Ułomna ochrona

Kategoria: Felietony
Opublikowano: sobota, 20, luty 2016 23:00
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 2358

Konstytucja stwierdza, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Niestety realizacja tej normy napotyka na poważne trudności w odniesieniu do kwestii finansowych.

Najlepszym tego dowodem jest wydany w minionym tygodniu wyrok sądu II instancji w sprawie karty pojazdu. Sąd oddalił apelację grupy powiatów wskazując w szczególności, że skoro pobieranie opłaty za kartę pojazdu było sprzeczne z prawem unijnym to każdy powiat z osobna powinien bezpośrednio zastosować prawo europejskie i zaprzestać stosowania krajowego rozporządzenia. Skoro powiat tego nie uczynił – to opłaty pobierał bezprawnie, a tym samym musi się liczyć z obowiązkiem ich zwrotu. Oczywiście można znaleźć przepisy prawa popierające takie stanowisko; pomija ono jednak istotę problemu. Powiaty zostały bowiem postawione przez administrację rządową w sytuacji, w której pobieranie zagwarantowanych prawem krajowym dochodów okazało się niezgodne z prawem. Rząd nie czuł się w obowiązku zrekompensować skutków swojego zaniechania i właśnie otrzymał potwierdzenie słuszności swojego postępowania.

Przywołany wyrok jest najaktualniejszy i dotyczy sprawy szczególnie medialnej, ale nie jest wyjątkiem w sporach sądowych między samorządem a rządem o pieniądze. Często bowiem kończą się one – również przed Trybunałem Konstytucyjnym – rozstrzygnięciem dla sektora samorządowego niekorzystnym.

Co jest przyczyną takiej sytuacji? Wydaje się, że dwie rzeczy.

Współcześnie dominuje państwowa teoria samorządu upatrująca źródeł uprawnień poszczególnych jednostek samorządowych nie w naturze wspólnoty zamieszkującej dany teren, lecz w pozytywnej decyzji władzy prawodawczej – w głównej mierze konstytucjodawcy. Oznacza to jednak, że problem właściwego finansowania gmin, czy powiatów przestaje być problemem prawnym, a staje się problemem politycznym – a zatem takim, w który tak sądy, jak i trybunały wkraczają z ogromną ostrożnością.

Dzieje się tak zwłaszcza w sytuacji, w której polska władza sądownicza opiera swoje działanie przede wszystkim na kwestii legalizmu. Jest to sytuacja odmienna niż w krajach anglosaskich, w których historycznie obok systemu rozstrzygania sporów w oparciu o dotychczasowe przepisy funkcjonował system *equity* (słuszności). Spór poddany ocenie sądu działającego według zasady *equity* rozstrzygany był nie według litery prawa, lecz w oparciu o własne sumienie i poczucie zdrowego rozsądku. Choć obecnie zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i USA sądy *equity* zostały włączone w ogólną strukturę sądownictwa (z bardzo nielicznymi wyjątkami), to jednak dalej tam pozostał wyraźny nurt oceny słuszności wydawanego wyroku.

Budzi to wśród administracji rządowej poczucie bezkarności. Sprawa karty pojazdu to tylko jeden przykład; znaleźć można ich wiele – opóźnienia w płaceniu szpitalom powiatowym za nadwykonania, czy oczekiwanie, że to powiaty pokryją koszty przechowywania pojazdów usuniętych z dróg jeszcze w czasach, kiedy obowiązek ten spoczywał na naczelnikach urzędów skarbowych.

Nakłada się na to brak w Polsce tradycji do polubownego rozstrzygania sporów – zwłaszcza w sektorze publicznym. Bezpieczniej jest pójść do sądu i otrzymać wyrok – nawet jeśli z punktu widzenia ogólnego interesu będzie to niekorzystne – niż wziąć na siebie ryzyko podjęcia decyzji o jakichś ustępstwach. Organy kontroli nie piętnują bowiem za kierowanie spraw do sądu, zaś za niestandardowe próby rozwiązywania problemów – i owszem. Stąd słyszalne niekiedy wypowiedzi typu *„Co prawda macie rację, ale zapłacimy dopiero jak będzie prawomocny wyrok”*. Postawa taka może i jest legalna, ale nie wszystko co legalne jest przyzwoite. Nowoczesne zarządzanie publiczne wymaga nie tylko

Phoca PDF

uwzględniania biznesowych wzorów organizacji urzędów, wymaga również sięgania po takie mechanizmy jak mediacje, czy arbitraż. I oby te mechanizmy jak najszybciej pojawiły się w polskiej administracji. W przeciwnym wypadku straty, które poniesiemy jako społeczeństwo, będą trudne do oszacowania.

Grzegorz P. Kubalski

Phoca PDF