

STANISŁAW ZAKROCZYMSKI^a

EUROPEJSKA KARTA SAMORZĄDU LOKALNEGO W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE JURISPRUDENCE OF POLISH ADMINISTRATIVE COURTS

The aim of the article is to identify strategies behind the application of the provisions of the European Charter of Local Self-Government in jurisprudence. The article comprehensively describes the application of the Charter's provisions in the judgments of the Polish administrative courts. The study draws on classic dogmatic methods as well as the achievements of Empirical Legal Studies. For the first time, quantitative methods were used to study this issue. The results of the research indicate a qualitatively significant presence of the Charter in the jurisprudence of administrative courts, which is limited in terms of quantity, however. In recent years there has been a certain increase in the number of judgments referring to the provisions of the Charter. Courts more often refer to this act *ex officio*. On the other hand, the frequency of citizens referring to the Charter in disputes with local authorities is decreasing. Furthermore, the view that the Charter lacks a normative character is less commonly expressed than was the case in the past. However, there are still far-reaching discrepancies in the jurisprudence regarding the scope of application and understanding of individual provisions of the Charter, as exemplified by the cases concerning the obligation to consult local government residents (Article 4 of the Charter) and the statutory independence of local government (Article 6). Particular attention should be paid to the growing number of cases in which the courts refer to the principle of proportionality of supervision enshrined in Article 8 sec. 3 of the Charter, not expressed explicitly in Polish legislation, and the importance of the principle of judicial protection of local government units expressed in Article 11.

Keywords: European Charter of Local Self-Government; local government units; supervision over local self-government; principle of proportionality

Celem artykułu jest zidentyfikowanie strategii powoływania się na przepisy Europejskiej karty samorządu lokalnego (EKSL) w wyrokach sądowych. Artykuł kompleksowo opisuje stosowanie przepisów EKSL w orzecznictwie sądów administracyjnych. W badaniu odwołano się do klasycznych metod dogmatycznych, jak i dorobku *empirical legal studies*. Po raz pierwszy przy badaniu tego zagadnienia posłużono się metodami ilościowymi. Wyniki badań wskazują na istotną jakościowo, choć ograniczoną ilościowo obecność EKSL w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Zwraca uwagę, że w ostatnich latach nastąpił pewien wzrost liczby orzeczeń z odwołaniami do jej przepisów. Częściej też sądy powołują się na ten akt *ex officio*. Rośnie zwłaszcza liczba spraw, w których sądy, odwołując się do EKSL, przyznają rację organom jednostek samorządu terytorialnego (JST) w sporach z organami nadzoru. Maleje z kolei częstotliwość odwoływania się do Karty przez obywateli w sporach

^a University of Warsaw, Poland / Uniwersytet Warszawski, Polska
s.zakroczymski@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6221-9521>

z władzami lokalnymi. Nie pojawiają się już również istotne dawniej głosy o braku normatywnego charakteru Karty. Wciąż jednak w orzecznictwie dają się zauważyć daleko idące rozbieżności odnośnie do zakresu zastosowania oraz rozumienia poszczególnych przepisów Karty, czego przykładem są sprawy dotyczące obowiązku konsultowania mieszkańców JST (art. 4 EKSL) oraz samodzielności statutowej samorządu lokalnego (art. 6). Szczególną uwagę zwraca rosnąca liczba spraw, w których sądy odwołują się do zasady proporcjonalności nadzoru statuowanej w art. 8 ust. 3 EKSL, niewyraźnej *explicitie* w polskim ustawodawstwie. Rośnie również znaczenie zasady ochrony sądowej JST wyrażonej w art. 11.

Słowa kluczowe: Europejska karta samorządu lokalnego; jednostki samorządu terytorialnego; nadzór nad samorządem terytorialnym; zasada proporcjonalności

I. WPROWADZENIE

Celem niniejszego artykułu jest zidentyfikowanie strategii powoływania się na przepisy Europejskiej karty samorządu lokalnego¹ w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i funkcji, jakie w pełni w nim odwołania do przepisów Karty. Inspiracją i punktem odniesienia do przeprowadzania badań był tekst Leona Kieresa opublikowany na łamach „Ruchu Ekonomicznego, Prawniczego i Socjologicznego” w 2015 r. dotyczący praktyki stosowania Karty w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego². Autor poddał w nim wnikliwej analizie podejście TK do postanowień Karty, wskazując, że sąd ten wielokrotnie odwoływał się do zasad wynikających z niej, jednocześnie „nie nadając im przesadzającego znaczenia”, wobec faktu, że większość norm zawartych w Karcie jest zgodna z unormowaniami konstytucyjnymi³.

Stosowanie EKSL w orzecznictwie sądów administracyjnych wydaje się doniosłe z dwóch przyczyn. Po pierwsze, istotny jest kontekst ustrojowy. Są to organy władzy sądowniczej, które pełnią szczególną rolę w systemie sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, jako konstytucyjnie powołane do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami administracji rządowej i samorządowej⁴ oraz do orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego⁵. Fundamentalne znaczenie ma przyznanie im przez ustawodawcę uprawnienia do rozstrzygania skarg na akty nadzoru nad organami jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz skarg organów nadzoru na akty JST⁶. O znaczeniu i ograniczeniach legitymacji JST

¹ Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 60, sprostowanie: Dz. U. 2006, Nr 154, poz. 1107 (dalej jako: „EKSL” lub „Karta”).

² Kieres (2015).

³ Kieres (2015): 98.

⁴ Art. 166 ust. 3 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

⁵ Art. 184 Konstytucji RP.

⁶ Art. 92–94 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022, poz. 559, 583, 1005, 1079, 1561; dalej jako: u.s.g.), art. 80–82 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2022, poz. 1526), art. 82–83 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2022, poz. 547, 583).

do występowania w postępowaniach sądowoadministracyjnych pisał m.in. Jan Paweł Tarno⁷.

Należy też wziąć pod uwagę okoliczności faktyczne. W ostatnich latach nastąpiły wyraźne trendy recentralizacyjne w polskim systemie administracyjnym i prawnym⁸. Jednym z ich przejawów jest istotne zwiększenie liczba aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym ze strony wojewodów, a co za tym idzie, spraw przed sądami administracyjnymi ze skarg organów JTS na takie akty. Większa jest również liczba takich procedur zakończonych powodzeniem JST⁹. Trendy te zostały zauważone również przez obserwatorów Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. W raporcie z 2019 r. zwracają uwagę na nadużywanie nadzoru wojewodów nad władzami lokalnymi oraz nieprzestrzeganie zasady proporcjonalności wynikającej z art. 8 ust. 3 EKSL¹⁰. Asumptem do szerszych refleksji w tym zakresie były także badania dotyczące praktycznego stosowania tzw. ustawy dekomunizacyjnej¹¹, z których wynika, że sądy administracyjne, powołując się na art. 11 EKSL, asertywnie stanęły w obronie dostępności drogi sądowej samorządów terytorialnych, przyznając jej pierwszeństwo nad przepisami ustawowymi¹². Należy wreszcie zwrócić uwagę na to, że swojej dotychczasowej roli nie może wypełniać w pełni TK, który znalazł się w fundamentalnym kryzysie¹³. Tym większa więc odpowiedzialność w zakresie rozproszonej kontroli hierarchicznej norm spoczywa na sądach powszechnych i administracyjnych. Wskazać należy, że analizy wykładni i stosowania Karty w orzecznictwie dokonał w 2015 r. Jacek Jaśkiewicz. Niemniej w ciągu lat, które upłynęły od tejże publikacji, zaszły istotne zmiany w zakresie położenia samorządu terytorialnego w Polsce. Dodatkowo powoływana praca prezentowała wyniki badań jakościowych (zostaną one przywołane niżej), które w niniejszym tekście uzupełnione zostaną analizą ilościową.

Te okoliczności skłaniają do skupienia uwagi na praktyce stosowania przepisów EKSL w orzecznictwie sądów administracyjnych. Badanie oparte jest z jednej strony na klasycznych metodach dogmatycznych, z drugiej – czerpie także obficie z badań empirycznych ilościowych i jakościowych, wpisując się w nurt *empirical legal studies* i próbując opisać „prawo w działaniu”¹⁴. Problematyka stosowania Karty była przedmiotem mojej niedawnej publikacji na łamach „Central European Public Administration Review”. Ujęto tam szersze dane statystyczne obejmujące również praktykę organów nadzoru nad samorządem terytorialnym, Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego¹⁵. Niektóre wątki opisywane w niniejszym tekście są rozwinięciem tematów tam poruszonych.

⁷ Tarno (2006): 14.

⁸ Zob. np. Sześciło (2019).

⁹ Sześciło (2020): 6–8.

¹⁰ Baro Riba, Mangin (2019): 35.

¹¹ Ustawa z 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki, Dz. U. 2018, poz. 1103.

¹² Zakroczymski (2022a): 45–46.

¹³ Zob. np. Pyziak-Szafnicka (2019); Sadurski (2019).

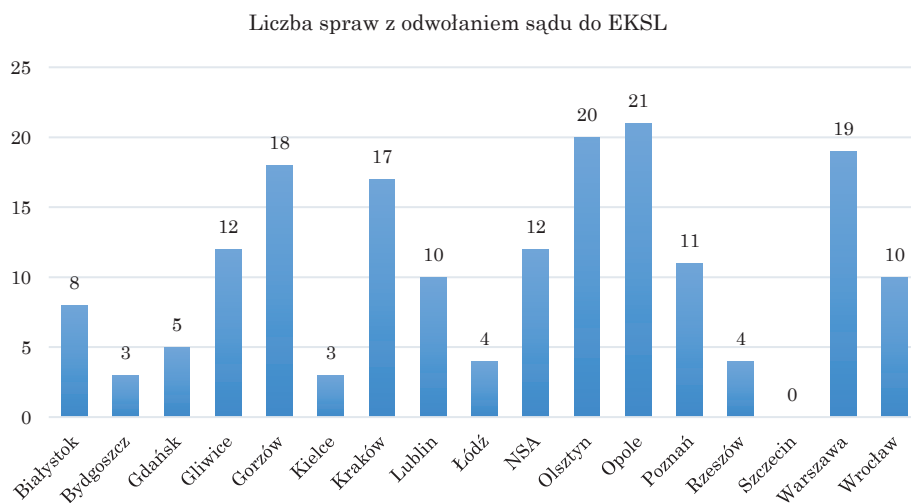
¹⁴ Leeuw, Schmeets (2016): 2.

¹⁵ Zakroczymski (2022b).

II. OGÓLNE DANE STATYSTYCZNE DOTYCZĄCE PRZYPADKÓW ZASTOSOWANIA KARTY

Badaniu poddano wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych odwołujące się do przepisów EKSL wydane w latach 2000–2022. Celem uzyskania danych dokonano przeglądu oficjalnej bazy danych sądów administracyjnych przez wpisanie w pole wyszukiwania „powołane przepisy” danych publikacyjnych EKSL¹⁶. Uzyskane w ten sposób dane skonfrontowano i uzupełniono z danymi zawartymi w wyszukiwarce komercyjnej profesjonalnej bazy Lex¹⁷.

Wykres 1



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w bazach CBOSA i Lex.

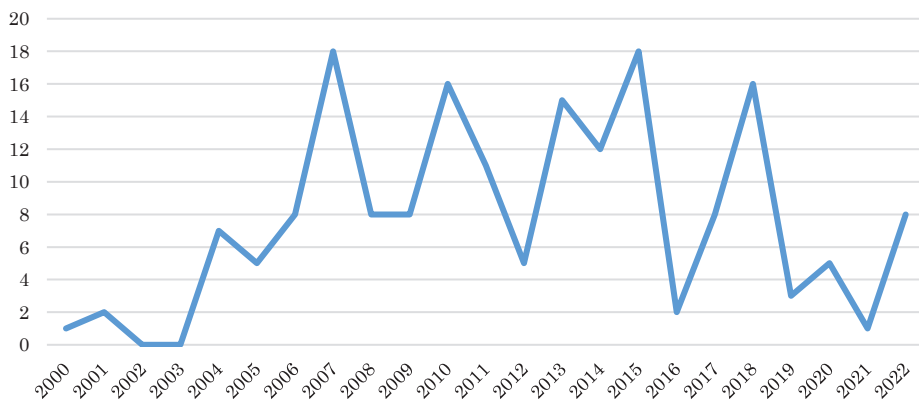
¹⁶ Zob. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

¹⁷ W ramach bazy Lex analizie poddano wszystkie wyroki WSA i NSA relewantne dla EKSL, tj. 122. Należy podkreślić, że w opracowaniu uwzględniono jedynie te orzeczenia, które zostały zaklasyfikowane jako powołujące się na przepisy EKSL w jednej z dwóch powołanych baz. Nie da się wykluczyć, że mogą funkcjonować w obrocie orzeczenia, w których sądy administracyjne powołały się na przepisy EKSL, czego nie odnotowano w żadnej z wyżej wymienionych baz danych. Należy jednak założyć, że uwzględnienie obu tych baz pozwoliło na przeanalizowanie wszystkich orzeczeń odwołujących się do EKSL w sposób istotny dla sprawy, a także na zidentyfikowanie wszystkich istotnych problemów prawnych związanych ze stosowaniem EKSL. Z tak uzyskanej listy orzeczeń wyeliminowano te, które zawierały odwołanie do EKSL jedynie w części historycznej, czyli takie, w których do Karty nie odwoływał się sąd, a jedynie jedna ze stron sporu (por. np. wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., III FSK 5060/21, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 8 stycznia 2016 r., III SA/Łd 1206/15). Nie uwzględniono także orzeczeń, w których odwołanie do EKSL zawiera się całkowicie w cytowaniu orzeczenia innego sądu (np. wyrok WSA w Szczecinie z 6 października 2011 r., II SA/Sz 711/11; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19 września 2012 r., II SA/Go 538/12).

Łączna liczba spraw, w których sądy administracyjne wydały orzeczenie merytoryczne zawierające odwołanie do EKSL, wynosi 177. Należy przy tym zaznaczyć, że sprawy, w których sądy obu instancji wydawały orzeczenia, odwołując się do EKSL, są liczone jako jedna (spraw takich było 41). Na wykresie 1 jako NSA oznaczono tylko te sprawy, w których to ten sąd jako pierwszy odwołał się do EKSL. Do Karty odwoływały się niemal wszystkie WSA, choć z różną intensywnością. Jednocześnie w przypadku żadnego z nich nie można mówić o stałym i regularnym odwoływaniu się do Karty w orzecznictwie. Warto podkreślić, że w przypadku dwóch sądów, które wydały co najmniej 20 takich orzeczeń, większość z nich została wydana w ramach serii niemal identycznych wyroków odnoszących się do jednej kategorii spraw. W przypadku WSA w Olsztynie były to sprawy związane ze statutem sołectw w gminie Nidzica (wydawane w 2015 r.)¹⁸, a WSA w Opolu – sprawy związane z ustaleniem dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości narodowej w Ozimku (wydane w 2010 r.)¹⁹. W sprawach o większym zróżnicowaniu merytorycznym EKSL stosowały WSA w Warszawie i w Gorzowie Wielkopolskim.

Wykres 2

Liczba wyroków z powołaniem przez sąd EKSL



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w bazach CBOSA i Lex.

W drugiej dekadzie XXI w. (2011–2020) zapadło 96 orzeczeń, o 23 więcej niż w latach 2001–2010 (73). Można więc mówić o pewnym trendzie wzrostowym, choć nie na tyle istotnym, aby wysnuwać z tego porównania daleko idące wnioski. Pomimo rosnącej w ostatnich latach ogólnej liczby sporów między

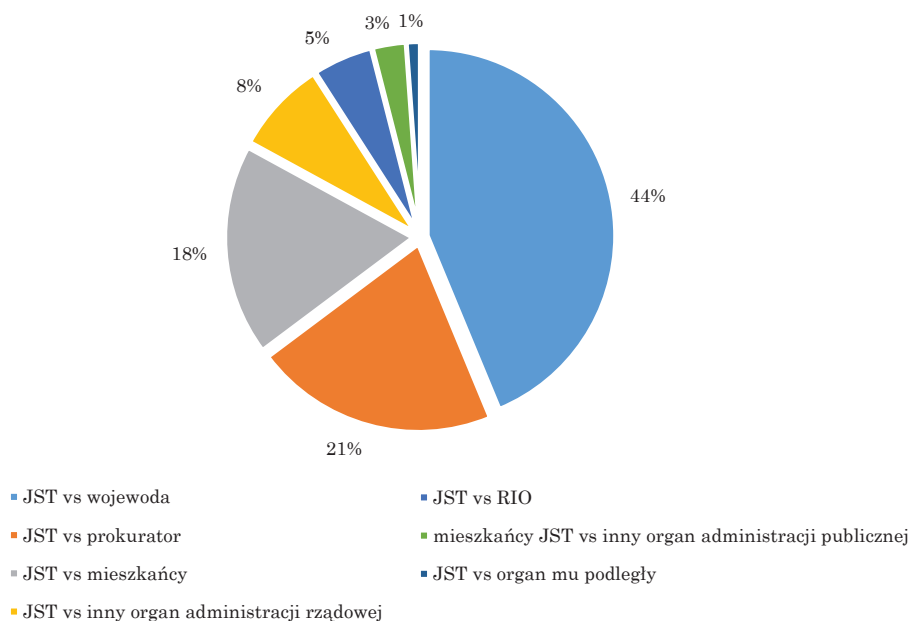
¹⁸ Np. wyrok WSA w Olsztynie z 17 września 2015 r., II SA/OI 686/15 2015, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z 24 września 2015 r., II SA/OI 711/15, CBOSA.

¹⁹ Zob. np. wyrok WSA w Opolu z 9 lutego 2015 r., II SA/Op 362/09, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z 22 lutego 2015 r., II SA/Op 370/09, CBOSA.

JST a organami nadzoru i innymi organami administracji rządowej przed sądami administracyjnymi nie zwiększyła się proporcjonalnie liczba wyroków, w których sądy odwołują się do EKSL. Jednocześnie od początku roku 2016, a więc od czasu, gdy datuje się początek trendu recentralizacyjnego w polityce administracyjnej w Polsce, w zdecydowanej większości orzeczeń, w których zastosowanie miała EKSL, sąd przyznawał rację JST (30 wobec 10, w których przyznawał rację organowi administracji rządowej, i 1, w której uwzględnił jego skargę częściowo). Jest to zdecydowanie wyższy wynik niż w poprzednich okresach. Przykładowo, w latach 2001–2010 władze lokalne osiągnęły sukces w zaledwie 23 sprawach wobec 36, w których rację sąd przyznał drugiej stronie sporu. Można zatem postawić hipotezę, że wobec zwiększonej ingerencji organów nadzoru, EKSL zaczęła w większym stopniu odgrywać rolę ochronną względem samodzielności JST.

Wykres 3

Strony sporów spraw, w których WSA zastosował przepisy EKSL



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w bazach CBOSA i Lex.

Kolejną kwestią, którą należy poruszyć jest problem stron sporów, w których sąd, wydając wyrok, odwołał się do EKSL. We niemal wszystkich jedną ze stron był organ JST. W niecałej połowie przypadków były to spory z organami nadzoru, tj. 76 z wojewodami i 9 z regionalnymi izbami obrachunkowymi (RIO). Karta została zastosowana również w 37 sprawach o stwierdzenie nieważności aktów JST z wniosków prokuratora wnoszonych na podstawie art. 8

§ 1 p.p.s.a.²⁰ Niemal 1/5 spraw zainicjowały skargi mieszkańców gmin lub ich grup na podstawie art. 101 u.s.g. Do sporów między JST a innymi organami administracji publicznej (m.in. ministrem finansów²¹ czy ministrem klimatu²²) odnosi się 9 wyroków. W 2022 r. odnotowano trzy sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące tzw. stref wolnych od LGBT, w których NSA powołał się na Kartę²³. W dwóch sprawach stroną sporu był organ podległy JST, tj. odwoływany dyrektor szkoły²⁴. Mieszkańcy powoływali się na EKSL w trzech postępowaniach przeciwko organom administracji rządowej²⁵.

Maleje liczba spraw, w których na EKSL powołują się mieszkańcy gmin. Ostatni wyrok w takiej sprawie został wydany w 2018 r.²⁶ Jednocześnie na stabilnym poziomie utrzymuje się liczba sporów między wojewodami a JST, w których Karta znajduje zastosowanie, wzrosła zaś liczba orzeczeń w sprawach ze skargi prokuratora na akt organu JST.

III. STRATEGIE STOSOWANIA KARTY

Zanim omówione zostaną konkretne problemy merytoryczne związane ze stosowaniem poszczególnych przepisów Karty, należy poświęcić nieco uwagi samemu modelowi jej stosowania. Jak wskazywał cytowany już Kieres, w przypadku orzecznictwa TK stosowanie Karty miało charakter niejako pomocniczy wobec stosowania przepisów Konstytucji RP i wzmacniający argumentację konstytucyjną²⁷. Również w przypadku sądownictwa administracyjnego zastosowanie Karty nigdy nie miało charakteru w pełni samodzielnego, w tym sensie, że w żadnej sprawie nie stanowiła ona jedynej podstawy prawnej orzekania. W ponad 2/3 badanych orzeczeń wśród podstaw prawnych znajdują się również przepisy Konstytucji RP (w tym w szczególności art. 7 statuujący zasadę legalizmu, art. 165 dotyczący samodzielności JST i art. 167 dotyczący finansów samorządowych). Wszelako wydano również istotne orzeczenia na podstawie przepisów Karty bez odwoływania się do autorytetu ustawy zasadniczej²⁸, a także takie, w których sąd administracyjny oparł się na przepisach Karty, mimo że w skardze powoływano również przepisy Konstytucji²⁹. Inną strategią orzecniczą jest wspólne stosowanie Konstytucji RP i EKSL jako wzorców kontroli aktów nadzoru – tu dobrym przykładem są wspomniane już

²⁰ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2022, poz. 329, 655, 1457.

²¹ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 9 października 2012 r., V SA/Wa 1436/12, CBOSA.

²² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 27 maja 2020 r., IV SA/Wa 809/20, CBOSA.

²³ Zob. np. wyrok NSA z 28 czerwca 2022 r., III OSK 3746/21, Lex.

²⁴ Zob. np. wyrok WSA w Rzeszowie z 15 lipca 2004 r., II SA/Rz 190/04, CBOSA.

²⁵ Zob. np. wyrok NSA z 8 lipca 2011 r., II OSK 665/11, CBOSA.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 6 grudnia 2018 r., II SA/Wa 1131/18, CBOSA.

²⁷ Kieres (2015).

²⁸ Zob. np. wyrok WSA w Lublinie z 6 grudnia 2011 r., III SA/Lu 321/11, CBOSA.

²⁹ Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z 12 kwietnia 2007 r., II SA/Bk 167/07, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 6 października 2009 r., III SA/Wr 333/09, CBOSA.

orzeczenia odnoszące się do dostępu dla JST do ścieżki sądowej w sprawach rozstrzyganych na gruncie ustawy dekomunizacyjnej. Znamienne, że argumenty dotyczące niezgodności przepisów tej ustawy z Kartą są w nich równie rozbudowane jak te dotyczące sprzeczności z ustawą zasadniczą³⁰, co można odczytywać w ten sposób, że odwołanie się do aktu prawa międzynarodowego wzmacnia i uwiarygodnia argumentację sądu. Zdarzały się również pojedyncze sytuacje, w których sąd przyznawał rację stronie samorządowej w sporze z administracją centralną na płaszczyźnie argumentacji ustawowej, jednocześnie odmawiając uwzględnienia argumentów ugruntowanych w Konstytucji RP i Karcie³¹.

W większości przypadków (107) sąd powoływał Kartę *ex officio*. W pozostałych to strona wniosowała o stwierdzenie niezgodności aktu administracyjnego z Kartą. Świadczy to o relatywnie szerokiej znajomości i świadomości jej znaczenia wśród sędziów sądów administracyjnych. Zjawisko to kontrastuje z wnioskami, do którego doszli autorzy przeglądu orzecznictwa sądów „ostatniego słowa” państw Rady Europy: zidentyfikowali tylko jedno orzeczenie takiego sądu (w Chorwacji), w którym Karta była powoływana *ex officio*³². Wskazuje to na rozwinięcie się wśród sędziów świadomości znaczenia funkcjonowania w ramach multicentrycznego systemu prawa, w którym różne ośrodki decyzyjne mają wpływ na jego stanowienie i wyznaczanie kierunków jego wykładni³³.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, że jedynie w nieco ponad 1/4 spraw sąd przyznawał rację stronie powołującej się na swoje prawa wynikające z Karty (raz mieszkańcom wobec JST³⁴, 15 razy organom JST wobec innych organów administracji publicznej³⁵). Tymczasem jeśli chodzi o sprawy, w których sąd stosował Kartę *ex officio*, to znacznie częściej (w 58 przypadkach) przytaczał argumenty z Karty, aby uzasadnić przyznanie racji samorządowi w sporze z organem administracji³⁶ lub mieszkańcami³⁷ niż w sytuacji, gdy rację przyznawał drugiej stronie sporu (43 przypadki). Wskazać należy dodatkowo, że w ostatnich latach zdecydowanie rośnie liczba spraw, w których Karta ma zastosowanie *ex officio* (na drugą dekadę XXI w. przypadło ponad 2/3 wszystkich przypadków tego typu), podczas gdy da się zaobserwować trend odwrotny, jeśli chodzi o powoływanie się na Kartę przez strony postępowania.

Jak wyżej wskazano, w obrocie funkcjonują orzeczenia, w których Karta stanowi samodzielną lub główną podstawę prawną bądź dzieli tę rolę z normami konstytucyjnymi. Jednocześnie w wielu przypadkach jest ona przytaczana

³⁰ Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 29 marca 2018 r., III SA/Gd 127/18, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 26 lipca 2018 r., II SA/Po 286/19, CBOSA.

³¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 26 października 2006 r., III SA/Wa 2459/06, CBOSA.

³² Tanasescu, Moreno (2019): 6.

³³ Łętowska (2005): 3–4.

³⁴ Zob. np. wyrok WSA w Lublinie z 6 grudnia 2011 r., CBOSA.

³⁵ Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z 12 kwietnia 2017 r., II SA/Bk 159/07, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z 23 stycznia 2014 r., II SA/Ol 535/13, CBOSA.

³⁶ Zob. np. wyrok NSA z 7 listopada 2017 r., II OSK 372/16; wyrok WSA w Poznaniu z 24 lutego 2009 r., II SA/Po 880/08, CBOSA.

³⁷ Zob. np. wyrok WSA w Rzeszowie z 13 grudnia 2006 r., I SA/Rz 272/05, CBOSA.

przez sąd administracyjny, wraz z przepisami konstytucyjnymi, w charakterze wprowadzających uwag teoretycznych stanowiących rodzaj *obiter dicta* na wstępie uzasadnienia prawnego, przed przejściem do zasadniczych refleksji związanych z *ratio decidendi* w danej sprawie. Passusy te zwykle dotyczą problematyki ogólnego zakresu kompetencji JST i stosowania wobec nich zasady legalizmu oraz granic ich samodzielności³⁸. Zdarza się również, że zastosowanie Karty ogranicza się do przywołania art. 8 ustanawiającego ogólne zasady nadzoru nad samorządem terytorialnym³⁹.

Podsumowując, wskazać należy, że niejako w przeciwieństwie do modelu stosowania Karty przez Trybunał Konstytucyjny, opisanego przez Kieresa, w orzecznictwie sądów administracyjnych pełni ona różnorodne funkcje: od marginalnej, zbliżonej do *obiter dictum*, poprzez wzmacnianie argumentacji konstytucyjnej, aż po kluczową podstawę prawnej *ratio decidendi* orzeczenia. W orzeczeniach wydanych w ostatnich latach przeważają dwie ostatnie funkcje.

IV. WYBRANE PROBLEMY ZWIĄZANE ZE STOSOWANIEM KARTY

1. Uprawnienia mieszkańców JST

1.1. EKSL jako podstawa prawna do wywodzenia interesu prawnego mieszkańców w sporach z organami JST

Najczęściej, gdyż aż 25 razy, przytaczanym przez mieszkańców przepisem Karty był art. 3 ust. 1, definiujący samorząd lokalny jako „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”. Mieszkańcy gmin powoływali go jako źródło wywodzenia interesu prawnego, którego wykazanie jest niezbędne do skutecznego zaskarżenia uchwały rady gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Jak wskazał komentator tej ustawy, przepis ten nie ma charakteru *actio popularis*, lecz jest ukierunkowany na ochronę praw podmiotowych. Istotą interesu prawnego jest „związek z konkretną normą prawa materialnego, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje”⁴⁰.

Orzecznictwo w tego typu sprawach dzieli się na dwa nurty. Pierwszy został zapoczątkowany orzeczeniem NSA z 19 stycznia 2000 r. Sąd, rozpatrując sprawę dotyczącą odwołania dyrektora szkoły bez zachowania okresu wypowiedzenia przez zarząd gminy, uznał, że z uwagi na publicznoprawny charakter skargę na decyzję ma prawo złożyć, na podstawie art. 3 ust. 1 EKSL, każdy mieszkaniec gminy, który uważa, że jego interes prawny został w ten sposób

³⁸ Zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 marca 2014 r., II SA/Go 130/14; wyrok WSA w Lublinie z 24 września 2013 r., III SA/Lu 335/13, CBOSA.

³⁹ Zob. np. wyrok WSA w Opolu z 11 lipca 2013 r., II SA/Op 212/13; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 sierpnia 2011 r., II SA Go 523/11, CBOSA.

⁴⁰ Matan (2021): 1016, 1023–1024.

naruszony⁴¹. Wyrok ten jest fundamentalny, gdyż przepis Karty został w nim uznany za wystarczające i samodzielne źródło interesu prawnego w rozumieniu art. 101 u.s.g. W podobny sposób interpretowały ten przepis jeszcze tylko trzy inne orzeczenia wydane przez WSA w Lublinie – dwa dotyczyły uchwał w sprawie zmiany nazwy ulic⁴², jedno zaś uchwały dotyczącej tablicy pamiątkowej⁴³. W kilku innych orzeczeniach, w których sąd uwzględniał art. 3 ust. 1 EKSL jako źródło interesu prawnego, powoływał ją wraz z innymi przepisami. W sprawie skargi grupy mieszkańców Opola na uchwałę Rady Miasta dotyczącą nazwy placu sąd uwzględnił przepis Karty jako źródło interesu prawnego wraz z przepisami Konstytucji RP⁴⁴. Z kolei w przypadku skargi mieszkańca na zarządzenie odwołujące dyrektora gimnazjum uznano, że obok przepisu Karty źródłem jego interesu prawnego są przepisy ustawy o systemie oświaty, z uwagi na fakt, że ma on „dzieci w wieku szkolnym, z których najstarsze rozpocznie w tym roku naukę w Gimnazjum w T. jako jedynej tego typu szkole w gminie”⁴⁵.

W większości spraw tego typu sądy uznawały, że omawiany przepis nie może stanowić samodzielnej podstawy do wywodzenia interesu prawnego. W jednym z orzeczeń NSA uznał, że „konstrukcja przytoczonego przepisu jest tego rodzaju, że stwarza jedynie tzw. normę programową, która ma determinować kierunki i podstawowe założenia rozstrzygnięć ustawodawcy krajowego”⁴⁶. Pogląd ten, później szeroko cytowany w orzecznictwie, koresponduje z szerzej wyrażanymi w orzecznictwie (zwłaszcza starszym) poglądami dotyczącymi braku normatywnego charakteru przepisów Karty⁴⁷. Z czasem stał się dominujący do tego stopnia, że w mieszkańcy gmin zaprzestali powoływania się na omawiany przepis jako na źródło interesu prawnego. Ostatnie orzeczenie w takiej sprawie wydano w 2014 r.⁴⁸

1.2. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji ze społecznościami lokalnymi

Kolejnym problemem dotyczącym praw mieszkańców gminy do partycypacji w podejmowaniu decyzji jest kwestia wykładni art. 4 ust. 6 EKSL, który stanowi, że „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”. Dwa krańcowo różne zapatrywania przedstawiły

⁴¹ Wyrok NSA z 19 stycznia 2000 r., I SA 1670/99, CBOSA.

⁴² Wyroki WSA w Lublinie: z 16 grudnia 2006 r., III SA/Lu 487/04 oraz z 6 grudnia 2011 r., III SA/Lu 321/11, CBOSA.

⁴³ Wyrok WSA w Lublinie z 17 grudnia 2005 r., III SA/Lu 633/04, CBOSA.

⁴⁴ Wyrok WSA w Opolu z 23 grudnia 2013 r., II SA/Op 396/13, CBOSA.

⁴⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z 15 lipca 2004 r., II SA/Rz 190/04, CBOSA.

⁴⁶ Wyrok NSA z 1 marca 2004 r., OSK 1437/04, CBOSA.

⁴⁷ Jaśkiewicz (2015): 134–137 i powołane tam orzecznictwo. Należy wszakże zauważyć, że autor podkreśla, że przekonanie o braku normatywnego charakteru przepisów Karty jest poglądem odosobnionym.

⁴⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z 10 grudnia 2014 r., II SA/Rz 790/14, CBOSA.

sądy pierwszej i drugiej instancji rozpatrujące skargę mieszkanki gminy, na terenie której położony jest park krajobrazowy. Zmiana granic parku oraz zakazów obowiązujących na jego terenie negatywnie wpłynęła na jej uprawnienia do budowy domu jednorodzinne. W skardze wskazała, że w toku wydawania stosownego rozporządzenia wojewoda pominął konsultacje z władzami gminy, czym naruszył art. 4 ust. 6 Karty. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu nie podzielił tej argumentacji, wskazując na to, że przepis ma charakter postulatywny i nie przewiduje obowiązkowych konsultacji z władzami lub mieszkańcami gmin uzależniając istnienie takiego obowiązku od rozstrzygnięć ustawowych⁴⁹. Odmienny pogląd wyraził NSA, który uznał, że taka wykładnia przepisów ustawowych jest nie do pogodzenia z omawianym przepisem Karty. Sąd wskazał, że „sam brak wzmianki o obowiązku uzgadniania z radami gmin nowelizacji rozporządzenia o utworzeniu obszaru chronionego krajobrazu [...] nie uzasadnia jeszcze interpretacji zwalniającej wojewodę z takich uzgodnień”⁵⁰.

Pogląd o braku obligatoryjności konsultacji wydaje się jednak dominujący. Wyraził go NSA w orzeczeniu z 8 lipca 2011 r.⁵¹ Z kolei WSA w Warszawie rozwinął go na gruncie skargi mieszkańców gminy na rozporządzenie dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęć wody podziemnej, jasno wskazując, że wobec braku szczegółowej normy obligującej organ do konsultacji nie był on zobowiązany ich przeprowadzić⁵².

2. Uprawnienia JST

2.1. Zasada proporcjonalności nadzoru nad samorządem terytorialnym

Jako pierwszoplanowy wątek obecny w orzecznictwie sądów administracyjnych na podstawie Karty wymienić należy zasadę proporcjonalności nadzoru nad samorządem terytorialnym. Została ona wyrażona w art. 8 ust. 3 EKSL, który stanowi, że „kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić”. Jednakże zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przyjmuje się znaczenie angielskiego wyrażenia „supervision”, tj. nadzór⁵³. W przeciwieństwie do podstawowej zasady legalności nadzoru, zasada proporcjonalności nie została wyrażona *explicite* ani w polskiej Konstytucji, ani ustawodawstwie, choć jako jej wyraz postrzega się niekiedy regulacje, które umożliwiają organowi nadzoru odstępianie od stwierdzania nieważności aktu organu JST w przypadku „nieistotnego naruszenia prawa”⁵⁴.

⁴⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 16 grudnia 2008 r., II SA/Po 323/08, CBOSA.

⁵⁰ Wyrok NSA z 13 grudnia 2009 r., II OSK 471/09, CBOSA.

⁵¹ Wyrok NSA z 8 lipca 2011 r., II OSK 665/11, CBOSA.

⁵² Wyrok WSA w Warszawie z 22 kwietnia 2022 r., IV SA/Wa 2904/12, CBOSA.

⁵³ Chlipała (2014): 26.

⁵⁴ Zob. art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.

Do zasady proporcjonalności sądy odwołały się aż w 35 wyrokach, z czego aż 19 zapadło w latach 2015–2022, co wskazuje na wysoką aktualność i rosnące znaczenie tego zagadnienia. Co więcej, aż w 29 z tych spraw zapadły wyroki zgodne ze stanowiskiem władz lokalnych. W niemal 2/3 spraw sąd powołał się na zasadę proporcjonalności z urzędu. Składy orzekające powoływały się na nią w sprawach o dużym zróżnicowaniu merytorycznym. Zdecydowana większość orzeczeń dotyczyła spraw personalnych w ramach władz gminy (np. absolutorium dla wójta, wygaśnięcie mandatu radnego, ustalanie składów osobowych komisji) bądź dotyczących regulacji wewnętrznych gminy (statut gminy, unieważnienie uchwały rady sołeckiej czy organizacja wewnętrzna rady gminy). Sprawy te są szczególnie wrażliwe z punktu widzenia ochrony niezależności władz samorządowych.

W orzecznictwie istotną rolę odgrywa ustalenie relacji między zasadą legalności a proporcjonalności nadzoru. Dominuje pogląd, że zasada proporcjonalności ma charakter doprecyzowujący zasadę legalności. Wyraził go m.in. w licznych orzeczeniach WSA w Krakowie, wskazując, że zasada proporcjonalności ma być dyrektywą interpretacyjną użyteczną przy dokonywaniu oceny stopnia naruszenia prawa⁵⁵. Jednocześnie sądy wskazują na granice możliwości stosowania zasady proporcjonalności – jest nią działanie pozbawione podstawy prawnej. Dla przykładu, za takie działanie uznano podjęcie uchwały o nieudzieleniu wójtowi absolutorium bez wskazania konkretnych motywów związanych z nieprawidłowym wykonywaniem budżetu gminy⁵⁶. Z kolei sąd w Krakowie uznał, że zasada proporcjonalności uniemożliwia uchylanie aktów wydanych z przekroczeniem kompetencji wynikających z prawa materialnego, jeśli mieszczą się one w zadaniach własnych gminy wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym⁵⁷.

Zasada proporcjonalności bywa również traktowana jako dyrektywa dotycząca metody wykładni prawa, która powinna być zastosowana przy ocenie działań organów JST. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, że z art. 8 w zw. z art. 4 Karty wynika, że „ingerencja organu sprawującego nadzór nad JST winna być stosowana tylko w niezbędnych przypadkach i tylko wtedy, gdy oczywistość naruszenia prawa jego bezdyskusyjna”. Stąd wypłynął wniosek, że organ nadzoru powinien przeprowadzać nie tylko językową, ale także systemową wykładnię przepisów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia nadzorczego⁵⁸. Podobną drogę rozumowania zastosował WSA w Białymstoku w serii wyroków uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody, który uznał, że fakt złożenia przez radnych ślubowania przez wypowiedzenia słów „ślubuję”, mając „przed sobą” tekst ślubowania, bez wypowiedzania całej roty przysięgi jest uchybieniem, które skutkuje unieważnieniem uchwał podjętych przez radę. Sąd uznał, że istotą ślubowania

⁵⁵ Zob. np. wyroki WSA w Krakowie: z 11 października 2017 r., II SA/Kr 986/17 oraz z 20 lutego 2019 r., II SA/Kr 24/19, CBOSA.

⁵⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 18 listopada 2016 r., I SA/Lu 874/16, CBOSA.

⁵⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 14 lutego 2018 r., II SA/Kr 41/18, CBOSA.

⁵⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 4 grudnia 2015 r., II SA/Gl 1035/15, CBOSA.

jest złożenie oświadczenia wiedzy i woli zainteresowanego, z którego wynika, że znane mu są obowiązki, które podejmuje. Zastosował zatem wykładnię celowościową i systemową przepisów o ślubowaniu wobec niepoprawnie przeprowadzonej przez organ wykładni językowej, gdyż takiej interpretacji wymagała zasada proporcjonalności⁵⁹.

Oddzielnego omówienia wymagają dwie sprawy, w których sąd powołał się na zasadę proporcjonalności w oryginalny sposób. Pierwsza z nich, ze skargi prokuratora rejonowego, dotyczyła miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – w jego uchwalaniu wzięła udział radna, której interesu prawnego dotyczyła uchwała, co stanowi naruszenie art. 25a u.s.g. Sąd potwierdził, że nastąpiło naruszenie tego przepisu, jednakże uznał, że stwierdzenie nieważności całości uchwały stanowiłoby naruszenie zasady proporcjonalności, biorąc pod uwagę to, że uchwała została przyjęta przytłaczającą większością głosów, a zatem brak głosu inkryminowanej radnej nie wpłynąłby na jej brak przyjęcia. Co więcej, stwierdził, że fundamentalne znaczenie dla oceny sprawy z punktu widzenia proporcjonalności ma fakt, że „przyjęta zmiana planu cieszyła się zdecydowanym poparciem wśród mieszkańców gminy”. Kluczowe przy zastosowaniu zasady proporcjonalności okazały się więc argumenty związane z demokratyczną legitymacją uchwały⁶⁰.

W innej sprawie WSA w Warszawie uchylił zarządzenie zastępcze wojewody mazowieckiego, który stwierdził wygaśnięcie mandatu radnego powiatowego, gdyż w czasie swojej kadencji, przez trzy miesiące, pełnił, wbrew ustawowemu zakazowi, funkcję zastępcy wójta (z której jednak zrezygnował jeszcze przed wydaniem aktu nadzoru). Sąd stwierdził, że takie działanie wojewody naruszyło zasadę proporcjonalności, którą należy w sposób szczególny mieć na względzie „w przypadku spraw personalnych, związanych z podważaniem bezpośredniego stanowiska mieszkańców danej JST wyrażonego w wyborach”. Co istotne (i oryginalne zarazem), sąd powiązał w tym przypadku art. 8 ust. 3 EKSL z art. 2 Konstytucji RP statuującym zasadę praworządności, z której wynika zasada adekwatności ingerencji władz publicznych w prawa jednostki w stosunku do osiąganego celu⁶¹.

Zasada proporcjonalności wydaje się szczególnym instrumentem prawnym, rodzajem klauzuli generalnej stosowanej przez sądy administracyjne do rozstrzygania spraw trudnych z zakresu sporów JST z organami nadzoru i innymi organami państwa. Zasada ta jest stosowana w bardzo różnych kontekstach, wszystkie jej zastosowania łączy jednak wola swoistego mitygowania nadmiernie restrykcyjnego i formalistycznego podejścia organów nadzoru lub kontroli nad samorządem terytorialnym i obrona jego samodzielności.

⁵⁹ Zob. np. wyroki WSA w Białymstoku z 12 kwietnia 2007 r., II SA/Bk 160/07 i II SA/Bk 167/07, CBOSA.

⁶⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z 26 listopada 2018 r., II SA/Gl 877/18, CBOSA.

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z 6 stycznia 2010 r., II SA/Wa 1376/09, uchylony następnie wyrokiem NSA z 22 czerwca 2010 r., II OSK 768/10. Należy jednak zwrócić uwagę, że orzeczenie NSA nie odnosiło się do argumentacji związanej z zasadą proporcjonalności.

2.2. Samodzielność statutowa JST

Interesującym wątkiem w orzecznictwie sądów administracyjnych opierającym się na Karcie jest kwestia samodzielności statutowej JST. W tym zakresie kluczowym przepisem Karty jest art. 6 ust. 1, który ustanawia, w granicach obowiązującego prawa, uprawnienie społeczności lokalnych do samodzielnego ustalania wewnętrznej struktury administracyjnej, mając na celu skuteczne zarządzanie. Istotne znaczenie mają również przepisy art. 3 i 4 Karty, które ustanawiają swobodę działania JST w granicach prawa. Przepisy Karty zostały powołane łącznie w aż 28 sprawach dotyczących kwestii statutowych, przy czym w 20 przypadkach dotyczyły one statutów jednostek pomocniczych gmin (sołectw lub dzielnic), w 8 – statutów gminy i innych aktów z zakresu materii statutowej. Zaledwie 7 spraw zakończyło się pełnym uwzględnieniem zarzutów organu nadzoru, 3 jego ich całkowitym odrzuceniem, a w 18 przypadkach skarga organu nadzoru lub kontroli lub jego rozstrzygnięcie nadzorcze zostało uznane za częściowo uzasadnione.

Poglądy orzecznictwa na skalę samodzielności samorządu w zakresie jego wewnętrznej organizacji w kontekście przepisów Karty są bardzo zróżnicowane. Najbardziej emblematyczny dla „liberalnego” podejścia w tym względzie wydaje się wyrok WSA w Olsztynie, w którym uznano za dopuszczalne zamieszczenie w statucie miasta możliwości zgłaszania przez mieszkańców obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, mimo tego, że instytucji takiej nie przewidywała ówczesna regulacja ustawowa. Sąd, argumentując za taką możliwością, powołał się zarówno na art. 6 EKSL jako gwarant jego samodzielności jak i, co szczególnie oryginalne, na preambułę Karty, która podkreśla znaczenie bezpośredniego uczestnictwa obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi. Argumenty te przeważały w argumentacji sądu nawet nad konstytucyjną zasadą oparcia ustroju samorządowego na regule reprezentacji⁶².

Przeciwstawne poglądy są wyrażane w orzecznictwie dotyczącym statutów jednostek pomocniczych. Przykładowo, w orzeczeniu WSA w Gliwicach nie podzielił zastrzeżeń prokuratora w zakresie uchwalenia przez gminę możliwości utajnienia głosowania na zebraniu wiejskim, jak i uregulowania wymaganego kworum na zebraniu dokonującym wyboru sołtysa i rady sołeckiej, wskazując, że mieści się to w granicach dopuszczalnej samodzielności statutowej gminy. Sąd wskazał wyraźnie, że w związku z regulacjami EKSL każda ingerencja w tę wartość musi w szczególny sposób brać pod uwagę zasadę proporcjonalności i być wykładana ściśle⁶³. Odmienny pogląd wyraził WSA w Opolu, który w bardzo podobnej sprawie (choć rozpatrywanej ponad dekadę wcześniej) restrykcyjnie wyłożył przepisy ustawy i Karty o samodzielności statutowej, stwierdzając nieważność m.in. przepisu uprawniającego zebranie sołeckie do utajnienia głosowania⁶⁴. Wydaje się jednak, że w ostatnich latach przeważa tendencja do szerokiego wykładania zasady samodzielności statutowej gminy

⁶² Wyrok WSA w Olsztynie z 23 stycznia 2014 r., II SA/Ol 535/15, CBOSA.

⁶³ Wyrok WSA w Gliwicach z 31 sierpnia 2020 r., III SA/Gl 370/20, CBOSA.

⁶⁴ Wyrok WSA w Opolu z 11 stycznia 2007 r., II SA/Op 591/06, CBOSA.

w kontekście EKSL, co *explicite* wyraził także NSA⁶⁵. Należy zwrócić uwagę, że przepisy Karty, w tym zwłaszcza jej preambuły i art. 6, były wykładane często niezależnie od przepisów konstytucyjnych, gdyż należy je uznać za dalej idące od tych zawartych w ustawie zasadniczej.

3. Inne istotne wątki

W ostatnich latach odnotowano także orzeczenia, w których zastosowanie znalazł art. 11 Karty, ustanawiający prawo społeczności lokalnych do ochrony sądowej. Przepis znalazł zastosowanie zwłaszcza na gruncie ustawy dekomunizacyjnej, co zostało przeze mnie szczegółowo opisane w innym miejscu⁶⁶. Warto tu podkreślić, że odnotowana w tych sprawach odmowa zastosowania przepisów ustawowych uznanych za niezgodne z przepisami Karty i Konstytucji przez sądy administracyjne stanowi *novum* w stosunku do wcześniej przyjmowanego stanowiska, zgodnie z którym w podobnej sytuacji aktualizuje się obowiązek kierowania pytania prawnego do TK⁶⁷.

W 18 sprawach wśród powołanych przepisów Karty znajdowały przepisy art. 9 dotyczące samodzielności finansowej JST (przy czym w większości przypadków przepis ten był powoływany wspólnie z art. 3 i 4). W większości spraw sądy wskazywały, że swoboda dysponowania środkami finansowymi lub autonomia fiskalna władz samorządowych musi mieścić się w granicach ustawowych⁶⁸. Należy zwrócić jednak uwagę na wyrok WSA w Poznaniu, który wskazał, że opodatkowanie działalności JST z zakresu pomocy społecznej jest sprzeczne zarówno z art. 168 Konstytucji, jak i art. 9 Karty, gdyż „prowadzi do obciążenia daniną należną państwu obligatoryjnej działalności dobroczynnej samorządu terytorialnego”⁶⁹.

V. PODSUMOWANIE

Przeprowadzone badanie orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że Europejska karta samorządu lokalnego odgrywa istotną jakościowo, choć ograniczoną ilościowo rolę w rozstrzyganiu sporów między JST a organami nadzoru, a także innymi organami administracji publicznej. Odnotowano dwie istotne różnice w stosunku do wniosków z badań Kieresa na temat orzecznictwa TK. Po pierwsze, EKSL bywa przez sądy administracyjne stosowana samodzielnie, bez współstosowania norm konstytucyjnych i wyprowadzane są z niej treści normatywne niewyrażone wprost w ustawie zasadniczej – np. za-

⁶⁵ Wyrok NSA z 7 listopada 2017 r., II OSK 372/16, CBOSA.

⁶⁶ Zakroczyński (2022a): 45–46 i powołane tam orzecznictwo.

⁶⁷ Jaśkiewicz (2015): 139.

⁶⁸ Np. wyrok WSA w Warszawie z 6 marca 2007 r., V SA/Wa 668/07, Lex; wyrok NSA z 17 lutego 2011 r., II FSK 1753/09, Lex.

⁶⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 13 czerwca 2018 r., III SA/Gl 209/18, podtrzymany następnie wyrokiem NSA.

sada proporcjonalności nadzoru nad JST. Po drugie, EKSL jest coraz częściej stosowana przez sądy *ex officio* w ramach przeprowadzenia rozumowania mającego na celu ochronę samodzielności JST. Oprócz tego w ramach wniosków z badań należy wskazać także na to, że stosowanie Karty budzi wciąż istotne rozbieżności w orzecznictwie. Wydaje się jednak, że badanie pozwala na ostrożne stwierdzenie, że w ostatnich latach przesilone zostały wątpliwości dotyczące jej normatywnego charakteru.

Karta jest obiecującym instrumentem ochrony samodzielności JST przed recentralizacyjnymi tendencjami obserwowanymi w polskim prawodawstwie i praktyce administracyjnej, a polskie sądy administracyjne wydają się, na tle państw stron Karty, relatywnie odważnie sięgać do niej jako źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła dyrektyw interpretacyjnych do zastosowania przy wykładaniu prawa krajowego. Jednocześnie liczba sporów sądowych z organami administracji państwowej (w tym zwłaszcza z organami nadzoru nad samorządem terytorialnych), których wynik okazał się pozytywny dla władz lokalnych, potwierdza tezy stawiane przez sprawozdawców Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych oraz pojawiające się już wcześniej w doktrynie, że polskie prawo i praktyka administracyjna (w szczególności w zakresie nadzoru nad samorządem terytorialnym) daleka jest od pełnej realizacji zasad Karty⁷⁰.

Bibliografia

- Baro Riba, D., Mangin, P. (2019). Local and Regional Democracy in Poland. Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003>.
- Chlipała, M. (2014). Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny* 3: 25–33.
- Jaśkiewicz, J. (2015). Wykładnia i stosowanie przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przez Sądy Administracyjne. W: M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego* (s. 129–144). Szczecin.
- Kieres, L. (2015). Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 77(3): 79–99. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2015.77.3.7>
- Leeuw, F.L., Schmeets, H. (2016). *Empirical Legal Studies: A Guidance Book for Lawyers, Legislators and Regulators*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Łętowska, E. (2005). Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje. *Państwo i Prawo* 60(4): 3–10.
- Matan, A. (2021). Art. 8. W: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* (s. 1017–1035). Wyd. 3. Warszawa.
- Pyziak-Szafnicka, M. (2020). Trybunał Konstytucyjny à rebours. *Państwo i Prawo* 75(5): 25–45.
- Sadurski, W. (2019). *Polski kryzys konstytucyjny*. Łódź.
- Sześciło, D. (2019). Is there a room for local and regional self-government in the illiberal democracy? Struggle over recentralization attempts in Poland. *Studia Iuridica* 79: 166–179.
- Sześciło, D. (2020). Samorząd-centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu. Fundacja im. Stefana Batorego. *Forum Idei*. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Rzad_Samorzad_analiza.pdf

⁷⁰ Szewc (2006): 217; Ziemiński (2020): 124–126.

- Szewc, T. (2006). Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Bydgoszcz–Katowice.
- Tanasescu, E.-S., Moreno, A.M. (2019). Report on the reception of the European Charter of Local Self-Government in the caselaw of the national courts of last resort. Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. Strasbourg.
- Tarno, J.P. (2006). Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym. *Państwo i Prawo* 61(2): 13–29.
- Wiktorowska, A. (2002). Prawne determinanty samodzielności gminy. Warszawa.
- Zakroczyński, S. (2022a). Dekomunizacja nazw ulic w praktyce. *Samorząd Terytorialny* 5: 34–52.
- Zakroczyński, S. (2022b). Is the European Charter of Local Self-Government an Effective Instrument for the Protection of Local Autonomy in Poland? *Central European Public Administration Review* 20(2): 169–189.
- Ziemski, K. (2020). Środki nadzoru eliminujące wadliwe rozstrzygnięcia organów gminy – próba oceny przyjętych rozwiązań w świetle Europejskiej karty samorządu lokalnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 82(4): 113–127. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.9>

