała się inspiracją do pogłębienia procesu demokratyzacji samorządu terytorialnego, a w szczególności wyeksponowania w procesach demokratycznych zasady pomocniczości<sup>50</sup>.

46 Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 34; A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000, s. 20.

47 Por. E. Poptawska, *Zasada subsydiarności*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 1.

48 P. Chmielnicki, „Istotna część zadań publicznych” i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego, [w:] *Samorząd terytorialny: zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007, s. 81.

49 *North/South local democracy. The European Charter of Local Self-Government in action*, Malta, 14–16 March 1966, Council of Europe, Strasbourg 1997.

50 *Local self-government in Europe...*

### 3. Znaczenie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w kreowaniu systemu aksjologicznego Rady Europy dotyczącego samorządu terytorialnego i w egzekwowaniu standardów demokratycznych RE

Istotne znaczenie w procesie kreowania systemu aksjologicznego Rady Europy dotyczącego samorządności terytorialnej ma Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, skupiający w dwu izbach (Izba Władz Lokalnych, Izba Regionów) przedstawicieli środowisk samorządowych. Kongres spełnia funkcję opiniodawczą w stosunku do Komitetu Ministrów (przedkłada mu propozycje w sprawie rozwoju demokracji na szczeblu lokalnym regionalnym) i Zgromadzenia Parlamentarnego, a także promuje współpracę między władzami regionalnymi i lokalnymi<sup>51</sup>. W ramach Kongresu działają także stałe komisje oraz grupy robocze. Obecnie Kongres liczy 648 członków – 324 przedstawicieli państw członkowskich oraz ich 324 zastępców. Liczba mandatów dla każdego państwa członkowskiego Rady Europy jest taka sama jak w Zgromadzeniu Parlamentarnym. Na Polskę przypada 12 miejsc (i 12 miejsc dla zastępców członków). Każde z państw stosuje własne procedury przy wyborze członków KWLiRE. Należy jednak spełnić pewne obowiązkowe wymogi. Reprezentanci muszą posiadać mandat pochodzący z wyborów regionalnych lub lokalnych (pośrednich lub bezpośrednich). Skład delegacji powinien proporcjonalnie odzwierciedlać poszczególne części kraju oraz wszystkie szczeble samorządu terytorialnego. Swoich przedstawicieli powinny posiadać główne partie polityczne reprezentowane we władzach lokalnych i regionalnych. Ponadto w składzie delegacji muszą znaleźć się zarówno kobiety, jak i mężczyźni (w 2008 r. wprowadzono wymóg co najmniej 30% płci słabiej reprezentowanej w składzie delegacji)<sup>52</sup>.

Kongres ma też Komitet Stały, który reprezentuje go w okresach pomiędzy sesjami. Poza tym możliwe jest tworzenie komitetów statutowych i grup *ad hoc*. Komitety stałe to:

- Komitet Instytucjonalny, stworzony w 2000 roku, spotyka się cztery razy w roku (pozostałe komitety odbywają trzy spotkania). Jego zadania to przygotowywanie raportów na temat rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie;

51 *Statutory Resolution and Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, Strasbourg 2002, s. 1–2.

52 M.A. Kamiński, *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju współpracy międzynarodowej*, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1967/1/BSP\\_12\\_2012\\_Kaminski.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1967/1/BSP_12_2012_Kaminski.pdf) (dostęp 5.11.2018).



- Komitet Kultury i Edukacji, który zajmuje się sprawami młodzieży, mediów, komunikacji społecznej i sportu;
- Komitet Zrównoważonego Rozwoju odpowiada za problemy środowiska naturalnego oraz planowanie urbanistyczne i przestrzenne;
- Komitet do spraw Spójności Społecznej, którego zadania dotyczą takich kwestii jak zatrudnienie, obywatelstwo, migracje, równość płci.

Kongres stoi na straży samorządności terytorialnej<sup>53</sup>, a jego główną rolą jest promocja demokracji lokalnej i regionalnej oraz wzmocnienie znaczenia samorządu terytorialnego. Szczególną uwagę przykłada do realizacji zasad zapisanych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Kongres zachęca także do decentralizacji i regionalizacji oraz współpracy transgranicznej między regionami i miastami państw członkowskich. Kongres zapewnia udział władz lokalnych i regionalnych w pracach Rady Europy. Najważniejszym zadaniem Kongresu jest ocena sytuacji demokracji lokalnej w państwach członkowskich. Przeprowadza w tym celu regularne wizyty monitorujące stan realizacji założeń Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Prowadzi też konstruktywny dialog z rządami członkowskimi i zachęca je do szerszego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w proces decyzyjny. Kongres ocenia również przestrzeganie zasady subsydiarności, a także pełni rolę obserwatora podczas wyborów lokalnych i regionalnych w państwach członkowskich RE. W maju 2005 roku Kongres podjął współpracę z działającym w Unii Europejskiej i mającym zbieżne cele Komitetem Regionów. Pozwoliło to na tworzenie wspólnych misji obserwacyjnych<sup>54</sup>.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych od chwili swego powstania przyczynił się do podpisania wielu umów międzynarodowych regulujących kwestię samorządu terytorialnego. Do najważniejszych należy zaliczyć Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, która wyznaczyła europejskie standardy w zakresie ochrony praw społeczności lokalnych i wybieranych przez nie władz. Jest jedynym prawnym instrumentem pozwalającym bronić autonomii i niezależności lokalnych społeczności w Europie, tworzy więc podstawy do dalszego rozwoju demokracji „u jej korzeni”.

Inne ważne instrumenty dotyczące samorządu terytorialnego, promowane przez Kongres, to:

- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 1980 roku<sup>55</sup>;

53 J. Robel, *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na straży europejskiej samorządności terytorialnej*, „Gubernaculum et Administratio” 2016, nr 2, s. 25.

54 Zob. *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy*, [https://strasburgre.msz.gov.pl/pl/o\\_re/organy\\_re/kongres/](https://strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/organy_re/kongres/) (dostęp 5.11.2018).

55 ETS 106, otwarta do podpisu 21.05.1980 r., weszła w życie 22.12.1980 r. Por. K. Jóskowiak, *Unia Europejska – samorząd terytorialny a profil jego międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3; J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] *Samorząd*

- Konwencja o uczestnictwie obywateli w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 1992 roku<sup>56</sup>;
- Europejska karta języków regionalnych i mniejszościowych z 1992 roku<sup>57</sup>;
- Europejska Karta Miejska z 18 marca 1992 roku<sup>58</sup>;
- Europejska karta w sprawie uczestnictwa młodzieży w życiu lokalnym i regionalnym z 1992 roku<sup>59</sup>;
- Europejski kodeks postępowania na rzecz uczciwości przedstawicieli wybranych w wyborach lokalnych i regionalnych z 1999 roku<sup>60</sup>;
- Europejska konwencja krajobrazowa z 2000 roku<sup>61</sup>.

Kongres promował też projekty demokracji lokalnej, związane z walką z rasizmem, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją<sup>62</sup>. Szczególne zainteresowanie Kongresu dotyczyło problematyki praw wyborczych, a zwłaszcza praw wyborczych kobiet<sup>63</sup>.

Europejski kodeks postępowania dotyczący politycznej uczciwości wybieranych reprezentantów lokalnych i regionalnych został przyjęty 17 czerwca 1999 roku przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Kongres podkreślił, że wybierani przedstawiciele lokalni i regionalni pełnią swoje powinności w ramach prawa i zgodnie z mandatem udzielonym im przez wyborców i że są odpowiedzialni przed całą ludnością lokalną lub regionalną, także przed tymi wyborcami, którzy na nich nie głosowali. Stwierdził on, że szacunek dla mandatu wyborców łączy się z szacunkiem dla standardów etycznych. Wyraził głębokie zaniepokojenie wzrostem liczby skandali sądowych dotyczących przedstawicieli politycznych, którzy popełnili przestępstwo podczas pełnienia urzędu, i uważając, że wybierani przedstawiciele regionalni i lokalni nie są poza zasięgiem takich przestępstw. Kongres wyraził przekonanie, że promowanie kodeksów postępowania dla wybieranych przedstawicieli

---

terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009.

56 ETS 144, otwarta do podpisu 5.02.1992 r., weszła w życie 1.05.1997 r.

57 ETS 148, otwarta do podpisu 5.11.1992 r., weszła w życie 1.03.1998 r.

58 Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, [https://strasburgre.msz.gov.pl/pl/o\\_re/organy\\_re/kongres/?printMode=true](https://strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/organy_re/kongres/?printMode=true) (dostęp 24.01.2020).

59 *Revised European Charter on the participation of young people in local and regional life* (proceedings), Krakow (Poland), 7–8 March 2002, Council of Europe, Strasbourg 2012. Por. *Have your say! Manual on the revised European charter on the participation of young people in local and regional life*, Council of Europe, Strasbourg 2015, s. 8.

60 Przyjęty 17.06.1999 r. przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, podczas trzeciego posiedzenia szóstej sesji w Strasburgu.

61 ETS 176, otwarta do podpisu 20.10.2000 r., weszła w życie 1.03.2004 r.

62 *Local democracy: a civic project*. A contribution to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe to the Council of Europe's Campaign and Plan of Action against Racism, Xenophobia, Anti-Semitism and Intolerance. Proceedings of the hearing on *Local democracy, citizenship and tolerance: an exemplary democratic Town*, Strasbourg, 20 February 1995, and of the public sitting on *The participation of deprived minorities in the life of the city*, Budapest (Hungary), 10 April 1995, Council of Europe, Strasbourg 1996.

63 *Women's individual voting rights: a democratic requirement*, Council of Europe, Strasbourg 2002.

lokalnych i regionalnych pozwoli zbudować zaufanie między lokalnymi i regionalnymi politykami i obywatelami, a poziom zaufania jest nieodzowny, aby wybierani przedstawiciele mogli skutecznie wypełniać swoją powinność<sup>64</sup>.

Zakres zainteresowań Kongresu dotyczy szerokiego spektrum zagadnień związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, m.in.: ochrony dziedzictwa kulturowego<sup>65</sup>, zróżnicowania kulturowego<sup>66</sup>, traktowania mniejszości<sup>67</sup>, zróżnicowania językowego<sup>68</sup>, dialogu międzyreligijnego<sup>69</sup>, wdrażania Europejskiej karty języków regionalnych i mniejszościowych<sup>70</sup>, zwalczania rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu<sup>71</sup>, rozwoju obszarów miejskich<sup>72</sup>, zarządzania wielkimi miastami<sup>73</sup>, nowej urbanizacji<sup>74</sup>, finansów lokalnych<sup>75</sup>, roli władz lokalnych w ochronie środowiska<sup>76</sup>, relacji finansowych władz lokalnych i regionalnych w warunkach państwa federalnego<sup>77</sup>, kreowaniu usług socjalnych

64 [https://archiwum.rp.pl/artykul/645360-Europejski-kodeks-postepowania-dotyczacy-politycznej-uczciwosci-wyberanych-reprezentantow-lokalnych-i-regionalnych-przyjety-17-czerwca-1999-r-przez-Kongres-Wladz-Lokalnych-i-Regionalnych-Europy-\(CLRAE\)-podczas-trzeciego-posiedzenia-szostej-sesji-w-Strasburgu-\(15-17-czerwca-1999\).html](https://archiwum.rp.pl/artykul/645360-Europejski-kodeks-postepowania-dotyczacy-politycznej-uczciwosci-wyberanych-reprezentantow-lokalnych-i-regionalnych-przyjety-17-czerwca-1999-r-przez-Kongres-Wladz-Lokalnych-i-Regionalnych-Europy-(CLRAE)-podczas-trzeciego-posiedzenia-szostej-sesji-w-Strasburgu-(15-17-czerwca-1999).html) (dostęp 16.12.2019).

65 *Heritage for the future. Realising the economic and social potential of a key asset: proceedings, international symposium*, Council of Europe, Strasbourg 2006, s. 102.

66 *Cities and regions: cultural diversity, a precondition for a united Europe* (proceedings), Innsbruck (Austria), 11–12 December 2000, Council of Europe, Strasbourg 2002, s. 14.

67 *Federalism, regionalism, local autonomy and minorities* (proceedings), Cividale del Friuli, (Italy), 24–26 October 1996. Conference organized by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe and the Friuli-Venezia-Giulia Autonomous Region, Council of Europe, Strasbourg 2007, s. 31.

68 *Linguistic diversity: a challenge for European cities and regions* (proceedings), Rovinj (Croatia), 22–23, March 2001, Council of Europe, Strasbourg 2002, s. 12.

69 H. Skard et al., *Gods in the city: intercultural and inter-religious dialogue at local level*, Council of Europe, Strasbourg 2008, s. 21.

70 *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages*, Council of Europe, Strasbourg 1999, s. 6.

71 *Local democracy: a civic project...*, s. 24.

72 *Fifth Forum of Cities and Regions of South-East Europe. Summary of debates*, Budva (Serbia and Montenegro), 11–12 October 2004, Council of Europe, Strasbourg 2006, s. 8.

73 *Management of European capital cities* (proceedings), Kyiv (Ukraine), 3–4 October 2002, Council of Europe, Strasbourg 2003, s. 34.

74 *Manifesto for a new urbanity. European Urban Charter II: adopted by the Congress on the occasion of its 15th Plenary Session in Strasbourg on 29 May 2009*, Council of Europe, Strasbourg 2009, s. 23.

75 *Local finance in Europe*, Council of Europe, Strasbourg 1997, s. 12.

76 *Environment and local and regional authorities*. Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) and recommendation of the Committee of Ministers, Council of Europe, Strasbourg 1996, s. 34.

77 *International Conference on Financial Relations between State, Regional and Local Authorities in Federal States* (proceedings), Moscow (Russian Federation), 5–7 October 2000, Council of Europe, Strasbourg 2001, s. 23.

na rynku lokalnym<sup>78</sup>, promocji partnerstwa władz lokalnych i regionalnych<sup>79</sup>, współpracy ponadgranicznej władz lokalnych i regionalnych<sup>80</sup>, kształtowania kultury administracyjnej<sup>81</sup>, zagospodarowania urbanistycznego<sup>82</sup>, źródeł przestępczości<sup>83</sup> i mechanizmów jej przeciwdziałania<sup>84</sup>, zwalczania przemocy wśród młodzieży szkolnej<sup>85</sup>, praw wyborczych kobiet<sup>86</sup>, uczestnictwa młodzieży w życiu lokalnym<sup>87</sup>, uczestnictwa obcokrajowców w życiu lokalnym<sup>88</sup>, uczestnictwa imigrantów i mniejszości w życiu lokalnym<sup>89</sup>, doksztalcania sprawujących mandat przedstawicielski na szczeblu lokalnym<sup>90</sup>, statusu pracowników władz lokalnych<sup>91</sup>, czy działalności rzeczników praw obywatelskich na szczeblu lokalnym<sup>92</sup>.

78 *The role of local authorities in the field of local social services*. Conference of European ministers responsible for local government, 12th session, Istanbul (Turkey), 6–7 April 2000, Council of Europe, Strasbourg 2000, s. 21.

79 *Promoting partnerships with cities and regions of south-east Europe; summary of debates*, Istanbul (Turkey), 2–3 November 2001, Council of Europe, Strasbourg 2002, s. 25.

80 *The role of local and regional authorities in transnational co-operation in the field of regional/spatial development* (proceedings), Dresden (Germany), 15–16 May 2002, Council of Europe, Strasbourg 2003, s. 12.

81 *Foundations of administrative culture in Europe*, ed. F. Thiedeck, Baden-Baden 2007.

82 *The European Urban Charter* (proceedings), Sofia (Bulgaria), 16–17 May 2002, Council of Europe, Strasbourg 2003, s. 12.

83 *The relationship between the physical urban environment and crime reduction and prevention* (proceedings), Szczecin (Poland), 19–21 October 2000, Council of Europe, Strasbourg 2001, s. 24; *Crime and urban insecurity in Europe: the role and responsibilities of local and regional authorities*, Erfurt (Germany), 26–28 February 1997, Council of Europe, Strasbourg 1998, s. 11.

84 *Local authority policies for crime prevention in Europe* (proceedings), Prague (Czech Republic) 13–15 November 2003, Council of Europe, Strasbourg 2004, s. 12.

85 *Violence in schools: a challenge for the local community*, Council of Europe, Strasbourg 2003, s. 32.

86 *Women's individual voting rights: a democratic requirement*, Council of Europe, Strasbourg 2002, s. 14.

87 *Revised European charter on the participation of young people in local and regional life* (proceedings), Krakow (Poland), 7–8 March 2002, Council of Europe, Strasbourg 2003, s. 34.

88 *The participation of foreign residents in public life at local level: consultative bodies* (proceedings), Stuttgart (Germany), 14 December 2001, Council of Europe, Strasbourg 2002, s. 34.

89 *Migrants and minorities in the Community: a challenge for local and regional government and training organizations* (proceedings), Budapest (Hungary), 10–12 November 1996, Council of Europe, Strasbourg 1997, s. 27.

90 *Training needs of elected representatives* (proceedings), 6th Seminar of the European Network of Training Centers for Local and Regional Authority Staff, London (Great Britain), 19–20 November 1993, Council of Europe, Strasbourg 1994, s. 9.

91 *The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of Central and Eastern Europe*. Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Council of Europe, Strasbourg 2007, s. 8.

92 *Principles governing the institution of the ombudsman/ombudsperson at local and regional level*, Council of Europe, Strasbourg 2005, s. 8.

Kongres odnosił się w swych uchwałach do różnych aspektów rozwoju demokratycznego na szczeblu lokalnym i regionalnym, w tym również do problematyki mediów<sup>93</sup>. Na przykład w przyjętej uchwale Kongresu o stanie mediów drukowanych w Europie – „Pluralizm, niezależność i wolność w prasie regionalnej”<sup>94</sup> podkreślono, że wolna i niepoddawana naciskom prasa stanowi integralną część demokratycznego systemu rządów, a sektor pluralistycznej prasy jest nieodzownym komponentem demokratycznego procesu decyzyjnego w otwartym i odpowiedzialnym rządzeniu. Uchwała eksponuje także wagę sprawozdawczości regionalnej dotyczącej życia politycznego, społecznego, ekonomicznego i kulturalnego, a ponadto wskazuje na znaczenie mediów regionalnych w zakresie umacniania i wsparcia pluralistycznego systemu demokratycznego. Szczególnie istotną dla analizowanej tu problematyki jest teza, że ukazywanie spraw lokalnych i regionalnych sprzyja udziałowi obywateli w kierowaniu społecznościami lokalnymi i regionalnymi. Kongres wezwał właścicieli regionalnych mediów drukowanych do respektowania niezależności wydawców oraz prawa mediów regionalnych do przekazywania wydarzeń regionalnych opinii publicznej. Zwrócił się też do nich o angażowanie wszystkich grup społecznych, a zwłaszcza ludzi młodych, by zwiększyć ich zainteresowanie i zachęcić do udziału w regionalnym życiu społecznym oraz politycznym<sup>95</sup>.

Kongres wspiera tworzenie narodowych stowarzyszeń, których zadaniem jest działanie na rzecz interesów władz lokalnych w polityce państwa<sup>96</sup>. Organizuje szkolenia dla władz samorządowych. Prowadzi działalność na rzecz rozwoju współpracy ponadgranicznej, dialogu międzykulturowego i zrównoważonego rozwoju lokalnego. Ważnym jego osiągnięciem było zainicjowanie współpracy między członkami UE i państwami pozaunijnymi w ramach nowych euroregionów (euroregion Adriatyku i euroregion Morza Czarnego)<sup>97</sup>.

---

93 Por. Declarations adopted at European conferences organized by the CLRAE (or with its participation) 1986–94, Council of Europe, Strasbourg 1996.

94 Resolution 143 (2002) on the state of regional print media in Europe – Pluralism, independence and freedom in regional press (Debated and approved by the Chamber of Regions on 5 June [2002] and adopted by the Standing Committee of the Congress on 6 June 2002).

95 A. Jaskiernia, *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008, s. 218.

96 J. Jaskiernia, *Uwarunkowania oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój obszarów wiejskich w świetle analiz Rady Europy*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń. Nowe wyzwania*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015, s. 194.

97 *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy*, [https://strasburgre.msz.gov.pl/pl/o\\_re/organy\\_re/kongres/](https://strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/organy_re/kongres/) (dostęp 5.11.2018).

## 4. Implementacja systemu aksjologicznego Rady Europy w odniesieniu do samorządu terytorialnego do Konstytucji i ustawodawstwa RP

Powstaje pytanie, w jaki sposób system aksjologiczny Rady Europy w odniesieniu do samorządu terytorialnego został implementowany do konstytucji i ustawodawstwa RP. W aktualnej wersji jest to podział trójstopniowy<sup>98</sup>. Samorząd terytorialny w RP, w stosunku do punktu wyjściowego w 1999 roku – uległ zasadniczemu przekształceniu<sup>99</sup>.

Jednym ze znamienników wyznaczników jest zasada jawności w działaniach organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego<sup>100</sup>. Należy to poddać analizie w odniesieniu do różnych obszarów regulacyjnych samorządu terytorialnego.

Istotne znaczenie ma kwestia, czy polski system wyborczy do samorządu terytorialnego jest zgodny z zasadami wyborczymi, określonym w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Kodeks wyborczy (dalej k.w.), w odniesieniu do zasad regulujących wybory do samorządu terytorialnego, uwzględnia zasady: powszechności, tajności, bezpośredniości i równości. Jest więc, w swym wymiarze aksjologicznym, zgodny z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, będącą podstawowym punktem odniesienia dla standardów demokratycznych dotyczących wyborów do samorządu terytorialnego. Zasadnicze znaczenie ma tu ujęcie przyjęte w Konstytucji RP, gdzie nastąpiło dostosowanie zasad wyborczych do samorządu terytorialnego do EKSL. Rozwiązania zawarte w k.w. mają więc w istocie charakter utrwalenia tej tendencji, która znalazła odzwierciedlenie w ustawie zasadniczej. Przewidziane w k.w. odstępstwa od zasady powszechności nie podważają tej zasady, a są zaaprobowanymi w doktrynie prawa konstytucyjnego powodami, gdzie takie ograniczenia (cenzusy wyborcze) w sposób legitymizowany mogą występować<sup>101</sup>. W odniesieniu do zasady tajności przewidziane zostały w k.w. wszelkie procedury, które umożliwiają oddanie głosu w sposób tajny, a zarazem zostały przewidziane sankcje w kodeksie karnym za doprowadzenie do naruszenia tej zasady<sup>102</sup>. Zasada bezpośredniości znalazła szczególny wyraz w sytuacji, gdy

98 B. Kapusta, *Efektywność systemu trójstopniowego podziału terytorialnego*, [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018, s. 326.

99 R. Czachor, *Reformy ustroju samorządu terytorialnego Ukrainy od 1990 do 2016 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 6.

100 M. Karciarz, *Zasada jawności w działalności organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakata, Warszawa 2018, s. 242.

101 K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 31.

102 S. Zabłocki, *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawno-karnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum, stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego RP. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 387 i n.



– od 2002 roku – wybory na wójta (burmistrza, prezydenta) mają charakter bezpośredni. Otwartą kwestią pozostaje, czy taki walor powinny mieć też wybory na stanowiska starosty (samorząd powiatowy) i marszałka województwa (samorząd wojewódzki). W pierwszym przypadku przeciwko takiemu rozwiązaniu może jednak przemawiać to, że kompetencje samorządu powiatowego są zbyt skromne, niosą ograniczone pole do rzeczywistego gospodarzenia (tak jak to ma miejsce na szczeblu gminy), a w tej sytuacji można zastanawiać się, czy taki bezpośredni wybór znajduje uzasadnienie. Również w odniesieniu do zasady równości k.w. stwarza wystarczające przesłanki, by osiągnąć w wyborach samorządowych walor równości formalnej, natomiast w ograniczonym zakresie tworzy przesłanki do zapewnienia równości formalnej (równa siła głosu). Struktura gmin i zróżnicowanie sołectw powoduje, że zasady tej nie sposób w pełni wyegzekwować w sytuacji, gdy dąży się – jako zasada – do zapewnienia, że każde sołectwo jest reprezentowane.

Powstaje problem, czy k.w. powinien, w katalogu zasad wyborczych, wyeksponować także zasadę wolności<sup>103</sup>. Choć nie jest ona *expressis verbis* wyartykułowana, to jednak nie ulega wątpliwości, że znajduje zastosowanie w k.w. Chodzi przede wszystkim o to, że zarówno w wyborach do organów uchwałodawczych, jak i w wyborach do organów wykonawczych, obowiązuje zasada pluralizmu politycznego, dająca możliwość swobodnego zgłaszania kandydatów. Wybory do samorządu terytorialnego mają więc od 1990 roku charakter wolny i na tym wręcz polega istota ewolucji demokratycznej, która się tu dokonała. U jej podstaw leży zasada wolności tworzenia i działania partii politycznych<sup>104</sup>. Z tego jednak punktu widzenia można analizować, czy wszystkie ograniczenia, nakładane na komitety wyborcze i kandydatów, mieszczą się w pojęciu „wolnych wyborów”. Tutaj jednak odniesienie się do standardów międzynarodowych może być niewystarczające, bo formułują one tę zasadę w sposób generalny, zostawiając w istocie ustawodawcy krajowemu duże pole manewru legislacyjnego. Dopiero więc takie rozwiązania, które podważałyby samą istotę wolnych wyborów, mogłyby być uznane za sprzeczne z EKSL.

Do konstytucji, w wyniku zmian przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 roku<sup>105</sup>, wprowadzono tzw. dualistyczny model administracji lokalnej, co zapoczątkowało gruntowne przekształcenia ustrojowe w tym zakresie. Znowelizowany art. 5 konstytucji gwarantował „udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy”. Wykraczał on poza europejskie ujęcie samorządu terytorialnego, traktujące zwykle gminę i jej organy jako decentralizację władzy publicznej, mającą za zadanie wykonywanie zadań publicznych na szczeblu lokalnym. Zgodnie z tymi nowoczesnymi tendencjami została ukształtowana idea samorządu terytorialnego w Małej

103 G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 97.

104 M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych: Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 55.

105 Dz. U. nr 16, poz. 94.

Konstytucji z 1992 roku<sup>106</sup>. Uznano w tym dokumencie, że samorząd terytorialny jest „podstawową funkcją organizacji lokalnego życia publicznego”. Dalszym etapem ewolucji stała się Konstytucja RP, gdzie zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej uzyskała rangę naczelną zasady ustrojowej<sup>107</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że przy konstruowaniu modelu samorządu terytorialnego zwyciężyła koncepcja władzy zdecentralizowanej<sup>108</sup>. Wśród argumentów za decentralizacją decyzji i silną rolę władzy lokalnej wymieniane są następujące wartości: wzrost efektywnej alokacji zasobów, umocnienie politycznej partycypacji i ochrona praw obywatelskich. Wiele teorii, a wśród nich lokalizm, federalizm i teoria wyboru publicznego, skłania się do stwierdzenia, iż – jak pisze G. Bukowska – „podejmowanie decyzji powinno następować na najniższym poziomie zgodnie z celem efektywnej alokacji”<sup>109</sup>.

Obecny model ustrojowy RP oparty jest na wyrażonej w art. 15 ust. 1 Konstytucji zasadzie decentralizacji władzy publicznej, będącej zasadniczą częścią składową formuły demokratycznego państwa prawnego. Konstytucyjny wymóg decentralizowania systemu władzy publicznej powoduje konieczność przełamania monopolu istniejących w poprzednim modelu ustrojowym: politycznego, jednolitej władzy państwowej, własności państwowej, finansowego i administracji państwowej. O tym, że ustrojodawca właśnie samorząd terytorialny uznał za podstawową i najważniejszą formę decentralizacji, świadczy treść art. 16 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy, wykonując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>110</sup>.

Podstawową kategorią pojęciową, która porządkuje orzecznictwo samorządowe, jest „samodzielność” jednostki samorządu terytorialnego<sup>111</sup>. Nie ma ona charakteru absolutnego, ale jej ograniczenia mogą być dokonywane tylko w drodze ustawy, a ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin winna znajdować

106 Ustawa konstytucyjna z dnia 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 48, poz. 426).

107 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych: Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 321–322.

108 G. Giejąszewska, *Prawne uwarunkowania decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2018, nr 2, s. 80.

109 *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, Warszawa 2008, s. 49. Por. P. Romaniuk, *Realizacja zasady subsydiarności przejawem umiejętnego zarządzania humanistycznego opartego na aktywności obywatelskiej w administracji publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39, s. 181.

110 D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja i zakres konstytucyjnej decentralizacji*, [w:] *Samorząd terytorialny: zasady...*, s. 7–8.

111 Por. S. Prutis, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*. Konferencja Sędziów Sądów Administracyjnych. Białowieża 2007, Białystok 2007.

uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i określonych w ustawie zasadniczej wartościach<sup>112</sup>. Samodzielność gminy (powiatu, województwa) podlega ochronie sądowej, a art. 165 ust. 2 Konstytucji podniósł do rangi konstytucyjnej sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Ustawy zwykle przewidują możliwość ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w postaci: 1) skargi każdego podmiotu na działanie organów jednostek samorządu terytorialnego wyrażonego w formie uchwały lub zarządzenia naruszającego jego interes prawny lub uprawnienie; 2) nadzoru nad legalnością działania jednostek samorządowych, sprawowanego przez organy administracji rządowej. Przy tym instytucja skargi kierowanej do sądu administracyjnego oparta jest na przesłance naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego na skutek działania organu jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej. Legitymację do wniesienia skargi daje przy tym naruszenie interesu prawnego, a nie faktycznego<sup>113</sup>.

Konstytucja gwarantuje w art. 169 ust. 4, że samorządowe organy stanowiące określają – w granicach ustaw – ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego, przez co realizuje wymogi wiążących Polskę umów międzynarodowych (zasadę swobody jednostek samorządu terytorialnego przewiduje art. 6 ust. 1 EKSL). Analiza ustawodawstwa pokonstytucyjnego prowadzi jednak do formułowania negatywnych ocen. Okazuje się bowiem, że samorząd terytorialny ma niewielkie możliwości kształtowania swego ustroju, ponieważ ustawodawca wprowadził istotne ograniczenia wobec największych gmin i wszystkich województw, wymagając zgody prezesa Rady Ministrów dotyczącej treści ich statutów. Ponadto szczegółowa regulacja dotycząca jednostek samorządu terytorialnego, zawarta w normach rangi ustawowej, pozostawia w praktyce niewielki zakres samodzielności statutowej, powodując w praktyce znaczne ujednoczenie ustroju tych jednostek w skali kraju (konstytucja, ustawy, EKSL określają już wszystkie istotne elementy)<sup>114</sup>.

*De lege lata* statut jednostki samorządu terytorialnego może zwiększyć uprawnienia grup członków wspólnoty do oddziaływania na podejmowanie uchwał i wydawanie zarządzeń przez jednostki samorządu terytorialnego. Brakuje natomiast ustawowych podstaw do obrony interesów wspólnoty samorządowej przez członka danej wspólnoty – pojedynczo czy grupowo, ale wciąż poza strukturami samorządowymi<sup>115</sup>.

112 Orzeczenie TK z dnia 4.05.1998 r., K. 38/97. Por. Ł. Jaworska, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Organy władzy publicznej w konstytucyjnym porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2003.

113 G. Jankowski, *Problematyka samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sadowiczej i samorządu terytorialnego*, Szczecin 2008, s. 86.

114 Tamże, s. 19.

115 W. Kisiel, *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, [w:] *Samorząd terytorialny: zasady...*, s. 56.

W odniesieniu do zasady subsydiarności (pomocniczości), zapisanej w Konstytucji, a także w art. 4 ust. 3 EKSL wskazuje się, że ma ona znaczenie dla określania zasad legislacji. Zasada pomocniczości zmusza do stałej refleksji nad problemem podziału zadań i kompetencji pomiędzy podmiotami wykonującymi zadania publiczne. Ustawodawca zdaje sobie sprawę, iż jednostki i ich wspólnoty mogą powoływać się na subsydiarność, dochodząc swoich praw. Wywiera to wpływ na koncepcję działań ustawodawczych. Z drugiej strony zasada ta nie daje możliwości stworzenia miarodajnych kryteriów podziału zadań między państwo a większe i mniejsze podsystemy w postaci jednostek samorządu terytorialnego. W sytuacjach konfliktowych okazuje się, że dyrektywy płynące z zasady subsydiarności mogą być rozumiane całkowicie rozbieżnie i każde stanowisko znajduje przekonujące argumenty. Generalna konstrukcja jest prawidłowa, ale w praktyce nie zawsze przestrzegana<sup>116</sup>.

Zasada subsydiarności (pomocniczości) zawiera też założenie, że społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, posiadać własne wystarczające zasoby finansowe<sup>117</sup>. W wielu aspektach, jeśli chodzi o gminy, udało się to zrealizować. Szereg niedoskonałości wynika z szybko zmieniających się realiów. Dotyka to najbardziej samorządu powiatowego i samorządu województwa, których samodzielność finansowa jest pod znakiem zapytania, skoro ich gospodarka bazuje zasadniczo na środkach płynących z budżetu państwa. Można by to wyeliminować przez uchwalenie nowych podatków lokalnych, ale takiej możliwości samorządowi nie stworzono. W konsekwencji cierpi podstawowe uprawnienie samorządności lokalnych do samodzielnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych uprawnień<sup>118</sup>.

Znamienne są w tym kontekście wnioski, sformułowane przez XIX Ogólnopolską Konferencję Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków, odbytą w Poznaniu w dniach 27–28 czerwca 2006 roku. Wskazywały one m.in. na: niedofinansowanie zadań oświatowych i niestabilny sposób podziału środków (u podstaw tych wad systemowych leży brak standardów oświatowych); nieefektywny system wyrównawczy, charakterystyczny dla krajów o wysokim stopniu decentralizacji, gdzie istnieje konieczność silnego wyrównywania; brak przepisów wdrażających konstytucyjną zasadę adekwatności środków do zadań (chodzi o sposób ustalania środków niezbędnych do realizacji nowych zadań, rekompensatę zwolnień i ulg ustawowych w podatkach i opłatach, będących dochodami własnymi); brak systemowego rozwiązania finansowania dróg

116 P. Chmielnicki, „Istotna część zadań publicznych” i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego, tamże, s. 81.

117 S. Kmezić et al., *Fiscal Decentralisation and Local Government Financing in Serbia and Montenegro Intergovernmental Fiscal Relations*, Maribor 2016, s. 21.

118 J. Serwacki, *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie*, [w:] *Samorząd terytorialny: zasady...*, s. 154.

publicznych. Postulowano ustawowe wprowadzenie podziału budżetu jednostek samorządu terytorialnego na część operacyjną (bieżącą) i część kapitałową (majątkową), z uwzględnieniem określenia źródeł dochodów i wydatków (np. dochody majątkowe, udział w podatkach pośrednich); w ramach tego podziału powinna być wprowadzona zasada, że między tymi częściami możliwy jest przepływ wyłącznie w jedną stronę: z części operacyjnej do kapitałowej. Wprowadzenie takich zmian, zapewniających stałe i stabilne dochody, umożliwiające wykonywanie powierzonych zadań określane było w kategoriach najważniejszych przesłanek dalszego rozwoju samorządów<sup>119</sup>.

Jeden z twórców polskiego systemu samorządu terytorialnego, Jerzy Regulski, podkreślał, że ustrój państwa musi być odbiciem stanu świadomości społecznej, jego tradycji, umiejętności i wzorów zachowań. W konstytucji zapisano zasadę pomocniczości jako jedną z podstaw naszego ustroju. Rodzi się jednak pytanie, czy w praktyce jest realizowana. J. Regulski udziela tu odpowiedzi negatywnej wskazując, że decentralizacja państwa została powstrzymana, a w wielu obszarach następuje recentralizacja. Jako przykład dawał tu likwidację kas chorych i koncentrację wszystkich środków w rękach ministra zdrowia. Recentralizacja administracji jest wyraźnie widoczna w ustawach i rozporządzeniach dotyczących oświaty, a także metodzie sprawowania władzy. Starostwa zostały pozbawione wpływu na finansowanie lokalnej policji. Wojewodowie wkraczają coraz głębiej w kompetencje marszałków<sup>120</sup>. Tendencja ta nasiliła się po 2015 roku, z chwilą objęcia rządów przez Prawo i Sprawiedliwość<sup>121</sup>.

Praktyka ustrojowa samorządu terytorialnego niesie szereg zjawisk, które kwalifikowane są jako deficyt demokracji i wiążą się ze spadającą legitymizacją. Składa się na to rosnący dystans między wyborcą a obywatelem. Samorząd terytorialny miał być przekazaniem większej władzy „w dół”, na rzecz obywatela, tymczasem częstokroć są mu bliższe układy partyjne i zobowiązania osobiste niż interesy wyborców<sup>122</sup>. Po wyborach w 1998 roku zaobserwowano, że polaryzacja sceny politycznej zmieniła się w monopolizację. Zagrożenie dla lokalnej demokracji widziano w zjawisku „bezalternatywności”. Upolitycznienie samorządu dotknęło również jego zaplecza. Partyjne struktury coraz częściej przejmowały rolę centrów

119 J. Chodarczewicz, *Problemy finansów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Standardy konstytucyjne...*, s. 97–98.

120 J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 31–32.

121 E. Dziuban, *Przejawy recentralizacji na przykładzie konstrukcji zespolenia powiatowych służb, inspekcji i straży*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019, s. 529. Por. J. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja...*, s. 105.

122 P. Witkowski, *Alternatywne modele samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, red. K. Kociubiński, Toruń 2008, s. 88–89.

decyzyjnych, gdzie samorządowcy faktycznie odbierali ustalenia, realizując je później przez podejmowanie formalnych decyzji na sesjach rad i sejmików<sup>123</sup>.

Są jednak głosy wskazujące, że funkcjonowanie partii politycznych na szczeblu lokalnym to wskaźnik poziomu aktywizacji społeczności lokalnych. Dojrzewanie samorządności lokalnej musi więc przebiegać przez polityczną aktywizację lokalnych wspólnot oraz wzrost znaczenia partii politycznych. W myśl tej koncepcji, odwrócenie procesu upolityczniania samorządów nie jest ani możliwe, ani też wskazane. Drogą do odzyskania społecznej akceptacji partii politycznych w samorządzie może być zmiana filozofii ich działania przez przebudowę hierarchii celów – prymatu walki o rozszerzenie wpływów partii na rzecz dominacji społeczności lokalnej. Stanem społecznie pożądanym jest walka partii lokalnych na alternatywne programy rozwoju lokalnego<sup>124</sup>. Zwolennicy odmiennego poglądu wskazują natomiast, że partie na szczeblu lokalnym rozwijają się słabiej, a ich aktywność na co dzień jest niemal niezauważalna. Wzmoczone działania podejmują dopiero przed wyborami. Badacze reprezentujący takie podejście optują więc za umocnieniem raczej przeróżnych komitetów wyborczych, skupiających ludzi o podobnych poglądach na problemy mieszkańców. Komitety te często jednak nie kontynuują działalności po wyborach i ulegają rozwiązaniu. W tej sytuacji ich systematyczna aktywność, ukierunkowana na długofalową perspektywę społeczno-gospodarczego rozwoju regionu, mogłaby być w przyszłości „tamą dla partyjniactwa w samorządzie”<sup>125</sup>.

Reforma samorządowa z 1990 roku miała realizować upodmiotowienie jednostek i społeczności lokalnych poprzez decentralizację ukształtowanego wcześniej monocentrycznego systemu społecznego. Reforma ta miała przyczynić się do zasadniczej zmiany logiki aktywności indywidualnej i zbiorowej w sferze publicznej, a zwłaszcza pomiędzy obywatelami a instytucjami publicznymi. Kreatywne społeczeństwo, dzięki swym właściwościom, miało szybciej uzyskać siłę moralną i gospodarczą. Korzyści miało też odnieść państwo poprzez przekazanie społeczeństwu spraw lokalnych, których realizacja na niższym szczeblu pozwala władzom wyższego szczebla skoncentrować się na rozwiązywaniu najważniejszych w państwie problemów<sup>126</sup>. Formułowany jest wszakże pogląd, że zarówno pierwsza reforma samorządowa, jak i następne, tego politycznego, ekonomicznego i psychicznego społeczeństwa nie osiągnęły, co nie oznacza, że zmiany dotychczasowe

123 A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym w III RP. Teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Zielona Góra 2002, s. 307. Por. B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych formach publicznoprawnych a ich samodzielność*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja...*, s. 202.

124 J. Kowalik, *Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji – raport z badań*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 6, s. 43.

125 S. Wójcik, *Naród, samorząd terytorialny, demokracja w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2007, s. 131.

126 K. Pająk, *Samorząd terytorialny w Polsce: Wybrane aspekty jego funkcjonowania*, Bydgoszcz 2003, s. 113.



były błędne. Okazało się jednak, że ich realizacja była bardziej skomplikowana i rozciągnęła się w czasie dłużej, niż sądzono<sup>127</sup>. Reforma samorządowa, która miała przybliżyć władzę do obywatela, nie przyczyniła się w znaczącym stopniu do wzrostu zaufania do niej wśród obywateli. Okazało się bowiem „w wielu miejscach, że umożliwiła ona zwiększenie wpływu lokalnych grup interesu”<sup>128</sup>. W pierwszym okresie budowy społeczeństwa obywatelskiego najistotniejszą barierą rozwoju samorządu terytorialnego było to, że środowiska lokalne miały trudności z artykułowaniem własnych potrzeb związanych z miejscem zamieszkania, a podmioty lokalnej sceny władzy miały trudności z formułowaniem programów rozwoju, który dawałby szansę najlepszemu wyborowi własnej drogi z wielu możliwych do realizacji wariantów<sup>129</sup>. Tymczasem umiejętność formułowania i realizacji takich programów w zasadniczy sposób rzutuje na postrzeganie samorządu terytorialnego przez opinię publiczną<sup>130</sup>.

W nauce formułowana jest też teza o samotności samorządu terytorialnego. Pojęcie to wprowadził J. Boć<sup>131</sup>, a rozwinęła I. Skrzydło-Niżnik<sup>132</sup>. Samotność ta ma się przejawiać w braku powiązań między jednostkami samorządu terytorialnego, w braku zależności i zwierzchności, a w konsekwencji – w oddzieleniu się od reszty systemu organizacyjnego państwa. Tę oddzielność gminy, powiatu i województwa ogranicza i osłabia tylko działalność państwa w ramach nadzoru weryfikacyjnego. W konsekwencji mają miejsce niekorzystne zjawiska i patologiczne działania. W kontekście tych obserwacji zwraca się jednak uwagę, że traktowanie „osobności” ustrojowej samorządu terytorialnego jako wartości samej w sobie wynika z nieznamośności współczesnych trendów rozwojowych w zakresie władzy lokalnej oraz nowych koncepcji i stylów zarządzania, kładących nacisk na rozwój sieci poziomych powiązań, m.in. w systemie samorządowej władzy lokalnej. „Osobność” jednostek samorządu terytorialnego, rozumiana jako w pełni dopuszczalne i uzasadnione pozycją ustrojową zamykanie się w ramach własnych zadań, możliwości

127 S. Wójcik, *Naród, samorząd terytorialny...*, s. 125–126.

128 N. Honka, *Samorząd terytorialny jako podstawa demokracji lokalnej*, [w:] *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009, s. 31. Por. P. Łazutka-Gawęda, *Zasada decentralizacji a współdziałanie publicznoprawne jednostek samorządu terytorialnego – wzajemne relacje*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja...*, s. 245.

129 E. Łojko, *Socjologiczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego: Budowa społeczeństwa obywatelskiego*, II Kongres Samorządu Terytorialnego, Poznań 1994, s. 67.

130 J. Jarosiński, *Sukcesy i porażki województwa świętokrzyskiego w dobie transformacji społeczno-ustrojowej*, [w:] *Młode demokracje: 20 lat transformacji systemowej w Europie Środkowej 1989–2009. Płaszczyzna gospodarcza i polityczna*, red. W. Saletra, J. Jarosiński, Kielce 2010, s. 188.

131 J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad rozwojem samorządu terytorialnego*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 45–46.

132 Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowo-prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

i kompetencji, powiązane z rezygnacji w imię tej osobności z sieci wzajemnych powiązań, musiałyby być ocenione negatywnie<sup>133</sup>.

Formułowana jest teza, że podniesieniu rangi samorządu terytorialnego „do pozycji jednego ze standardów współczesnej demokracji powinno towarzyszyć przededefiniowanie tej instytucji w kierunku humanistycznym i naturalistycznym”<sup>134</sup>. Istotne jest przy tym to, by „przyjęta koncepcja rozdysponowania władzy była rozwiązaniem optymalnym, niezagrażającym interesom władzy centralnej i lokalnej, a także skutecznie chroniła przed destrukcją, wpływem czynników osłabiających i dezintegrujących”<sup>135</sup>.

Warto podkreślić, że system aksjologiczny Rady Europy w odniesieniu do samorządu terytorialnego podlega egzekwowaniu w państwach członkowskich za pośrednictwem instrumentów kontrolnych znajdujących się w dyspozycji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Najważniejszym zadaniem Kongresu jest bowiem ocena sytuacji demokracji lokalnej w państwach członkowskich. Przeprowadza on w tym celu regularne wizyty monitorujące stan realizacji założeń Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Prowadzi też konstruktywny dialog z rządami członkowskimi dla angażowania władz lokalnych i regionalnych w proces decyzyjny. Kongres ocenia również przestrzeganie zasady subsydiarności, współpracując z Komitetem Regionów UE. Rada Europy analizuje, jak kraje członkowskie, w tym Polska, wypełniają postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Ustalali to eksperci Rady podczas wizyty w Warszawie (24–25.05.2014 r.) w ramach prac Komitetu Monitorującego RE, przygotowującego raport o sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej (raporty w sprawie krajów członkowskich przygotowywane są cyklicznie). Głównym sprawozdawcą w dziedzinie demokracji lokalnej był J. Wielen, a w skład delegacji wchodził też C. Hughes, A.H. Moreno i S. Cankocak. Raport Komitetu miał dać odpowiedź na pytanie, czy po 21 latach od ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego Polska wdrożyła jej normy. Analiza obejmowała też zmiany w przepisach samorządowych, które mają usprawnić ich sytuację, a także finansów samorządów i współpracy administracji rządowej z samorządami w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu terytorialnego. Ocena zawarta w raporcie była pozytywna<sup>136</sup>.

W czerwcu 2018 roku złożyła w Polsce wizytę delegacja Komitetu Monitorującego Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, w skład której wchodził:

133 M. Stahl, *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz?*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r., red. J. Prochomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 35–36.

134 Z. Matuszewicz, *Samorząd terytorialny jako standard współczesnej demokracji w Europie*, [w:] *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zydorowicz, Warszawa 2009, s. 52.

135 B. Słobodzian, *Cywilizacyjne zagrożenia w rozwoju samorządu terytorialnego*, [w:] *Demokracja w Polsce...*, s. 55.

136 J. Sozański, *Międzynarodowe ramy...*, s. 43.

Pascal Mangin z Francji oraz David Baro Riba z Andory. Przewodniczący delegacji P. Mangin poinformował, że jej zadaniem jest sporządzenie raportu na temat stanu samorządności w Polsce – zaznajomienie się z zmianami w przepisach dotyczących samorządu oraz jego obecne funkcjonowanie. Przypomniął, że podobny raport powstał w 2015 roku, więc, według niego, ciekawe jest, co się od tej pory zmieniło. Interesował się także trybem pracy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Delegacja KWLIRE spotkała się m.in. z władzami Warszawy, Łodzi (w obu rządzi PO) i podłódzkiej gminy Nowosolna. Rozmawiała też ze stroną rządową i parlamentarną. Zagranicznych gości podjęli m.in. wiceminister spraw wewnętrznych i administracji Paweł Szefernaker, wiceminister finansów Tomasz Robaczyński i wicemarszałek Sejmu Ryszard Terlecki. W trakcie wizyty delegacji w Senacie RP w dniu 6 czerwca 2019 roku, senator Piotr Zientarski oznajmił, że jako przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej bierze udział we wielu gremiach samorządowych w Polsce. „Z moich obserwacji wynika, że wszystkie one zgłaszają podstawowy problem, a mianowicie, że w latach 2016–2018 następuje recentralizacja państwa i pozbawianie samorządów uprawnień na rzecz administracji państwowej” – powiedział. Wicemarszałek Senatu, Maria Koc nie zgodziła się z opinią senatora Zientarskiego. Uważa ona, że „linia podziału poglądów na te kwestie to linia podziału politycznego”. Jako przykład podała reformę systemu edukacji w naszym kraju, która była spowodowana pojawieniem się pokolenia niżej demograficznego w szkołach oraz koniecznością sprostania wyzwaniom współczesnego świata. Jednocześnie zmieniła w niewielkim stopniu uprawnienia samorządów w tym zakresie, ale nie to stanowiło, zdaniem wicemarszałek Koc, jej istoty<sup>137</sup>. W dniu 6 czerwca 2018 roku spotkał się z delegacją rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar. Na spotkaniu omawiano kwestie wiążące się z ostatnimi zmianami w kodeksie wyborczym: nabór urzędników państwowych, kwestie monitoringu wizyjnego w lokalach wyborczych w kontekście RODO oraz kwestie sposobu głosowania. Poruszono również temat braku polityki migracyjnej państwa polskiego i wypełniającej tę lukę aktywności władz samorządowych, głównie władz dużych ośrodków miejskich, w zakresie integracji cudzoziemców. W tym kontekście rzecznik mówił też o stosunkowo nowym zjawisku, jakim jest pojawienie się na lokalnych rynkach pracy dużej liczby pracowników migrujących, przede wszystkim obywateli Ukrainy<sup>138</sup>.

Sporządzony przez delegację Komitetu Monitorującego KWLIRE raport okazał się bardzo krytyczny dla Polski. Mowa w nim o podważeniu 30-letniego dorobku

137 Spotkanie wicemarszałek Koc z delegacją Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, <https://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,10716,spotkanie-wicemarszalek-koc-z-delegacja-kongresu-wladz-lokalnych-i-regionalnych-rady-europy.html> (dostęp 16.12.2019).

138 Spotkanie RPO z Komitetem Monitorującym Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/spotkanie-rpo-z-komitetem-monitorujacym-kongresu-wladz-lokalnych-i-regionalnych-rady-europy> (dostęp 16.12.2019).

prawnego oraz niezależności władz terenowych oraz postępującej centralizacji państwa. W dokumencie stwierdza się m.in., że rozpoczęty po 1989 roku proces decentralizacji państwa był jednym z fundamentów przemian demokratycznych w Polsce. Jeszcze w trakcie poprzedniej wizyty obserwatorów z RE w 2014 roku Polskę umieszczono w ścisłej czołówce państw członkowskich UE pod kątem poziomu autonomii lokalnej. Niestety, w ciągu zaledwie kilku lat sytuacja zmieniła się zasadniczo – stwierdzają autorzy raportu. Jednocześnie zachęcają polskie władze do „powrotu na ścieżkę decentralizacji i lokalnej oraz regionalnej demokracji”. Największy niepokój budzi to, że rząd centralizuje coraz więcej kompetencji, co „odwraca niektóre z osiągnięć polskiego, dobrze funkcjonującego i zdecentralizowanego zarządzania lokalnego i regionalnego”. Wskazują się też na wiele zmian odbierających kompetencje samorządom, wprowadzanych często pod pretekstem wdrażania unijnych dyrektyw (jako przykład podano stworzenie Wód Polskich). Zdaniem międzynarodowych obserwatorów także niedawna reforma edukacji miała wpływ na kompetencje władz miejskich, dając duże uprawnienia kuratorom oświaty (np. uczestniczenie w procesie wyboru dyrektora szkoły, wydawanie wiążących opinii w zakresie ewentualnej likwidacji szkoły). Spore wątpliwości budzi też sposób wdrażania bieżącej legislacji. Raport wskazuje, że ustawy i rozporządzenia zawierają „bardzo szczegółowe przepisy, które nie pozostawiają władzom lokalnym możliwości dostosowania ich do lokalnych warunków”. Obserwatorzy KWLiRE zaznaczają, że nie jest to nowy problem (wspominano o nim w raporcie z 2015 r.), lecz sytuacja uległa w tym względzie „pogorszeniu”. Wskazano, że lokalne władze mają coraz mniej do powiedzenia np. w edukacji, pomocy społecznej i planowaniu przestrzennym. W raporcie wspomina się nawet o sprawie budowy pomnika smoleńskiego w Warszawie (władze miasta przedstawiły to obserwatorom KWLiRE jako naruszenie ich kompetencji) czy procesie dekomunizacji przestrzeni publicznej, w której o nadawaniu nazw ulic czy skwerów nieraz decydowali wojewodowie (choć działało się to wtedy, gdy dekomunizacji z różnych względów nie dokonał samorząd). Wiele padających w raporcie tez to efekt rozmów z polskimi samorządowcami skarżącymi się na poczynania rządu. Narzekali oni np. na regulacje, które władza centralna wdraża z pominięciem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, wykorzystując do tego ścieżkę poselską, mimo że ustawy powstają w ministerstwach. Wskazano też na nowelizację rozporządzenia z maja 2018 roku, które przycięło wynagrodzenia zasadnicze samorządowych wódatarzy o prawie 20% (po kontrowersyjnych premiach dla ministrów). Obserwatorów nie przekonały zapewnienia polskiego MSWiA, że decyzję podjęto na skutek przekonania opinii publicznej o zbyt wysokich zarobkach polityków i że pensje obniżono także parlamentarzystom. Zwrócili bowiem uwagę, że cięcia w wynagrodzeniach nie nastąpiły np. wskutek kryzysu finansowego, lecz są wdrażane w trakcie wzrostu gospodarczego. Samorządowcy narzekali też na kulejącą – ich zdaniem – ochronę prawną polskich samorządów. Wskazywali na brak wiary w to, że obecny Trybunał Konstytucyjny jest w stanie bronić ich autonomii przed działaniami rządu.

Obserwatorzy KWLiRE co prawda nie stwierdzili tu naruszenia zasady „prawnej ochrony samorządu terytorialnego”, jednak zwrócili uwagę na „ogólną sytuację związaną z sądownictwem i praworządnością w Polsce”<sup>139</sup>.

Rząd RP krytycznie odniósł się do raportu Komitetu Monitorującego KWLiRE. „Raport ma charakter polityczny, pisany był jeszcze przed wyborami samorządowymi, w oparciu o relacje osób skrajnie negatywnie nastawionych do rządu” – przekonywał Paweł Szefermaker, sekretarz stanu w MSWiA i pełnomocnik rządu ds. współpracy z samorządami. W udzielonej odpowiedzi rząd RP wskazał na „nierzetelność” i „wybiórczość” dokumentu oraz że „dobór samorządowych interesariuszy spotkań nie był pluralistyczny”. Rząd zarzucił też, że w raporcie, ocenia się negatywnie „te same zjawiska i rozwiązania z obszaru działania samorządu terytorialnego, które nie były przedmiotem krytycznej oceny w 2015 r.” Nie zgadza się też z tezą o skupianiu w swoich rękach coraz większej władzy kosztem samorządów. „To, co przedstawiciele strony samorządowej określili mianem re-centralizacji, jest w istocie budowaniem jednolitych standardów dostępu do usług i świadczeń ze sfery państwa dobrobytu” – argumentował rząd<sup>140</sup>.

## **5. Czy konstytucyjny model samorządu terytorialnego wymaga zmian w kontekście systemu aksjologicznego Rady Europy dotyczącego samorządu terytorialnego?**

W odniesieniu do kwestii samorządu terytorialnego można stwierdzić, że konstytucyjny model regulacyjny w zasadzie nie jest kwestionowany. Przyjęte rozwiązania zgodne jest ze standardami międzynarodowymi, a zwłaszcza tymi, które niesie Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Generalne pryncypia, które zawiera w tym zakresie Konstytucja RP, w zasadzie nie są podważane. Można co najwyżej postawić pytanie, czy gdyby postanowienia konstytucji były bardziej precyzyjne, nie zdarzałyby się próby jej „rozpychania” w drodze ustawodawstwa zwykłego, zawężającego faktyczną samodzielność samorządu terytorialnego. Tego samego rodzaju pytanie może wiązać się z kwestią, czy istnieje sposób, by – na poziomie generalnych zapisów konstytucji – zabezpieczyć jedną z fundamentalnych zasad,

139 T. Żółciak, *Druzgocąca opinia o naszej samorządności. Rada Europy: Rząd centralizuje coraz więcej kompetencji*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/595316,polska-lokalna-opinia-samorzadnosc-rada-europy-raport.html> (dostęp 16.12.2019).

140 Tamże.

by kompetencjom samorządu terytorialnego towarzyszyły stosowne środki finansowe na ich realizację. Utrzymujące się tu problemy i napięcia rzucają cień na realizację konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego. W obu kwestiach nie chodzi jednak o zmianę konstytucji, bo zawartych w niej wartości w zasadzie się nie kwestionuje, co o jej „uszczelnienie”, by ustawodawstwo pokonstytucyjne nie wypaczało nie tylko litery, ale też „ducha” konstytucji, który w przypadku regulacji samorządu terytorialnego ma istotne znaczenie.

Próba odpowiedzi na pytanie o zasadność zmian konstytucyjnych wiąże się też z potrzebą zastosowania innych kryteriów ocen i punktów odniesienia. Jednym z nich mogą być standardy zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Generalnie uważa się, że polskie rozwiązania konstytucyjne są zgodne z EKSL. Odnotowywane są jednak pewne ułomności w ustawodawstwie regulującym te zagadnienia, które tkwią w metodzie regulacji prawnej, niespójności między przyjętymi instytucjami czy postanowieniami, a także utrzymywaniem się luk w obowiązujących rozwiązaniach prawnych<sup>141</sup>. Pewne problemy wiążą się też z niestarannym przekładem EKSL na język polski, gdyż zawarte w nim błędy mogą rzutować na treść interpretacji tego dokumentu<sup>142</sup>.

Odniesienie do standardów międzynarodowych powinno następować także w odniesieniu do województwa, które ma charakter regionu (z taką motywacją duże województwa były tworzone w reformie 1998 roku, choć słowo „region” bardziej korespondowało z 12 dużymi województwami, jakie pierwotnie planowano<sup>143</sup>). Pewnym czynnikiem komplikującym jest to, że Europejska Karta Samorządu Regionalnego nie została ratyfikowana przez Polskę. Mimo to polskie województwo samorządowe, stanowiące w zasadzie region społeczno-samorządowy, zarządzany przez własny samorząd, odpowiada kryteriom pojęcia regionu zawartym w definicji zawartej w EKSR<sup>144</sup> i można powiedzieć, że znajduje ona już obecnie „odzwierciedlenie w ustawodawstwie polskim dotyczącym regionów”<sup>145</sup>. Nie podważa to jednak oczekiwania, że ten ważny dokument zostanie ratyfikowany przez Polskę i poszerzy zakres oddziaływania aksjologii Rady Europy dotyczącej regionalizmu na polski system ustawodawczy<sup>146</sup>. Standardy RE służą bowiem

141 Por. L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 8.

142 T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11, s. 3 i n.

143 Por. J.J. Wiatr, *Konsekwencje reformy 1998 roku dla władzy lokalnej*, [w:] *Władza lokalna po reformie samorządowej*, red. J.J. Wiatr, Warszawa 2002, s. 11.

144 P. Jankowski, *Polskie prawo samorządowe a konwencje Rady Europy*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010, s. 567.

145 Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, *Samorząd terytorialny: Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 161.

146 J. Jaskiernia, *Regionalizm jako wartość w systemach aksjologicznych Rady Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Regiony Europy. Uwarunkowania, wyzwania, perspektywy rozwoju*, red. A. Stępień-Kuczyńska, K. Dośpiał-Borysiak, R. Łoś, Toruń 2009, s. 75.



niewątpliwie europeizacji ustroju samorządu terytorialnego i w tych kategoriach powinny być postrzegane<sup>147</sup>.

Konstytucyjną regulację samorządu terytorialnego należy zaliczyć do tych obszarów ustawy zasadniczej, które podołały próbie czasu. Nie jest to niewątpliwie ten obszar regulacyjny, z powodu którego należałoby dokonywać nowelizacji konstytucji lub uchylać nową ustawę zasadniczą<sup>148</sup>. Sam model konstytucyjny samorządu terytorialnego nie wzbudzał zresztą jakichś zasadniczych sporów w okresie tworzenia ustawy zasadniczej, a w okresie ponad 20 lat obowiązywania konstytucji nie pojawiły się jakieś istotne kontrowersje, które by zastoso­wany model podważały. Oparty jest on zresztą na międzynarodowych standardach demokratycznych, w szczególności na Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Wyrasta z systemu aksjologicznego Rady Europy, a także z dorobku Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Został więc wypracowany przy uwzględnieniu zbiorowej mądrości społeczeństw, mających niejednokrotnie długą tradycję w rozwijaniu samorządu terytorialnego.

Gdyby jednak doszło do zmian konstytucyjnych, może być podjęta próba takiego doprecyzowania norm konstytucyjnych, by uniemożliwiały – w drodze ustawodawczej – osłabianie konstytucyjnych gwarancji samodzielności samorządu terytorialnego. To samo dotyczy kwestii zapewnienia samorządom terytorialnym środków finansowych adekwatnych do ich zadań. Powinna być zastosowana skuteczniejsza tama konstytucyjna, by nie dochodziło do rozbudowywania reguł nadzoru ponad te, które nie podważają konstytucyjnych zasad samorządności. Propozycje te nie kwestionują więc wartości składających się na model konstytucyjny samorządu terytorialnego, a raczej zorientowane są na poszukiwanie sposobów, jak zasady zawarte w tym modelu wyegzekwować w praktyce<sup>149</sup>.

W związku z tymi międzynarodowymi uwarunkowaniami, Konstytucja RP w art. 169 ust. 2 jednoznacznie określiła przymiotniki wyborcze w wyborach samorządowych. Odbywać się one mają z poszanowaniem zasad powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania. Bezpośredniość została więc dołączona do katalogu konstytucyjnych zasad, zgodnie z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Nie nastąpiła jednak pełna korelacja z EKSL, bo ta przewiduje, że obok spełnienia powyższych zasad, wybory powinny być także wolne. Należy jednak odnotować, że samorządowa ordynacja wyborcza zawiera szereg przepisów stanowiących gwarancję zasady wolności. Pozwala to bronić tezy o uwzględnieniu zasady wolności wyborów i spełnieniu, tym samym, przez

147 K. Gawkowski, *Wpływ Rady Europy na rozwój samorządności terytorialnej*, [w:] *Rada Europy...*, s. 542.

148 J. Jaskiernia, *Uwarunkowania postulatów nowelizacji lub zmiany Konstytucji RP*, [w:] *10 lat obowiązywania Konstytucji RP – i co dalej?*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 17.

149 J. Jaskiernia, *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego – czy przetrwał próbę czasu?*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Toruń 2011, s. 43.

ordynację zasad Karty<sup>150</sup>. W szerszym kontekście zgodność ta dotyczy polskiego prawa samorządu lokalnego<sup>151</sup>, choć pewne spory interpretacyjne powstają w kontekście polskiego tłumaczenia Karty, gdzie niezbyt precyzyjnie przetłumaczono pojęcia z języka angielskiego i francuskiego<sup>152</sup>.

Niewątpliwie należałoby natomiast wykorzystać nowelizację konstytucji do wyeliminowania luk, które powstały po akcesji Polski do UE. Część z nich dotyczy obszaru samorządu terytorialnego. Bardzo pożądana byłaby modyfikacja art. 62 ust. 1 Konstytucji, określającego uprawnienia wyborcze w wyborach do samorządu terytorialnego; chodzi o przyznanie tych uprawnień wszystkim obywatelom państw członkowskich UE. Pożądane uzupełnienie dotyczy wprowadzenia uprawnień regionów w krajowym procesie decyzyjnym<sup>153</sup>. Co prawda polskie rozwiązania nie są sprzeczne z Europejską Kartą Samorządu Regionalnego, ale kluczowe zasady powinny być *expressis verbis* ujęte w ustawie zasadniczej.

## Uwagi końcowe

W świetle przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że generalny model samorządności terytorialnej w Polsce zgodny jest ze standardami Rady Europy, zawartymi w szczególności w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego i Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego. Został on wyeksponowany w Konstytucji RP, w której regulacja samorządności terytorialnej zgodna jest ze standardami międzynarodowymi, reprezentowanymi przez Radę Europy w tym zakresie. Są oczywiście obszary, wskazane w tym opracowaniu, które wymagają uszczegółowienia lub uzupełnienia w polskiej ustawie zasadniczej, stąd wystąpiłem w tym zakresie z szeregiem postulatów *de lege fundamentalis ferrendae*, które mogłyby być zrealizowane wówczas, gdyby doszło do nowelizacji Konstytucji RP lub uchwalenia nowej konstytucji.

Obszarem, gdzie utrzymuje się stały stan napięcia w sferze samorządności terytorialnej, jest finansowanie samorządu terytorialnego<sup>154</sup>. Dyspozycja wynikająca ze standardów Rady Europy, uwzględniona w Konstytucji RP, nakazuje, by samorząd

150 K. Gawkowski, *Wpływ Rady Europy...*, s. 548.

151 L. Kieres, *Analiza zgodności...*

152 P. Jankowski, *Polskie prawo samorządowe a konwencje Rady Europy*, [w:] *Rada Europy a przemiany...*, s. 567.

153 J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 roku*, [w:] *Czy zmieniać Konstytucję?*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 40.

154 M.W. Sienkiewicz, *Ewolucja źródeł prawa finansów samorządowych po 1989 r.*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 615.

terytorialny dysponował środkami adekwatnymi do jego zadań w obszarze realizacji zadań państwa. W kwestii tej permanentnie ujawniały się problemy. Najczęściej wskazuje się na model finansowania oświaty na szczeblu podstawowym. Znalazła się ona w gestii samorządu terytorialnego, który na ten cel otrzymuje subwencję. Problem polega jednak na tym, że jest ona niewystarczająca dla pokrycia kosztów funkcjonowania oświaty. Samorządy więc zmuszane są na asygnowanie na ten cel dodatkowych środków.

Istotną sprawą staje się w tym kontekście to, by zastopować tendencję, gdy nowe ustawy nakładają na samorząd terytorialny nowe obowiązki (zadania), nie zapewniając adekwatnych środków. Wszelkie projekty ustaw, a później ustawy muszą być więc analizowane pod kątem, czy ta zasada jest zrealizowana<sup>155</sup>. Szczególna uwaga musi być zwrócona na to, czy drogą kolejnych ustaw nie następował proces recentralizacji, który osłabia zasadę decentralizacji, na której oparta jest samorządność terytorialna<sup>156</sup>.

Problemem, który staje się w ostatnim okresie bardzo widoczny, jest tendencja rządu RP, by dążyć do zrównoważonego budżetu, zgodnie z zapowiedzią premiera Mateusza Morawieckiego z 2019 roku. Temu ambitnemu celowi towarzyszy jednak tendencja do zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem niektórych obserwatorów nie jest to dziełem przypadku, a wynikiem świadomej polityki rządu.

W sytuacji, gdy dochodzi do naruszenia międzynarodowych standardów dotyczących samorządności terytorialnej pomocne mogą być instrumenty międzynarodowe. W grę może wejść np. procedura monitoringowa Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Warunkiem jednak ich efektywności jest gotowość polskich władz do współpracy z organizacjami międzynarodowymi i realizacji ich zaleceń. Nie sprzyja temu eksponowanie w społeczeństwie narracji obronnej, która oddziaływanie organizacji międzynarodowych postrzega w kategoriach nieuzasadnionego ograniczenia suwerenności, któremu trzeba się przeciwstawić. Z tego punktu widzenia, nie podważając prawa rządu RP do posiadania odmiennego stanowiska, warto się jednak z uwagą pochylić nad krytycznymi obserwacjami, sformułowanymi w raporcie delegacji Komitetu Monitoringowego KWLiRE, po wizycie w Polsce w czerwcu 2018 roku. Zostały one bowiem sformułowane przez przedstawicieli organu, w którym zasiadają przedstawiciele samorządowców ze wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Nie są to więc oceny „zewnątrzne”, gdyż są formułowane „wewnątrz” systemu samorządowego, postrzeganego w wymiarze paneuropejskim. Niosą więc spojrzenie charakterystyczne dla

155 A. Błaszko, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie projektu nowej ordynacji podatkowej*, „Causus” 2019, nr 92, s. 50.

156 R. Budzisz, *Zmiana zasad organizacji i funkcjonowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – wzmacnianie czy osłabianie decentralizacji?*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja...*, s. 169.

europejskiego środowiska samorządowego, skupionego pod egidą Rady Europy. Tego spojrzenia nie sposób więc zlekceważyć, choć rząd – zgodnie z obowiązującymi w Radzie Europy regułami – ma prawo do odniesienia się do uwag zawartych w raporcie. Dopiero bowiem w wyniku dialogu KWLIRE – rząd ustalany jest ostateczny kształt dokumentu.

Polska, decydując się na członkostwo w Radzie Europy, wzięła na siebie obowiązek realizacji systemu aksjologicznego tej organizacji międzynarodowej. Nieprzypadkowo Rada Europy postrzegana jest jako „organizacja wartości”, eksponująca standardy wypracowane przez demokratyczne państwa Europy zwłaszcza w odniesieniu do demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka. Mają one w założeniu pomagać społecznościom europejskim, gdy realizacja ich praw i wolności, m.in. w obszarze samorządności terytorialnej, jest zagrożona. W tym zasadza się więc głęboki sens członkostwa państwa w tej „organizacji demokratycznych państw Europy” i to, że w 1991 roku Polska dołączyła do tego „elitarnego klubu”, było wyrazem uznania dla przemian demokratycznych w Polsce po 1989 roku, ale też oczekiwania, że dalszy rozwój praktyki ustrojowej w naszym państwie będzie uwzględniał system aksjologiczny i standardy wypracowane przez tę organizację międzynarodową.

## Bibliografia

- Adamczewski R., *Formation of local government after regaining independence*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6.
- Augustyniak M., *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 3.
- Augustyniak M., *Organization and functioning of legislative bodies in Polish and French territorial self-government. Contribution on to the discussion*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 1.
- Augustyniak M., *The legal position of executive power in territorial self-government units in Poland and in territorial communities in France – selected issues*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6.
- Babak D., *Związki i porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Praktyka, prawo, finansowanie, perspektywy*, red. J. Stępniaak, Warszawa 2017.
- Balicki K., *Mienie komunalne jako jeden z konstytucyjnych gwarantów samodzielności samorządu gminnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 7/8.
- Barcz J., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 roku*, [w:] *Czy zmieniać Konstytucję?*, red. J. Barcz, Warszawa 2002.

- Barczak A., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Blicharz J., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeczeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017.
- Blicharz J., *Zagadnienie charakteru prawnego stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 2017, nr 109.
- Błaszko A., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie projektu nowej ordynacji podatkowej*, „Casus” 2019, nr 92.
- Boć J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad rozwojem samorządu terytorialnego*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Bogucka-Felczak M., *Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.
- Bonusiak E., Mazurkiewicz A., *Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego organu gminy przez organ nadzoru a sytuacja prawna jednostki*, [w:] *Jednostka wobec władztwa administracyjnego. Studium prawnohistoryczno-porównawcze*, red. E. Ura, E. Ferret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Budzisz R., *Zasada sprawności w działaniu organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakąła, Warszawa 2018.
- Budzisz R., *Zmiana zasad organizacji i funkcjonowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – wzmacnianie czy osłabianie decentralizacji?*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019.
- Bukowski T., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003.
- Chaba D., *Rozstrzygnięcie nadzorcze jako instrument wojewody do oceny zgodności z prawem aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.
- Chmielnicki P., *„Istotna część zadań publicznych” i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny: zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007.
- Chodarczewicz J., *Problemy finansów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sadowniczej i samorządu terytorialnego*, Szczecin 2008.
- Czachor R., *Reformy ustroju samorządu terytorialnego Ukrainy od 1990 do 2016 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3.
- Czuryk M., Kostrubiec J., *The legal status of local self-government in the field of public security*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, t. 41, nr 1.
- Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja i zakres konstytucyjnej decentralizacji*, [w:] *Samorząd terytorialny: zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Doganowski R., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Sulechów 2001.

- Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
- Dziuban E., *Przejawy recentralizacji na przykładzie konstrukcji zespolenia powiatowych służb, inspekcji i straży*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019.
- Foundations of administrative culture in Europe*, ed. F. Thiedeck, Baden-Baden 2007.
- Fuks T., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a polskie ustawodawstwo samorządowe*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 5.
- Galicki J., *Charakterystyka prawna mandatu radnego*, Warszawa 2018.
- Ganczar M., Sytek A., *Jednostki samorządu terytorialnego wobec ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Gawkowski K., *Wpływ Rady Europy na rozwój samorządności terytorialnej*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010.
- Geciková I., Papcunová V., *Using of strategic management tools in conditions of local self-government in Slovakia*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences” 2014, vol. 110.
- Giejlaszewska G., *Prawne uwarunkowania decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 2.
- Granat M., *Konstrukcja reprezentacji w ustroju samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Gromek Z., *Local policy. Local government*, [w:] *Polish political system. An introduction*, ed. J. Szymanek, Warszawa 2018.
- Gulińska E., *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym*, „Civitas et Lex” 2018, nr 3.
- Honka N., *Samorząd terytorialny jako podstawa demokracji lokalnej*, [w:] *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
- Jabłoński M., *Porozumienia administracyjne – źródło prawa w samorządzie terytorialnym?*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Jakubek-Lalik J., *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019.
- Jankowski P., *Polskie prawo samorządowe a konwencje Rady Europy*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010.
- Jankowski G., *Problematyka samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sadowniczej i samorządu terytorialnego*, Szczecin 2008.
- Jarecka A., *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000.



- Jarosiński J., *Sukcesy i porażki województwa świętokrzyskiego w dobie transformacji społeczno-ustrojowej*, [w:] *Młode demokracje: 20 lat transformacji systemowej w Europie Środkowej 1989–2009. Płaszczyzna gospodarcza i polityczna*, red. W. Saletra, J. Jarosiński, Kielce 2010.
- Jaskiernia A., *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008.
- Jaskiernia J., *Autonomia terytorialna w świetle systemu aksjologicznego Rady Europy*, [w:] *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. I, *Teoria i historia*, red. M. Domagała, J. Iwanek, Toruń 2014.
- Jaskiernia J., *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego – czy przetrwał próbę czasu?*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Toruń 2011.
- Jaskiernia J., *Polska w systemie Rady Europy*, [w:] *Polska w instytucjach międzynarodowych w latach 1918–2018*, red. E. Haliżak, T. Łoś-Nowak, A. Potyrała, J. Starzyk-Sulejowska, Warszawa 2019.
- Jaskiernia J., *Regionalizm jako wartość w systemach aksjologicznych Rady Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Regiony Europy. Uwarunkowania, wyzwania, perspektywy rozwoju*, red. A. Stępień-Kuczyńska, K. Dośpiał-Borysiak, R. Łoś, Toruń 2009.
- Jaskiernia J., *Suwerenność państwa a międzynarodowe standardy demokratyczne*, [w:] *Demokracja współczesna. Wymiar polski i międzynarodowy*, red. J. Kornaś, Ł. Danel, Toruń 2016.
- Jaskiernia J., *Uwarunkowania oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój obszarów wiejskich w świetle analiz Rady Europy*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń. Nowe wyzwania*, red. P. Litwiński, Warszawa 2015.
- Jaskiernia J., *Uwarunkowania postulatów nowelizacji lub zmiany Konstytucji RP*, [w:] *10 lat obowiązywania Konstytucji RP – i co dalej?*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2008.
- Jaskiernia J., *Wolność, niezależność i demokracja jako przesłanki członkostwa państwa w Radzie Europy na przykładzie procedury akcesyjnej w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym. Perspektywa praw jednostki. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Załuckiej w czterdziestą rocznicę pracy naukowej*, red. M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko, Rzeszów 2017.
- Jaskiernia J., *Współczesne uwarunkowania realizacji przez Rzeczpospolitą Polską konstytucyjnej zasady przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego*, [w:] *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji jego jubileuszu*, red. S. Bożyk, A. Olechno, Białystok 2018.
- Jaworska Ł., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Organy władzy publicznej w konstytucyjnym porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2003.
- Jaworska-Dębska D., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych formach publicznoprawnych a ich samodzielność*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019.

- Kamiński M.A., *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju współpracy międzynarodowej*, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1967/1/BSP\\_12\\_2012\\_Kaminski.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1967/1/BSP_12_2012_Kaminski.pdf) (dostęp 5.11.2018).
- Kapusta B., *Efektywność systemu trójstopniowego podziału terytorialnego*, [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018.
- Karciarz M., *Zasada jawności w działalności organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakąła, Warszawa 2018.
- Kiczka K., *Z teorii i praktyki samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. 114.
- Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 8.
- Kisiel W., *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, [w:] *Samorząd terytorialny: Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Kmezić S., Đulić K., Jocović M., Kaluđerović J., *Fiscal Decentralization and Local Government Financing in Serbia and Montenegro Intergovernmental Fiscal Relations*, Maribor 2016.
- Korczak J., *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. 114.
- Kotulski M., *Dzwony kościelne jako źródło hałasu*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3.
- Kowalik J., *Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji – raport z badań*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 6.
- Kozłowski K., *Gminne konsultacje społeczne - analiza konstytucyjnoprawna*, „Samorząd Terytorialny”, 2018, nr 1–2.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kustro B., Bonusiak E., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego – aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Ius et Administratio” 2018, nr 4.
- Lasocka D., *Samorządy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Lisowski P., *Lokalne źródła samorządowego prawa oświatowego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Liwo M., *Wpływ sprawności działania administracji publicznej na realizację określonych zadań w ujęciu regionalnym i jej konsekwencje w zakresie odpowiedzialności społecznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 4.
- Łazutka-Gawęda P., *Zasada decentralizacji a współdziałanie publicznoprawne jednostek samorządu terytorialnego - wzajemne relacje*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019.
- Łojko E., *Socjologiczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego: budowa społeczeństwa obywatelskiego*, II Kongres Samorządu Terytorialnego, Poznań 1994.
- Magdziarczyk M., *Nadzór nad działalnością samorządu gminnego w oparciu o kryterium legalności*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Matuszewicz Z., *Samorząd terytorialny jako standard współczesnej demokracji w Europie*, [w:] *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zygorowicz, Warszawa 2009.

- Michalewska-Pawlak M., *Europeizacja samorządu – wpływ Unii Europejskiej na aktorów lokalnych i regionalnych*, [w:] *Europeizacja: mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacheśniak, R. Riedel, Oslo–Toruń–Wrocław 2010.
- Niewiadomski Z., Siemiński W., Sosnowski P., Tetera M., *Samorząd terytorialny: ustroj i gospodarka*, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi w wspólnotach samorządowych w świetle dyrektywy Rady nr 94/80/WE*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2.
- Page E., *Localism and Centralism in Europe: the Political and Legal Base of Local Self-Government*, Oxford 1991.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty jego funkcjonowania*, Bydgoszcz 2003.
- Paradowski M., *Kontrola i nadzór nad uchwałami jednostek samorządu terytorialnego*, „Jurysta” 2018, nr 3.
- Piasecki A.K., *Władza w samorządzie terytorialnym w III RP. Teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Zielona Góra 2002.
- Piękoś K., *Evolution of supervision over the activities of local self-government in Poland*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6.
- Popławska E., *Zasada subsydiarności*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 1.
- Potocki A., *Zależność samorządowych instytucji kultury w aspektach prawnoadministracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2018, nr 23.
- Practicing Self-Government. A Comparative Study of Antonomous Regions*, ed. Y.P. Ghai, Cambridge 2013.
- Prutis S., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Konferencja Sędziów Sądów Administracyjnych, Białowieża 2007.
- Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Robel J., *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na straży europejskiej samorządności terytorialnej*, „Gubernaculum et Administratio” 2016, nr 2.
- Romaniuk P., *Realizacja zasady subsydiarności przejawem umiejętnego zarządzania humanistycznego opartego na aktywności obywatelskiej w administracji publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39.
- Sage E.D., *Stosowanie prawa i polityk Unii Europejskiej przez władze lokalne*, Warszawa 2000.
- Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, Warszawa 2008.
- Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010.
- Serwacki J., *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie*, [w:] *Samorząd terytorialny: zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Sienkiewicz M.W., *Ewolucja źródeł prawa finansów samorządowych po 1989 r.*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Skard H., Palard J., Woerling J.M., Husson J.F., Mahiels J., Gaudin P., Burchianti F., Itçaina X., Tietze N., Anwar A., Chivers C., Pearce B., Moniak-Azzopardi A., *Gods in the city: intercultural and inter-religious dialogue at local level*, Strasbourg 2008.

- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Słobodzian B., *Cywilizacyjne zagrożenia w rozwoju samorządu terytorialnego*, [w:] *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zygorowicz, Warszawa 2009.
- Sozański J., *Międzynarodowe ramy normatywne administracji samorządowej – zarys zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. XIV, nr 1.
- Srivastova T.N., *Local ‘Self’ Government and the Constitution*, „Economic and Political Weekly” 2002, no. 30.
- Stahl M., *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz?*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r., red. J. Prochomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009.
- Storczyński J., *Nieważność aktu prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądowym*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Syryt A., *Samodzielność jako konstytucyjna perspektywa działalności samorządu terytorialnego – wyzwania, szanse i zagrożenia*, [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018.
- Szewc T., *Samorząd terytorialny w konwencjach Rady Europy i w prawie europejskim*, Bytom 2006.
- Szewc T., *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11.
- Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005.
- Walsh T., *Territorial Self-Government as a Conflict Management Tool*, Cham 2018.
- Wiatr J.J., *Konsekwencje reformy 1998 roku dla władzy lokalnej*, [w:] *Władza lokalna po reformie samorządowej*, red. J.J. Wiatr, Warszawa 2002.
- Witkowski P., *Alternatywne modele samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce: Wybrane aspekty*, red. K. Kociubiński, Toruń 2008.
- Wójcik S., *Naród, samorząd terytorialny, demokracja w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2007.
- Zabłocki S., *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawno-karnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum, stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego RP. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Ziemblicki M., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako źródło prawa w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Żółciak T., *Druzgocąca opinia o naszej samorządności. Rada Europy: Rząd centralizuje coraz więcej kompetencji*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/595316,polska-lokalna-opinia-samorzadnosc-rada-europy-raport.html> (dostęp 16.12.2019).

## Akty normatywne

- Europejska karta języków regionalnych i mniejszościowych z 1992 roku, ETS 148.
- Europejska Karta Miejska z 18 marca 1992 roku.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607; sprostowanie: Dz. U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107).
- Europejska konwencja krajobrazowa z 2000 roku, ETS 176.
- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 1980 roku, ETS 106.
- Europejski kodeks postępowania na rzecz uczciwości przedstawicieli wybranych w wyborach lokalnych i regionalnych z 1999 roku.
- Europejska karta w sprawie uczestnictwa młodzieży w życiu lokalnym i regionalnym z 1992 roku.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483).
- Konwencja o uczestnictwie obcokrajowców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 1992 r., ETS 144.
- Nowelizacja Konstytucji z dnia 27 maja 1990 r. (Dz. U. nr 16, poz. 94).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 48, poz. 426).

## Dokumenty

- Declarations adopted at European conferences organized by the CLRAE (or with its participation) 1986–94, Council of Europe, Strasbourg 1996.
- Orzeczenie TK z dnia 4 maja 1998 r., K. 38/97.
- Resolution 143 (2002) on the state of regional print media in Europe – Pluralism, independence and freedom in regional press (Debated and approved by the Chamber of Regions on 5 June [2002] and adopted by the Standing Committee of the Congress on 6 June 2002).

## Inne źródła

- Cities and regions: cultural diversity, a precondition for a united Europe* (proceedings), Innsbruck (Austria), 11–12 December 2000, Council of Europe, Strasbourg 2002.
- Crime and urban insecurity in Europe: the role and responsibilities of local and regional authorities*, Erfurt (Germany), 26–28 February 1997, Council of Europe, Strasbourg 1998.

- Environment and local and regional authorities*. Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) and recommendation of the Committee of Ministers, Council of Europe, Strasbourg 1996.
- European Charter of Local and Local Self-Government with additional protocol*, Council of Europe, Strasbourg 2010.
- The European Urban Charter* (proceedings), Sofia (Bulgaria), 16–17 May 2002, Council of Europe, Strasbourg 2003.
- Federalism, regionalism, local autonomy and minorities* (proceedings), Cividale del Friuli (Italy), 24–26 October 1996. Conference organized by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe and the Friuli-Venezia-Giulia Autonomous Region, Council of Europe, Strasbourg 2007.
- Fifth Forum of Cities and Regions of South-East Europe. Summary of debates*, Budva (Serbia and Montenegro), 11–12 October 2004, Council of Europe, Strasbourg 2006.
- Have your say! Manual on the revised European charter on the participation of young people in local and regional life*, Council of Europe, Strasbourg 2015.
- Heritage for the future. Realising the economic and social potential of a key asset*, The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, Strasbourg 2006.
- Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages*, Council of Europe, Strasbourg 1999.
- International Conference on Financial Relations between State, Regional and Local Authorities in Federal States* (proceedings), Moscow (Russian Federation), 5–7 October 2000, Council of Europe, Strasbourg 2001.
- The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of Central and Eastern Europe*. Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Council of Europe, Strasbourg 2007.
- Linguistic diversity: a challenge for European cities and regions* (proceedings), Rovinj (Croatia), 22–23 March 2001, Council of Europe, Strasbourg 2002.
- Local authority policies for crime prevention in Europe* (proceedings), Prague (Czech Republic) 13–15 November 2003, Council of Europe, Strasbourg 2004.
- Local democracy: a civic project*. A contribution to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe to the Council of Europe's Campaign and Plan of Action against Racism, Xenophobia, Anti-Semitism and Intolerance. Proceedings of the hearing on *Local democracy, citizenship and tolerance: an exemplary democratic Town*, Strasbourg, 20 February 1995, and of the public sitting on *The participation of deprived minorities in the life of the city*, Budapest (Hungary), 10 April 1995, Council of Europe, Strasbourg 1996.
- Local finance in Europe*, Council of Europe, Strasbourg 1997.
- Local self-government in Europe: the European Charter of local self-government as a democratic mechanism to promote subsidiarity* (proceedings), Copenhagen (Denmark), 17–18 April 1996. Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local Self-government, Council of Europe, Strasbourg 1997.
- Management of European capital cities* (proceedings), Kyiv (Ukraine), 3–4 October 2002, Council of Europe, Strasbourg 2003.



- Manifesto for a new urbanity. European Urban Charter II: adopted by the Congress on the occasion of its; 15th Plenary Session in Strasbourg on 29 May 2009, Council of Europe, Strasbourg 2009.*
- Migrants and minorities in the Community: a challenge for local and regional government and training organizations (proceedings), Budapest (Hungary), 10–12 November 1996, Council of Europe, Strasbourg 1997.*
- North/South local democracy. The European Charter of Local Self-Government in action, Malta, 14–16 March 1966, Council of Europe, Strasbourg 1997.*
- The participation of foreign residents in public life at local level: consultative bodies (proceedings), Stuttgart (Germany), 14 December 2001, Council of Europe, Strasbourg 2002.*
- Principles governing the institution of the ombudsman/ombudsperson at local and regional level, Council of Europe, Strasbourg 2005.*
- Promoting partnerships with cities and regions of south-east Europe. Summary of debates, Istanbul (Turkey), 2–3 November 2001, Council of Europe, Strasbourg 2002.*
- The relationship between the physical urban environment and crime reduction and prevention (proceedings), Szczecin (Poland), 19–21 October 2000, Council of Europe, Strasbourg 2001.*
- Revised European charter on the participation of young people in local and regional life (proceedings), Krakow (Poland), 7–8 March 2002, Council of Europe, Strasbourg 2003.*
- The role of local authorities in the field of local social services. Conference of European ministers responsible for local government, 12th session, Istanbul (Turkey), 6–7 April 2000, Council of Europe, Strasbourg 2000.*
- The role of local and regional authorities in transnational co-operation in the field of regional/spatial development (proceedings), Dresden (Germany), 15–16 May 2002, Council of Europe, Strasbourg 2003.*
- Statutory Resolution and Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Strasbourg 2002.*
- Training needs of elected representatives (proceedings), 6th Seminar of the European Network of Training Centers for Local and Regional Authority Staff, London (Great Britain), 19–20 November 1993, Council of Europe, Strasbourg 1994.*
- Violence in schools: a challenge for the local community, Council of Europe, Strasbourg 2003.*
- Women's individual voting rights: a democratic requirement, Council of Europe, Strasbourg 2002.*

## Źródła internetowe

[https://archiwum.rp.pl/artykul/645360-Europejski-kodeks-postepowania-dotyczacy-politycznej-uczciwosci-wyberanych-reprezentantow-lokalnych-i-regionalnych-przyjety-17-czerwca-1999-r-przez-Kongres-Wladz-Lokalnych-i-Regionalnych-Europy-\(CLRAE\)-podczas-trzeciego-posiedzenia-szostej-sesji-w-Strasburgu-\(15-17-czerwca-1999\).html](https://archiwum.rp.pl/artykul/645360-Europejski-kodeks-postepowania-dotyczacy-politycznej-uczciwosci-wyberanych-reprezentantow-lokalnych-i-regionalnych-przyjety-17-czerwca-1999-r-przez-Kongres-Wladz-Lokalnych-i-Regionalnych-Europy-(CLRAE)-podczas-trzeciego-posiedzenia-szostej-sesji-w-Strasburgu-(15-17-czerwca-1999).html) (dostęp 16.12.2019).

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, [https://strasburgre.msz.gov.pl/pl/o\\_re/organy\\_re/kongres/](https://strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/organy_re/kongres/) (dostęp 5.11.2018).

Spotkanie RPO z Komitetem Monitorującym Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/spotkanie-rpo-z-komitetem-monitorujacym-kongresu-wladz-lokalnych-i-regionalnych-rady-europy> (dostęp 16.12.2019).

Spotkanie wicemarszałek Koc z delegacją Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, <https://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,10716,spotkanie-wicemarszalek-koc-z-delegacja-kongresu-wladz-lokalnych-i-regionalnych-rady-europy.html> (dostęp 16.12.2019).