Czyja korzyść?

Kategoria: Felietony
Opublikowano: poniedziałek, 07, październik 2024 08:08
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 2763

Po ostatnich wyborach parlamentarnych w paru gminach – w tym niektórych znanych w całej Polsce – pojawił się problem wynikający z wyboru jej włodarza do Parlamentu. Nie dość, że oznaczało to paraliż funkcjonowania gminy z dnia na dzień, to dodatkowo oznaczało ryzyko czasowego przejęcia zarządzania przez osobę nie mającą żadnego demokratycznego umocowani. Uchwaloną jednogłośnie w tym roku nowelizację rozwiązującą ten problem chce właśnie odwrócić rząd.

W stanie prawnym obowiązującym w dniu październikowych wyborów parlamentarnych w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed upływem kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełniła osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Na tle takiego rozwiązania istniały dwa problemy.

Pierwszym z nich była luka czasowa. Między wygaśnięciem mandatu, a wyznaczeniem osoby pełniącej funkcje upływał określony czas – a to oznaczało, że z formalnego punktu widzenia następował kilkudniowy paraliż działania gminy.

Drugim z nich było ryzyko wyznaczenia osoby, która nie ma żadnego poparcia lokalnego. Ryzyko to było szczególnie duże w tych gminach, w których wójt został wybrany do Sejmu z listy opozycyjnej względem Premiera.

Jak w soczewce problemy te były widoczne na przykładzie Sopotu. Dotychczasowy prezydent Sopotu – Jacek Karnowski utracił mandat w dniu wyborów parlamentarnych. Przepisy Kodeksu Wyborczego są bowiem tak skonstruowane, że o utracie mandatu samorządowego przesądza sam fakt wyboru na posła – a ten następuje w dniu wyborów – a nie objęcia mandatu poselskiego. Nastąpiło to zatem 15 października. Na sesji 19 października Rada Miasta Sopotu zaapelowała do ówczesnego premiera Mateusza Morawieckiego o wyznaczenie na osobę pełniącą obowiązki Magdalenę Czarzyńską-Jachim, która ówcześnie była zastępcą prezydenta. Premier ze swoją decyzją czekał do 15 listopada i wyznaczył… Lucjana Brudzyńskiego. W wypowiedzi medialnej Jacek Karnowski skomentował, że premier „wybrał osobę, która nawet nie dostała się do rady miasta w 2010 roku". Nie trzeba dodawać, że po zmianie premiera zmienił się również pełniący obowiązki prezydenta Sopotu.

Aby uniknąć takich sytuacji w przyszłości Sejm 26 kwietnia uchwalił nowelizację gminnej ustawy ustrojowej przewidującą, że – co do zasady – obowiązki wójta do czasu wybrania nowego będzie pełnił zastępca wójta. W ten sposób zapewniono płynne przejęcie obowiązków przez osobę, która zna lokalną specyfikę i ma lokalne poparcie. Warto dodać, że projekt został uchwalony stosunkiem głosów 440 głosy za, przy braku głosów przeciwnych i wstrzymujących. Tak – jednogłośnie, w ramach rzadkiej w ostatnich czasach ponadpartyjnej zgody. Wydawałoby się, że zamyka to problem.

Okazało się jednak, że nie. Otóż rząd postanowił rozpocząć pracę nad przywróceniem wcześniejszego, krytykowanego stanu prawnego. I to rozpocząć w sposób bardzo specyficzny.

Po pierwsze – proponowana zmiana znalazła się w co najmniej nieoczywistym projekcie. Jest to projekt ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw. Projekt w swojej przeważającej części dotyczy… procedury legislacyjnej. Przeniesienia między ustawami przepisów dotyczących prowadzenia wykazu prac legislacyjnych, zniesienie kadencyjności Rady Legislacyjnej – tak aby można ją było zmieniać przy każdej zmianie Rady Ministrów, uporządkowania zagadnień aplikacji legislacyjnej. Z zagadnieniami ustrojowymi nie ma to nic wspólnego. Na ponury żart zakrawa zatem sytuacja, w której projekt ustawy dotyczący legislacji luźno traktuje Zasady Techniki Prawodawczej.

Phoca PDF

„Ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą".

Po drugie – proponowana zmiana została uzasadniona w zadziwiający sposób. Autorzy projektu zwrócili bowiem uwagę, że w przypadku samorządu powiatowego i samorządu województwa w przypadku, gdy organ stanowiący nie wybierze organu wykonawczego ulega on rozwiązaniu. W takim przypadku osobę, która pełni funkcję organu wykonawczego wyznacza Prezes Rady Ministrów. Argumentują zatem, że w celu ujednolicenia norm na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego konieczne jest wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą w przypadku wygaśnięcia mandatu organu wykonawczego gminy jego funkcję również będzie pełniła osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Argument jest spektakularnie chybiony. Zacząć należy od tego, że od 2002 roku mamy do czynienia ze złamaniem symetrii przepisów dotyczących gmin, powiatów i województw. Skoro w tym pierwszym przypadku mamy do czynienia z jednoosobowym organem wykonawczym wybieranym w wyborach powszechnych, a w dwóch pozostałych – z organem kolegialnym wybieranym w wyborach pośrednich to jakiekolwiek poszukiwanie symetrii musi być czynione z ostrożnością. Zupełnie inne są też przyrównywane stany faktyczne. Rozwiązanie organu stanowiącego w związku z niedokonaniem wyboru organu wykonawczego oznacza istnienie tak głębokich rozbieżności wewnątrz rady powiatu, czy sejmiku województwa, że nie są w stanie wyłonić władzy wykonawczej. Niezbędne jest zatem wyznaczenie tej władzy przez kogoś z zewnątrz. Wygaśnięcie mandatu wójta nie ma z taką sytuacją nic wspólnego. Może ono wynikać nawet nie z wyboru, ale chociażby ze śmierci. Rada gminy jest i funkcjonuje, zwykle z większością radnych popierających wójta, który utracił mandat. Jest zastępca, który został powołany przez wójta i może efektywnie zarządzać gminą. Gdzie tu zatem „ujednolicanie" norm?

Po trzecie – w uzasadnieniu nie zająknięto się nawet, że przedmiotowa zmiana jest przywróceniem wcześniejszego stanu prawnego. Nie stanu prawnego sprzed dziesięciu lat. Stanu prawnego sprzed 28 maja tego roku – bo właśnie z tą datą weszła w życie nowelizacja. Dzięki temu zniknęła konieczność odniesienia się do uzasadnienia już dokonanej zmiany i obalenia tam zawartych argumentów. Wygodnictwo, karygodna niefrasobliwość, czy celowe przemilczenie?

Pomijam już w tym miejscu sposób taktowania parlamentarzystów aktualnej koalicji rządowej. Zakładając, że rząd wie co robi, należy przyjąć, że oczekuje od nich, aby parę miesięcy po uchwaleniu ustawy przyjęli kolejną – odwracającą to co zrobili. Trudno wyobrazić sobie bardziej dobitne sprowadzenie posłów do roli maszynki do głosowania.

Jestem zatem ciekaw dalszego rozwoju sytuacji. Nie zdziwię się jak wzorem sławnej kontrasygnaty premiera okaże się, że zaproponowana zmiana to „pomyłka". Zwłaszcza, że za projekt odpowiada ten sam urzędnik, co rzekomo za kontrasygnatę.

Niezależnie jednak od dalszych losów zmiany, najbardziej intrygujące jest jednak coś innego - dlaczego ta zmiana się pojawiła. Nie za bardzo wierzę, że w kraju niespójnej legislacji nagle kluczowe okazało się „ujednolicanie" rozwiązań na poszczególnych poziomach samorządu. Już w czasach starożytnego Rzymu odwoływano się do zasady „cui bono, qui prodest" – „czyja korzyść, tego sprawka". Sprawcą jest zwykle ten, kto z danego rozwiązania odnosi korzyści. Kto zatem korzystałby na odebraniu lokalnym wspólnotom prawa do zachowania płynności zarządzania w oparciu o osoby już w tych wspólnotach działające i przyznaniu Prezesowi Rady Ministrów uprawnienia do wyznaczania osoby pełniącej obowiązki wójta (burmistrza, prezydenta miasta)?

Phoca PDF