

# EUROPEJSKA KARTA SAMORZĄDU TERYTORIALN



Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych  
Rady Europy

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Europejska Karta samorządu terytorialnego**

English edition:  
*European Charter of Local Self-Government*

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Cover and layout: SPDP, Council of Europe  
Photo: Council of Europe

© Council of Europe, September 2017  
Printed at the Council of Europe

## **Spis treści**

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy .....	5
Europejska Karta Samorządu Terytorialnego .....	9
Protokół Dodatkowy do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego dotyczący prawa do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej .....	23
Europejska Karta Samorządu Lokalnego – Umowy i raporty .....	33



# **Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy**

## **Wprowadzenie**

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych stanowi jedyną w swoim rodzaju instytucję w Europie, odpowiedzialną za ocenę sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej w 47 państwach Rady Europy. Jego podstawową rolą jest wzmacnianie i monitorowanie rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej.

W tym kontekście, monitoruje on implementację przez państwa strony Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – pierwszego tego rodzaju prawnie wiążącego dokumentu, przyjętego w 1985 r. Karta stanowi przełomowy traktat, zapewniający prawa władz lokalnych i regionalnych, takie jak prawo do samostanowienia, prawo wyboru organów lokalnych, sprawowania przysługującej im władzy, posiadania struktur administracyjnych i zasobów finansowych oraz prawo do wniesienia sprawy do sądu w przypadku ingerencji przez władzę innego szczebla.

Władze lokalne i regionalne, napotykając sytuacje, które uznają za zagrażające sposobowi ich działania, coraz częściej zwracają się do Kongresu. Sytuacje te mają zróżnicowany charakter; mogą dotyczyć zarzutów bezpośredniego naruszenia postanowień Karty, takich jak brak konsultacji przez rząd centralny z władzami lokalnymi i regionalnymi kwestii bezpośrednio z nimi związanych (artykuły 4.6 i 9.6) lub przypadków, w których zasoby finansowe nie są proporcjonalne

do ich kompetencji (artykuł 9). Zarzuty te mogą odnosić się także do pośredniego naruszenia ducha Karty. Na przykład przedstawiciele władzy lokalnej mogą zwrócić się do Kongresu celem przyjrzenia się wypełnianiu przez kraj członkowski jego zobowiązań wynikających z ratyfikacji Karty. Kongres może przypatrzeć się np. sposobowi w jaki liczba władz samorządowych została zmniejszona, wypowiedzieć się na temat prawodawstwa uniemożliwiającego członkowi parlamentu skuteczne sprawowanie wybieralnego urzędu lub na temat projektu prawa znoszącego rady gminne w stolicy danego państwa, lub poczynić obserwacje na temat zakazu używania języka mniejszości w sprawach lokalnych. Kwestie, w których Kongres może zostać poproszony o przedstawienie opinii na temat zastosowania Karty obejmują bardzo szerokie spektrum.

Poprzez swoje czynności monitorujące Kongres zapewnia odpowiednie stosowanie Karty i pomaga utrzymać zdrowy samorząd lokalny i regionalny w Europie.

## **Jak Kongres monitoruje demokrację lokalną i regionalną?**

Kongres:

- odbywa regularne wizyty monitorujące w 47 państwach członkowskich;
- bada szczegółowe aspekty Karty;
- obserwuje wybory lokalne i regionalne.

W następstwie swoich wizyt monitorujących Kongres sporządza raporty, które są przyjmowane przez Komitet Monitorujący. Komitet ten zatwierdza także rekomendacje, które po przyjęciu przez Kongres, kierowane są do państw członkowskich.

Od 1995 r. zostały przyjęte przez Kongres niemal 103 raporty monitorujące, a wiele reform legislacyjnych zostało podjętych w państwach członkowskich. Te ostatnie mogą ratyfikować także postanowienia Karty, do których nie przystąpiły przy podpisywaniu traktatu. Mogą także podjąć potrzebne kroki celem podpisania i/lub ratyfikacji Protokołu Dodatkowego do Karty o prawie uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej.

## **Wzmocnione procedury dla udoskonalenia monitoringu**

W 2010 r. jako część procesu reformy Kongres przyjął zasady rządzące organizacją jego procedur monitoringowych (Rezolucja 307 (2010)), zrewidowana w 2013 r. (Rezolucja 307 (2010) REV2).

Celem udoskonalenia jakości swojego monitoringu Kongres zdecydował:

- prowadzić bardziej regularny i systematyczny monitoring państw, które podpisały i ratyfikowały Kartę (w przybliżeniu co 5 lat) oraz wprowadzić ścisłą i jednolitą metodę wyznaczania sprawozdawców celem zapewnienia absolutnej bezstronności delegacji odpowiedzialnej za monitoring;
- uzupełnić ten proces o procedurę post-monitoringową, opartą na dialogu politycznym z władzami krajowymi, tak by wspólnie z zainteresowanym państwem wypracować najwłaściwsze rozwiązania problemów zidentyfikowanych przez delegację oraz zapewnić szybką i efektywną implementację rekomendacji poczynionych przez Kongres w „mapie drogowej” przedstawianej rządowi.



W ten sposób Kongres pomaga osiągnąć podstawowe cele Rady Europy na poziomie lokalnym i regionalnym, które mają wzmacniać demokrację w duchu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i Protokołu Dodatkowego do niej o prawie uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej.

# **Europejska Karta Samorządu Terytorialnego**

**Strasburg, 15 października 1985 roku**



## **Preambuła**

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 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 ukonstytuowane w sposób demokratyczny i korzystają z szerokiej autonomii

odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań, uzgodniły, co następuje:

## **Artykuł 1**

Strony zobowiązują się do uznania poniższych artykułów za wiążące w sposób i w zakresie przewidzianym w artykule 12 niniejszej Karty.

## **Część I**

### **Artykuł 2 – Podstawa konstytucyjna i prawna samorządu terytorialnego**

Zasada samorządności terytorialnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji.

### **Artykuł 3 – Koncepcja samorządu terytorialnego**

1. Samorząd terytorialny 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.

## **Artykuł 4 – Zakres działania samorządu terytorialnego**

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 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.

### **Artykuł 5 – Ochrona granic społeczności lokalnych**

Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala.

### **Artykuł 6 – Dostosowanie struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych**

1. Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie.
2. Status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego.

### **Artykuł 7 – Warunki wykonywania uprawnień na szczeblu lokalnym**

1. Status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu.
2. Status ten powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z

wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne.

3. Funkcje lub działania nie dające się pogodzić z mandatem przedstawiciela wybranego do władz lokalnych mogą być określone jedynie przez ustawę lub wynikać z podstawowych zasad prawnych.

## **Artykuł 8 – Kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych**

1. Wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie.

2. Wszelka kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. Kontrola administracyjna może jednakże obejmować kontrolę celowości realizowaną przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane.

3. Kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.



## **Artykuł 9 – Zasady finansowe społeczności lokalnych**

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

### **Artykuł 10 – Prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się**

1. Wykonując swoje uprawnienia, społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi - w granicach określonych prawem - w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania.

2. Prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie.

3. Społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem.

## **Artykuł 11 – Prawna ochrona samorządu terytorialnego**

Spółeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

## **Część II – Przepisy różne**

### **Artykuł 12 – Zobowiązania**

1. 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.

2. Każde umawiające się państwo, w chwili składania dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia, powiadamia Sekretarza Generalnego Rady Europy o wybranych ustępach, zgodnie z przepisem ustępu 1 niniejszego artykułu.

3. Każda ze Stron może w jakimkolwiek późniejszym terminie powiadomić Sekretarza Generalnego, iż uznaje za wiążący każdy z pozostałych ustępów niniejszej Karty, którego dotychczas jeszcze nie przyjęła, zgodnie z przepisem ustępu 1 niniejszego artykułu. Te późniejsze zobowiązania będą uznane za integralną część ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia Strony składającej powiadomienie i będą miały ten sam skutek począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia otrzymania powiadomienia przez Sekretarza Generalnego.

### **Artykuł 13 – Społeczności, do których Karta ma zastosowanie**

Zasady samorządności terytorialnej zawarte w niniejszej Karcie mają zastosowanie do wszystkich kategorii społeczności lokalnych istniejących na terytorium Strony. Jednakże każda ze Stron może – w momencie składania dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia – wskazać te kategorie społeczności lokalnych lub regionalnych, do których zamierza ograniczyć stosowanie niniejszej Karty, lub te, do których Karta nie będzie miała zastosowania. Strona może również włączyć inne kategorie społeczności lokalnych lub regionalnych do zakresu stosowania Karty w drodze późniejszego powiadomienia o tym Sekretarza Generalnego Rady Europy.

### **Artykuł 14 – Przekazywanie informacji**

Każda Strona przekazuje Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wszelkie informacje dotyczące przepisów prawnych oraz innych rozwiązań, które zostały zastosowane w celu dostosowania się do postanowień niniejszej Karty.

## **Część III**

### **Artykuł 15 – Podpisanie, ratyfikacja, wejście w życie**

1. Niniejsza Karta jest otwarta do podpisu dla państw członkowskich Rady Europy. Podlega ratyfikacji, przyjęciu lub zatwierdzeniu. Dokument ratyfikacyjny, przyjęcia lub zatwierdzenia zostanie zdeponowany u Sekretarza Generalnego Rady Europy.
2. Niniejsza Karta wejdzie w życie w pierwszym dniu miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia wyrażenia zgody na związanie się Kartą przez cztery państwa członkowskie Rady Europy, zgodnie z przepisem poprzedniego ustępu.
3. W stosunku do każdego państwa członkowskiego, które wyrazi w późniejszym terminie zgodę na związanie się Kartą, wejdzie ona w życie w pierwszym dniu miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia.

### **Artykuł 16 – Klauzula terytorialna**

1. Każde państwo może przy podpisywaniu albo w momencie składania dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia określić terytorium lub terytoria, na których Karta będzie stosowana.
2. Każde państwo może w jakimkolwiek późniejszym terminie, w drodze oświadczenia skierowanego do Sekretarza Generalnego Rady Europy, rozszerzyć stosowanie niniejszej Karty na każde inne terytorium wskazane w tym oświadczeniu. W stosunku do tego terytorium Karta wejdzie w życie

pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia otrzymania oświadczenia przez Sekretarza Generalnego.

3. Każde oświadczenie sporządzone na podstawie przepisów dwóch poprzednich ustępów może być wycofane odnośnie do każdego terytorium wskazanego w tym oświadczeniu, w drodze powiadomienia skierowanego do Sekretarza Generalnego. Wycofanie to nabierze mocy pierwszego dnia następującego po upływie sześciu miesięcy od dnia otrzymania powiadomienia przez Sekretarza Generalnego.

## **Artykuł 17 – Wypowiedzenie**

1. Żadne państwo nie może wypowiedzieć niniejszej Karty przed upływem pięciu lat od dnia wejścia dla niego w życie niniejszej Karty. Sekretarz Generalny Rady Europy zostanie powiadomiony o wypowiedzeniu z sześciomiesięcznym wyprzedzeniem. Wypowiedzenie takie nie wpływa na ważność Karty w stosunku do innych Stron, pod warunkiem że ich liczba nie będzie mniejsza niż cztery.

2. Każda Strona może zgodnie z przepisami zawartymi w poprzednim ustępie wypowiedzieć każdy z przyjętych ustępów części I Karty, pod warunkiem że liczba i kategoria ustępów, do których przestrzegania Strona będzie zobowiązana, są zgodne z przepisem artykułu 12 ustęp 1. W stosunku do każdej Strony, która w wyniku wypowiedzenia któregoś ustępu nie zastosuje się do przepisu artykułu 12 ustęp 1, przyjmuje się, że Strona ta wypowiedziała także Kartę.

## **Artykuł 18 – Notyfikacje**

Sekretarz Generalny Rady Europy powiadamia państwa członkowskie Rady o następujących faktach:

- a. każdym podpisaniu Karty;
- b. złożeniu każdego dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia;
- c. każdej dacie wejścia w życie niniejszej Karty, zgodnie z artykułem 15;
- d. każdym powiadomieniem otrzymanym w związku z zastosowaniem przepisów artykułu 12 ustępy 2 i 3;
- e. każdym powiadomieniem otrzymanym w związku z zastosowaniem przepisów artykułu 13;
- f. każdej innej czynności, powiadomieniu lub informacji, które mają związek z niniejszą Kartą.

Na dowód czego niżej podpisani, właściwie do tego upoważnieni, podpisali niniejszą Kartę.

Sporządzono w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. w językach angielskim i francuskim, przy czym obydwa teksty mają jednakową moc, w jednym egzemplarzu, który zostanie złożony w archiwum Rady Europy. Sekretarz Generalny Rady Europy przekaze uwierzytelnione kopie wszystkim państwom członkowskim Rady Europy.

**Protokół Dodatkowy do Europejskiej  
Karty Samorządu Lokalnego dotyczący  
prawa do uczestniczenia w sprawach  
władzy lokalnej**

**Utrecht, 16.XI.2009**





## **Preambuła**

Państwa członkowskie Rady Europy, sygnatariusze niniejszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (zwanej dalej: „Kartą”, ETS No.122),

Zważywszy, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności pomiędzy jej członkami w celu zabezpieczenia i realizacji ideałów i zasad, które są ich wspólnym dziedzictwem;

Zważywszy, że prawo do uczestniczenia w prowadzeniu spraw publicznych jest jednym z demokratycznych zasad podzielanych przez wszystkie Państwa członkowskie Rady Europy;

Zważywszy, że rozwój Państw członkowskich pokazał przeważające znaczenie tej zasady dla samorządu lokalnego;

Zważywszy, że byłoby właściwe uzupełnienie Karty przepisami gwarantującymi prawo do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej;

Mając na uwadze Konwencję Rady Europy o dostępie do oficjalnych dokumentów, przyjętą przez Komitet Ministrów w dniu 27 listopada 2008 r.;

Mając na uwadze również Deklarację i Plan Działania przyjęte na 3. Szczycie Głów Państw i Rządów Rady Europy (Warszawa, 16 - 17 maja 2005 r.),

Postanowiły, co następuje:

## **Artykuł 1 – Prawo do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej**

1. Państwa Strony zapewnią każdemu znajdującemu się w ich jurysdykcji prawo do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej.

2. Prawo do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej oznacza prawo do dochodzenia prawa do decydowania o wykonywaniu lub wpływania na wykonywanie praw i obowiązków przez władzę lokalną.

3. Prawo ma przewidywać środki ułatwiające wykonywanie tego uprawnienia. Bez niesprawiedliwej dyskryminacji jakiegokolwiek osoby, czy grupy, prawo może przewidywać szczególne środki dotyczące różnych okoliczności, czy kategorii osób. Zgodnie ze zobowiązaniami konstytucyjnymi i/ lub międzynarodowymi strony, prawo może w szczególności przewidywać środki wyraźnie ograniczone do wyborców.

4.1. Każda Strona uzna mocą swych przepisów prawo swoich obywateli do uczestniczenia, jako wyborcy lub kandydaci, w wyborach na członków rady lub zgromadzenia władzy lokalnej w miejscu ich zamieszkania.

4.2. Prawo uzna także uprawnienie innych osób do takiego uczestniczenia, jeśli Strona zgodnie ze swoim porządkiem konstytucyjnym tak zdecyduje lub gdy jest to zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi Strony.

5.1. Wszelkie wymogi formalne, warunki, czy ograniczenia w wykonywaniu prawa do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej będą przewidziane prawem i zgodne międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi Strony.

5.2. Prawo nałoży takie wymogi formalne, warunki, czy ograniczenia, jakie będą niezbędne dla zapewnienia, by integralność etyczna i przejrzystość wykonywania praw i obowiązków władz lokalnych nie zostały zagrożone przez wykonywanie prawa do uczestniczenia.

5.3. Wszelkie inne wymogi formalne, warunki, czy ograniczenia muszą być niezbędne do działania efektywnej politycznej demokracji, do utrzymania bezpieczeństwa publicznego w demokratycznym społeczeństwie, czy też dla do wypełnienia wymogów wynikających z międzynarodowych zobowiązań prawnych Strony.

## **Artykuł 2 – Środki implementacji prawa do uczestniczenia**

1. Strony podejmą wszelkie niezbędne środki by prawo do uczestniczenia w sprawach władz lokalnych było skuteczne.
2. Te środki wykonywania prawa do uczestniczenia będą obejmować:
  - i. umocowanie władz lokalnych do umożliwienia, promowania i ułatwiania wykonywania prawa do uczestniczenia ustanowionego w niniejszym Protokole;
  - ii. zabezpieczenie stworzenia:
    - a. procedur angażujących ludzi, które mogą obejmować konsultacje, lokalne referenda i petycje oraz jeśli władza lokalna obejmuje wielu mieszkańców i/lub pokrywa geograficznie duży obszar, środki angażujące ludzi na bliskim im poziomie;

- b. procedur dostępu, zgodnie z porządkiem konstytucyjnym Strony i jej międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi, do oficjalnych dokumentów posiadanych przez władze lokalne;
  - c. środków odpowiadających potrzebom kategorii osób borykających się ze szczególnymi przeszkodami w uczestniczeniu; i
  - d. mechanizmów i procedur zajmowania się skargami i odpowiadania na nie oraz na sugestie dotyczące funkcjonowania władz lokalnych i lokalnych służb publicznych;
- iii. zachęcanie do korzystania z technologii informatycznych i komunikacyjnych w celu promowania i wykonywania prawa do uczestniczenia ustanowionego w niniejszym Protokole.
3. Te procedury, środki i mechanizmy mogą być różne dla różnych kategorii władz lokalnych, uwzględniając ich rozmiar i kompetencje.
4. W procesach planowania i decydowania w kwestiach dotyczących środków, jakie należy podjąć w celu wykonywania prawa do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej, władze lokalne powinny być konsultowane jak dalece to możliwe we właściwym czasie i we właściwy sposób.

### **Artykuł 3 – Władze, do których Protokół ma zastosowanie**

Niniejszy Protokół ma zastosowanie do wszystkich kategorii władz lokalnych istniejących na terytorium Strony. Jednakże każde państwo może, w momencie składania swojego

instrumentu ratyfikacji, akceptacji lub aprobaty, określić kategorie władz lokalnych lub regionalnych, do których chce ograniczyć zakres stosowania Protokołu lub które chce wyłączyć z tego zakresu. Może także włączyć dalsze kategorie władz lokalnych, czy regionalnych w zakres stosowania Protokołu przez kolejne notyfikacje skierowane do Sekretarza Generalnego Rady Europy.

#### **Artykuł 4 – Zastosowanie terytorialne**

1. Każde Państwo może w czasie podpisywania Protokołu lub składania instrumentu ratyfikacji, akceptacji lub aprobaty, określić terytorium lub terytoria, do których Protokół będzie mieć zastosowanie.
2. Każda Strona może w jakimkolwiek późniejszym terminie, przez deklarację skierowaną do Sekretarza Generalnego Rady Europy, rozszerzyć zastosowanie niniejszego Protokołu na każde inne terytorium określone w deklaracji. Względem takiego terytorium Protokół wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po wygaśnięciu trzymiesięcznego terminu od daty otrzymania takiej deklaracji przez Sekretarza Generalnego.
3. Jakakolwiek deklaracja złożona na podstawie dwóch poprzedzających paragrafów może, względem jakiegokolwiek terytorium określonego w takiej deklaracji, zostać wycofana przez notyfikację skierowaną do Sekretarza Generalnego Rady Europy. Wycofanie staje się skuteczne pierwszego dnia miesiąca następującego po wygaśnięciu sześciomiesięcznego terminu od daty otrzymania takiej deklaracji przez Sekretarza Generalnego.

## **Artykuł 5 – Podpisanie i wejście w życie**

1. Niniejszy Protokół będzie otwarty do podpisu dla Państw członkowskich Rady Europy będących sygnatariuszami Karty. Jest on przedmiotem ratyfikacji, akceptacji lub aprobaty. Państwo członkowskie Rady Europy nie może ratyfikować, akceptować lub aprobować niniejszego Protokołu dopóki, jednocześnie lub uprzednio nie ratyfikuje, akceptuje lub aprobuje Karty. Instrumenty ratyfikacji, akceptacji lub aprobaty zostaną złożone u Sekretarza Generalnego Rady Europy.

2. Niniejszy Protokół wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po wygaśnięciu trzymiesięcznego terminu od daty, w której osiem Państw członkowskich Rady Europy wyraziło swoją zgodę na związanie się niniejszym Protokołem zgodnie z przepisami paragrafu 1.

3. W odniesieniu do jakiegokolwiek Państwa członkowskiego, które później wyrazi swoją zgodę na związanie się nim, niniejszy Protokół wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po wygaśnięciu trzymiesięcznego terminu od daty złożenia instrumentu ratyfikacji, akceptacji lub aprobaty.

## **Artykuł 6 – Wypowiedzenie**

1. Każda Strona może w każdym czasie wypowiedzieć niniejszy Protokół przez notyfikację skierowaną do Sekretarza Generalnego Rady Europy.

2. Takie wypowiedzenie jest skuteczne pierwszego dnia miesiąca następującego po wygaśnięciu sześciomiesięcznego terminu od daty otrzymania takiej notyfikacji przez Sekretarza Generalnego.

## **Artykuł 7 – Notyfikacje**

Sekretarz Generalny Rady Europy notyfikuje Państwom członkowskim Rady Europy o:

- a. każdym podpisaniu;
- b. złożeniu każdego instrumentu ratyfikacji, akceptacji lub aprobaty;
- c. każdej dacie wejścia w życie niniejszego Protokołu zgodnie z Artykułem 5;
- d. każdej notyfikacji otrzymanej zgodnie z Artykułem 3;
- e. jakimkolwiek innym akcie, notyfikacji, czy komunikacji mających związek z niniejszym Protokołem.

Na świadectwo czego niżej podpisani, będąc do tego należycie uprawnionymi, podpisali niniejszy Protokół.

Sporządzono w Utrechcie, w dniu 16 listopada 2009 r., w językach: angielskim i francuskim, oba teksty jednakowo autentyczne, w jednym egzemplarzu, który zostanie złożony w archiwach Rady Europy. Sekretarz Generalny Rady Europy prześle poświadczone kopie do każdego Państwa członkowskiego Rady Europy.





# **Europejska Karta Samorządu Lokalnego**

**Umowy i raporty**



I. Europejska Karta Samorządu Lokalnego została stworzona w Radzie Europy przez komitet ekspertów rządowych pod auspicjami Komitetu Sterującego do spraw Regionalnych i Miejskich na podstawie projektu przedłożonego przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Karta została otwarta do podpisu, jako Konwencja dla państw członkowskich Rady Europy w dniu 15 października 1985 r.

Niniejsza publikacja zawiera tekst raportu wyjaśniającego przygotowanego w oparciu o dyskusje prowadzone przez komitet i przedłożonego Komitetowi Ministrów Rady Europy. Raport ten nie stanowi instrumentu zawierającego autorytatywną interpretację tekstu Karty, chociaż może ułatwić zrozumienie jej przepisów.

III. Tekst Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego również został odtworzony w niniejszej publikacji.

# Raport wyjaśniający

## A. Geneza Karty

Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowi podsumowanie serii inicjatyw i wieloletniej debaty w Radzie Europy.

Ochrona i wzmocnienie lokalnej autonomii w Europie przez dokument wyjaśniający zasady, pod którymi podpisują się wszystkie demokratyczne państwa Europy to od dawna ambicja kręgów rządów lokalnych. Ponadto na wczesnym etapie uznano, że taki tekst powinien mieć na celu zagwarantowanie przynależności tych, o których działania w pierwszym rzędzie chodzi w każdej sprawie obrony lokalnej autonomii, a mianowicie rządów.

Rada Europy, jako strażnik praw człowieka i stronnik zasad demokratycznego rządzenia stanowiła oczywiste ramy dla zaprojektowania i przyjęcia takiego instrumentu, również dlatego, iż dawno temu, w 1957 r. wykazała się uznaniem wagi władz lokalnych przez ustanowienie dla nich przedstawiciela na szczeblu europejskim, którym od tego czasu stała się Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (KWLRE).<sup>1</sup>

To właśnie KWLRE w swojej Rezolucji 64 (1968) zaproponowała Deklarację Zasad Autonomii Lokalnej i wezwała Komitet Ministrów Rady Europy do jej przyjęcia. Inicjatywa ta została poparta przez Zgromadzenie Konsultatywne, które w swoim Zaleceniu 615 (1970) przedstawiło Komitetowi Ministrów tekst

---

1. 14 stycznia 1994 r. Stała Konferencja została przekształcona w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (KWLRE), w dowód uznania jej politycznego znaczenia.

oparty na tekście KWLRE i opracowany wspólnie przez te dwa ciała. Jednakże zaproponowana deklaracja była zbyt ogólna i miała zbyt szeroki zakres, by można było na jej podstawie wszcząć jakiegokolwiek mocne działania.

Dlatego też nowa inicjatywa KWLRE w 1981 r. została oparta o bardziej elastyczne podejście. Jednakże przyjęto podgląd, iż sama niewiążąca deklaracja zasad nie może oddawać wagi autonomii lokalnej, ani charakteru zagrożeń na jakie jest ona narażona. Należy raczej zwrócić się do rządów, by zaangażowały się w wiążące zobowiązania. Z powodu różnic pomiędzy dyspozycjami konstytucyjnymi i tradycjami administracyjnymi należało zastosować niezbędną dozę elastyczności, ale nie przez przesadne osłabienie wymogów nowych instrumentów, a przez danie rządów do pewnego stopnia możliwości wyboru takich przepisów, które same uznałyby za wiążące.

Logicznym efektem takiego podejścia było przedłożenie Komitetowi Ministrów w Rezolucji KWLRE 126 (1981) projektu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z prośbą o jej przyjęcie w formie Konwencji Europejskiej.

Komitet Ministrów zdecydował o przekazaniu propozycji KWLRE do Komitetu Sterującego do spraw Regionalnych i Miejskich (KSRM) z opinią, iż należy ją przedyskutować podczas 5. Konferencji Europejskich Ministrów odpowiedzialnych za rządy lokalne (Lugano, 5-7 października 1982 r.). W swoich konkluzjach zaprezentowanych w Lugano ministrowie:

„...uważają, że ten projekt karty stanowi ważny krok w kierunku zdefiniowania zasad lokalnej autonomii, jednocześnie zauważając zastrzeżenia niektórych ministrów dotyczące potrzeby przyjmowania karty w formie wiążącej konwencji i niektórych aspektów zawartości karty;

zwracają się do Komitetu Ministrów Rady Europy, by poinstruował Komitet Sterujący do spraw Regionalnych i Miejskich (KSRM), kontaktując się z Konferencją Władz Lokalnych i Regionalnych Europy by dokonały niezbędnych zmian w projekcie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zgodnie z komentarzami dotyczącymi formy i treści wyrażonymi w trakcie konferencji, tak by mógł on zostać im przedłożony w czasie następczej konferencji...”

Komitet Ministrów poinstruował KSRM, który niezwłocznie dokonał rewizji projektu karty. Zgodnie z konkluzjami Konferencji w Lugano przedstawiciele KWLRE uczestniczyli w dyskusjach.

Tekst projektu karty zrewidowany przez KSRM został ostatecznie przedłożony podczas 6. Konferencji Europejskich Ministrów odpowiedzialnych za rządy lokalne, którzy spotkali się w Rzymie, w dniach 6 - 8 listopada 1984 r. Po sprawdzeniu tekstu ministrowie wyrazili swoją jednomyślną zgodę na zawarte w nim zasady. Jeśli chodzi o formę prawną, jaką miałyby przyjąć karta, większość ministrów opowiedziała się za konwencją.

W świetle opinii Zgromadzenia Konsultatywnego i Rzymskiej Konferencji Ministerialnej Komitet Ministrów przyjął Europejską Kartę Samorządu Lokalnego w formie konwencji w czerwcu 1985 r. Uznając fakt, iż inicjatywa stworzenia Karty wyszła od Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, zdecydowano, iż konwencja zostanie otwarta do podpisu w dniu 15 października 1985 r. z okazji 20. Sesji Plenarnej KWLRE.

## **B. Uwagi ogólne**

Celem Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jest stworzenie brakujących wspólnych europejskich standardów oceny

i zabezpieczenia praw władz lokalnych, które są najbliżej obywatela i dania mu okazji do skutecznego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji wpływających na jego codzienne środowisko.

Karta zobowiązuje strony do stosowania podstawowych zasad gwarantujących niezależność polityczną, administracyjną i finansową władz lokalnych. Stanowi zatem demonstrację na poziomie europejskim politycznej woli nadania znaczenia na każdym szczeblu administracji terytorialnej zasadom bronionym przez Radę Europy od zarania jej powstania, która uważa, że jej rolą jest utrzymywanie europejskiego sumienia demokratycznego i obrona praw człowieka w szerokim znaczeniu. W istocie, uosabia ona przeświadczenie, że stopień samorządności, jakim cieszą się władze lokalne może być uznany za probierz rzeczywistej demokracji.

Karta dzieli się na trzy części. Pierwsza część zawiera zasadnicze przepisy określające zasady lokalnej samorządności. Precyzuje potrzebę istnienia konstytucyjnych i prawnych podstaw samorządu lokalnego, definiuje koncepcję i stwarza zasady określające charakter i zakres praw władz lokalnych. Dalsze artykuły dotyczą ochrony granic władz lokalnych, zapewnienia im autonomii w kwestii swoich struktur administracyjnych i dostępu do kompetentnego personelu oraz definiują warunki sprawowania lokalnego obieralnego urzędu. Dwa ważne artykuły mają na celu ograniczenie nadzoru administracyjnego nad działalnością władz lokalnych i zapewnienie, by miały one adekwatne zasoby finansowe do dyspozycji na warunkach, które nie osłabiają ich podstawowej autonomii. Pozostałe przepisy w tej części obejmują prawo władz lokalnych do współpracy i tworzenia stowarzyszeń oraz



ochronę lokalnego samorządu przez prawo do odwołania się do środków sądowych.

Część II zawiera różnorodne przepisy związane z zakresem przedsięwzięć podejmowanych przez strony. Zgodnie z intencją zapewnienia realistycznej równowagi pomiędzy zabezpieczeniem najważniejszych zasad i elastycznością niezbędną ze względu na właściwości prawne i instytucjonalne różnych krajów członkowskich, zezwala stronom wyraźnie na wyłączenie pewnych przepisów Karty, z tych które wedle ich własnego przekonania ich wiążą. Stanowi zatem kompromis pomiędzy, z jednej strony uznaniem faktu, iż samorząd lokalny ma wpływ na organizację i strukturę państwa, co stanowi podstawowy interes rządu, a celem ochrony minimum podstawowych zasad, które każdy demokratyczny system samorządu lokalnego powinien respektować, z drugiej strony. Ponadto, zobowiązania stron mogą być sukcesywnie dokładane, kiedy tylko właściwe przeszkody zostaną usunięte.

Potencjalnie zasady samorządu lokalnego zawarte w Karcie odnoszą się do wszystkich szczebli, czy kategorii władz lokalnych w każdym państwie członkowskim i w rzeczywistości również *mutatis mutandis*, do władz terytorialnych na szczeblu regionalnym. Jednakże w szczególnych przypadkach strony mogą wyłączyć pewne kategorie władz z zakresu stosowania Karty.

Karta nie przewiduje zinstytucjonalizowanego systemu kontroli swojego stosowania wykraczającego poza adresowany do stron wymóg dostarczania wszelkich właściwych informacji dotyczących środków legislacyjnych i innych podejmowanych w celu działania zgodnego z Kartą. Rzeczywiście zwrócono

uwagę na ustanowienie międzynarodowego systemu nadzoru analogicznego do tego, jaki posiada Europejska Karta Społeczna. Jednakże wydawało się możliwe obycie się bez skomplikowanego mechanizmu nadzoru, skoro w Radzie Europy jest KWLRE z bezpośrednim dostępem do Komitetu Ministrów, który zapewniłby adekwatną polityczną kontrolę przestrzegania przez strony wymogów Karty.

Ostatnia część tekstu zawiera przepisy końcowe zgodne z tymi, które są zwykle używane w konwencjach przygotowywanych pod auspicjami Rady Europy.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego to pierwszy wielostronny instrument prawny definiujący i zabezpieczający zasady autonomii lokalnej, jednego z filarów demokracji, którego Rada Europy ma bronić i który ma rozwijać. Można mieć nadzieję, iż będzie ona stanowić znaczny wkład w ochronę i wzmocnienie wspólnych wartości europejskich.

## **C. Komentarz do postanowień Karty**

### *Preambuła*

Preambuła daje okazję do zadeklarowania podstawowych wstępnych przesłanek leżących u podstaw Karty. Są to w pierwszym rzędzie:

- istotny wkład samorządu lokalnego w demokrację, efektywną administrację i decentralizację władzy;
- ważna rola władz lokalnych w budowaniu Europy;
- potrzeba, by władze lokalne były demokratycznie ukonstytuowane i cieszyły się szeroką autonomią.

### *Artykuł 1*

Artykuł 1 wyraża ogólne zobowiązanie stron do przestrzegania zasad dotyczących samorządu lokalnego zawartych w Części I Karty (Artykuły 2-11), w zakresie określonym w Artykule 12.

### *Artykuł 2*

Ten artykuł przewiduje, iż zasada samorządu lokalnego powinna zostać zapisana w prawie.

Ze względu na wagę tej zasady, wymagane jest by została ona włączona w tekst podstawowy rządzący organizacją państwa, tj. w konstytucję. Jednakże uznano, że w tych krajach, w których procedura zmiany konstytucji wymaga wyrażenia zgody specjalnej większości ciała prawodawczego, bądź też zgody całego społeczeństwa w referendum, być może nie będzie możliwe zobowiązanie się do zapisania zasady samorządu lokalnego w konstytucji. Uznano też, że w państwach, które nie posiadają pisanej konstytucji, ale ich konstytucja jest zawarta w różnych dokumentach i źródłach, można napotkać szczególne trudności, czy nawet wykonanie zobowiązania może stać się niemożliwe.

Należy także wziąć pod uwagę fakt, iż w krajach federalnych kwestie związane z samorządem lokalnym mogą być uregulowane przez poszczególne stany federalne, a nie przez centralny rząd federalny. Dla państw federalnych niniejsza Karta nie wpływa na podział władzy pomiędzy rządem federalnym a wchodzącymi w skład federacji stanami.

### *Artykuł 3*

Niniejszy artykuł formułuje zasadnicze cechy samorządu lokalnego tak, jak powinny być rozumiane dla celów Karty.

## Paragraf 1

Pojęcie „zdolność” wyraża ideę, że legalnemu prawu do regulowania i zarządzania pewnymi publicznymi sprawami muszą towarzyszyć środki umożliwiające skuteczność takiego działania. Włączenie frazy „w granicach prawa” uznaje fakt, że to prawo i zdolność mogą zostać bliżej zdefiniowane przez prawodawstwo.

Wyrażenie „na ich własną odpowiedzialność” podkreśla, że władze lokalne nie powinny być ograniczone jedynie do działania, jako agendy wyższych władz.

Nie da się precyzyjnie zdefiniować, do regulowania i zarządzania jakimi sprawami powinny być uprawnione władze lokalne. Takie wyrażenia, jak „sprawy lokalne” i „własne sprawy” zostały odrzucone, jako zbyt mało precyzyjne i trudne do interpretacji. W różnych państwach członkowskich tradycje, które sprawy uznaje się za te zarezerwowane dla władz lokalnych znacznie się różnią. W rzeczywistości większość spraw ma zarówno lokalne jak i krajowe implikacje, a odpowiedzialność za nie może się różnić pomiędzy państwami i z czasem może być nawet dzielona pomiędzy różne szczeble rządowe. Ograniczenie władz lokalnych jedynie do spraw, które nie mają szerszych implikacji może być ryzykowne, gdyż może zepchnąć ich rolę do roli marginalnej. Z drugiej strony akceptowalne jest, że kraje chcą zarezerwować pewne funkcje, takie jak obrona narodowa, dla rządu centralnego. Intencją Karty jest, by władze lokalne miały szerszy wachlarz kompetencji, które są możliwe do wykonywania na szczeblu lokalnym. Te kompetencje są zdefiniowane w Artykule 4.

## Paragraf 2

Prawa samorządu muszą być wykonywane przez demokratycznie ukonstytuowane władze. Zasada ta jest zgodna z wagą, jaką Rada Europy przykłada do demokratycznych form rządzenia.

Zasada ta ustanawia zwykle zgromadzenie reprezentantów z podległymi mu organami wykonawczymi lub bez nich, daje też możliwość działania demokracji bezpośredniej jeżeli jest to przewidziane w prawie.

## Artykuł 4

Jak zostało wyjaśnione w komentarzu dotyczącym Artykułu 3 nie jest możliwe, ani odpowiednie próbowanie enumeratywnego, wyczerpującego wymienienia uprawnień i kompetencji, jakie powinny przynależeć do rządu lokalnego w całej Europie. Jednakże artykuł ten formułuje ogólne zasady, na których powinny się opierać zakres kompetencji oraz uprawnienia władz lokalnych.

## Paragraf 1

Ponieważ charakter zakresu kompetencji władz lokalnych ma znaczenie podstawowe dla rzeczywistości samorządu lokalnego, jest w interesie zarówno jasności, jak i pewności prawa, by te podstawowe kompetencje nie zostały im przypisane *ad hoc*, ale by były wystarczająco osadzone w prawie. Zwykle kompetencje te powinny być nadane przez konstytucję, bądź ustawę. Jednakże pomimo użycia słowa „prawo” w niniejszym paragrafie, uznaje się, że w pewnych państwach pewne delegowanie przez parlament prawa do wyznaczania określonych obowiązków, szczególnie o charakterze szczegółowym, bądź w sprawach wymagających implementacji dyrektyw Wspólnoty

Europejskiej może być wymagane z powodu skuteczności z tym, że parlament zachowuje odpowiedni zakres prawa do nadzoru nad wykonywaniem delegowanych kompetencji. Ponadto w stosunku do krajów członkowskich Wspólnoty Europejskiej ma zastosowanie wyjątek w takim zakresie, w jakim Regulacje Wspólnotowe (co ma bezpośrednio zastosowanie na podstawie Artykułu 189 Traktatu Rzymskiego) mogą przewidywać stosowanie specjalnego środka na danym szczeblu administracji.

### *Paragraf 2*

Dodatkowo oprócz kompetencji przypisanych przez prawo do poszczególnych szczebli władzy mogą się pojawić inne potrzeby lub możliwości działania organów publicznych. Jeśli te pola działania mają lokalne implikacje i nie są wyłączone z ogólnej kompetencji otrzymanej w większości państw członkowskich, ważne jest dla koncepcji władz lokalnych, jako jednostek politycznych, wykonujących swoje własne prawo do promowania ogólnego dobrobytu swoich mieszkańców, by miały one prawo do wykonywania swoich inicjatyw w tych sprawach. Generalne zasady, na podstawie których mogą działać w takich sprawach, mogą być jednakże sformułowane przez prawo. W pewnych państwach członkowskich jednakże władze lokalne muszą być zdolne do powoływania się na podstawę prawną dla swoich działań. Szeroka swoboda wykraczająca poza poszczególne kompetencje może być dana władzom lokalnym na podstawie takiego systemu, o którym mówi Artykuł 4, paragraf 2.

### *Paragraf 3*

Paragraf ten wyraża ogólną zasadę, iż wykonywanie kompetencji publicznych powinno być zdecentralizowane. Zasada ta była

wyrażana przy wielu okazjach w kontekście Rady Europy, a w szczególności w Konkluzjach Lizbońskiej Konferencji Ministrów Europejskich odpowiedzialnych za Rządy Lokalne w 1977 r. Implikuje ona to, że jeśli rozmiar, czy charakter zadań nie jest taki, że muszą być one wykonywane na większym obszarze, bądź też nie istnieją nadrzędne wymagania skuteczności, czy ekonomii, to powinny być one powierzone najbardziej lokalnemu szczeblowi rządu.

Niniejsza klauzula jednakże nie implikuje systematycznego wymogu, by decentralizować funkcje do takich władz lokalnych, które z powodu swojej natury i rozmiaru mogą wypełniać jedynie ograniczone zadania.

#### *Paragraf 4*

Niniejszy paragraf dotyczy problemu zachodzących na siebie kompetencji. W interesie jasności i dla uniknięcia jakiegokolwiek tendencji do postępującego osłabiania kompetencji, władza powinna być pełna i wyłączna. Jednakże działania uzupełniające na różnych szczeblach władzy są wymagane w pewnych polach i ważne jest, by w tych sprawach ingerencja władz centralnych lub regionalnych odbywała się w oparciu o wyraźne przepisy prawne.

#### *Paragraf 5*

Struktury administracyjne władz lokalnych i ich znajomość lokalnych warunków czynią je odpowiednimi ciałami do implementowania pewnych funkcji, natomiast ostateczna odpowiedzialność za nie przypada nadrzędnym władzom lokalnym. Jednakże ważne jest, by uciekanie się do takiej delegacji nie wkraczało nadmiernie w sferę niezależności władzy szczebla lokalnego, ta ostatnia powinna, gdy to możliwe,

móc wziąć pod uwagę lokalne uwarunkowania w wykonywaniu delegowanych kompetencji. Jednakże uznaje się, że względem pewnych funkcji, np. wydawania dokumentów tożsamości, potrzeba zunifikowanej regulacji nie pozwala na zakres lokalnej swobody.

### *Paragraf 6*

Podczas, gdy paragrafy od 1 do 5 dotyczą spraw, które podpadają pod zakres władz lokalnych, paragraf 6 dotyczy zarówno spraw podpadających pod zakres takich władz jak i spraw wykraczających poza ten zakres, ale które mają na nie szczególny wpływ. Tekst ten przewiduje, że sposób i czas konsultacji powinien być taki, by władze lokalne miały rzeczywistą możliwość do wykorzystania swojego wpływu, dopuszcza się też, że wyjątkowe okoliczności mogą spowodować pominięcie wymogu konsultacji, w szczególności w pilnych sprawach. Takie konsultacje powinny się odbywać bezpośrednio z zainteresowanymi władzami lub pośrednio przez stowarzyszenia władz, jeśli sprawa dotyczy kilku władz.

### *Artykuł 5*

Propozycje zmian granic władz lokalnych, w których połączenie z innymi władzami zachodzi w skrajnych przypadkach, mają oczywiście fundamentalne znaczenie dla władz lokalnych i obywateli, którym służą. Podczas gdy w większości krajów uznaje się za nierealne oczekiwanie, by lokalna społeczność miała prawo zawetowania takich zmian, wcześniejsze konsultacje w tych sprawach, bezpośrednio lub pośrednio są nieodzowne. Referendum to najprawdopodobniej najbardziej odpowiednia procedura dla takich konsultacji, ale w wielu krajach nie ma przepisu ustawowego, który by go wymagał. Jeżeli przepisy



ustawowe nie przewidują obowiązkowego referendum, mogą być stosowane inne formy konsultacji.

## *Artykuł 6*

### *Paragraf 1*

Tekst niniejszego paragrafu nie dotyczy ogólnej struktury władzy lokalnej i jej rady, ale raczej sposobu, w jaki są zorganizowane jej służby administracyjne. Podczas gdy przepisy centralne, czy regionalne mogą ustanawiać pewne ogólne zasady, władze lokalne powinny być zdolne do decydowania o swoich własnych strukturach administracyjnych, biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania i skuteczność administracyjną. Ograniczone szczególne wymogi prawa centralnego, czy regionalnego, dotyczące np. ustanawiania pewnych komitetów, czy tworzenia pewnych stanowisk administracyjnych są akceptowalne, ale nie powinny być rozpowszechniane, jako sztywny nakaz struktury organizacyjnej.

### *Paragraf 2*

Oprócz odpowiednich struktur zarządzających dla skuteczności i efektywności władzy lokalnej niezbędne jest, by mogła ona rekrutować i utrzymywać personel, którego jakość odpowiada kompetencjom danej władzy. Zależy to jasno w dużym stopniu od możliwości zaoferowania przez władze lokalne wystarczająco korzystnych warunków służby.

## *Artykuł 7*

Artykuł ten ma na celu zapewnienie zarówno tego, by wybrani przedstawiciele mogli wykonywać swoje funkcje bez ingerencji trzeciej strony oraz by pewne kategorie osób nie powstrzymywały się od ubiegania się o urząd z powodów

ściśle materialnych. Powody materialne obejmują odpowiednią finansową rekompensatę za koszty wynikające ze sprawowania funkcji oraz gdy to właściwe rekompensatę za stratę zarobków, w szczególności w przypadku obieralnych radnych, którzy mają wykonywać swoje obowiązki na pełny etat, wynagrodzenie i towarzyszącą mu ochronę socjalną. W duchu niniejszego artykułu, byłoby też rozsądne oczekiwać przepisu przewidującego reintegrację tych, którzy wykonywali obowiązki urzędowe na pełny etat ze zwykłym życiem zawodowym po zakończeniu sprawowania urzędu.

### *Paragraf 3*

Niniejszy paragraf przewiduje, iż pozbawienie prawa do sprawowania lokalnego wybieralnego urzędu powinno się opierać jedynie na obiektywnych kryteriach prawnych, a nie na decyzjach *ad hoc*. Oznacza to zwykle, że przypadki niezgodności z wymogami są określone w prawie. Jednakże zauważono też głęboko zakorzenione przypadki niepisanych zasad prawnych, które jak na to wyglądało, dawały odpowiednie gwarancje.

### *Artykuł 8*

Niniejszy artykuł dotyczy nadzoru nad działalnością władz lokalnych przez inne szczeble rządu. Nie dotyczy on umożliwienia jednostkom wnoszenia do sądu spraw przeciwko władzom lokalnym, ani ustanawiania i działalności *ombudsmana*, ani innego oficjalnego ciała pełniącego dochodzeniową rolę. Przepisy te ponad wszystkim odpowiadają filozofii nadzoru powiązanej zwykle z *contrôles de tutelle*, która w wielu krajach wywodzi się z długotrwałej tradycji. Uznają one zatem takie praktyki, jak wymóg wcześniejszej autoryzacji działania, czy

zatwierdzenia aktu w celu nadania mu skuteczności, prawo do anulowania decyzji władz lokalnych, kontrole księgowo, etc.

### *Paragraf 1*

Paragraf 1 przewiduje obowiązek istnienia podstawy prawnej nadzoru i dlatego też wyklucza procedury nadzoru o charakterze *ad hoc*.

### *Paragraf 2*

Nadzór administracyjny zwykle powinien się ograniczać do kwestii zgodności z prawem działania władzy lokalnej, a nie jej stosowności. Jednym szczególnym, ale nie jedynym wyjątkiem jest przypadek zadań delegowanych, kiedy to organ delegujący swoje kompetencje może chcieć sprawować pewien nadzór nad sposobem, w jaki te zadania są wykonywane. Jednakże nie powinno to skutkować powstrzymaniem władzy lokalnej od pewnej swobody co przewiduje Artykuł 4, paragraf 5.

### *Paragraf 3*

Tekst ten jest inspirowany zasadą „proporcjonalności”, zgodnie z którą organ kontrolujący, w wykonywaniu swoich prerogatyw, jest zobowiązany do używania metody, która jak najmniej wpływa na lokalną autonomię, a jednocześnie powoduje osiągnięcieżądanego rezultatu.

Ponieważ dostęp do środków sądowych przeciwko niewłaściwie wykonywanemu nadzorowi i kontroli określa Artykuł 11, precyzyjne przepisy dotyczące warunków i sposobu interwencji w szczególnych sytuacjach nie zostały uznane za niezbędne.

## Artykuł 9

Umocowanie prawne do wykonywania pewnych funkcji jest bez znaczenia, jeśli władze lokalne są pozbawione zasobów finansowych do ich prowadzenia.

### *Paragraf 1*

Niniejszy paragraf ma za zadanie zapewnić, by władze lokalne nie były pozbawione swobody w określaniu priorytetów dotyczących ich wydatków.

### *Paragraf 2*

Chodzi o zasadę, iż powinien istnieć odpowiedni związek pomiędzy zasobami finansowymi dostępnymi władzy lokalnej i zadaniami, jakie wykonuje. Relacja ta jest szczególnie silna dla funkcji, które są wyraźnie im przypisane.

### *Paragraf 3*

Wykonywanie politycznego wyboru w porównywaniu korzyści z usług świadczonych lokalnemu podatnikowi, czy użytkownikowi z kosztami jest podstawowym obowiązkiem lokalnych obieralnych przedstawicieli. Przyjęte jest, że centralne lub regionalne przepisy mogą ustanawiać ogólne ograniczenia dla prawa do opodatkowania, jakie posiadają władze lokalne, jednakże nie mogą naruszać efektywnego funkcjonowania lokalnej odpowiedzialności. [Although I translated the word „accountability” as it is in the text, I wonder whether the word „accountancy” is more suitable here]

### *Paragraf 4*

Pewne podatki, czy źródła finansowania lokalnych władz są ze swej natury, bądź też z powodów praktycznych, relatywnie

nieczułe na skutki inflacji i innych ekonomicznych czynników. Nadmierne poleganie na takich podatkach, czy źródłach może wprowadzić lokalne władze w kłopoty, ponieważ koszty świadczonych usług są pod bezpośrednim wpływem ewolucji czynników ekonomicznych. Jednakże uznaje się, że nawet w przypadkach relatywnie dynamicznych źródeł podatku może nie być automatycznego powiązania pomiędzy kosztami i ruchami zasobów.

#### *Paragraf 6*

W trakcie redystrybucji zasoby są alokowane zgodnie z określonymi kryteriami ustanowionymi przez prawo, przepisy niniejszego paragrafu będą wypełnione, jeżeli władze lokalne będą konsultowane w trakcie przygotowywania odpowiedniego prawa.

#### *Paragraf 7*

Dotacje w pakiecie, czy dotacje sektorowe są preferowane z punktu widzenia swobody działania władz lokalnych w stosunku do dotacji asygnowanych na ściśle określone projekty. Byłoby nierealistyczne oczekiwać, iż wszystkie dotacje na określone projekty zostaną zastąpione przez dotacje o charakterze ogólnym, w szczególności na większe inwestycje kapitałowe, ale nadmierne uciekanie się do takich dotacji mocno ograniczy wolność władz lokalnych do korzystania ze swej swobody w odniesieniu do określania priorytetów wydatków. Jednakże część wszystkich zasobów pochodzących z dotacji znacznie się różni pomiędzy krajami i wyższy stosunek dotacji na określone projekty w stosunku do dotacji o charakterze ogólnym może być uznany za rozsądny, jeśli dotacje, jako całość stanowią relatywnie nieznaczącą część całkowitego dochodu.

Drugie zdanie Artykułu 9, paragraf 7, ma na celu zapewnienie, by dotacja na określone cele nie umniejszała wolności władzy lokalnej w korzystaniu ze swobody w sferze jej kompetencji.

#### *Paragraf 8*

Ważne jest, by władze lokalne miały dostęp do pożyczek na inwestycje kapitałowe. Możliwe źródła takiego finansowania, które jednakże nieuchronnie zależałyby od struktury rynków kapitałowych każdego z państw, procedury i warunki dostępu do tych źródeł mogą być określone przez prawo.

#### *Artykuł 10*

##### *Paragraf 1*

Niniejszy paragraf obejmuje współpracę pomiędzy władzami lokalnymi o charakterze funkcjonalnym, mając szczególnie na względzie większą skuteczność wspólnych projektów, czy też wykonywanie zadań, które wykraczają poza możliwości jednej władzy. Taka współpraca może przyjmować formę tworzenia konsorcjów, czy federacji władz, chociaż ramy prawne tworzenia tego typu ciał mogą być określone przez prawo.

##### *Paragraf 2*

Paragraf 2 dotyczy stowarzyszeń, których cele są bardziej ogólne niż funkcjonalne powody paragrafu 1 i które zwykle mają na celu reprezentowanie wszystkich władz lokalnych określonego rodzaju lub rodzajów na poziomie regionalnym lub krajowym. Prawo przynależności do stowarzyszenia tego rodzaju jednakże nie implikuje uznania przez rząd centralny jakiegokolwiek indywidualnego stowarzyszenia za ważnego partnera.

W Radzie Europy zwykle prawo do przynależności do stowarzyszeń na szczeblu krajowym powinno towarzyszyć równoległe prawo do przynależności do stowarzyszeń międzynarodowych, z których wiele aktywnie działa na rzecz promocji jedności europejskiej zgodnie z celami określonymi w statucie Rady Europy.

Jednakże, Artykuł 10.2 zostawia poszczególnym krajom członkowskim wybór środków, prawnych lub innych, za pomocą których zasada staje się skuteczna.

### *Paragraf 3*

Bezpośrednia współpraca z indywidualnymi władzami lokalnymi z innych krajów powinna być również dozwolona, chociaż sposób takiej współpracy powinien szanować takie zasady prawne, które istnieją w każdym kraju i odbywać się w ramach kompetencji zainteresowanych władz.

Przepisy Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej pomiędzy wspólnotami lub władzami terytorialnymi (21 maja 1980 r., ETS No. 106) mają szczególnie zastosowanie w tym względzie, chociaż niektóre formy współpracy nie muszą być ograniczone do współpracy w obszarach granicznych.

### *Artykuł 11*

Odwołanie się do środka sądowego oznacza dostęp władzy lokalnej do:

- a. odpowiednio ustanowionego sądu lub
- b. równorzędnego, niezależnego ciała ustawowego mającego kompetencję do orzekania i odpowiednio do doradzania w kwestii orzeczenia o zgodności z pra-

wem, w stosunku do jakiegokolwiek działania, zaniechania, decyzji, czy innego aktu administracyjnego.

W jednym z krajów zauważono pewien przykład, gdzie choć decyzje administracyjne nie są przedmiotem zwykłego odwołania do sądu, możliwe jest zastosowanie środka nadzwyczajnego, zwanego wnioskiem o wznowienie postępowania. Ten środek sądowy, który jest dostępny, jeśli decyzja została oparta na oczywistym niewłaściwym zastosowaniu prawa, jest zgodny z wymogami niniejszego artykułu.

### *Artykuł 12*

Redakcja zasad samorządu lokalnego zawarta w Części I Karty stara się pogodzić szeroką różnorodność systemów prawnych i struktur rządów lokalnych istniejących w państwach członkowskich Rady Europy. Niemniej jednak, uznaje się, że poszczególne rządy mogą nadal napotykać na konstytucyjne lub praktyczne przeszkody w podpisaniu się pod poszczególnymi przepisami Karty.

Zatem niniejszy artykuł przyjmuje system „obowiązkowego trzonu” utworzony najpierw przez Europejską Kartę Społeczną, polegającego na tym, że Strony Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego są zobowiązane do podpisania co najmniej dwudziestu z trzydziestu paragrafów Części I Karty, w tym co najmniej dziesięciu z czternastu podstawowych zasad. Jednakże, ponieważ ostatecznym celem pozostaje zgodność z wszystkimi zasadami Karty, Strony mają możliwość do dodawania własnych zobowiązań jeśli i kiedy to tylko możliwe.

### *Artykuł 13*

Zasadniczo wymogi ustanowione w Części I Karty odnoszą się do wszystkich kategorii i szczebli władz lokalnych w każdym



państwie członkowskim. Potencjalnie mają też zastosowanie do władz regionalnych, jeśli takie istnieją. Jednakże szczególna forma prawna, czy status konstytucyjny pewnych regionów (w szczególności federacyjnych państw członkowskich) mogą przesądzać o tym, że będą wobec nich obowiązywały te same przepisy, które obowiązują władze lokalne. Ponadto w jednym, czy dwóch państwach członkowskich istnieje kategoria władz lokalnych, które z powodu swoich małych rozmiarów mają jedynie niewielkie lub konsultatywne funkcje. Biorąc pod uwagę takie wyjątkowe przypadki Artykuł 13 zezwala Stronom na wyłączenie pewnych kategorii władz z zakresu stosowania Karty.

#### *Artykuł 14*

Niniejszy Artykuł ma na celu ułatwienie monitorowania stosowania Karty przez poszczególne Strony poprzez stworzenie obowiązku dla tych ostatnich dostarczania odpowiednich informacji do Sekretarza Generalnego Rady Europy. Zwłaszcza w sytuacji braku specjalnego ciała odpowiedzialnego za nadzór nad stosowaniem Karty szczególnie ważne jest, by Sekretarz Generalny miał dostęp do informacji dotyczących wszelkich zmian prawa, czy innych środków, które mają znaczący wpływ na lokalną autonomię zdefiniowaną w Karcie.

#### *Artykuły od 15 do 18*

Przepisy końcowe zawarte w Artykułach od 15 do 18 są oparte na modelowych przepisach końcowych dla konwencji i porozumień zawieranych w Radzie Europy.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest pierwszym międzynarodowym traktatem, który gwarantuje prawa jednostek samorządu terytorialnego i ich wybranych władz. Została otwarta do podpisu dla państw członkowskich Rady Europy w październiku 1985 r. i weszła w życie 1 września 1988 r. Dnia 16 listopada 2009 r. przyjęto Protokół Dodatkowy o prawie udziału w sprawach leżących w gestii władz lokalnych w celu uzupełnienia tekstu Karty; wszedł on w życie 1 czerwca 2012 r. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych zapewnia by przestrzegane były zasady Karty w tych państwach Rady Europy, które podpisały i ratyfikowały Kartę i jej protokół dodatkowy.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Rada Europy to wiodąca na kontynencie organizacja praw człowieka. Ma 47 państw członkowskich, w tym 28 członków Unii Europejskiej. Wszystkie państwa członkowskie Rady Europy przystąpiły do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, traktatu stworzonego po to, by chronić prawa człowieka, demokrację i rządy prawa. Europejski Trybunał Praw Człowieka nadzoruje implementację Konwencji w państwach członkowskich.