Osobliwe nawyki

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 19, maj 2019 22:29
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 2249

Wkrótce minie dziesięć lat od opublikowania przez Michała Kuleszę artykułu pod prowokacyjnym tytułem „O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów." Niestety przez ten czas powszechny zwyczaj ograniczania samodzielności działania jednostek samorządu terytorialnego nie osłabł. Wręcz przeciwnie – ostatnio mamy raczej do czynienia ze wznoszeniem się nadzoru prawnego – przynajmniej niektórych – wojewodów na szczyty absurdu.

Otóż Wojewoda Mazowiecki postanowił podnieść uchwałę w sprawie ustalenia wysokości diet przysługujących radnym do rangi aktu prawa miejscowego – i z uporem uchyla uchwały, które były przyjmowane przez poszczególne rady gmin, czy rady powiatów jako akty wewnętrzne. Twierdzi bowiem iż „pomimo, że gremium adresatów jest w pewien sposób ograniczone, nie można jednak uznać, że ograniczenie to jest trwałe wobec zmienności osób pełniących funkcje radnych, które mają charakter wybieralny i kadencyjny. […] uchwały dotyczące ustalenia wysokości diet dla radnych, czy sołtysów wywołują skutki prawne w stosunku do radnych czy sołtysów nawet kilku kadencji." Zadziwiająca to argumentacja. Już na poziomie I roku studiów prawniczych przyszli adepci Temidy uczą się, że prawo wewnętrznie obowiązujące charakteryzuje się tym, że jego normy adresowane są wyłącznie do podmiotów podległych administracyjnie organowi wydającemu dany akt. Nie ma zatem znaczenia to, że osobowy skład administracji się zmienia; znaczenie ma jedynie to że przepisy wewnętrzne są stosowane w warunkach podległości administracyjnej – wobec tych, którzy w tej strukturze się znajdują. Potraktowanie na serio sposobu myślenia Wojewody Mazowieckiego byłoby równoznaczne z koniecznością przyjęcia, że coś takiego jak prawo wewnętrzne po prostu nie istnieje. Posługując się pewnym skrótem myślowym możemy przyjąć, że aby dany akt zakwalifikować jako akt stanowienia prawa musi on w szczególności mieć charakter generalny – posługiwać się rodzajowym, a nie imiennym określeniem adresatów. To oczywiście oznacza, że zakres adresatów będzie ulegał zmianom. W dłuższej perspektywie czasu personalia muszą się zmieniać – jedni przestają pracować w administracji, inni zostają w niej zatrudnieni. To jednak oznaczałoby, że żaden akt nie jest aktem prawa wewnętrznego, bo potencjalnie dotyczy osób, które dopiero w przyszłości być może znajdą się w strukturze administracji. To oczywisty absurd – liczy się to, że norma prawa wewnętrznego będzie miała do nich zastosowanie dopiero wtedy, gdy w strukturze tej administracji się znajdą. Liczy się, ale nie dla Wojewody Mazowieckiego.

Z kolei Małopolski Urząd Wojewódzki postanowił w formie okólnika podzielić się z jednostkami samorządu terytorialnego swoimi przemyśleniami dotyczącymi sposobu procedowania raportu o stanie gminy/powiatu. Pomijam już fakt, że zastosowany tryb przypomina słusznie tępione jako spadek po PRLu prawo powielaczowe. Każdy się musiał do niego stosować, ale mało kto był w stanie poznać jego źródło. Kluczowe znaczenie ma fakt, że nawet przy najlepszych intencjach nie sposób odtworzyć logicznego ciągu wykładni prowadzącego do zawartych w okólniku tez. Kluczowa brzmi następująco: „w ocenie organu nadzoru przez przedstawienie raportu o stanie jednostki organowi stanowiącemu należy rozumieć nie tylko przekazanie radnych sporządzonego dokumentu in extenso ale także jego omówienie przez organ wykonawczy na sesji rady (sejmiku)." W praktyce oznacza to oczekiwanie, że na majowych sesjach poszczególne organy wykonawcze będą prezentowały raport – tyle że nie będzie można nad nim dyskutować, bo ten element musi być obligatoryjnie elementem sesji absolutoryjnej. Nic to, że takie rozwiązanie jest sprzeczne z logiką. Nic to, że takiego rozwiązania nie sposób się doszukać w obowiązujących przepisach – może z wyjątkiem wadliwego w oczywisty sposób przepisu ustalającego termin zgłaszania woli wzięcia udziału w debacie przez obywateli. Nic to, że wykładnia systemowa sięgająca ustawy o finansach publicznych i jednolicie tam rozumianego przedstawienia jakiegoś dokumentu jako udostępnienia go uprawnionemu podmiotowi, jest sprzeczna ze stanowiskiem wojewody. Jego nadzór prawny ma swoją opinię i już.

Phoca PDF

Osobliwe nawyki

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 19, maj 2019 22:29
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 2249

Osobliwe nawyki nie tylko uczonych administratywistów, ale też i nadzoru prawnego wojewodów mają się dobrze.

Phoca PDF