

Katarzyna Małysa-Sulińska

Uniwersytet Jagielloński

k.malysa-sulinska@uj.edu.pl

ORCID 0000-0002-6406-8851

Sprawozdanie

XIII Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego „Podmiotowość samorządu terytorialnego. Ustrojowe gwarancje i granice”, Kraków, 10–11 października 2019 r.

W dniach 10–11 października 2019 r. w Krakowie odbyło się XIII Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowane „Podmiotowość samorządu terytorialnego. Ustrojowe gwarancje i granice”. Była to kolejna edycja cyklicznego – odbywającego się nieprzerwanie od 2007 r. – spotkania naukowego prawników zajmujących się samorządem terytorialnym z perspektywy różnych gałęzi prawa – prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego oraz prawa finansowego. Honorowy patronat nad wydarzeniem objęli Rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. dr hab. Wojciech Nowak oraz Prezydent Miasta Krakowa prof. dr hab. Jacek Majchrowski.

Uczestnicy seminarium zgromadzeni w sali audytorijnej Pałacu Larischa zostali powitani przez pomysłodawcę tego cyklicznego wydarzenia naukowego, prof. dra hab. Mirosława Steca, który od kilkunastu lat pełni funkcję Kierownika Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Witając gości, przypomniał On cel seminarium, jakim jest możliwość prowadzenia wspólnego dyskursu przez – będących przedstawicielami różnych dyscyplin naukowych – prawników-praktyków z prawnikami-teoretykami, którym bliskie są zagadnienia z zakresu samorządu terytorialnego. Nadto prof. dr hab. Mirosław Stec przypomniał poprzednie edycje seminariów, przywołując zarówno ich problematykę, jak i dotychczasowych referentów, a tę część swojego wystąpienia zobrazował prezentacją 12 tomów monografii, z których każda opatrzona została tytułem odpowiadającym jednemu z tematów seminarium.

Uroczystego otwarcia XIII Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego dokonała Prorektor Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. dr hab. Dorota Malec. W ciepłych słowach przywitała Ona gości zgromadzonych w murach najstarszej polskiej uczelni, wyrażając radość, że każda edycja wydarzenia przyciąga do Krakowa grono stałych uczestników, które z każdym rokiem jest coraz większe.

Następnie słowa powitania do uczestników seminarium skierował Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. dr hab. Jerzy Pisuliński, który zwrócił uwagę na szerokie spektrum specjalizacji naukowych przybyłych gości. W nawiązaniu do powyższego podniósł On, że instytucja samorządu terytorialnego wymaga dyskursu o charakterze interdyscyplinarnym, a w związku ze stworzeniem forum do jego prowadzenia docenić należy niewątpliwe zasługi organizatorów seminariów naukowych Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

W trakcie XIII Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyły się cztery sesje merytoryczne moderowane przez prof. dr hab. Hannę Suchocką z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, prof. dr hab. Irenę Lipowicz z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, prof. dra hab. Zygmunta Niewiadomskiego ze Szkoły Głównej Handlowej oraz prof. dra hab. Mirosława Steca. Referentami byli zaś (wyliczenie według kolejności wygłoszonych referatów): prof. dr hab. Andrzej Szmyt z Uniwersytetu Gdańskiego (referat pt. *Samorządowa podmiotowość Senatu RP – wizja zmian konstytucyjnych*), prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz z Wyższej Szkoły Prawa we Wrocławiu (referat pt. *Podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego jako członków Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej*), prof. dr hab. Elżbieta Feret z Uniwersytetu Rzeszowskiego (referat pt. *Ewolucja koncepcji podmiotowości samorządu terytorialnego z uwzględnieniem kwestii finansowych*), prof. dr hab. Marta Romańska z Uniwersytetu Jagiellońskiego (referat pt. *Cywilnoprawna podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego*), dr hab. Grzegorz Suliński z Uniwersytetu Jagiellońskiego (referat pt. *Odpowiedzialność cywilnoprawna jednostek samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną w sprawowaniu władzy publicznej w ramach zadań zleconych przez administrację rządową*), prof. dr hab. Daniel Wacinkiewicz z Uniwersytetu Szczecińskiego (referat pt. *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej*), prof. dr hab. Piotr Lisowski z Uniwersytetu Wrocławskiego (referat pt. *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*), prof. dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (referat pt. *Podmiotowość jako składowa pojęcia samorządu terytorialnego*), dr Agata Barczewska-Dziobek z Uniwersytetu Rzeszowskiego (referat pt. *Status prawny jednostek samorządu terytorialnego jako członków stowarzyszeń z udziałem osób fizycznych*), dr Maciej Kruś z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza (referat pt. *Wykonywanie władzy publicznej a publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego*), prof. dr hab. Jarosław Dobkowski z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego (referat pt. *Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego w świetle poglądów Jerzego Karola Panejki*), dr Anna Fogel z Instytutu Rozwoju Miast i Regionów w Warszawie (referat pt. *Ograniczanie samodzielności gminy w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego*), dr Mikołaj Pułło z Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku (referat pt. *Podmiotowość samorządu terytorialnego w procesie weryfikacji decyzji jego organów – asumpt do rewizji dotychczasowego modelu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*), dr Przemysław Kledzik z Uniwersytetu Szczecińskiego (referat pt. *Problematyka podmiotowości samorządu terytorialnego*

w aspekcie statusu organów gminy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji) oraz mgr Bartłomiej Ślemp z Uniwersytetu Warszawskiego (referat pt. *Konstytucyjny status jednostek samorządu terytorialnego a mechanizm wyrównania poziomego ich dochodów – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*).

Należy podkreślić, że wszystkie przywołane wystąpienia były niezwykle interesujące, ale z uwagi na ograniczenia objętościowe niniejszego tekstu możliwe jest przybliżenie wyłącznie jednego z nich, referatu prof. dra hab. Andrzeja Szmyta z Uniwersytetu Gdańskiego pt. *Samorządowa podmiotowość Senatu RP – wizja zmian konstytucyjnych*. Referent rozpoczął od przedstawienia problematyki dwuizbowości parlamentu, wskazując, że po pierwsze, dwuizbowość ta nie jest ustrojową koniecznością, nie stanowi ustrojowego standardu w państwie unitarnym, a tam, gdzie funkcjonuje, widać duże zróżnicowania rozwiązań. Po drugie zaś – jak zauważył prof. dr hab. Andrzej Szmyt – pozostałością po genezie zjawiska dwuizbowości jest tendencja do szukania odrębnych podmiotów społeczno-politycznych reprezentacji dla każdej z izb oraz na ogół ich nierównoprawna pozycja kompetencyjna. Sens istnienia dwuizbowości parlamentu w państwie unitarnym sprowadza się zatem do próby dopełnienia parlamentarnej reprezentacji tak, aby nie była ona jedynie *stricte* polityczno-partyjną. Sprofilowane przedstawicielstwo może więc oznaczać samorządowy charakter jednej z izb parlamentu.

W nawiązaniu do powyższego Referent przywołał przykłady namiastek drugiej izby – Radę Społeczno-Gospodarczą przy Sejmie w okresie PRL (VIII–IX kad.) oraz Izbę Pracy w tzw. projekcie Niedziałkowskiego (PPS) z okresu przygotowywania Konstytucji RP w 1919 r., wskazując jednocześnie, że nie były to koncepcje związane *stricte* z samorządem terytorialnym. Podniósł On jednocześnie, że narodziny samorządowej wizji drugiej izby parlamentu przyniosły prace konstytucyjne okresu początków transformacji ustrojowej, gdyż wizje takie ujęte zostały w jednym z wariantów przepisów w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Sejmu jeszcze IX kadencji (sierpień 1991 r.) oraz w dwóch projektach „prywatnych” autorstwa A. Mycielewskiego i W. Szyszkowskiego oraz J. Zakrzewskiej i J. Ciemnieńskiego, które – jak podniósł prof. dr hab. Andrzej Szmyt – zostały krytycznie przyjęte przez doktrynę. Referent wskazał przy tym, że samorządowych koncepcji Senatu nie zawierały projekty pochodzące od partii politycznych, a wyjątek w tym zakresie stanowi – przewidujący istnienie drugiej izby parlamentu w postaci Izby Samorządowej – projekt PSL z 1990 r., który przez kolejne lata był głównym punktem odniesienia dla analizy materii. W trakcie wystąpienia zwrócono uwagę, że na konferencjach i seminariach prezentowane były również inne propozycje w tym zakresie, przy czym punktami ciężenia były zawsze próby zaprojektowania samorządowego składu drugiej izby albo przynajmniej wzmocnienie kompetencyjne drugiej izby w zakresie materii samorządowych, zwłaszcza samorządu terytorialnego.

Koncepcja samorządowego charakteru drugiej izby parlamentu – jak wskazał prof. dr hab. Andrzej Szmyt – nie była natomiast szczególnie podnoszona w toku prac nad Konstytucją RP z 1997 r., gdyż odniesienia do niej ograniczały się wyłącznie do incydentalnych głosów w dyskusjach. Żaden z wniesionych projektów konstytucji nie przewidywał zatem powołania izby o charakterze samorządowym. Marginalnie poja-

wiła się natomiast – na co zwrócił uwagę Referent – kwestia propozycji pytania referendalnego w sprawie powołania Rady Społeczno-Gospodarczej, propozycja poprawki przewidującej, że Senat otacza troską i dba o rozwój samorządu terytorialnego oraz rozwój zawodowy i gospodarczy.

Prof. dr hab. Andrzej Szmyt wskazał nadto, że wizje samorządowego charakteru drugiej izby parlamentu pojawiły się w inicjatywach – głównie politycznych – także i po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r., a pochodziły one m.in. ze środowisk działaczy samorządowych. Najistotniejszy kształt przybrały w projekcie z 2017 r. autorstwa europosła K. Ujazdowskiego, w którym Senatowi nadano charakter samorządowy zarówno poprzez skład izby, jak i sprecyzowane kompetencje. U jej podstaw znalazło się – jak wskazał Referent – wzmocnienie drugiej izby w relacjach z Sejmem i umocnienie znaczenia Senatu w sprawach ustrojowych organów o niezależnym statusie, choć w tym zakresie kompetencje izby odbiegały od jej samorządowego charakteru.

Konkludując, prof. dr hab. Andrzej Szmyt wskazał, że idea samorządowego charakteru drugiej izby parlamentu – choć nie jest przedmiotem priorytetowych zabiegów polityczno-ustrojowych – stale jest obecna w dyskusji jako kontekst w poszukiwaniach alternatywy dla obowiązujących *de lege lata*, a będących przedmiotem nieustającej krytyki, rozwiązań.

Omówione powyżej wystąpienie, podobnie jak wszystkie pozostałe, spotkało się z dużym zainteresowaniem uczestników seminarium. To zaś znalazło odzwierciedlenie w ożywionej dyskusji panelowej, która po każdej z sesji przenoszona była przez uczestników wydarzenia do kuluarów. Wśród dyskutantów wyróżnić należy: sędziego Trybunału Konstytucyjnego prof. dra hab. Piotra Tuleję, sędzię Sądu Najwyższego prof. dr hab. Martę Romańską, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego prof. dra hab. Zygmunta Niewiadomskiego oraz prof. dra hab. Jana Pawła Tarno oraz Przewodniczącą KR RIO Grażynę Wróblewską.

Warto podkreślić, że w trakcie XIII Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego analiza zagadnienia podmiotowości samorządu terytorialnego została przeprowadzona przez administratywistów, cywilistów, konstytucjonalistów oraz finansistów, a także historyków. Takie są bowiem specjalizacje uczestników prezentowanego wydarzenia, których grono w tym roku liczyło przeszło 130 osób. Wśród nich znaleźli się przedstawiciele wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce oraz reprezentacja ośrodków zagranicznych tak wschodnich, jak również zachodnich. W wydarzeniu uczestniczyli też przedstawiciele praktyki prawniczej, w tym sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, a także prezesi samorządowych kolegiów odwoławczych, prezesi regionalnych izb obrachunkowych oraz pracownicy urzędów administracji samorządowej i rządowej.

Wszystko to spowodowało, że Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego jest postrzegane jako nieformalny zjazd prawników zajmujących się – z perspektywy różnych gałęzi prawa – samorządem terytorialnym. Wielokrotnie podnoszona podczas obrad konieczność prowadzenia przez przedstawicieli różnych specjalizacji prawniczych dyskusji na temat samorządu teryto-

rialnego spowodowała, że prof. dr hab. Mirosław Stec określił termin XIV Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego na jesień 2020 r.