

**Piotr Sobański**

Uniwersytet Zielonogórski

## Stosowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w orzecznictwie sądów administracyjnych

### 1. Uwagi wstępne

Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) została ratyfikowana przez Prezydenta RP dnia 22 listopada 1993 r. i weszła w życie dnia 1 marca 1994 r. EKSL obliguje państwa członkowskie Rady Europy do tego, aby respektować prawa społeczności lokalnych do współpracy oraz zrzeszania się<sup>1</sup>. Zdaniem L. Kieresa można ją określić jako wzorzec wartości kształtujących istotę właściwie funkcjonującego samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. EKSL ma za zadanie osiągnąć jeden z celów Rady Europy, którym jest uaktywnienie oraz konsolidacja samorządu lokalnego<sup>3</sup>. Jak wskazuje A. Michalak, EKSL stanowi jedno z pierwszych źródeł harmonizacji prawodawstwa państw członkowskich UE w kwestiach dotyczących samorządu terytorialnego i jego jednostek<sup>4</sup>. Tytułem dygresji należy wspomnieć, że w polskim postępowaniu ratyfikacyjnym nastąpiło pominięcie Sejmu, skutkiem czego nie uzyskano jego zgody na ratyfikację EKSL. Kwestia zgodności braku ratyfikacji EKSL z uchyloną z dniem 17 października 1997 r. Ustawą

363

<sup>1</sup> S. Chrzanowski, *Miasta partnerskie jako jedna z form współpracy świadcząca o międzynarodowej aktywności polskich jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane problemy*, red. H. Gawroński, K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak, Elbląg 2020, s. 254.

<sup>2</sup> L. Kieres, *Europejska karta samorządu lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 79.

<sup>3</sup> M. Gołda-Sobczak, *Regionalizacja w Europie. Idea, granice normatywne i ich realizacja*, „Themis Polska Nova” 2014, nr 2(7), s. 131.

<sup>4</sup> A. Michalak, *Wdrażanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2, s. 88.

Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426 ze zm.) i potencjalnych konsekwencji w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) powinna być jednak przedmiotem odrębnej analizy<sup>5</sup>.

## 2. Charakterystyka unormowań EKSL

Art. 12 ust. 1 EKSL<sup>6</sup> wyznacza minimalny zakres związania państwa ratyfikującego EKSL. Polska, ratyfikując EKSL, uznała jednak wszystkie bez wyjątku artykuły EKSL za źródło powszechnie obowiązującego prawa<sup>7</sup>.

Art. 2 EKSL wyznacza podstawę konstytucyjną i prawną samorządu lokalnego. Zgodnie z art. 2 EKSL zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji. Jest to – co należy podkreślić – obowiązek, który ten przepis wyraźnie nakłada na państwo<sup>8</sup>. W art. 3 EKSL została określona koncepcja samorządu lokalnego<sup>9</sup>, a w art. 4 EKSL – zakres działania samorządu lokalnego<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Szerzej m.in. L. Kieres, *Europejska karta...*, s. 82.

<sup>6</sup> „Każda ze Stron zobowiązuje się do uznania za wiążące co najmniej dwudziestu ustępów zawartych w części I Karty, z których co najmniej dziesięć zostanie wybranych spośród następujących ustępów: - art. 2, - art. 3 ustępy 1 i 2, - art. 4 ustępy 1, 2 i 4, - art. 5, - art. 7 ustęp 1, - art. 8 ustęp 2, - art. 9 ustępy 1, 2 i 3, - art. 10 ustęp 1, - art. 11”.

<sup>7</sup> M. Gołda-Sobczak, *Regionalizacja...*, s. 133; L. Kieres, *Europejska karta...*, s. 79.

<sup>8</sup> K. Kiczka, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 107.

<sup>9</sup> „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”.

<sup>10</sup> „1. Podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub w ustawie. To postanowienie nie wyklucza jednakże możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem.

2. Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.

3. Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje

Art. 3 ust. 1 EKSL definiuje pojęcie samorządu lokalnego. Art. 3 ust. 2 EKSL określa formę realizowania prawa do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi. W ocenie M. Ofiarskiej i Z. Ofiarskiego z końcowej części art. 3 EKSL wynika wprost, że interes mieszkańców ma rangę interesu prawnego<sup>11</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 1 EKSL podstawowe kompetencje społeczności lokalnych powinny być określone w Konstytucji lub w ustawie. Art. 4 ust. 3 EKSL definiuje zasadę pomocniczości<sup>12</sup>. W art. 4 ust. 2 i ust. 6 EKSL znajduje potwierdzenie zasada samodzielności<sup>13</sup>. Tym samym, jak zauważa K. Tor, w art. 4 EKSL przyjęto – na zasadzie domniemania kompetencji – pełną swobodę działania społeczności lokalnych w sprawach, które nie zostały zastrzeżone w ustawie dla innych organów władzy<sup>14</sup>.

Zgodnie z art. 5 EKSL każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala. Przepis ten odnosi się do ochrony granic społeczności lokalnych. W art. 6 EKSL mowa jest o dostosowaniu struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych. Art. 6 EKSL wyraża zatem zasadę samodzielności<sup>15</sup>. Z kolei art. 7 EKSL określa warunki wykonywania uprawnień na szczeblu lokalnym. W tym unormowaniu wskazano m.in., że status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać

innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.

4. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem.

5. W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych.

6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”.

<sup>11</sup> M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Samodzielność jako fundamentalna wartość samorządu terytorialnego*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, red. I. Czaja-Hliniak, Kraków 2012, s. 332.

<sup>12</sup> Szerzej E. Leja, *Istota samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok 2012, s. 240 i n.; J.M. Salachna, *Prawne gwarancje samodzielnego decydowania przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne...*, s. 313 i n.; K. Kiczka, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania...*, s. 109.

<sup>13</sup> M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Samodzielność jako...*, s. 332.

<sup>14</sup> K. Tor, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a regulacje prawa krajowego dotyczące statutów gmin, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 4, s. 42.*

<sup>15</sup> A. Ostrowska, *Dotacja w systemie prawnofinansowym samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne...*, s. 289; M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Samodzielność jako...*, s. 333.

swobodne wykonywanie ich mandatu (art. 7 ust. 1 EKSL) oraz powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu (art. 7 ust. 2 EKSL).

Treść art. 8 EKSL odnosi się do kontroli administracyjnej działalności społeczności lokalnych. Kontrola powinna być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie, a przy tym mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. Przy tym kontrola, o której mowa w art. 8 EKSL, może obejmować kwestię celowości w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało delegowane społecznościom lokalnym. Podczas sprawowania kontroli istotne jest zachowanie proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

W art. 9 EKSL zostały określone zasady finansowe społeczności lokalnych<sup>16</sup>. W szczególności należy mieć na uwadze treść art. 9 ust. 1 EKSL gwarantującego społecznościom lokalnym prawo do posiadania własnych zasobów finansowych i swobodnego dysponowania nimi, a te zasoby powinny być „wystarczające”<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> „1. Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.

2. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo.

3. Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą.

4. Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień.

5. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.

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

7. O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień.

8. Dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem”.

<sup>17</sup> Na temat art. 9 EKSL szerzej m.in. S. Zaborska, K. Badurowicz, *Oplata uzdrowiskowa jako fakultatywna danina publiczna*, [w:] *Podatki i opłaty samorządowe. Aktualne problemy dogmatyczne i orzecznicze*, red. A. Niezgoda, J. Barczak, P. Szczęśniak, Lublin 2016, s. 118;

Art. 10 EKSL formułuje prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się. Poza możliwością zrzeszania społeczności lokalne mają mieć też prawo współpracy z innymi społecznościami lokalnymi w granicach wskazanych w art. 10 ust. 1 EKSL. Zgodnie z art. 10 ust. 2 EKSL w każdym państwie będzie uznane prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych. Społeczności lokalne mogą także podjąć współpracę ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem (art. 10 ust. 3 EKSL).

Art. 11 EKSL zawiera normę dotyczącą ochrony prawnej samorządu lokalnego. Zgodnie z art. 11 EKSL społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym. Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. J.M. Salachna słusznie wskazuje, że to konstytucyjne rozwiązanie jest skorelowane z art. 11 EKSL<sup>18</sup>.

### 3. Sądowa interpretacja unormowań EKSL

WSA w Warszawie, analizując w sprawie III SA/Wa 2459/06 kwestię naruszenia art. 9 EKSL, stwierdził w wyroku z dnia 26 października 2006 r., że ani art. 9 EKSL, ani żaden inny przepis EKSL nie ma charakteru normy samowymagalnej, ponieważ EKSL jest zbiorem przepisów o charakterze postulatycznym wskazującym na pożądane działania sygnatariuszy w celach wskazanych w Preambule<sup>19</sup>.

W omawianym zakresie istotna jest również treść wyroku WSA w Kielcach z dnia 28 czerwca 2012 r. WSA słusznie zauważył, że w art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 9 ust. 1 EKSL podkreśla się samodzielność i swobodę działania społeczności lokalnych, lecz w EKSL uznano, że podstawowe kompetencje społeczności określa się w Konstytucji i ustawach, a także przewidziano możliwość ograniczania tych kompetencji

M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Samodzielność jako...*, s. 333; Z. Ofiarski, *Dotacja celowa jako kategoria źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne...*, s. 276 i n.

<sup>18</sup> Szerzej J.M. Salachna, *Prawne gwarancje...*, s. 320 i n.

<sup>19</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26.10.2006 r., III SA/Wa 2459/06, LEX nr 276785.

przez inne organy władzy w zakresie przewidzianym prawem<sup>20</sup>. To samo stanowisko zajął WSA w Kielcach w wyroku z dnia 9 października 2013 r. wydanym w sprawie II SA/Ke 503/13<sup>21</sup>, w której również dokonano wykładni art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 9 ust. 1 EKSL<sup>22</sup>.

Zgodnie z treścią wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 września 2013 r. art. 3 ust. 1 EKSL nie może stanowić samodzielnej podstawy do wykazania legitymacji skargowej, gdyż zawiera on jedynie klauzulę generalną, która wraz z przepisem szczególnym, dotyczącym konkretnego uprawnienia członka społeczności lokalnej, może kształtować interes prawny uprawniający do wniesienia skargi<sup>23</sup>. W odniesieniu do art. 3 EKSL ten sam pogląd wyraził WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 13 grudnia 2005 r. WSA wskazał, że art. 3 EKSL nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub jakiegokolwiek innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeżeli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie. Jednak art. 3 EKSL zawiera jedynie tzw. normę programową. Ta norma ma determinować kierunki i podstawowe założenia rozstrzygnięć ustawodawcy krajowego<sup>24</sup>.

Wyrokiem z dnia 17 listopada 2010 r. WSA w Bydgoszczy orzekł, że przepisy zawarte w EKSL są normami o charakterze generalnym, których uszczegółowieniem, a zarazem ograniczeniem są przepisy zawarte w poszczególnych ustawach. WSA wskazał, że cyt.: „Zgodnie z art. 3 ust. 1 EKSL – 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. W przepisie tym, a także w art. 4 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 9 ust. 1 EKSL podkreśla się samodzielność i swobodę działania społeczności lokalnych, ale jednocześnie w akcie tym stanowi się o tym, że

368

<sup>20</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 28.06.2012 r., II SA/Ke 224/12, LEX nr 1257561.

<sup>21</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 9.10.2013 r., II SA/Ke 503/13, LEX nr 1471235.

<sup>22</sup> „[...] zgodnie z art. 3 ust. 1 ww. Karty 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. W przepisie tym, a także w art. 4 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 9 ust. 1 Karty podkreśla się samodzielność i swobodę działania społeczności lokalnych, ale jednocześnie stwierdzono, że podstawowe kompetencje społeczności określa się w Konstytucji i w ustawie oraz przewidziano możliwość ich ograniczania przez inne organy władzy w zakresie przewidzianym prawem”.

<sup>23</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 19.09.2013 r., II SA/Go 523/13, LEX nr 1605445.

<sup>24</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 13.12.2005 r., I SA/Rz 272/05, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)



podstawowe kompetencje społeczności określa się w Konstytucji i w ustawie oraz przewiduje się możliwość ich ograniczania przez inne organy władzy w zakresie przewidzianym prawem<sup>25</sup>. To stanowisko podzielił NSA w wyroku z dnia 27 maja 2011 r. wydanym po rozpoznaniu skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2010 r. NSA również określił normy zawarte w EKSL jako normy o charakterze ogólnym (generalnym). NSA podkreślił przy tym, że prawo oraz zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi, o czym mowa w art. 3 ust. 1 EKSL, jak i wynikająca z art. 4 i art. 9 EKSL samodzielność i swoboda działania społeczności lokalnych nie kreuja ani nie kierunkują kompetencji do normowania szczególnych spraw, mieszczących się w sferze działania samorządu lokalnego<sup>26</sup>.

#### 4. Uwagi końcowe

Jak wskazano wyżej, sądy administracyjne, rozpoznając zarzuty dotyczące naruszeń poszczególnych postanowień EKSL, równolegle dokonywały kompleksowej oceny charakteru EKSL. W orzecznictwie wskazuje się wyraźnie, że żaden przepis EKSL nie ma charakteru normy samowymagalnej, gdyż EKSL jest zbiorem przepisów o charakterze postulatywnym. Nie mogą one stanowić w sprawach samodzielnej podstawy do wykazania legitymacji skargowej. W tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych jest jednolite.

Na zakończenie warto dodać, że istnieje bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał odnosił się do unormowań zawartych w EKSL. Trybunał odwoływał się do EKSL jako źródła wzorców kontroli aktów normatywnych, dotyczących samorządu terytorialnego, nie nadając jednak postanowieniom EKSL znaczenia przesądzającego<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 17.11.2010 r., II SA/Bd 464/10, LEX nr 752057.

<sup>26</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.05.2011 r., II OSK 483/11, LEX nr 1081788.

<sup>27</sup> Szerzej L. Kieres, *Europejska karta...*, s. 98 i n.; *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, s. 127 i n., 147 i n., [https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/proces\\_prawotwoczy.pdf](https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/proces_prawotwoczy.pdf) (dostęp: 12.07.2022); por. P. Sobański, *Wybrane aspekty prawne tzw. landyzacji Polski* [https://www.researchgate.net/publication/338753486\\_Wybrane\\_aspekty\\_prawne\\_tzw\\_landyzacji\\_Polski](https://www.researchgate.net/publication/338753486_Wybrane_aspekty_prawne_tzw_landyzacji_Polski), s. 48 (dostęp: 12.07.2022); P. Sobański, *The Concept of „Landisation” of Poland. Selected Aspects*, „Journal of International Legal Communication” 2021, t. 1, nr 1, s. 50.