

**Robert Adamczewski<sup>1</sup>**

**Anna Michalak<sup>2</sup>**

**Sprawozdanie. LXI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa  
Konstytucyjnego nt.: *Ustrojowa niezależność samorządu  
terytorialnego*, 4–6 listopada 2019 r., Dobroń/Przygoń k. Łasku**

W dniach 4–6 listopada 2019 r. w Dobroniu/Przygoniu k. Łasku odbył się LXI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego na temat: „Ustrojowa niezależność samorządu terytorialnego”. Konferencję zorganizowała Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, którą kieruje Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki będący jednocześnie Prezesem Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego – współorganizatora wydarzenia. W Zjeździe uczestniczyło ponad 100 konstytucjonalistów i sympatyków prawa konstytucyjnego, reprezentujących nie tylko Katedry i Zakłady Prawa Konstytucyjnego, ale również takie instytucje jak Trybunał Konstytucyjny i Sejm RP.

Trwający 3 dni Zjazd podzielony został na trzy sesje. Pierwszą sesję otworzyła Prof. Maria Kruk-Jarosz, która podkreśliła, że tematyka samorządu terytorialnego bardzo długo nie była poruszana podczas zjazdów konstytucjonalistów, a jest to problematyka niezwykle ważna i zasługująca na uwagę. W sesji tej referaty wygłosili Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia (Uniwersytet Jana

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-9645-479X, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki. E-mail: rkadamczewski@gmail.com.

<sup>2</sup> ORCID ID: 0000-0001-7430-5817, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki. E-mail: aniamich@wp.pl.

Kochanowskiego w Kielcach) na temat: „Samorząd terytorialny w aksjologii Rady Europy i mechanizmy jej oddziaływania na kształtowanie ustroju RP” oraz Prof. dr hab. Andrzej Bałaban (Uniwersytet Szczeciński) na temat „Prawo miejscowe w systemie źródeł prawa”.

Jako pierwszy przemawiał Prof. dr hab. J. Jaskiernia, który zastrzegł, że przedstawiane spostrzeżenia nieco wykracza poza ramy tytułu wystąpienia. Wskazał cztery przesłanki, które jego zdaniem uzasadniają, że omawiane zagadnienie łączy się z tematyką Zjazdu. Po pierwsze, dokumenty Rady Europy: Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) i Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (EKSR) jako wiążące umowy międzynarodowe stanowią nie tylko system wartości i źródło wiedzy, ale również skuteczne regulacje prawne. Po drugie, nie sposób oderwać konstrukcji polskiego samorządu terytorialnego od aksjologii Rady Europy w tym zakresie (procedura akcesyjna obejmowała wynikający z EKSL model samorządu terytorialnego). Po trzecie, Polska jest członkiem Rady Europy od 1991 r., a okres ten można podzielić na trzy fazy: ekscytacji, spowszednienia (brak procedury monitorowania realizacji standardów EKST) i recentralizacji. Po czwarte, w tym roku obchodzimy 70-lecie Rady Europy, 70 lat wdrażania idei praw człowieka i demokracji. Podsumowując swe rozważania Prelegent zauważył, że polska nauka prawa konstytucyjnego powinna nawiązywać do aksjologii EKSL, gdyż potrzebne jest budowanie świadomości i znaczenia tych wartości w społeczeństwie. Są to zobowiązania, które dobrowolnie – jako suwerenne państwo – na siebie przyjęliśmy i musimy ich przestrzegać. Skoro znaleźliśmy się w grupie państw demokratycznych, to należy przestrzegać tych zasad, jak również dbać o opinię Polski w zachodnich społeczeństwach.

Kolejny referat zaprezentował Prof. dr hab. A. Bałaban, który nawiązał do szczególnej konstrukcji aktów prawa miejscowego jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Podkreślił, że regulacja konstytucyjna jest bardzo oszczędna w omawianym zakresie, zatem charakterystyka aktów prawa miejscowego musi nawiązywać do konstrukcji innych wskazanych w ustawie zasadniczej aktów normatywnych. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że akty te tworzą systematykę oderwaną od systematyki organów państwa. Prelegent podkreślił, że szansą dla wzmocnienia znaczenia prawa samorządowego jest zrozumienie, że ma ono również swoje miejsce w multicyntycznym

systemie prawa. Niemniej nie można zapominać o niedostatkach kwalifikacji legislacyjnych na szczeblu samorządu, a w szczególności braku procedur i nieprzestrzeganiu zasad techniki prawodawczej.

W dyskusji udział wzięli Prof. dr hab. J. Ciapała oraz Prof. dr hab. M. Masternak-Kubiak. Pierwszy z dyskutantów wskazał na pojawiające się oznaki kryzysu na linii władza centralna – samorząd terytorialny (zwłaszcza w odniesieniu do takich zadań władzy publicznej jak zdrowie, oświata, wzrost cen energii) i zaproponował zmiany w ordynacji wyborczej do Senatu, tj. przekształcenie tej izby parlamentu w reprezentanta samorządu. Prof. M. Masternak-Kubiak, odwołując się do praktyki orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, wykazała, że konstytucja jest kotwicą dla samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.), dopóki istnieje sądowa kontrola tej samodzielności. Rozwijając tę myśl Prof. dr hab. J. Jaskiernia zauważył, że choć podstawowym mechanizmem ochrony j.s.t. jest sądowa kontrola ich samodzielności, to jednak problem pojawia się wówczas, gdy drogą kolejnych ustaw (zwłaszcza tych o skutkach finansowych) samodzielność ta jest ograniczana. Konstytucja w tym zakresie nie przewiduje odpowiednich barier. Podsumowując ten panel, Prof. dr hab. M. Kruk-Jarosz odniosła się do roli II izby parlamentu w kontekście problemu zmiany konstytucji za pomocą ustaw zwykłych. Wskazała na potrzebę wzmocnienia pozycji Senatu ponosząc, że elementem tego procesu może być przekształcenie go w izbę samorządu. Niemniej, ta problematyka powinna być przedmiotem głębszej debaty i refleksji.

Drugą sesję Zjazdu otworzył Prof. dr hab. Marian Grzybowski wprowadzając uczestników w tematykę finansów samorządu. Wskazał jak bardzo istotna jest kwestia pełnej samodzielności finansowej dla zagwarantowania ustrojowej niezależności jednostek samorządu terytorialnego. W tej części referaty prezentowali sędziowie Trybunału Konstytucyjnego: Prof. dr hab. Marek Zubik (Uniwersytet Warszawski) na temat „Konstytucyjne gwarancje niezależności finansowej jednostek samorządu terytorialnego” oraz Prof. dr hab. Piotr Tuleja (Uniwersytet Jagielloński) na temat „Konstytucyjny nakaz zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej a prawo do zwrotu nieruchomości”.

Pierwszym prelegentem był Prof. dr hab. Marek Zubik, który bardzo celnie zauważył na wstępie, że orzecznictwo sądowe niepodbudowane refleksją naukową jest istotnie mniej wzbogacone. Postawił pytanie, czy prawo konstytucyjne może ignorować prawa ekonomiczne. Odpowiadając od razu, że w za-

sadzie nie, ale jednak w praktyce tak czyni. Przechodzą już *stricte* na grunt zagadnień finansów samorządu przedstawił dane statystyczne odnośnie do dochodów, wydatków, zadłużenia, subwencji i dotacji jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem Prelegenta, środki pozostające w gestii samorządu nie dają mu możliwości prowadzenia w pełni samodzielnej, własnej polityki. Analizując powyższe przeszedł do analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazując na dwie zasady z niego wynikające – adekwatności i prymatu dochodów własnych. Trybunał nie dostrzega natomiast zasady autonomii ani zasady samofinansowania się jednostek samorządu terytorialnego. Nie ma też silnego oparcia w orzecznictwie zasad stabilizacji finansowej. W dalszej części referatu szeroko omówił orzeczenia związane z tzw. jansikowym, jako spajające koncepcję postrzegania gwarancyjnych przepisów finansowania samorządu.

Reasumując swoje rozważania prelegent postawił pytanie, co dalej, w kontekście zauważalnej tendencji do przerzucania na barki samorządu kolejnych obowiązków bez równoczesnego zagwarantowania im odpowiedniego finansowania tych zadań. Zauważył, iż może się to przełożyć w praktyce na pogorszenie szans rozwojowych, a nawet dalej trwałego zubożenia, ryzyka wprowadzenia zarządu komisarycznego i w konsekwencji do upadłości finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Drugim prelegentem w tej części obrad był Prof. dr hab. Piotr Tuleja. W swoim referacie zwrócił uwagę na problem wywłaszczenia nieruchomości. Wskazując, iż co do zasady ma ono charakter ingerencji w istotę prawa własności, próbował zarysować możliwe mechanizmy gwarancyjne, chroniące przed niesłusznym wywłaszczeniem. Zdefiniował pojęcie wywłaszczenia wskazując na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Odniósł powyższe do kwestii prawa do zwrotu nieruchomości w przypadkach wywłaszczenia na rzecz samorządu. Jak wskazywał autor referatu, orzecznictwo ewoluje w kierunku uznania, że prawo z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP winno być uznawane jako zasada, iż w przypadku gdy cel publiczny nie został zrealizowany lub został zrealizowany w sposób wadliwy, to istnieje prawo do zwrotu nieruchomości. Jednocześnie, należy zgodzić się z tezą, że w przypadku, gdy cel publiczny zrealizowano znacznie później niż było to przewidziane, to prawo do zwrotu nie istnieje. Zdaniem prelegenta, prawo do zwrotu należy traktować jako odrębne prawo interpretowane z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Przy czym jest to prawo podmiotowe, nie ma zatem charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, np. z uwagi na ochronę samodzielności samorządu terytorialnego, który musi realizować zadania publiczne. Istotna jest także, na co zwrócił uwagę prelegent pewność prawa również w aspekcie zasady proporcjonalności.

W konkluzji stwierdził, że warunki prawo do zwrotu może być szerzej realizowane jeżeli wyłączenie następuje na rzecz Skarbu Państwa. W przypadku zbyt ogólnego określenia wyłączenia uznał, że mamy do czynienia swego rodzaju obejściem prawa.

Podsumowania tej części sesji plenarnej dokonał Prof. dr hab. Marian Grzybowski, a następnie głos zabrali i pytania zadawali uczestnicy konferencji – Prof. dr hab. Andrzej Szmyt, Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński, dr Bohdan Zdziennicki, Prof. dr hab. Jerzy Ciapała, Prof. dr hab. Ryszard Piotrowski i dr Ryszard Krawczyk.

Trzecią sesję Zjazdu prowadził Prof. dr hab. Andrzej Szmyt, a wystąpienia przedstawili Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński (Uniwersytet Wrocławski) na temat „Dostęp do informacji publicznej w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego” oraz dr Artur Olechno (Uniwersytet w Białymstoku), który w swoim i Prof. dra hab. Stanisława Bożyka imieniu przedstawił „Wybrane aspekty prawno-polityczne tworzenia gminy (na przykładzie Grabówki k. Białegostoku)”.

Ostatnią sesję Zjazdu otworzył Prof. dr hab. M. Jabłoński, który omówił problematykę dostępu do informacji publicznej w kontekście transparentności działań j.s.t. Prelegent zwrócił uwagę na konsekwencje braku sformalizowanej procedury uzyskiwania informacji publicznej, która przekłada się na zasypywanie wnioskami j.s.t., które nie posiadają ani finansowych, ani osobowych możliwości sprostania oczekiwaniom obywateli. Wskazał na konflikt pomiędzy prawem do ochrony prywatności a prawem do informacji publicznej i brak jednoznacznej definicji co jest informacją publiczną.

Referat ten wzbudził ożywioną dyskusję. Jako pierwszy zabrał głos b. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, dr B. Zdziennicki, który zwrócił uwagę na rolę sądów w tamowaniu nadużywania prawa do informacji publicznej. Z kolei, Prof. dr hab. P. Tuleja podkreślił, że prawo do informacji publicznej stanowi często jedyny instrument gwarantowania transparentności działania organów władzy publicznej *vide* listy poparcia dla nowej Krajowej Rady Sądow-

nictwa – choć w tym przypadku zabrakło prokonstytucyjnej wykładni przepisów. Natomiast Prof. dr hab. R. Piotrowski podkreślił, że obecnie poszerza się obszar tajemnicy państwowej, a dostęp do informacji publicznej w kwestiach kluczowych dla kształtowania polityki państwa jest iluzją. Postanowienia konstytucji dotyczące bezpieczeństwa państwa jako granicy tajemnicy państwowej są – w jego ocenie – błędnie interpretowane, co prowadzi do erozji innych gwarancji konstytucyjnych. Nadto Prof. dr hab. M. Rakowski podkreślił, że realizacja prawa dostępu do informacji publicznej nie może paraliżować funkcjonowania organu władzy publicznej. Poddanie osób pełniących funkcje publiczne permanentnej inwigilacji może doprowadzić do tego, że nie znajdziemy w przyszłości chętnych do kandydowania na te funkcje.

Ostatni referat wygłoszony podczas Zjazdu dotyczył problemów prawnych, jakie pojawiły się w związku z trwającymi od kilkadziesiąt lat próbami utworzenia gminy Grabówka. Prelegent, Dr A. Olechno omówiwszy szczegółowo przebieg działań podejmowanych zarówno przez mieszkańców gminy, jak i Radę Ministrów, a także skutki zapadłego w tej sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Konkludując swoje rozważania wskazał, że orzeczenie o niekonstytucyjności rozporządzenia Rady Ministrów w tym konkretnym przypadku nie prowadziło do odtworzenia sytuacji sprzed uchwalenia niekonstytucyjnych przepisów. Rada Ministrów uznała bowiem, że nie utworzono nowej gminy. Natomiast mieszkańcy gminy twierdząc, że doszło do powstania nowej gminy, wystąpili ze skargą do ETPCz.

W trakcie Zjazdu odbyło się Walne Zebranie Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, podczas którego uchwalono nowy statut tego stowarzyszenia.

Teksty wszystkich referatów, wraz z głosami w dyskusji i artykułami towarzyszącymi ukażą się w 2020 r. nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Łódzkiego w monografii pokonferencyjnej.