Kneblując samorząd

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 02, lipiec 2017 21:46
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 4100

Jednostki samorządu terytorialnego z całego kraju przyjmują stanowiska popierające Kartę Samorządności – programowy dokument przypominający fundamentalne zasady samorządności. Wojewoda kujawsko-pomorski postanowił postawić temu tamę. W ramach sprawowanego przez siebie nadzoru nad legalnością działań powiatów zaczął uchylać uchwały poszczególnych rad.

Jakie znalazł ku temu argumenty? Analizując nieco chaotyczny wywód można stwierdzić, że w opinii wojewody przesądzające były dwie rzeczy.

Po pierwsze – zasada praworządności zawarta w art. 7 Konstytucji nakazująca działanie organów administracji na podstawie i w granicach prawa. Na tej podstawie wojewoda wyciąga wniosek, że wszystkie rozstrzygnięcia organów administracji muszą mieć swoją podstawę prawną. Organy samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej i nie odnosi się do nich zasada, że mogą czynić wszystko czego ustawa im nie zabrania, wręcz przeciwnie, musza podejmować działania na podstawie ustaw i w ich granicach. A skoro nie dało się znaleźć żadnego przepisu dotyczącego popierania Karty Samorządności – to uchwała w tej sprawie jest nielegalna i jako taka musi zostać uchylona.

Wniosek jest zadziwiający – bo już elementarna logika prawnicza powinna wzbudzić refleksję. Gdyby każde działanie administracji wymagało odrębnego, wyraźnego upoważnienia, to w art. 7 Konstytucji wystarczyłoby stwierdzenie „na podstawie". Tymczasem w przepisie tym jest również mowa o działaniu „w granicach prawa" – a zatem właśnie takim, w którym administracja może czynić wszystko to, czego ustawa wyraźnie nie zabrania. Ten niuans jakoś nadzorowi prawnemu wojewody umknął, a ma właśnie kluczowe znaczenie. We wszystkich sytuacjach, w których administracja korzysta z przyznanego sobie imperium, tj. w sposób władczy wkracza w sferę praw i obowiązków jednostek, musi wylegitymować się bezpośrednim upoważnieniem. Jest to niezbędne z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego jednostek. Jednak gdy administracja działa w formach niewładczych żadne szczególne gwarancje bezpieczeństwa nie są potrzebne. Administracja może działać swobodnie, tak długo jak nie przekroczy wytyczonych jej ram. W sposób szczególny dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego, które mają konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność. Trudno jest zatem od nich wymagać, by dla każdego swojego działania szukały odrębnego przepisu. Nie wystarczy zatem stwierdzenie, że wojewoda nie znalazł przepisu upoważniającego. Wojewoda musiałby znaleźć przepis zakazujący - a tego nie uczynił.

Po drugie – rozwijając wcześniejszy wątek wojewoda stwierdził, że żaden powszechnie obowiązujący akt prawny rangi ustawowej nie daje radzie powiatu upoważnienia do podejmowania uchwał regulujących kwestie wykraczające poza zakres działalności powiatu, tj. ponadgminne zadania lokalne. Sprawy o zasięgu ogólnokrajowym, jak np. ustrój państwa, czy jego podział terytorialny, pozostają poza kompetencją uchwałodawczą rady.

Stwierdzenia te byłyby słuszne, gdyby rada powiatu próbowała samodzielnie zmieniać ustrój państwowy. Uchwały popierające Kartę Samorządności takiego charakteru jednak nie mają. Karta Samorządności jest po prostu apelem. Napisano w niej na wprost „Domagamy się, aby rządzący i stanowiący prawo przestrzegali i szanowali konstytucyjne zasady ustroju naszego państwa." Innymi słowy – jest to upomnienie prawodawców, by samorząd pozostał samorządem, a nie stał się w wyniku podejmowanych zmian fasadą.

Jak w tej sytuacji odczytywać interwencję przedstawiciela administracji rządowej uznającego popieranie przytoczonego stanowiska za nielegalne? Albo jest to wyraz wiary, że jednostki samorządu nie mają prawa mieć własnego stanowiska; albo jest to chęć przeciwdziałania mówieniu tego, co wygodne nie jest.

Phoca PDF

Pierwsza możliwość oznacza traktowanie samorządu za bezwolnego wykonawcę poleceń – nieco unowocześnioną formę PRL-owskiej terenowej administracji rządowej. Druga możliwość oznacza, że popieranie Karty Samorządności jest tym bardziej potrzebne – być może uzupełnionej o stwierdzenie, że konstytucyjne zasady ustroju powinny być respektowane również przez stosujących prawo.

Phoca PDF