

Pod koniec 2009 roku na łamach czasopisma „Samorząd Terytorialny” Michał Kulesza opublikował artykuł pod znamienym tytułem „O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów”. Artykuł ten został bardzo chłodno przyjęty przez środowisko naukowe. Trudno się zresztą temu dziwić, gdyż w jego treści profesor Kulesza wystawił bardzo surową ocenę pleniącemu się przekonaniu tego środowiska o konieczności maksymalnie dokładnego opisywania w ustawach szczegółów działania samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gmin – pomimo wynikającego z Konstytucji domniemania ich właściwości we wszystkich sprawach niezastrzeżonych na rzecz organów innych władz publicznych, bądź innych jednostek samorządu terytorialnego.

Michał Kulesza pisał „Otóż mamy całą linię orzeczniczą sądów administracyjnych dotyczącą tych zagadnień, z której wynika jednoznacznie, że w istocie rzeczy pozbawione znaczenia prawnego są przepisy art. 163 w zw. z art. 164 ust. 3 Konstytucji oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji, ponadto przepisy art. 6 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 7 , a także art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Innymi słowy (i w dużym uproszczeniu, za które od razu przepraszam), w myśl tego orzecznictwa zadaniem publicznym ma być to jedynie, co zostało pozytywnie i konkretnie określone jako zadanie publiczne w przepisach szczegółowych; jeśli zaś takiego postanowienia szczegółowego nie da się odnaleźć, działanie gminy jest pozbawione podstawy prawnej (jest więc bezprawne).” „Powiem wprost – w 1990 r. wyzwoliliśmy gminy spod mechanizmów odgórnego decydowania, co ważne dla społeczności lokalnej, przyjęliśmy, że nadzór nad gminą opiera się na kryterium legalności, a kilkanaście lat później szybko zmierny z powrotem w kierunku kontroli celowości, w kierunku rad narodowych.” „Uważam, że to anachroniczne podejście ma swoje źródło w klasycznym, XIX-wiecznym podejściu do administracji jako wyłącznie gestora *imperium*, bez głębszego zainteresowania funkcjami zarządczymi samorządu, oraz w obalonej 20 lat temu zasadzie jednolitej władzy państwowej i przedmiotowym (a nie podmiotowym) traktowaniu samorządu, a także – jak przypuszczam – przynajmniej w części jest oparte na milczącym założeniu, że określenie „samorząd terytorialny” pojawiło się w polskim prawie państwowym jeszcze za czasów PRL-u; skoro tak – skoro mamy ciągłość instytucjonalną, to i nie trzeba specjalnie zmieniać orzecznictwa... Tkwiemy w kokonie pojęć i podejść rodem z przeszłości. Na drodze od naturalizmu do etatyzmu doszliśmy do końca. Trzeba zawracać.” Tyle że nie zawróciliśmy.

W styczniu tego roku minęło dziesięć lat od przedwczesnej śmierci Michała Kuleszy. Czy na przestrzeni tej dekady coś się zmieniło? Śmiem twierdzić, że nic, a jeśli już nawet coś to tylko na gorsze. Do listy zadań samorządowych dopisujemy kazuistycznie coraz to nowe pozycje – zarówno na poziomie ustaw ustrojowych, jak i w poszczególnych ustawach prawa materialnego – bo przecież w przeciwnym wypadku nie byłoby podstawy prawnej do działania.

A co na to wszystko współczesna doktryna prawa? W drugiej połowie ubiegłego roku zaczął się ukazywać monumentalny „System Prawa Samorządu Terytorialnego”. I cóż tam znajdujemy? W rozdziale poświęconym zadaniom jednostek samorządu terytorialnego, napisanym przez jednego z luminarzy prawa samorządowego, czytamy: „Domniemanie właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych nie stanowi samodzielnej podstawy do podejmowania jakichkolwiek działań, nie upoważnia również gminy [i innych jednostek samorządu terytorialnego] do samodzielnego kreowania spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, ponieważ zgodnie z zasadą praworządności organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.“. Wygląda na to, że w imię kurczowego trzymania się idei XIX-wiecznej administracji władczej odrzucamy właśnie założenie racjonalności ustrojodawcy, bo konstytucyjne domniemanie właściwości uznajemy za... Właśnie – za co? Ozdobnik retoryczny? Niewiążący postulat? Wypadek redakcyjny?

Kategoria: Felietony

Opublikowano: poniedziałek, 20, luty 2023 07:59

Grzegorz P. Kubalski

Odśłony: 2049

---

Czytamy dalej „System Prawa Samorządu Terytorialnego”: „Wprawdzie zgodnie z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów ale przepis ten nie zawiera żadnego domniemywania zadań lub kompetencji na rzecz samorządu gminnego. Wyraźnie bowiem w tym przepisie jest mowa o «sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym», a sprawą publiczną jest tylko taka sprawa, którą samorządowi przekaże ustawodawca w ustawie.“ Choć zatem w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego samorząd lokalny oznacza 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, a w świetle ustaw ustrojowych samorząd terytorialny ma zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty, to nie wspólnota jest podmiotem. Wspólnota ma prawo zaspokajać tylko te potrzeby, które władza centralna w swojej łaskawości uznała za godne zaspokajania przez samorząd terytorialny. Tyle tylko, że takie podejście jest niebezpiecznie bliskie idei jednolitej władzy państwowej – tej idei, z którą zawsze walczył Michał Kulesza. Przez dekadę po jego śmierci nie zawróciliśmy z drogi etatyzmu i dziś nam jego, niestrudzonego obrońcy samorządu terytorialnego, zdecydowanie nam brakuje.