

Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego, Zielona Góra 19–20 października 2018 r.

Restytucja samorządu terytorialnego, która miała miejsce w 1990 r., zapoczątkowała zmianę myślenia mieszkańców gmin, którzy zyskali poczucie współodpowiedzialności za rozwój swoich „małych ojczyzn”, a od 1 stycznia 1999 r. także powiatów i województw. Dziś samorząd terytorialny to instytucja trwale już wpisana w polską kulturę prawną, której znaczenia – zarówno dla funkcjonowania państwa postrzeganego jako całość, jak i dla pojedynczego człowieka, członka wspólnoty samorządowej – nie sposób przecenić. Instytucja dynamiczna, rozwijająca się, cały czas zmuszona odpowiadać na stawiane przed nią różnorakie wyzwania.

Kończąca się w 2018 r. czteroletnia kadencja organów jednostek samorządu terytorialnego dała asumpt do zorganizowania w dniach 19–20 października 2018 r. ogólnopolskiej konferencji naukowej „Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego”. Konferencję zorganizowały Katedra Prawa Konstytucyjnego i Katedra Organizacji Administracji Publicznej działające w ramach Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego oraz Fundacja Państwo Prawa, we współpracy z Komisją Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i Komisją Infrastruktury Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, a miejscem obrad był Wydział Prawa i Administracji UZ. Patronatem honorowym wydarzenie objęli m.in. JM Rektor Uniwersytetu Zielonogórskiego, Przewodniczący Sejmiku Samorządowego Województwa Lubuskiego, Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego, a patronat medialny nad wydarzeniem przyjął m.in. „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” i „Studia Prawa

Publicznego”. W gronie samorządów wspierających znalazły się liczne jednostki samorządu terytorialnego z województwa lubuskiego.

Otwarcia konferencji dokonała Pani prof. dr hab. Hanna Paluszkiwicz, Dziekan WPiA UZ, która serdecznie powitała wszystkich przybyłych gości, a merytoryczne wprowadzenie w problematykę poruszaną w ramach konferencji stało się udziałem prof. Andrzeja Bisztygi, Kierownika Katedry Prawa Konstytucyjnego WPiA UZ, współprzewodniczącego Komitetu Naukowego Konferencji.

„Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego” jego pomysłodawcy świadomie zaplanowali przez jako miejsce spotkania, wymiany myśli i doświadczeń przedstawiciele nauki prawa i praktyków – przede wszystkim samorządowców, dlatego właściwe obrady rozpoczęła debata samorządowa z udziałem przedstawiciele samorządu terytorialnego, administracji rządowej, świata nauki oraz parlamentarzystów. W jej ramach do zabrania głosu zaproszono: Czesława Fiedorowicza (Przewodniczącego Sejmiku Województwa Lubuskiego), Elżbietę Polak (Marszałek Województwa Lubuskiego), Janusza Kubickiego (Prezydenta Zielonej Góry), prof. dra hab. Bogusława Liberadzkiego (posła i wiceprzewodniczącego Parlamentu Europejskiego), dra hab. Andrzeja Misiółka (prof. WSZOP w Katowicach, senatora RP, Przewodniczącego Komisji Infrastruktury Senatu RP), dra hab. Waldemara Sługockiego (senatora RP, zastępcy przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej Senatu RP), dra hab. Bogdana Ślusarza (prof. UZ, Kierownika Katedry Organizacji Administracji Publicznej – prowadzącego debatę), Artura Zasadę (posła na Sejm RP), dra Piotra Zientarskiego (senatora RP, Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP), Wadima Tyszkiewicza (Prezydenta Nowej Soli). Samorządowcy w swoich wystąpieniach, a następnie w dyskusji, podkreślali przede wszystkim wymierne, pozytywne efekty, które udało się osiągnąć dla rozwoju wspólnot samorządowych wszystkich szczebli dzięki działalności i zaangażowaniu środowisk samorządowych na przestrzeni wielu lat oraz wagę pozyskiwania i właściwego wykorzystania środków unijnych dla rozwoju konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie zwrócili uwagę na problemy, z którymi na co dzień musi borykać się samorząd, jak choćby brak stabilności rozwiązań prawnych

czy nakładanie na samorządy kolejnych zadań bez zapewnienia środków pozwalających na ich pełne sfinansowanie. Dodatkowo w tej części konferencji uroczyście podpisano porozumienie o współpracy między Zrzeszeniem Gmin Województwa Lubuskiego a Wydziałem Prawa i Administracji UZ.

Pierwszą sesję plenarną konferencji poświęcono konstytucyjnym aspektom funkcjonowania samorządu terytorialnego. Przewodniczył jej dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. UZ, a funkcję sekretarza pełniła dr Anna Chodorowska. W ramach tej sesji referaty wygłosili: dr Ryszard Balicki (WPAiE UWr), pt. *Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego*; dr Ryszard Krawczyk (WPiA UŁ, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi), pt. *Konstytucyjna zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*; dr Tomasz Zalasinski (Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka), pt. *Konstytucyjna zasada stabilności finansów publicznych i jej konsekwencje dla samorządu terytorialnego*; dr hab. Krzysztof Eckhardt (WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa), pt. *Konstytucyjne zasady decentralizacji władzy publicznej i samodzielności samorządu terytorialnego w warunkach stanu nadzwyczajnego*; dr hab. Wojciech Orłowski (WPiA UMCS), pt. *Czy interesy samorządu terytorialnego są dobrze reprezentowane w procesie stanowienia prawa?*; prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki (WPiA UŁ), pt. *Zasada równości w wyborach samorządowych (w sprawie liczby radnych i okręgów wyborczych)*; dr hab. Jerzy Ciapała (WPiA USz), pt. *Akty prawa miejscowego jako formy stanowienia prawa przez samorząd terytorialny. Wybrane problemy na tle aktualnych uwarunkowań*; dr hab. Andrzej Gorgol (WPiA UZ), pt. *Władztwo rady gminy w zakresie podatków samorządowych*. W zaprezentowanych w tej części wystąpieniach na pierwszy plan wysunęła się kwestia konstytucyjnych uwarunkowań organizacji samorządu terytorialnego, a w szczegółowych rozważaniach podkreślono wagę i konotacje, które niosą ze sobą konstytucyjne zasady pomocniczości, decentralizacji i samodzielności samorządu terytorialnego. Padły też fundamentalne pytania m.in. o organizację samorządu, o jego finansowanie i o swobodę legislacyjną ustawodawcy odnośnie rozwiązań dotyczących samorządu terytorialnego, i wreszcie konstatacja, że choć ustawodawca zwykły dysponuje tu stosunkowo szeroką swobodą, to granicą dla tej swobody pozostają regulacje konstytucyjne.

Druga sesja plenarna dotyczyła europejskich aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego, a przewodnictwo nad nią objął dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS. Słuchacze mieli możliwość wysłuchania referatów: dra hab. Roberta Grzeszczaka (WPiA UW), pt. *Samorząd państwa członkowskiego Unii Europejskiej – formy i zakres wpływu na proces tworzenia prawa*; dra hab. Waldemara Sługockiego (WEiZ UZ, Senator RP), pt. *Polski samorząd terytorialny w świetle polityki spójności Unii Europejskiej – doświadczenia i wyzwania*; dra hab. Bogdana Ślusarza (WPiA UZ), pt. *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej jako istotny składnik budżetu – aspekty prawne*; dr Izabeli Gawłowicz (WPiA UZ), pt. „*Subsidiarity means everyone has a part to play*”. *O subsydiarności w prawie Unii Europejskiej z perspektywy międzynarodowej*; prof. dra hab. Jacka Sobczaka (SSN w stanie spoczynku, WP Uniwersytet Humanistycznospołeczny SWPS w Warszawie), pt. *Zadania samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach ze Wschodem*; dr hab. Ewy Tuory-Schwierskott (PWSZ im. Witelona w Legnicy), pt. *Konstytucyjne aspekty wyborów samorządowych w Republice Federalnej Niemiec*; dr Anny Chodorowskiej (WPiA UZ), pt. *Swoboda działalności władz lokalnych we Francji jako prawo podstawowe*. Referaty przedstawione w tej części konferencji dały asumpt do rozważań o charakterze prawnoporównawczym. Wyłonił się z nich „europejski obraz” instytucji samorządu terytorialnego, ze wskazaniem na różnorodność rozwiązań funkcjonujących w poszczególnych państwach Unii Europejskiej i z zastrzeżeniem, że choć Unia Europejska nie ustanawia w obszarze samorządu terytorialnego określonych, jednolitych rozwiązań prawnych, pozostawiając to ustawodawstwu państw członkowskich, to wymaga jednak pewnej minimalnej sprawności i przejrzystości rozwiązań krajowych, która umożliwiła m.in. właściwą absorpcję środków unijnych.

W godzinach popołudniowych rozpoczęły się panele dyskusyjne. Pierwszy panel dyskusyjny nosił tytuł *Prawne aspekty realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego*. Przewodniczyła mu dr hab. Bernadetta Nitschke-Szram, prof. UZ, a funkcja sekretarza należała do dr Agnieszki Opalińskiej. Zaprezentowano następujące wystąpienia: dr Ksenia Kakareko (WDIiB UW), pt. *Zadania samorządu terytorialnego w optyce prawa autorskiego*; dr Agnieszka Opalińska (WPiA UZ), pt. *Partycypacja*

społeczna wyzwaniem dla samorządu. Zalety i wady budżetów obywatelskich; dr Aleksandra Stopova-Kozioł (GWSH im. Wojciecha Korfatego w Katowicach), pt. *Oświadczenie woli wójta w imieniu gminy*; dr Ewa Żołnierczyk (WPiA UZ), pt. *Sposób powoływania komisji konkursowej w celu wyłonienia kierownika samodzielnego publicznego ośrodka zdrowia*; dr Leszek Kaczmarek (WPiA UZ), pt. *Współdziałanie organów administracji w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy*; dr hab. Bogdan Halczak (WPiA UZ), pt. *Prawne podstawy działania Wojewódzkich Rad Narodowych (1950–1956)*; dr Bogusław Przywora (Uniwersytet Humanistycznoprzyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie), pt. *Problem reglamentacji sprzedaży alkoholu po nowelizacji przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z 2018 roku*. W przedstawionych w tym panelu różnorodnych tematycznie wystąpieniach i towarzyszącej im dyskusji ich autorzy podkreślali, że to samorząd terytorialny w znacznym stopniu jest realnym kreatorem lokalnego poziomu życia, że to od konkretnych działań samorządu terytorialnego, od jego sprawności i operatywności zależy, przynajmniej po części, poziom i sposób zaspakajania potrzeb społeczności lokalnej. Jednocześnie organy samorządu terytorialnego nie mogą działać w sposób arbitralny, stąd tak duże znaczenie zapewnienia odpowiednich ram prawnych dla działalności samorządu, w tym przejrzystych i spójnych regulacji o charakterze proceduralnym.

Drugi panel dyskusyjny dotyczył problematyki praktycznego wymiaru kodeksu wyborczego w obszarze funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Przewodnictwo nad nim objął ks. dr hab. Tadeusz Stanisławski, prof. UZ, a sekretarzem była dr Justyna Michalska. Referaty wygłosili: dr Justyna Michalska (WPiA UZ), pt. *Rola gminy w realizacji Kodeksu wyborczego*; dr Anna Feja-Paszkiewicz (WPiA UZ), pt. *Stale zamieszkiwanie na obszarze jednostki samorządu terytorialnego jako cenzus wyborczy w wyborach do organów samorządu terytorialnego*; dr Michał Zieliński (WPiA UZ), pt. *O ciszy wyborczej inaczej – pożądanym zakresie przedmiotowym w wyborach samorządowych*; dr Katarzyna Płonka-Bielenin (GWSH im. Wojciecha Korfatego w Katowicach), pt. *Analiza zmian w samorządzie gminnym wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli*

w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych; dr Nina Leśniak-Niedbalec (WPiA UZ), pt. *Ustawowe zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej a działalność jednostek samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*; dr hab. Jarosław Kuczer (WPiA UZ), pt. *Sejmik zielonogórski w systemie administracyjnym Księstwa Głogowskiego w epoce habsburskiej (1526–1740)*. W efekcie wygłoszonych referatów i mającej miejsce po nich dyskusji podniesiono cały szereg interesujących zagadnień, które można usytuować na styku prawa wyborczego, konstytucyjnego i administracyjnego. Wskazano m.in. na kluczową rolę i liczne zadania podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w sprawnym i, co istotne, zgodnym z demokratycznymi standardami procesie wyborczym. Podniesiono, że jednym z cenzusów wyborczych funkcjonujących w wyborach do organów samorządu terytorialnego jest cenzus domicylu i wskazano problemy prawne, które rodzi jego błędne postrzeganie. Odniesiono się także do nowych instytucji prawnych, których wprowadzenie albo rozbudowanie ma pogłębić partycypację społeczną w jednostkach samorządu terytorialnego.

Trzeci panel dyskusyjny poświęcono zagadnieniu realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego w płaszczyźnie zaspokajania potrzeb obywateli. Przewodniczyła mu dr hab. Martyna Łaszewska-Hellriegel, a funkcję sekretarza objął dr Piotr Kapusta. Przedstawiono następujące wystąpienia: ks. dr hab. Tomasz Rakoczy (WPiA UZ), pt. *Rola gminy we wspieraniu rodziny*; adw. Robert Kornalewicz, (ORA w Zielonej Górze), pt. *Obrona organów samorządu terytorialnego przed nadużywaniem prawa do informacji – teoria i praktyka*; dr Marta Górka (WPiA UZ), pt. *Wpływ regulacji ustawy o jawności życia publicznego na funkcjonowanie władz samorządowych*; dr Piotr Kapusta (WPiA UZ), pt. *Szczególne ochrona stosunku pracy radnego*. Z poruszonych w tej części konferencji wystąpień ponownie wyłoniła się refleksja, że współcześnie roli samorządu terytorialnego, jako podmiotu odpowiadającego na potrzeby mieszkańców określonej jednostki samorządu terytorialnego i kreatora „lokalnej jakości życia”, nie sposób przecenić. Zgodzono się, że to mieszkańcy są pierwszymi i najważniejszymi adresatami rozstrzygnięć podejmowanych na poziomie samorządowym i że działalność samorządu podlega ich ocenie, która może być realizowana w różnych formach, w tym

z wykorzystaniem regulacji zapewniających jawność życia publicznego czy dostęp do informacji publicznej. Zauważono, że jawność w odniesieniu do samorządu terytorialnego jest regułą a nie wyjątkiem i samoistną, chronioną prawnie, wartością. Pierwszy dzień konferencji zakończyła uroczysta kolacja w zielonogórskiej „Palmiarni”.

Na drugi, ostatni dzień konferencji zaplanowano trzecią sesję plenarną pt. *Zasady funkcjonowania i kontroli jednostek samorządu terytorialnego*. Przewodnictwo sesji objął prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki, a sekretarzem sesji została dr Anna Feja-Paszkiwicz. Sesję rozpoczął dr hab. Piotr Tuleja (Sędzia Trybunału Konstytucyjnego, WPiA UJ) z referatem pt. *Zasada wyłączności ustawy a zakres swobody prawodawczej gminy*. Następnie wystąpienia przedstawili: dr hab. Sławomir Patyra (WPiA UMCS w Lublinie), pt. *Granice nadzoru nad samorządem terytorialnym. Stan normatywny a praktyka*; dr Zbigniew Wrona (Radca Prezesa NIK), pt. *Prawne aspekty i praktyka kontroli NIK wobec jednostek samorządu terytorialnego*; dr hab. Anna Gołębiowska, dr Anna Kociołek-Pęksa (SGSP w Warszawie), pt. *Rola soft law i uwarunkowań prakseologicznych w kształtowaniu ustroju samorządu terytorialnego*; dr hab. Martyna Łaszewska-Hellriegel (WPiA UZ), pt. *Samorząd terytorialny i demokracja*; dr hab. Bernadetta Nitschke-Szram (WPiA UZ), pt. *Kształtowanie się i ewolucja idei samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej*. W przedstawionych w tej części wystąpieniach ponownie, w różnych odsłonach, przewijało się fundamentalne zagadnienie konstytucyjnie chronionej samodzielności samorządu terytorialnego i różnych jej przejawów, wobec funkcjonujących mechanizmów i kryteriów prawnej ingerencji w działalność samorządu. Przedmiotem pogłębionych rozważań stały się m.in. swoboda prawodawcza gminy i jej granice, nadzór i kontrola nad samorządem, w tym kontrola sprawowana przez NIK, czy – w szerszym kontekście – pytania o rolę i znaczenie dla działalności organów polskiego samorządu terytorialnego regulacji, które można określić jako standardotwórcze, tzw. *soft law*.

Zamknięcia konferencji, w imieniu jej organizatorów, dokonał prof. A. Bisztyga, który serdecznie podziękował gościom i uczestnikom konferencji za przybycie oraz za ciekawe, inspirujące wystąpienia. Pan Profesor podkreślił też wagę dyskusji naukowej o samorządności

terytorialnej we współczesnym, europejskim państwie, wysoki poziom merytoryczny referatów przedstawionych w ramach konferencji i ich przełożenie na praktyczny wymiar działalności samorządu terytorialnego w Polsce. Ponadto obrady cieszyły się dużym zainteresowaniem studentów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych kierunku prawo i kierunku administracja WPiA UZ, którzy mieli możliwość skonfrontowania w ten sposób wiedzy przekazywanej im w ramach zajęć, z „żywą” dyskusją akademicką.

**Lubuskie Local Government Law Forum,
Zielona Góra 19–20 October 2018**

Anna Feja-Paszkiewicz – dr, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Zielonogórski.