

Sprawozdanie

XI Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego Centralizacja a decentralizacja administracji publicznej – 25 lat odnowionego samorządu terytorialnego, Obory k. Konstancina-Jeziorny, 15–17 kwietnia 2015 r.

Cykliczne spotkania seminaryjne badaczy prawa konstytucyjnego są już stałym wydarzeniem naukowym, ale również koleżeńskim, dla osób związanych ze środowiskiem polskich konstytucjonalistów. W kalendarzu wielu osób zajmujących się w swojej pracy naukowej i dydaktycznej prawem konstytucyjnym seminaria zyskały rangę spotkań z kategorii „chcę i muszę być” (z ang. *must attend*). Wpływ na taki stan rzeczy ma przede wszystkim wysoki poziom merytoryczny seminariów, ale także miła atmosfera i bardzo dobry poziom organizacyjny wszystkich dotychczasowych spotkań. Nie inaczej było w czasie XI Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w dniach 15–17 kwietnia 2015 r. w Domu Pracy Twórczej im. Bolesława Prusa – Pałacu w Oborach koło Konstancina-Jeziorny. Trudu organizacji seminarium podjęli się tym razem: prof. Ryszard Chruściak i dr Jacek Zalesny z Zakładu Systemów Politycznych Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Pierwszy dzień seminarium otworzył wspólny obiad uczestników, po którym organizatorzy zaplanowali sesję wprowadzającą do właściwej części obrad merytorycznych. Sesji tej przewodniczył dr Jacek Zalesny z Uniwersytetu Warszawskiego, który w imieniu organizatorów oficjalnie przywitał zgromadzonych i życzył owocnej dyskusji. Referat wprowadzający przedstawiła

następnie dr Małgorzata Myśliwiec z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, która podjęła się próby wielowątkowego podsumowania dotychczasowego procesu decentralizacji w Polsce (*Decentralizacja III RP – próba bilansu*). W swoim wystąpieniu prelegentka odniosła się do wielu przykładów „udanej” decentralizacji władzy publicznej w ostatnim ćwierćwieczu, wskazując jednakże również na przypadki „nieudane”. Wskazała zarazem w podsumowaniu swojej prezentacji, że ogólny kierunek decentralizacji władzy publicznej w Polsce jest słuszny i pożądany, ale należy dopracować szczegółowe rozwiązania prawne i pozaprawne, w tym te związane z finansowaniem zadań samorządu terytorialnego. Prelegentka podkreśliła również, że proces decentralizacji zadań państwa nie został jeszcze zakończony i z pewnością wielokrotnie w przyszłości będzie powracał w dyskusji publicznej.

Następnie odbyła się dyskusja dotycząca tematów poruszonych w referacie wprowadzającym. Dyskutanci zgodzili się przy tym z ogólną konkluzją referatu wprowadzającego o generalnej zasadności decentralizacji władzy publicznej w Polsce, a uwagi szczegółowe potwierdziły wątpliwości prelegentki, które bardziej wnikliwie zostały przeanalizowane w kolejnym dniu obrad.

Pierwszy dzień obrad zakończyła uroczysta kolacja, podczas której nadal żywo dyskutowano o tematyce seminarium, ale także o innych aktualnych problemach polskiego prawa konstytucyjnego.

W drugim dniu obrad odbyły się dwie sesje seminaryjne. Pierwszej z nich przewodniczyła dr Monika Giżyńska z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Sesję tę rozpoczął swoim referatem dr Marcin Dąbrowski (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie), który poruszył temat dotyczący wątpliwości związanych ze statusem prawnoustrojowym starosty w Polsce (*Pozycja prawna starosty powiatowego, czyli ustawowe mydło i powidło*). Referent podniósł, że istnieją wątpliwości, czy starosta w ogóle jest organem władzy publicznej, i że w praktyce starosta wykonujący zadania administracji centralnej nie jest traktowany jako organ samorządu terytorialnego, tylko jako organ administracji rządowej. W ocenie referenta jest to rozwiązanie niezgodne z konstytucyjną zasadą niezależności i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i powoduje wiele problemów ustrojowych w praktyce. Powinno tym samym skutkować stosownymi zmianami prawnymi.

Kolejną prelegentką w tej części obrad była prof. Anna Młynarska-Sobaczewska (Polska Akademia Nauk), która przedstawiła referat na temat *Czym*

się różni bank od samorządu i systemu oświaty: o micie decentralizacji w administracji publicznej. W referacie przedstawione zostały założenia teoretyczne dotyczące efektów ekonomicznych ewentualnych sporów prawnych w odniesieniu do różnych form decentralizacji zadań publicznych, w tym zadań przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego. Referentka nawiązała w swoim wystąpieniu do wielu interesujących przykładów, którymi zobrazowała problemy związane między innymi z trudnościami dotyczącymi zbytnej „wiary” w decentralizację, bez należytego rozpoznania jej celów i skutków społecznych, ekonomicznych i prawnych.

Następne wystąpienie dr Dobrochny Ossowskiej (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) dotyczyło praktycznej strony problemu kolizji pomiędzy obowiązkiem informacyjnym gminy wynikającym z konstytucyjnego prawa do informacji i tajemnicą przedsiębiorstw (*Obowiązek informacyjny gminy a tajemnica przedsiębiorstwa. Wyzwania praktyki*). Po szczegółowym przedstawieniu podstaw normatywnych, doktrynalnych i orzeczniczych tej tematyki referentka w podsumowaniu wskazała, że poufność danych objętych tajemnicą przedsiębiorstwa musi wyraźnie lub w sposób dorozumiany zostać wyrażona przez przedsiębiorcę, a prawo podmiotowe, jakim jest prawo do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, jest skuteczne również względem organów gminy zobowiązanych do udzielania informacji publicznych. Każda kolizja obu wartości powinna być rozstrzygana indywidualnie w ramach prawem określonych warunków ograniczenia.

Pierwszą część tej sesji zakończyły dwa referaty dotyczące teorii i praktyki decentralizacji polityki zagranicznej i współpracy międzynarodowej Polski. W referacie *Konstytucyjne uwarunkowania decentralizacji polityki zagranicznej Polski* dr Wojciech Mojski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie) przedstawił teoretyczne założenia decentralizacji zadań władzy publicznej, w tym w zakresie spraw międzynarodowych, a następnie odniósł się do polskich podstaw konstytucyjnych decentralizacji tej sfery działań państwa, głównie w kontekście przekazywania niektórych zadań organom samorządu terytorialnego, ale także organizacjom pozarządowym. W konkluzji stwierdził, że polska ustawa zasadnicza stwarza ramy normatywne dla takich działań, a konkretne decyzje w tej kwestii zależą w głównej mierze od rządu oraz prezydenta, przy czym powinny uwzględniać zasadę subsydiarności działań władzy publicznej.

Praktyczne aspekty decentralizacji współpracy międzynarodowej Polski, realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego, omówił z kolei dr Łukasz Buczkowski (Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Rzeszowie) w referacie zatytułowanym *Wymiary prawnoustrojowe współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego*. Referent wskazał, że w ostatnich latach nastąpił wzrost aktywności jednostek samorządu terytorialnego w nawiązywaniu stosunków z partnerami zagranicznymi, co ocenił jako sytuację pozytywną, umożliwiającą bowiem między innymi aktywizację wspólnot lokalnych w relacjach z mieszkańcami wspólnot lokalnych innych państw w różnych istotnych dla obu stron sprawach. Po przedstawieniu szczegółowej analizy tej aktywności, w aspekcie prawnym, ale i statystycznym, autor wystąpienia zauważył, że należy podejmować starania w celu dalszej aktywizacji tych spośród jednostek samorządu terytorialnego, które nie podejmują współdziałania, w szczególności wśród małych gmin wiejskich, w których często bezzasadnie przyjmuje się przekonanie o braku atrakcyjności dla potencjalnego partnera zagranicznego.

Sesję zakończyła inspirująca dyskusja, po której zgromadzeni udali się na obiad.

Drugiej, poobiedniej sesji przewodniczyła prof. Sabina Grabowska (Uniwersytet Rzeszowski). Jako pierwszy swój referat zaprezentował dr Jacek Zalesny (Uniwersytet Warszawski), który poruszył problem konstytucyjnych założeń i praktyki dotyczącej finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego (*Zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i jej aplikacja*). W swoim wystąpieniu referent dokonał szczegółowej analizy normatywnych, orzeczniczych i faktycznych uwarunkowań finansowej samodzielności gminy i kolejno przedstawił ich konsekwencje. W konkluzji autor referatu sformułował tezę, zgodnie z którą wartość konstytucyjna, jaką jest samodzielność finansowa gminy, nie jest niestety w pełni realizowana w Polsce przez władzę ustawodawczą, a w orzecznictwie konstytucyjnym nie zawsze nadaje się jej właściwe znaczenie. Skutkuje to niejednokrotnie wzrastającym zadłużeniem gmin wobec nieadekwatnego wzrostu ich dochodów w stosunku do zwiększającego się zakresu powierzanych im zadań publicznych.

Podstaw prawnych i praktyki funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych dotyczył kolejny referat, zaprezentowany przez dr. Pawła Sadowskiego (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie) na temat

Działalność orzecznicza samorządowych kolegiów odwoławczych a dwuinstancyjne postępowanie sądowoadministracyjne. Rozważania nad racją bytu samorządowych kolegiów odwoławczych. Prelegent po dokonaniu wnikliwej analizy tej problematyki sformułował w swoim wystąpieniu wnioski *de lege ferenda* dotyczący potrzeby konstytucjonalizacji samorządowych kolegiów odwoławczych, argumentując przy tym przede wszystkim, że wpływy polityczne mogą rodzić potencjalne niebezpieczeństwo doraźnej ingerencji w ich funkcjonowanie, co przeczy istocie ich założonej funkcji ustrojowej.

W kolejnym referacie dr Marta Kłopotcka-Jasińska (Wyższa Szkoła Prawa im. Heleny Chodkowskiej we Wrocławiu) podjęła temat gwarancji autonomii jednostek samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (*Ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przed Trybunałem Konstytucyjnym*). Autorka zaprezentowała szczegółową analizę krytyczną orzecznictwa konstytucyjnego w kwestiach konstytucyjnie gwarantowanej autonomii jednostek samorządowych i wskazała na główne problemy związane z praktyczną realizacją tych gwarancji. W podsumowaniu swojego referatu sformułowała wnioski końcowe odnośnie do zbyt małej niekiedy ochrony w tym zakresie przyznawanej przez Trybunał Konstytucyjny i przedstawiła interesujące postulaty ewentualnych zmian w przyszłych judykatach polskiego sądu konstytucyjnego.

Dwa ostatnie wystąpienia tej sesji obrad dotyczyły powiązanych ze sobą tematów, tj. konstytucyjnych i ustawowych regulacji dotyczących kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, a także problemów dotyczących samorządowego prawa wyborczego. Dr Piotr Czarny (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) w referacie pt. *Kadencja organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – granice swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego* przedstawił problemy związane z brakiem wyraźnego konstytucyjnego określenia kadencji organów samorządowych i konsekwencje z tego wynikające. Zdaniem referenta należałoby postulować dokonanie stosownych zmian w tym zakresie, gdyż obecna regulacja prawna tej kwestii prowadzi niejednokrotnie do destabilizacji funkcjonowania organów samorządowych i utrudnia co najmniej realizację ich konstytucyjnych zadań.

Dr Krzysztof Urbaniak (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) przedstawił wystąpienie pt. *Dylematy samorządowego prawa wyborczego. Wybrane aspekty*. W swoim referacie autor dokonał analizy regula-

cji prawnych polskiego samorządowego prawa wyborczego w odniesieniu do prawa czynnego i biernego, głównie w kontekście jego niejasności i niewystarczającej funkcjonalności, ujawniającej się w praktyce. Autor wskazał na wiele przykładów takich niejasności i dysfunkcyjnych regulacji, w tym na te, które ujawniły się w praktyce podczas ostatnich wyborów samorządowych w Polsce w 2014 r. W konkluzji referent sformułował kilka interesujących, szczegółowych uwag *de lege ferenda*.

Sesję podobnie jak poprzednio zakończyła ożywiona dyskusja nad poszczególnymi wystąpieniami.

Uroczystego zamknięcia obrad w imieniu organizatorów dokonał prof. Ryszard Chruściak – Kierownik Zakładu Systemów Politycznych Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, który podziękował uczestnikom za udział w seminarium i ciekawe wystąpienia oraz dyskusję. Dr Jacek Zaleśny przyłączył się do tych podziękowań i zaprosił uczestników na kolację kończącą seminarium. Podczas kolacji uczestnicy bardzo serdecznie dziękowali organizatorom za przygotowanie seminarium i wyrazili nadzieję na równie udane rychłe spotkanie.

Końcowym punktem seminarium było śniadanie w dniu 17 kwietnia 2015 r. W jego trakcie prof. Sabina Grabowska – redaktor naczelna „Przeglądu Prawa Konstytucyjnego” – poinformowała prelegentów i innych uczestników seminarium, że wygłoszone na nim referaty i związane z jego tematem artykuły mogą zostać opublikowane w jednym z najbliższych numerów tego periodyku naukowego. Jednocześnie poinformowała także o planowanym miejscu kolejnego seminarium – tym razem będzie to Wrocław.

Wojciech Mojski
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie