

OPINIE I KOMENTARZE FRDL
SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 2/2025

FUNKCJONOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA ŁOTWIE

Dr Martinas Malužinas
Politechnika Koszalińska

Wprowadzenie

Analizując strukturę podziału samorządowego Republiki Łotewskiej, należy zauważyć, że na jej obecny kształt oraz rozwój wpływ miały dwa podstawowe czynniki – historyczny oraz kulturowy. Dzisiejszy samorząd łotewski jest bardzo zróżnicowany, zarówno pod względem powierzchni, liczby ludności, struktury, jak i różnych aspektów przyrodniczych, kulturowo-historycznych, społeczno-gospodarczych oraz innych. Źródła tego stanu rzeczy należy dopatrywać się w okolicznościach politycznych zachodzące na Starym Kontynencie. Republika Łotwy odzyskała swoją niepodległość dopiero w 1918 r. Niepodległość ta została jednak utracona w wyniku agresji sowieckiej w 1940 r. Łotwa powróciła ponownie na mapę polityczną świata dopiero w 1991 r.

Dopiero po odzyskaniu przez Łotwę niepodległości w 1991 r. powstały pierwsze ustawy dotyczące samorządów lokalnych, które bazowały na przepisach prawnych konstytucji Pierwszej Republiki z 1922 r. Nowo wybrany rząd Łotwy w 1993 r. zatwierdził kluczowy dokument polityki strategicznej, zatytułowany *Koncepcja reformy samorządu lokalnego Republiki Łotwy*, a wraz z jej wdrożeniem opracowano nowy system samorządów lokalnych. Głównymi elementami tej reformy samorządu lokalnego były: uchwalenie nowej ustawy o wyborach do rad lokalnych; uchwalenie nowej ustawy o samorządzie lokalnym, wspólnej dla gmin wiejskich i miejskich oraz samorządów regionalnych (powiatowych); a także reforma administracyjno-terytorialna, która dotyczyła poprawy lokalnego systemu budżetowego, jak również organizacji systemu negocjacji między rządem centralnym a lokalnym. Wskazane akty prawne zostaną zaprezentowane i przeanalizowane w dalszej części artykułu.

Akty prawne regulujące samorząd terytorialny w Republice Łotewskiej

Samorząd terytorialny w Łotwie został oficjalnie przywrócony już po wyborach w 1989 r. Pierwszą ustawę o samorządzie terytorialnym przyjęto w 1993 r., ustalając oficjalny model funkcjonowania samorządu terytorialnego w Republice Łotewskiej. Zgodnie z

ustawą z 1993 r. funkcjonowanie samorządu łotewskiego opierało się na zasadach demokratycznych¹.

Ponadto, zgodnie ze wskazaną ustawą z 1993 r., do lipca 2009 r. funkcjonował w Łotwie dwupoziomowy system samorządu terytorialnego. Pierwszy poziom odejmował:

- 7 republikańskich gmin miejskich (*republikas pilsēta*);
- 53 gminy miejskie (*pilsetaych*);
- 444 gminy wiejskie (*pagasty*);
- 26 gmin obszarowych – gminy połączone (*novads*).
- Drugi poziom podziału terytorialnego obejmował 33 terytoria administracyjne, okręgi i miasta republikańskie.
- Obecnie w Łotwie funkcjonuje jednopozomowy system samorządu terytorialnego, w skład którego wchodzi:
- 119 władz lokalnych;
- 9 republikańskich gmin miejskich (*republikas pilsēta*);
- 110 gmin (*novads*)².

Do najważniejszych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Republice Łotewskiej należy ustawa o władzach samorządu terytorialnego z 19 maja 1994 r. Określa ona podstawy działalności organów lokalnych Republiki Łotewskiej w zakresie kompetencji; prawa i obowiązki rad samorządowych oraz ich instytucji, a także działania przewodniczących rad miejskich i gminnych; relacje zachodzące między władzami lokalnymi a rządem centralnym (poszczególnymi resortami) oraz ogólne przepisy dotyczące regulacji stosunków między samorządami lokalnymi³. Ponadto ustawa o władzach samorządu terytorialnego zawiera definicję łotewskiego samorządu terytorialnego, zgodnie z którą: „Samorząd terytorialny to lokalna administracja, która za pośrednictwem organów przedstawicielskich wybieranych przez obywateli – rady miasta lub *novads* – oraz władz i instytucji utworzonych przez tych samych obywateli zapewnia wykonywanie funkcji określonych przez prawo, a także zadań przypisanych przez rząd, zgodnie z procedurami określonymi w prawie, oraz dobrowolnych inicjatyw samorządu lokalnego, przestrzegając interesów państwa i mieszkańców wspomnianego terytorium administracyjnego”⁴.

Wśród innych aktów prawnych, które stanowią istotne ramy prawne samorządów terytorialnych w Republice Łotewskiej, znajdują się:

- republikańska ustawa o wyborach do rady miejskiej i rady gminy (1994);
- status radnych w republikańskich radach miejskich i radach gminy (1994);
- ustawa o budżetach samorządów lokalnych (1995);
- ustawa o wyrównaniu finansów samorządu lokalnego (1998)⁵.

Do pozostałych ustaw, które wywarły bezpośredni wpływ na organizację i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Republice Łotewskiej, można zaliczyć m.in.:

- ustawę o gminie miejskiej (1991);
- ustawę o gminie powiatowej (1992);
- ustawę o przeciwdziałaniu korupcji (1994);
- ustawę o uzgodnieniu przez Radę Ministrów z samorządami spraw mających wpływ na interesy samorządów (1996);
- ustawę o reorganizacji gmin powiatowych (2009);

¹ Latvijas Republikas Ministru kabineta lēmums Nr.18. Rīgā 1993.gada 28.septembrī (pr. nr. 11, 1§).

² Likumi.lv, *Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums*, <https://likumi.lv/ta/id/185993-administrativo-teritoriju-un-apdzivoto-vietu-likums> [dostęp: 21.11.2024].

³ Z. Rags, *Pašvaldības un to darbības tiesiskais pamats demokrātiskā valstī (izmantojot Latvijas pieredzi)*, Latvijas Policijas akadēmija, Rīga 2000.

⁴ M. Pūķis, *Pašu valdība*, Latvijas Pašvaldību savienība, Rīga 2010.

⁵ Tamže.

- ustawę o terytoriach administracyjnych i osiedlach (2021);
- ustawę o referendum samorządowych (2022)⁶.

Wśród aktów prawnych regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego Republiki Łotewskiej należy wskazać kolejną ważną ustawę, która została przyjęta 1 lipca 2021 r., a dotyczy określenia warunków i trybu tworzenia, rejestracji, zmiany granic oraz wyznaczenia ośrodków administracyjnych terytoriów i powiatów, ustalając przy tym status prawny osiedli, tryb ich rejestracji oraz kompetencje instytucji w tych kwestiach. Ustawa została wdrożona po wyborach samorządowych w 2021 r. Na jej mocy Republikę Łotewską podzielono na terytoria gmin miejskich i terytoria gmin powiatowych. Natomiast terytoria powiatu podzielone zostały na miasta i parafie, co w konsekwencji oznacza, że od 2021 r. Republika Łotewska dzieli się na 43 gminy, zamiast dotychczasowych 119.

Strategicznym celem analizowanej ustawy z 2021 r. jest rozwój kraju i zapewnienie dobrobytu mieszkańców lokalnych, m.in. poprzez:

- poprawę wzrostu gospodarczego i konkurencyjności państwa oraz gmin;
- racjonalne wykorzystanie środków budżetowych;
- powołanie ośrodków rozwoju o znaczeniu regionalnym i krajowym, które są powiązane z obszarami wiejskimi – w jedną jednostkę administracyjną i gospodarczą;
- zwiększenie efektywności samorządu miast regionalnych i parafii regionalnych przez zaangażowanie mieszkańców poszczególnych terytoriów;
- wzmacnianie potencjału i autonomii samorządów lokalnych, z zachowaniem zasady pomocniczości;
- tworzenie atrakcyjnego otoczenia do inwestowania i tworzenia nowych miejsc pracy, ograniczenie emigracji;
- wzmacnianie samodzielności samorządów i zdolności do wykonywania zadań powierzonych im przez prawo⁷.

Analizując wymienione ustawy, należy stwierdzić, że miały one na celu zakończenie procesu transformacji systemowej zainicjowanej przez łotewskie elity polityczne w 1991 r., jak również procesu europeizacji społeczności lokalnych i samorządów lokalnych.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że ustawa z 1994 r. przewiduje, że rady muszą utworzyć co najmniej dwa stałe komitety: komitet finansów i komitet spraw edukacyjnych, społecznych oraz kulturalnych. W praktyce rady zazwyczaj powołują trzy lub cztery komitety, np.: komitet finansów, komitet ds. edukacji, kultury, młodzieży i sportu oraz komitet ds. społecznych i opieki zdrowotnej bądź rozwoju gospodarczego. Posiedzenia komitetów mają charakter jawny, tzn. są otwarte dla publiczności.

Ponadto w Republice Łotewskiej obserwuje się tendencje polityczne do stopniowego wzmacniania organu wykonawczego i poprawy efektywności działania władz lokalnych. Zgodnie ze zmianą w ustawie o samorządach lokalnych uchwaloną w 2000 r. w gminach o liczbie mieszkańców powyżej 5 tys. stanowisko dyrektora wykonawczego (menedżera) jest obligatoryjne⁸.

⁶A. Stucks, *Latvijas pašvaldību sistēmas juridiskais raksturojums un pašvaldību reformas*, Latvijas Vēstnesis, Rīga 2019, s. 294.

⁷ *Viedās administrācijas un reģionālās attīstības ministrija*, *Administratīvi teritoriālā reforma*, 2021, <https://www.varam.gov.lv/lv/administrativi-teritoriala-reforma> [dostęp: 22.11.2024].

⁸ E. Vanags, *Development of Local Government Reforms in Latvia*, „Viešoji Politika Ir Administravimas” 2005, nr 13, s. 15–25.

Struktura organizacyjna samorządów lokalnych i ich kompetencje

Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym z 1994 r. rady gmin mogą zajmować się wszelkimi kwestiami wchodzącymi w zakres kompetencji samorządu terytorialnego. Mają ponadto wiele wyłącznych kompetencji, w tym m.in.: zatwierdzanie budżetu i podatków gminy; zatwierdzanie statutów samorządu gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również organizacja instytucji miejskich⁹.

Działania rady są planowane na jej posiedzeniach oraz obradach jej stałych komisji. Od reformy z 2010 r. protokoły i decyzje z posiedzeń rady gminy muszą być publikowane na stronie internetowej samorządu gminy. Rada gminy może powoływać komisje lub grupy robocze składające się z radnych i mieszkańców gminy. Rada spośród swoich radnych wybiera członków stałych komisji.

Do szczególnych kompetencji rady należy m.in.:

- zatwierdzanie statutów samorządu terytorialnego, budżetu lokalnego i jego zmian;
- zatwierdzanie programu rozwoju terytorialnego samorządu lokalnego i planu terytorialnego;
- zatwierdzanie podziałów terytorialnych samorządu lokalnego i jego struktury administracyjnej;
- tworzenie, reorganizacja i rozwiązywanie instytucji samorządowych, spółek kapitałowych samorządu lokalnego, stowarzyszeń i fundacji oraz zatwierdzanie statutów instytucji samorządowych;
- mianowanie i odwoływanie szefów instytucji samorządowych oraz innych urzędników;
- wybieranie przewodniczącego rady, wiceprzewodniczącego, członków stałych komisji i członków komisji audytowej, jak również odwoływanie ich z urzędu;
- ustalanie wysokości opłat za usługi lokalne;
- przyjmowanie wiążących przepisów dotyczących wdrażania opłat samorządowych;
- podejmowanie decyzji w sprawie zbycia, zastawiania lub prywatyzacji nieruchomości samorządowych, a także nabywania takiej nieruchomości;
- zawieszanie i odwoływanie decyzji kierowników jednostek samorządu terytorialnego;
- odwoływanie zarządzeń przewodniczącego rady¹⁰.

Przewodniczący rady jest wybierany w głosowaniu tajnym, spośród deputowanych odpowiedniej rady samorządu, zwykłą większością głosów. Każdy radny ma prawo nominować kandydata na stanowisko przewodniczącego. Przewodniczący rady jest wybierany, jeśli kandydat otrzymał więcej niż połowę głosów. Formalnie rzecz biorąc, przewodniczący jest liderem z władzą decyzyjną, gdyż w rzeczywistości posiada on również władzę wykonawczą. Po wyborze przewodniczącego rady wybierany jest z spośród radnych także wiceprzewodniczący.

Do szczególnych kompetencji przewodniczącego rady należą m.in.:

- zarządzanie pracami rady;
- reprezentowanie gminy w kontaktach z władzą centralną i innymi władzami lokalnymi;
- reprezentowanie rady w sądzie, bez specjalnego upoważnienia;

⁹ *Law of the Republic of Latvia On Local Governments*, adopted on May 19, 1994, <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC138899/> [dostęp: 22.11.2024].

¹⁰ I. Vilka, *Local Government in Latvia: Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, red. A.-M. Moreno, National Institute of Public Administration, Madrid 2012, s. 374.

- podpisywanie umów i innych dokumentów prawnych w imieniu rady;
- wydawanie wiążących instrukcji pracownikom administracji samorządu gminy;
- ponoszenie odpowiedzialności za wykonywanie orzeczeń sądowych, w których jedną ze stron jest rada;
- wykonywanie innych obowiązków określonych w ustawach, decyzjach, lokalnych statutach i decyzjach rady.¹¹

Oprócz instytucji rady i przewodniczącego rady istotną rolę w systemie samorządu terytorialnego Republiki Łotewskiej odgrywa dyrektor wykonawczy i jego administracja. Dyrektora wykonawczego mianuje na wniosek przewodniczącego rada. Odpowiada on za pracę lokalnych instytucji rządowych i spółek kapitałowych. Dyrektor wykonawczy nie może być radnym, z wyjątkiem samorządów liczących mniej niż 5 tys. mieszkańców, w których obowiązki dyrektora może wykonywać przewodniczący rady. Główną funkcją dyrektora jest zapewnienie ciągłości pracy lokalnych instytucji i inicjatyw rządu centralnego.

Do głównych kompetencji dyrektora wykonawczego należą m.in.:

- organizacja wykonywania wiążących rozporządzeń i innych aktów normatywnych wydanych przez radę;
- wydawanie zarządzeń kierownikom jednostek samorządu terytorialnego;
- przygotowywanie zalecenia dla rady w sprawie uchylenia niezgodnych z prawem lub nieskutecznych decyzji właściwych jednostek samorządu terytorialnego;
- rozporządzanie lokalnym majątkiem i środkami finansowymi oraz zawieranie i dokonywanie wszelkich transakcji gospodarczych z osobami prawnymi i fizycznymi, zgodnie z procedurami oraz w zakresie ustalonym przez radę gminy;
- organizacja opracowywanych projektów planu zagospodarowania przestrzennego i projektu budżetu, a także sporządzanie sprawozdań gospodarczych oraz rocznych sprawozdań publicznych;
- wykonywanie innych obowiązków określonych w statucie właściwego samorządu terytorialnego i w uchwałach rady¹².

Zgodnie z prawem państwowe instytucje administracyjne nie mogą powierzać władzom samorządu terytorialnego wykonywania takich zadań, dla których nie przewidziano finansowania. Natomiast w praktyce zdarzają się przypadki, w których nowe zadania lub nowe przepisy są powierzane bez dodatkowego finansowania. Symptomatyczny jest też fakt, że rada gminy może zdecydować o powierzeniu wykonywania określonych zadań osobie prywatnej.

Zgodnie z procedurami legislacyjnymi rada gminy ma prawo do:

- tworzenia podległych jej jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszeń lub fundacji oraz spółek kapitałowych, a także inwestowania własnych środków w spółki kapitałowe;
- nabywania i zbywania majątku ruchomego oraz nieruchomości, prywatyzowania obiektów będących własnością samorządów terytorialnych czy zawierania transakcji, a także wykonywania innych czynności o charakterze prywatnoprawnym;
- wprowadzania opłat lokalnych i ustalania ich stawek oraz zakresu ich stosowania;
- występowania do sądu i wnoszenia skargi do organów administracyjnych;

¹¹ *Law of the Republic of Latvia On Local Governments*, adopted on May 19, 1994, <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC138899/> [dostęp: 22.11.2024].

¹² I. Vilka, *Local Government in Latvia: Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, red. A.-M. Moreno, National Institute of Public Administration, Madrid 2012, s. 374.

- wydawania wiążących przepisów prawnych w celu zapewnienia wykonywania swoich funkcji¹³.

Funkcje samorządów lokalnych

Ustalając podział zadań pomiędzy władzę centralną (poszczególne resorty) a samorząd terytorialny, ustawodawca łotewski wdrożył zasadę pomocniczości. Według ustawy Republiki Łotewskiej o samorządzie terytorialnym, przyjętej w 1994 r., rozwiązań problemów na samorządowym terytorium Łotwy należy szukać przede wszystkim na najniższym poziomie, który jest najbliższym mieszkańcom. Żadne zadanie nie powinno być rozwiązywane na wyższym poziomie, niż jest to konieczne¹⁴. Natomiast podejmując się analizy istotnych funkcji realizowanych przez władze samorządu terytorialnego w Republice Łotewskiej, należy stwierdzić, że odpowiadają one za bardzo szeroki zakres autonomicznych działań.

Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym z 1994 r. do zadań władz lokalnych należy m.in.:

- organizowanie dostaw mediów (dostawa wody i kanalizacja; dostarczanie ciepła; gospodarka odpadami komunalnymi; zbieranie, odprowadzanie oraz oczyszczanie ścieków);
- utrzymywanie usług i obiektów publicznych oraz utrzymanie ich terytorium administracyjnego (budynki, przebudowa i utrzymanie ulic, dróg i placów publicznych; oświetlenie ulic, placów publicznych oraz innych obszarów przeznaczonych do użytku publicznego; rozwój i utrzymanie parków, placów publicznych czy stref zielonych; kontrola zbierania oraz usuwania odpadów; środki kontroli powodzi; zakładanie i utrzymanie cmentarzy oraz miejsc składowania zwłok zwierząt);
- zapewnienie edukacji mieszkańcom (zapewnienie mieszkańcom prawa do kształcenia podstawowego i ogólnokształcącego; zapewnienie dzieciom w wieku przedszkolnym i szkolnym miejsc w placówkach edukacyjno-szkolnych);
- utrzymanie kultury i ułatwienie zachowania tradycyjnych wartości kulturowych oraz rozwoju twórczej działalności ludowej;
- zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej i promowanie sportu oraz zdrowego stylu życia;
- zapewnienie mieszkańcom opieki socjalnej (pomoc socjalna dla rodzin ubogich i osób społecznie wrażliwych: miejsca dla seniorów w domach opieki oraz dla sierot i dzieci bez opieki rodzicielskiej itp.);
- udzielanie pomocy mieszkańcom w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych;
- ułatwienie działalności gospodarczej na odpowiednim terytorium administracyjnym i podejmowanie działań w celu zmniejszenia bezrobocia;
- wydawanie zezwoleń i licencji na działalność gospodarczą, zgodnie z przepisami prawa;
- udział w zapewnianiu porządku publicznego i zwalczaniu pijaństwa oraz niemoralności;
- ustalanie przeznaczenia gruntów i procedur ich zagospodarowania, zgodnie z planowaniem terytorialnym właściwego samorządu lokalnego;
- zapewnienie legalności budowy na właściwym terytorium administracyjnym;
- prowadzenie rejestru cywilnego;

¹³ I. Vilka, *Local Government in Latvia: Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, red. A.-M. Moreno, National Institute of Public Administration, Madrid 2012, s. 317.

¹⁴ *Law of the Republic of Latvia On Local Governments*, adopted on May 19, 1994, <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC138899/> [dostęp: 22.11.2024].

- gromadzenie i przekazywanie informacji niezbędnych do statystyki państwowej;
- podejmowanie niezbędnych działań w celu wyboru rad;
- udział w zapewnianiu środków obrony cywilnej;
- organizowanie usług transportu publicznego;
- ochrona praw nieletnich¹⁵.

Analizując ustawę z 1994 r., należy stwierdzić, że nadała ona kształt samorządowi lokalnemu i zapewniła jego funkcjonowanie zgodnie z demokratycznymi, zachodnimi standardami. Wszakże miały one na celu poprawę warunków i standardu życia mieszkańców Republiki Łotewskiej.

Partycypacja Łotyszy w działaniach samorządu terytorialnego

Kwestia partycypacji ludności na poziomie lokalnym stanowi jedną z gwarancji demokratycznego ustroju Łotwy, którego rozwój w ostatnich latach nabiera znaczenia. Jest to rezultat pojawiania się nowych form partycypacji, opartych na metodach deliberycyjnych z wykorzystywaniem nowych technologii informacyjno-komunikujących (ITC). Partycypacja łotewskiej ludności na poziomie lokalnym opiera się na przekonaniu, że udział ten jest ściśle związany z zapewnieniem jej dostępu do informacji.

Ponadto do głównych form udziału ludności w działaniach samorządu terytorialnego na Łotwie należą m.in.:

- udział w wyborach do rady lokalnej;
- udział w posiedzeniach rad samorządowych i ich komisji;
- zaangażowanie mieszkańców w zarządy samorządowe, komisje, grupy robocze;
- dostęp do protokołów posiedzeń rady;
- przeglądanie skarg i sugestii ludności;
- przyjmowanie zagranicznych gości przez radnych;
- wysłuchania publiczne;
- udział w przygotowywaniu i omawianiu rocznego badania opinii publicznej;
- „okrągły stół” i inne konferencje;
- organizacja badań socjologicznych;
- organizacja spotkań publicznych itp.¹⁶

Należy zauważyć, że do 2022 r. prawo na Łotwie nie przewidywało możliwości przeprowadzenia referendum lokalnego. Sprzeciw ludności wobec działania władz lokalnych mógł być wyrażony w takich formach protestacyjnych, jak: demonstracje, spotkania, pikety itp. Formy te są bardziej popularne w dużych miastach niż w mniejszych.

Finanse samorządu terytorialnego w Republice Łotewskiej

W Republice Łotewskiej budżet¹⁷ samorządu terytorialnego składa się z dwóch różnych części – budżetu podstawowego i budżetu specjalnego. Każdy z tych budżetów,

¹⁵ I. Vilka, Local Government in Latvia: Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective, red. A.-M. Moreno, National Institute of Public Administration, Madrid 2012, s. 366–381.

¹⁶ Tamże, s. 21.

¹⁷ W kwestii realizacji budżetu samorządy terytorialne planują, przyjmują i wdrażają swoje proponowane budżety niezależnie. Instytucje państwowe nie mogą ingerować w opracowywanie oraz wdrażanie budżetów lokalnych, chyba że jest to przewidziane prawem. Na początku roku Departament Nadzoru i Finansowania Finansów Samorządów Lokalnych Ministerstwa Finansów dostarcza zbiorczych informacji o planach

zgodnie z definicją zawartą w ustawie o zarządzaniu budżetem i finansami z 1995 r., uwzględnia dochody, wydatki i finansowania. Budżet podstawowy to część, która obejmuje dotacje ogólne i celowe, dochody z usług i inne dochody własne, transfery, zagraniczną pomoc finansową (m.in. fundusze UE) oraz wydatki, które powinny być pokryte z dochodów, a także pożyczki z budżetu państwa i spłatę tych zaciągniętych kredytów. Natomiast dochody z budżetu specjalnego powstają z funduszu dróg państwowych, dochodów z podatków od zasobów naturalnych, dochodów z prywatyzacji i opłat portowych, a także dochodów z innych źródeł przeznaczonych na cele specjalne. Budżet specjalny obejmuje ponadto związane z nimi wydatki, pożyczki oraz spłaty pożyczek. Analizowana struktura budżetowa w praktyce stwarza przeszkody w planowaniu w połowie okresu kalendarzowego i obiektywnym porównywaniu budżetów lokalnych w bieżącym roku kalendarzowym.

Zgodnie z ustawą o budżetach samorządów lokalnych z 1995 r. dochody budżetu lokalnego składają się m.in. z:

- wpływów z podatków i opłat państwowych;
- opłat samorządowych;
- dotacji z budżetu państwa i dotacji celowych;
- dotacji z Funduszu Wyrównawczego Finansów Samorządów Lokalnych;
- transferów z budżetu samorządów lokalnych;
- płatności za usługi;
- wpływów z zysków spółek;
- dochodów z nieruchomości (czynsze);
- dochodów ze sprzedaży nieruchomości;
- innych dochodów zgodnie z prawem¹⁸.

Ponadto warto podkreślić, że w Republice Łotewskiej nie istnieją podatki lokalne. Z jednej strony ustawa o podatkach i opłatach z 1995 r. przewiduje wyłącznie podatki państwowe. Wobec tego „dochody podatkowe” władz lokalnych składają się z czterech różnych części podatków państwowych: podatku od nieruchomości, podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od loterii i gier hazardowych oraz podatku od zasobów naturalnych.

Z drugiej zaś strony zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach z 1995 r. władze lokalne, w myśl rozporządzenia Rady Ministrów, mogą nakładać opłaty lokalne na swoich terytoriach administracyjnych i ustalać ich stawki, m.in. za następujące rodzaje działalności:

- udostępnianie dokumentacji urzędowej i jej uwierzytelnionych kopii wydanych przez radę samorządu terytorialnego;
- zakwaterowanie wczasowe i turystyczne;
- handel w miejscach publicznych;

budżetowych samorządów. Ministerstwo Finansów monitoruje ich zgodność z obowiązującymi przepisami, ale nie ma prawa ingerować w proces budżetowy, z wyjątkiem jego zgodności z przepisami. Skarb Państwa podsumowuje dane dotyczące realizacji budżetu oraz sporządza i publikuje miesięczne sprawozdania. Zgodnie z ustawą o władzach lokalnych co najmniej raz w roku każda rada lokalna musi zaprosić firmę audytorską lub biegłego rewidenta do przeglądu realizacji budżetu i przygotowania sprawozdania na potrzeby sprawozdań rocznych. Władze lokalne mają prawo tworzyć własną komisję audytu wewnętrznego (rewizji) według uznania rady lokalnej. Na podstawie sprawozdań audytorów i własnych wybranych poprawek Państwowe Biuro Kontroli wydaje roczne sprawozdanie dotyczące sprawozdań budżetowych samorządów lokalnych. Jeżeli parlament uchwali ustawę lub Rada Ministrów wyda rozporządzenia po wejściu w życie ustawy budżetowej, a takie nowe prawodawstwo doprowadzi do wzrostu wydatków lub zmniejszenia dochodów budżetów samorządowych, źródła finansowania państwa muszą zostać wskazane w nowej ustawie lub rozporządzeniu Rady Ministrów w celu pokrycia wzrostu wydatków lub ich uregulowania w wypadku zmniejszenia dochodów budżetów samorządowych. W praktyce jednak procedury te nie zawsze są przestrzegane, co pozwala samorządom nie wypełniać wszystkich obowiązkowych zadań, a w konsekwencji skutkuje nihilizmem prawnym.

¹⁸ L. Vestnesis, *Par pašvaldību budžetiem*, <https://www.vestnesis.lv/ta/id/34703-par-pasvaldibu-budžetiem> [dostęp: 23.11.2024].

- posiadanie wszelkiego rodzaju zwierząt;
- transport zmotoryzowany w strefach specjalnego użytku;
- umieszczanie reklam, plakatów i ogłoszeń w miejscach publicznych;
- posiadanie łodzi, motorówek i żaglówek;
- wykorzystywanie insygniów samorządu lokalnego;
- wydawanie pozwoleń na budowę¹⁹.

Ponadto należy zauważyć, że w Republice Łotewskiej udział dotacji państwowych przeznaczonych na konkretny cel w budżetach lokalnych jest dość wysoki: w ostatnich latach oscylował w przedziale 20–25%. Warto w tym miejscu podkreślić, że państwo nie zapewnia prawie żadnych dotacji ogólnych, poza wkładem do Funduszu Wyrównawczego Finansów Samorządów Lokalnych. System wyrównania finansowego dla samorządów lokalnych został wprowadzony w 1995 r. na podstawie rekomendacji Rady Europy. Celem tego systemu jest zapewnienie środków finansowych gwarantujących wszystkim mieszkańcom samorządu terytorialnego mniej więcej równe szanse na zaspokojenie ich potrzeb. Istotne jest, że po wstąpieniu Łotwy do UE (2004) unijne fundusze strukturalne i inne fundusze stanowią znaczną część dochodów łotewskich samorządów. Są one przeznaczane na rozwój oraz zaspokajanie potrzeb poszczególnych samorządów²⁰.

Relacje między rządem centralnym a władzami lokalnymi w Republice Łotewskiej

Analizując relacje zachodzące między rządem centralnym a władzami lokalnymi na Łotwie, należy zauważyć, że kooperacja między Gabinetem Ministrów a władzami lokalnymi odbywa się w czterech podstawowych kwestiach:

- opracowywaniu ustaw i rozporządzeń, które dotyczą samorządów terytorialnych;
- ustalaniu ogólnych i szczegółowych dotacji przydzielanych samorządom terytorialnym w każdym roku podatkowym;
- identyfikacji źródeł finansowych w celu rekompensaty za dodatkowe zadania, które są delegowane samorządom terytorialnym;
- wszelkich innych kwestiach dotyczących samorządów terytorialnych²¹.

Należy również zauważyć, że Związek Samorządów Lokalnych i Regionalnych Łotwy (ULRGL) jest głównym reprezentantem władz lokalnych w negocjacjach z rządem centralnym. Corocznie, po negocjacjach grup roboczych utworzonych przez ULRGL z przedstawicielami wszystkich ministerstw formułowany jest protokół. Głównym obszarem konfliktu między rządem centralnym a lokalnym jest kwestia podziału środków budżetowych.

Samorzady lokalne podlegają zarówno nadzorowi prawnemu, jak i finansowemu. Odpowiedzialność za przegląd legalności decyzji spoczywa na Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Spraw Samorządów Lokalnych. Nadzór finansowy sprawuje Państwowy Urząd Kontroli²².

¹⁹ I. Vilka, *Local Government in Latvia...*, s. 380.

²⁰ Tamże, s. 380–381.

²¹ E. Vanags, I. Vilka, *Pašvaldību darbība un attīstība*, Latvijas Universitāte, Rīga 2005, s. 300.

²² *Law of the Republic of Latvia On Local Governments*, adopted on May 19, 1994, <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC138899/> [dostęp: 22.11.2024].

Podsumowanie

Na proces kształtowania systemu samorządowego w Republice Łotewskiej i jego charakter od 1991 r. wpływ miały pierwsze ustawy dotyczące samorządów lokalnych, które bazowały na przepisach prawnych Pierwszej Republiki Łotewskiej i Konstytucji z 1922 r. Do istotnych zmian mających wpływ na dalszy rozwój samorządu łotewskiego należało wdrożenie *Koncepcji reformy samorządu lokalnego Republiki Łotwy* w 1993 r., a wraz z jej wcieleniem opracowanie nowego systemu samorządów lokalnych. Głównymi elementami tej reformy były: uchwalenie nowej ustawy o wyborach do rad lokalnych; uchwalenie ustawy o samorządzie lokalnym, wspólnej dla gmin wiejskich i miejskich oraz samorządów regionalnych (powiatowych); a także przeprowadzone reformy administracyjno-terytorialnej (1993–2022), w tym również wdrożenie rozwiązań poprawiających lokalny system budżetowy, co zostało przeanalizowane w niniejszym artykule. Dzięki tej koncepcji i uchwalonym ustawom samorząd terytorialny w Łotwie podlegał procesowi demokratyzacji oraz decentralizacji. Niniejsza analiza wykazała także, że zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi zakres funkcji samorządów lokalnych na Łotwie jest dość szeroki. Dochody samorządów lokalnych nie są jednak wystarczające, by mogły one wypełniać swoje obowiązki.

Bibliografia:

- Latvijas Republikas Ministru kabineta lēmums Nr 18, Rīgā 1993.gada 28.septembrī (pr. nr. 11, 1§).
- Latvijas Vestnesis, *Par pašvaldību budžetiem*, <https://www.vestnesis.lv/ta/id/34703-par-pasvaldibu-budzetiem> [dostęp: 22.11.2024].
- *Law of the Republic of Latvia On Local Governments*, adopted on May 19, 1994, <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC138899/> [dostęp: 22.11.2024].
- Likumi.lv, *Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums*, <https://likumi.lv/ta/id/185993-administrativo-teritoriju-un-apdzivoto-vietu-likums> [dostęp: 22.11.2024].
- Pūķis M., *Pašu valdība*, Latvijas Pašvaldību savienība, Rīga 2010.
- Rags Z., *Pašvaldības un to darbības tiesiskais pamats demokrātiskā valstī (izmantojot Latvijas pieredzi)*, Latvijas Policijas akadēmija, Rīga 2000.
- Stucks A. *Latvijas pašvaldību sistēmas juridiskais raksturojums un pašvaldību reformas*, Latvijas Vēstnesis, Rīga 2019.
- Vanags E., *Development of Local Government Reforms in Latvia*, „Viešoji Politika Ir Administravimas” 2005, nr 13.
- Vanags E., Vilka I., *Pašvaldību darbība un attīstība*, Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds, Latvijas Pašvaldību savienība, Rīga 2005. Skatīt bibliotēku koprakatalogā.
- Viedās administrācijas un reģionālās attīstības ministrija, *Administratīvi teritoriālā reforma*, 2021, <https://www.varam.gov.lv/lv/administrativi-teritoriala-reforma> [dostęp: 22.11.2024].
- Vilka I., *Administratīvi teritoriālais iedalījums un pašvaldības*, red. J. Stradiņš, Latvieši un Latvija, III sējums, Atjaunotā Latvijas valsts, LZA, Rīga 2013.
- Vilka I., *Local Government in Latvia: Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, red. A.-M. Moreno, National Institute of Public Administration, Madrid 2012.

O AUTORZE

Dr Martinas Malužinas – politolog, dydaktyk, popularyzator nauki, ekspert systemów politycznych i wyborczych oraz polityki zagranicznej Republiki Litewskiej. Autor książki *Ewolucja ustroju politycznego Pierwszej i Drugiej Republiki Litewskiej. Od parlamentaryzmu przez autorytarny prezydencjalizm do półprezydencyzmu – analiza systemowa* (Wydawnictwo FNCE 2023).

STRESZCZENIE

Tekst stanowi analizę rozwoju łotewskiego samorządu terytorialnego od 1991 r. Jego celem jest przebadanie (z perspektywy instytucjonalnej) istotnych zmian i reform, które miały wpływ na dalszy rozwój samorządu łotewskiego. Jak wskazują obowiązujące przepisy krajowe, zakres zadań samorządów lokalnych na Łotwie jest dość szeroki. Ich dochody jednak nie są wystarczające, by mogły one wypełniać swoje obowiązki, co stanowi dla nich aktualnie główny problem i wyzwanie.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, Republika Łotewska, decentralizacja

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

WARSZAWA, MARZEC 2025
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL