

Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej „Samorząd terytorialny w Polsce i Europie – doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju”

W dniach 24-25 kwietnia 2009 roku odbyła się w Bydgoszczy międzynarodowa konferencja naukowa pod hasłem „Samorząd terytorialny w Polsce i Europie – doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju”. Konferencję zorganizował Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy. Honorowy patronat nad tym przedsięwzięciem sprawowali: JM Rektor KPSW prof. dr hab. inż. Włodzimierz Jabłoński, Wojewoda Kujawsko-Pomorski Rafał Bruski, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego Piotr Całbecki, Prezydent Miasta Bydgoszcz Konstanty Dombrowicz. Prace przygotowawcze koordynował Komitet Naukowy w składzie: prof. zw. dr hab. Janusz Sługocki (Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji), prof. dr hab. Krystyna Kwaśniewska (Dziekan Wydziału Administracji i Stosunków Międzynarodowych).

W konferencji wzięło udział ponad 80 uczestników z 14 krajowych ośrodków akademickich (m.in. z Uniwersytetów: Gdańskiego, Jagiellońskiego, Łódzkiego, Rzeszowskiego, Szczecińskiego, z Białegostoku, Bydgoszczy, Lublina, Olsztyna i Torunia) oraz za-

granicznych instytucji naukowych. W konferencji brali także udział reprezentanci władz publicznych regionu kujawsko-pomorskiego, przedstawiciele ogólnopolskich organizacji pozarządowych oraz praktycy samorządowi.

Głównym celem konferencji była analiza kierunków i tendencji rozwojowych prawa samorządowego, zwłaszcza w aspekcie europejskim. Przyjęto, że cel ten zostanie osiągnięty przez wymianę poglądów przedstawicieli ośrodków naukowych oraz dyskusję z udziałem środowisk samorządowych.

Konferencja rozpoczęła się 24 kwietnia 2009 roku o godz. 9.30 w Auli Magna KPSW. Uczestników i gości powitał pomysłodawca, główny organizator i kierownik naukowy konferencji prof. zw. dr hab. Janusz Sługocki. Następnie wystąpił JM Rektor KPSW prof. dr hab. inż. Włodzimierz Jabłoński, który dokonał jej uroczystego otwarcia. W rozpoczęciu konferencji uczestniczyli także przedstawiciele władz regionalnych.

Merytorycznego zagajenia konferencji dokonał prof. zw. dr hab. Janusz Sługocki. Z założenia jej problematyka ogniskowała się nie tylko wokół kwestii prawno-ustrojowych, ale i społeczno-gospodarczych oraz funkcjonowania samorządu terytorialnego w praktyce. W tym zakresie omawiano – w ramach poszczególnych sesji tematycznych – zagadnienia dotyczące: 1) miejsca samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych; 2) rozwoju regio-

nalnego i lokalnego; 3) efektywności działania samorządu terytorialnego; 4) kadr administracji samorządowej; 5) prawnych form współpracy samorządu terytorialnego.

Pierwsze obrady poprowadził prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ochendowski (UMK, KPSW). Rozpoczęły się one referatem nt. *Samodzielność jako cecha ustrojowa samorządu terytorialnego* prof. dr hab. Eugeniusza Bojanowskiego z Uniwersytetu Gdańskiego. Na początku swego wystąpienia prelegent przyjął założenie, że samodzielność jest jedną z wielu cech samorządu terytorialnego w Polsce, ale właściwością szczególną, bo konstytutywną. Egzemplifikuje – z niejednorodnym nasileniem – w różnych sferach jego aktywności, a w szczególności w legislacji samorządowej. Prawotwórstwo to posiada wyraźne podstawy konstytucyjne, ale w obecnych warunkach prawnoustrojowych głównie przybiera postać regulacji typu wykonawczego. Jako przykłady samodzielności w działalności prawotwórczej samorządu terytorialnego zostały wskazane zasady stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym oraz podejmowania uchwał w zakresie zarządzania mieniem komunalnym. W dalszej części została omówiona kwestia ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, ze wskazaniem na rolę trybunałów i sądów krajowych w tym względzie, ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego.

Problematyką kształtowania się samorządowego prawa wyborczego w Polsce w latach 1990-2008 zajęli się w swym zespółowym referacie prof. dr

hab. Andrzej Sokala (UMK, KPSW) i mgr Anna Frydrych (Centrum Studiów Wyborczych UMK). Na tle rozwoju podstaw prawnych zarysowali obecny model prawny samorządowego systemu wyborczego oraz skupili się na zasadniczych czynnikach jego przeobrażeń. Obok zaszczości obiektywnych zostały także zaakcentowane i poparte przykładami przesłanki nowelizacji stosownych aktów normatywnych dyktowane doraźnymi celami elit politycznych czy interesami partykularnymi. Stąd konstatacja końcowa, że nie wszystkie zmiany podążały w kierunku wzmocnienia instytucji wyborów lokalnych, a samo samorządowe prawo wyborcze trudno uznać za stabilne.

Prof. dr hab. Iryna Zawerucha (Lwowski Uniwersytet im. Iwana Franki, KPSW) podjęła zagadnienie pt. *Zasady prawne procesu decentralizacji władzy publicznej: kwestia teorii i praktyki*. Wobec braku definicji legalnej pojęcia decentralizacji, w pierwszej kolejności zajęła się opisowym wyjaśnieniem jej istoty. W ujęciu komparatystycznym, przybliżając tło przebiegów decentralizacji władzy w państwach Europy Centralnej i Wschodniej, a zwłaszcza Ukrainy dyskutowała nad treścią tego pojęcia, z uwzględnieniem różnych aspektów: ideologicznych, celowościowych, funkcjonalnych oraz jej wpływu na administrację publiczną. Uogólniając dotychczasowe doświadczenia polityki decentralizacji zwróciła uwagę na rozdzwięk między teorią a praktyką. Skupiła się na także na źródłach decentralizacji władzy, zasadach lokowania zadań i rozgraniczania upoważnień, etapach tego procesu oraz konkludując określiła warun-

ki skutecznej decentralizacji finansowej.

Problematykę efektywności nadzoru wojewody nad działalnością podmiotów samorządu terytorialnego przedstawiła dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz (UJ). Wychodząc od rozróżnienia aspektów poznawczych nauki administracji i nauki prawa administracyjnego podzieliła się swoimi refleksjami na temat orzecznictwa sądownoadministracyjnego w sprawach nadzoru nad samorządem terytorialnym. Przypomniała najczęściej przyjmowaną w literaturze przedmiotu klasyfikację środków nadzoru nad samorządem terytorialnym, podkreślając specyfikę środków informacyjno-doradczych. Następnie syntetycznie omówiła przewidziane ustawą ustrojową z 23 stycznia 2008 roku uprawnienia kontrolne wojewody. Przybliżyła także dalsze zmiany w systemie nadzoru nad samorządem terytorialnym wynikające z tej ustawy, a zwłaszcza jeśli idzie o nadzór nad realizacją zadań publicznych, które wojewoda przekazał jednostkom samorządu terytorialnego w drodze porozumienia.

Po przerwie podjęto dalsze obrady w sesji nt. *Samorząd terytorialny w systemie władz publicznych*. Przewodniczyła im prof. zw. dr hab. Elżbieta Ura z Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Problemem kształtowania się samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku zajął się prof. dr hab. Alfred Lutrzykowski (UMK). Tytułem wprowadzenia prelegent skupił swoją uwagę na kwestii pozornej restytucji samorządu terytorialnego w pierwszych latach po II wojnie światowej, politycznych i ustawowych deklaracjach samorządu

„społecznego” i „terytorialnego” w latach 80-tych, koncepcjach demokratycznej opozycji („Samorządnej Rzeczypospolitej”), dyskusji o powrocie do ustrojowej zasady samorządności terytorialnej podczas obrad Okrągłego Stołu i po wyborach czerwcowych 1989 r., a w dalszej części omówił zagadnienie konstytucjonalizacji samorządu terytorialnego, a zwłaszcza jego regulację w ustawie zasadniczej z 1997 r. Odniósł się także do aktualnych problemów funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym pewnych ograniczeń systemowych, oraz podzielił się refleksjami z blisko 20-letnich doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce, wskazując jednocześnie na europejskie standardy samorządowe oraz rolę władz lokalnych i regionalnych w procesie integracji europejskiej.

Z kolei prof. dr hab. Jan Wasikan (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, KPSW) podjął zagadnienie samorządu w myśli politycznej endecji i piłsudczyków w II Rzeczypospolitej. Punktem wyjścia była teza, że nowoczesny samorząd terytorialny, to nie tylko instytucja prawnoustrojowa, ale także pewna doktryna. Omawiając myśl polityczną endecji zaakcentował, że opowiadała się ona za wyraźnie wyartykułowaną w Konstytucji marcowej zasadą szerokiego samorządu, jednak przy dodatkowym zabezpieczeniu praw polskiej ludności w procesie wyłaniania przedstawicieli do organów administracyjnych, przez przyznanie dodatkowych cenzusów wyborczych z tytułu narodowości, posługiwania się językiem ojczystym w mowie i piśmie, wykształcenia czy terminowej realizacji obciążeń fiskalnych na rzecz wła-

snej gminy, a także wprowadzenie pośrednich wyborów do samorządu powiatowego i wojewódzkiego, tak aby systemowo ograniczać separatystyczne ambicje mniejszości w regionach kresowych. W dalszej części podkreślił natomiast, że pierwotne źródło myśli politycznej pilsudczyków tkwiło w przeszłości związanej z ruchem socjalistycznym, chociaż po 1926 r. nastąpiła wyraźna zmiana w orientacji w podejściu do roli samorządu terytorialnego w państwie. Samorząd, zwłaszcza lokalny, był według nich jedynie formą administracji państwowej, dlatego winien ściśle współpracować z administracją rządową i przez to być w miarę ówczesnych możliwości ujednolicony. Stąd też panowało powszechne przekonanie, że samorząd nie realizuje celów różnych od państwa. Tłumiono zatem społeczne wyobrażenie, że jest on samodzielną strukturą. Dostrzegano jednak stan narodowościowy państwa i rolę mniejszości narodowych w konfliktach społecznych, co wywoływało brak woli czynników oficjalnych do powołania jednolitego w całym kraju samorządu wojewódzkiego.

Z aktualnymi propozycjami reformy ustroju lokalnego we Francji zapoznał dr Jarosław Dobkowski (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, KPSW). Wskazał na okoliczności i tryb powołania pod koniec 2008 roku specjalnego komitetu ds. reformy wspólnot lokalnych. Potem przybliżył raport tego komitetu dla Prezydenta Republiki z 5 marca 2009 roku, zawierający diagnozę stanu istniejącego m.in. w zakresie finansów lokalnych, kompetencji i struktur oraz analizę możliwości uproszczenia podziałów terytorial-

nych, nowej dyslokacji zadań i kompetencji, modernizacji finansów lokalnych, utworzenia aglomeracji. Na koniec omówił 20 propozycji szczegółowych, w tym np. sprzyjanie dobrowolnemu łączeniu regionów i zmianie ich granic w celu zredukowania ich liczby do 15, popieranie dobrowolnego łączenia departamentów, zamiar likwidacji kantonów, zaniechanie tworzenia nowych *pays*, sfinalizowanie prac nad międzygminnymi kartami rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, zracjonalizowanie statutów syndykatów gmin, zezwolenie wspólnotom gmin na przekształcanie się w nowe gminy, naprawa podziału kompetencji między wspólnoty a państwo, utworzenie 11. metropolii, w tym utworzenie wspólnoty lokalnej „Wielki Paryż”.

Zasada ochrony granic społeczności lokalnych była przedmiotem referatu mgr Anny Feja-Paszkiwicz (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy). Wyszła ona od twierdzenia, że normatywnym elementem pojęcia gminy jest wspólnota samorządowa wraz z odpowiednim terytorium. Uzasadnia to obowiązywanie regulacji służących ochronie prawnej terytorialnego desygnatu gminy, których źródła wynikają z Konstytucji RP, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz ustawy ustrojowej. Na ich podstawie zrekonstruowała gwarancje pozbawionego arbitralności kształtowania granic gminy, takie jak konstytucyjne określenie przesłanek kształtowania podziału terytorialnego państwa, konsultacje poprzedzające tworzenie, znoszenie i zmianę granic jednostek samorządu terytorialnego oraz możliwość zaskarżenia do Trybunału Kon-

stytucyjnego ustaw i rozporządzeń w sprawie zmian w podziale terytorialnym. W dalszej części prelegentka podjęła dyskusję nad stopniem harmonizacji przepisów prawa polskiego ze standardami traktatowymi Rady Europy.

Jako ostatni w tej sesji głos zabrał mgr Adam Pawłyta (UJ). W swym referacie zajął się on pojęciem i granicami samodzielności samorządu terytorialnego w Polsce. Referent dyskutował przy tym o pokrewnej niezależności, autonomii, a nawet o suwerenności samorządu, mając jednak świadomość nieostrości tych terminów w doktrynie. Przekonywał, że samodzielność samorządu terytorialnego nie jest przy tym bezwzględna, gdyż jest ograniczona przez nadzór administracji rządowej.

Wypowiedzi prelegentów dały asumpt do dyskusji naukowej, w której wzięli udział prof. zw. dr hab. Roman Sowiński (Uniwersytet Szczeciński) i prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ochędowski. Uwagi zgłosił także dr Piotr Dobosz z Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Kolejną sesję nt. *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego* poprowadził prof. zw. dr hab. Krzysztof Chorąży (Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie). Z aspektami prawnymi rozwoju regionalnego zapoznał uczestników sesji prof. zw. dr hab. Janusz Sługocki (Uniwersytet Szczeciński, KPSW). Wychodząc od bieżącej sytuacji gospodarczej w Europie i świecie stwierdził, że na gruncie polskim tradycyjne pojęcie polityki regionalnej (działania związane ze stymulowaniem przez podmioty publiczne rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze

regionalnym) zostało zastąpione kategorią polityki rozwoju regionalnego. Na tle ewolucji podstaw prawnych, przybliżył rolę Rady Ministrów i administracji rządowej oraz samorządu województwa w jej kształtowaniu, zwłaszcza po akcesji do Unii Europejskiej. W dalszej części swego wystąpienia omówił zasady prowadzenia polityki rozwoju na podstawie obowiązujących przepisów, w szczególności przybliżył samo jej prawne ujęcie, specyfikę polityki rozwoju regionalnego, w tym także w odniesieniu do poziomu krajowego i lokalnego, charakter strategii rozwoju województw i zadania organów samorządu województwa z tym związane.

Dr Mikołaj Świącki (UMK, KPSW) podjął problematykę, określoną hasłem *Organizacja związków metropolitalnych*. Na tle aktualnych prac rządowych nad ustawą o aglomeracjach oraz na bazie inicjatywy samorządowej w zakresie przepisów o polityce miejskiej wskazał na postulaty i ograniczenia względem ustroju metropolii i innych zespołów miejskich. Przywołał także przykład konurbacji bydgosko-toruńskiej i na jego tle zarysował wiele kwestii praktycznych.

Perspektywy rozwoju koncepcji Europy regionów przybliżyła dr Katarzyna Włazłak reprezentująca Uniwersytet Łódzki. Już na początku zauważyła, że mimo iż w niektórych krajach koncepcja ta stała się załączkiem ruchów regionalnych (które doprowadziły do powołania jednostek autonomicznych), to pojęcie „Europa regionów” nie jest jednoznaczne, a sama koncepcja wielokrotnie się już odradzała się zyskując za każdym razem nowe zna-

czenie. Nie zmieniają także tego regulacje prawa wspólnotowego dające możliwość udziału regionów w unijnym procesie decyzyjnym, ani nowe impulsy po opracowaniu w 1997 r. projektu Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. W dalszej części wystąpienia prelegentka skupiła uwagę na szansach i zagrożeniach dla tej idei. Dyskutowała postulaty proponowane przez federalistów oraz podnoszone niebezpieczeństwa dla unitarnego charakteru większości państw europejskich. W konkluzji postawiła tezę, że mimo licznych przeszkód w urzeczywistnianiu koncepcji Europy regionów, przedwczesne wydają się przewidywania bliskiego jej końca.

Następnie został wygłoszony referat autorstwa dr Moniki Niedziółki (Akademia Podlaska) nt. *Uwarunkowania strategicznego zarządzania rozwojem regionów*. Na potrzeby swego wystąpienia referentka przyjęła założenie, że rozwój regionalny jest procesem wszelkich zmian zachodzących w regionie, głównie o charakterze ekonomicznym, a współczesna polityka regionalna ma na celu wspieranie poszczególnych obszarów kraju przez podnoszenie ich konkurencyjności, a także poprawę jakości warunków życia mieszkańców i poziomu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnot lokalnych i regionalnych. W dalszej części omówiła strukturę organizacyjną strategicznego zarządzania regionem, w tym rolę samorządu województwa, wskazując na złożoność powiązań funkcjonalnych między tymi podmiotami i akcentując specyfikę danego regionu, jako podstawę jego konkurencyjności. W konkluzji stwierdziła, że

polityka regionalna powinna wspierać efektywne wykorzystanie wartości regionalnych, przez co powinna być zróżnicowana terytorialnie.

Jako ostatnia głos w tej części obrad zabrała dr Magdalena Micińska (KPSW), która mówiła na temat form rozwoju demokracji lokalnej w ochronie środowiska. Przybliżając na wstępie środki prawne służące zapewnieniu udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, takie jak dostęp do informacji, udział w podejmowaniu decyzji, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, skupiła uwagę na bezpośrednich uprawnieniach członków wspólnot samorządowych. W szczególności omówiła kwestię wykorzystania w ochronie środowiska instytucji referendum lokalnego i konsultacji z mieszkańcami, posiłkując się przykładami szeroko komentowanych spraw administracyjnych. Przy ocenie skuteczności i poziomu ich wykorzystania w praktyce nawiązała do wyników badań własnych przy użyciu metod prawnoempirycznych.

Zagadnienia efektywności działania samorządu terytorialnego były przedmiotem kolejnej sesji, której przewodniczył prof. zw. dr hab. Roman Sowiński. Jako pierwszy wystąpił prof. dr hab. Stanisław Pieprzny (Uniwersytet Rzeszowski). Przedstawił on referat pt. *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie*, w którym analizował charakter zadań powiatu w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz działających równolegle terenowych organów administracji rządowej właściwych w tych sprawach, traktując przy tym powiat nie tylko jako pośrednią jednostkę samo-

rządu terytorialnego, ale również wyraźnie zdefiniowany poziom funkcjonowania administracji publicznej. Abstrahując od dyskusji nad zasadnością dualizmu struktur powiatowych uznał powiat za podstawowe ogniwo w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego nie tylko z uwagi na wymóg skali działania i operatywności, ale także na bliskość właściwych organów wobec wspólnot miejscowych i obywateli, co uwidacznia się zwłaszcza w różnego rodzaju sytuacjach kryzysowych.

W dalszej kolejności głos zabrał dr Piotr Dobosz. Tematem jego wystąpienia była problematyka milczenia administracji w prawie samorządowym. Przede wszystkim skupił się na kwestii odróżnienia milczenia administracji od jej bezczynności, stwierdzając przy tym, że nie stanowi także synonimu przedwojennego „milczenia władzy”. W toku dalszego wywodu rozpatrzył pojęcie milczenia administracji w kontekście prawnych form działania administracji i ostatecznie uznał milczenie za jedną z takich form. Ilustrował przy tym rozważania przykładami z prawa ustrojowego i materialnego oraz posiłkował się poglądami wybitnych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego.

Obrady w tej sesji zakończył referat mgr Anny Folgier (UKW) dotyczący wybranych aspektów funkcjonowania komunalnych spółek kapitałowych w gminach, a zwłaszcza wykorzystania tych typów spółek w ich działalności komercyjnej. Prelegentka odniosła się także do kontrowersyjnego zagadnienia prowadzenia działalności gospodarczej przy wykorzystaniu spółek osobowych,

oraz wskazała na możliwości prowadzenia gospodarki komunalnej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Dyskutowała także problem efektywności zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców w tych formach organizacyjno-prawnych.

Dopełnieniem pierwszego dnia konferencji była część towarzyska, w trakcie której nie zabrakło miejsca na rozważanie w kameralnej atmosferze wątków omawianych w niektórych referatach. Uczestnicy zostali podjęci bankietem zorganizowanym w Zespole Pałacowo-Parkowym „Ostromecko”, a także mieli przyjemność wysłuchania koncertu gitarowego.

Dalsze obrady były kontynuowane dnia następnego w dwóch sesjach. Pierwszej z nich przewodniczył doc. dr Igor Taranov (Tarnopolski Narodowy Uniwersytet Ekonomiczny, KPSW), a dotyczyła ona kadr administracji samorządowej. Na wstępie głos zabrała prof. zw. dr hab. Elżbieta Ura, która skupiła uwagę na zmianach w regulacji prawnej pracowników samorządowych. Przede wszystkim wskazała na blankietowy zakres obowiązywania uprzedniej ustawy, która była głównie ukierunkowana na regulację sytuacji prawnej pracowników mianowanych, przez co praktyczne jej stosowanie było uzależnione od postanowień statutu danej jednostki samorządu terytorialnego. W dalszej części przybliżyła zmiany w podstawach nawiązania stosunku pracy poszczególnych kategorii pracowników, zasady przeprowadzania konkursu i rekrutacji do służby publicznej u pracodawcy samorządowego, w tym prawne możliwości tzw. naboru wewnętrznego oraz organizację i prze-

bieg służby przygotowawczej. Polemicznie odniosła się do *novum* – pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradców i asystentów kierowników urzędów samorządowych.

Następnie dr Kazimierz Mikulski (KPSW) zapoznał uczestników z wybranymi problemami technologii informacyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego, omawiając niektóre zasady e-administracji i administracji on-line oraz pokazując przykładowe możliwości zastosowania elektronicznych systemów przepływu informacji w urzędach samorządowych z uwzględnieniem zapewnienia bezpieczeństwa przechowywania i przetwarzania danych w systemach komputerowych.

Ostatnie obrady konferencji nt. *Formy prawne współpracy samorządu terytorialnego* poprowadziła prof. dr hab. Iryna Zawerucha. Pierwszy z prelegentów doc. dr Igor Taranov, wypowiedział się w sprawie struktury dochodów budżetów lokalnych jako głównych źródeł finansowania działalności samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji gmin i miast ukraińskich. Posiłkując się danymi statystycznymi wskazał na bardzo niski odsetek dochodów własnych, zwłaszcza pochodzących z podatków, a dalej omówił przyczyny tego stanu rzeczy.

W dalszej części mgr Sylwia Kaczorowska (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy) przedstawiła referat dotyczący współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Legnicy, w którym wskazała na podstawy prawne współpracy między samorządem a trzecim sekto-

rem oraz przybliżyła zasady i cele tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązkowych programów współdziałania z organizacjami pozarządowymi. Na przykładzie Legnicy pokazała jak wygląda faktyczna współpraca.

Wypowiedzi prelegentów dały asumpt do dyskusji, w której udział wzięli nie tylko przedstawiciele nauki, ale także działacze i praktycy samorządowi.

Na zakończenie dwudniowych obrad prof. zw. dr hab. Janusz Sługocki dokonał ich podsumowania. Odniósł się do niektórych diagnoz i postulatów oraz rozwinął wybrane kwestie. Na kanwie dotychczasowych reform administracyjnych przybliżył aktualne dylematy i nakreślił możliwe kierunki rozwoju prawa samorządowego w Polsce i Europie. Podziękował referentom, dyskutantom i uczestnikom zapowiadając publikację materiałów w formie pracy zwartej, po czym dokonał zamknięcia konferencji.

dr Jarosław Dobkowski

*

Drugie posiedzenie Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa 29 września – 1 października 2008 roku)

Idea powstania Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów zrodziła się w 2005 roku podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy* zorganizowanej w Krasicy przez Wyższą Szkołę Prawa i Administracji w Przemyślu oraz Wydział Prawa

Uniwersytetu im. Iwana Franki we Lwowie¹. Zadaniem naukowców – członków Klubu jest stałe obserwowanie pojawiających się w obu państwach propozycji zmian konstytucji i dokonywanie ich wspólnej oceny na konferencjach odbywających się na przemian w Polsce i na Ukrainie.

Posiedzenie założycielskie Klubu odbyło w grudniu 2006 r. w Kijowie. Legitymację członka Klubu Nr 001 otrzymał z rąk współprzewodniczących Klubu prof. dr. hab. Wiesława Skrzydły i prof. dr. hab. Wołodymyra Szapowała Prezydent Ukrainy Wiktor Juszczenko. Członkowie Klubu spotkali się także w siedzibie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z jego Prezesem. W obradach Klubu, które toczyły się w budynku Rady Najwyższej Ukrainy uczestniczyli deputowani ludowi Ukrainy, przedstawiciel Prezydenta Ukrainy w Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy, sędziowie Sądu Konstytucyjnego oraz konstytucjonaliści z uniwersytetów w Kijowie, Odessie, Lwowie, Charkowie i Tarnopolu. Stronę polską reprezentowali obok przedstawicieli WSPiA, Wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, uczeni z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytetu w Gdańsku i z Uniwersytetu Łódzkiego. W spotkaniu Klubu uczestniczyli także ambasador Polski na Ukrainie oraz zastępca Szefa Sekretariatu Prezydenta Ukrainy. Merytoryczne efekty pierwszego posiedzenia Klubu zostały zebrane w publikacji wyda-

¹ Sprawozdanie z tej konferencji zob. Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2005, nr 1, s. 105-108.

nej w języku ukraińskim pod redakcją Wołodymyra Szapowała, Wiesława Skrzydły i Petro Steciuka, pod tytułem *Suczasyj konstytucjonalizm: doswid nowych demokraty*, Kijów – Lwów 2008.

Drugie posiedzenie Klubu, które odbyło się w dniach 29 września – 1 października 2008 r. w Sieniawie, zostało poświęcone prawu wyborczemu. Jego współorganizatorami byli: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Uniwersytet Narodowy „Akademia Kijowsko-Mohylańska” z Kijowa oraz ukraiński Instytut Prawa Wyborczego. Posiedzenie otworzyli prof. dr. hab. Jerzy Posłuszny Rektor WSPiA w Przemyślu oraz współprzewodniczący Klubu profesorowie W. Skrzydło i W. Szapował. Zostało ono podzielone na cztery sesje. Trzy pierwsze polegały na wygłoszeniu jednego referatu ze strony polskiej i jednego ze strony ukraińskiej, a czwarta obejmowała dyskusję.

W pierwszej sesji prof. dr. hab. Mirosław Granat przedstawił referat na temat – *Zasada wolnych wyborów parlamentarnych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, a prof. Wołodymyr Szapował referat pod tytułem – *Ewolucja systemu wyborów parlamentarnych i prezydenckich w kontekście orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego Ukrainy*.

Druga sesja to referaty prof. dr. hab. Krzysztofa Skotnickiego – *Jedno czy wielomandatowe okręgi wyborcze?* oraz prof. dr. hab. Mykoły Kozjubry – *Zasada zwierzchności prawa a reforma systemu wyborczego*.

W trzeciej sesji referaty na temat, *Ewolucja metod ustalania wyników wyborów do organów stanowiących*

samorządu terytorialnego (1990-2008), wygłosił prof. dr hab. Jerzy Buczkowski, a referat na temat, *Główne problemy reformowania systemu wyborczego Ukrainy* dr Jurij Kljuczukowskyj.

Profesor Granat przeprowadził analizę orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powstałego w związku ze stosowaniem art. 3 Protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności, który stanowi, że: „[...] Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przepis ten ustanawiając zasadę wolnych wyborów wskazuje ogólne wartości, które powinny być uwzględnione przy konstruowaniu systemu wyborczego, ale jednocześnie wynikają z niego podmiotowe prawa wyborcze jednostki.

Profesor W. Szapował w konkluzji swojego wystąpienia stwierdził, iż podstawowy problem, jaki przewija się w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w związku z oceną aktów prawnych dotyczących systemu wyborczego to problem „demokratyczności” wyborów. Jego zdaniem obowiązek przeprowadzania demokratycznych wyborów wynika z art. 1 Konstytucji Ukrainy, w którym między innymi jest mowa o tym, że Ukraina to państwo demokratyczne. Zauważył, iż mimo że w art. 69 Konstytucji ustrojodawca ukraiński za równorzędne formy urzędowania woli Narodu uznał wybo-

ry oraz referendum, to jest pomiędzy nimi zasadnicza różnica. Istnieje konstytucyjny obowiązek organizacji i przeprowadzenia wyborów, a w odniesieniu do referendum i innych form demokracji bezpośredniej takiego wymogu nie ma².

Profesor Skotnicki podsumowując swoje wystąpienie jednoznacznie opowiedział się za wyborami proporcjonalnymi i wielomandatowymi okręgami wyborczymi. Jest on zadania, że system ten znacznie mniej deformuje rzeczywisty wynik głosowania, a można w niego włączyć rozwiązania sprzyjające powstaniu stabilnej większości (np. wybór odpowiedniej z technik przeliczania głosów na mandaty czy ustanowienie progów wyborczych). Uważa, że z okręgów jednomandatowych można korzystać, ale tylko w rozwiązaniu, w którym o liczbie mandatów przypadających poszczególnym partiom politycznym rozstrzyga się proporcjonalnie. Sytuacja taka jest możliwa w przypadku systemów wyborczych określanych jako mieszane (kombinowane). Podział mandatów odbywa się w nich w dwóch (czy nawet więcej) fazach czy na dwóch (więcej) poziomach. Najpierw mandaty uzyskiwane są w okręgach jednomandatowych zgodnie z regułą większościową, zaś w drugiej fazie proporcjonalnie w wielomandatowych okręgach wyborczych. W przypadku decyzji o przeprowadzaniu wyborów proporcjonalnych wyłącznie w okręgach wielomandatowych prof. Skotnicki uważa za

² Tekst referatu prof. W. Szapowała zob. „Wybory i demokracja” 2008, nr 4, s. 82-84.

konieczne ustanowienie w konstytucji minimalnej liczby mandatów przypadających na okręg wyborczy. Celem takiego rozwiązania byłoby zapobieżenie manipulowania dolną granicą liczby mandatów dla doraźnych korzyści politycznych.

Profesor Kozjubra zajął się oceną zapowiadanej reformy prawa wyborczego na Ukrainie z punktu widzenia przestrzegania zasady praworządności. Krytycznie ocenił obowiązujące prawo wyborcze. Stwierdził także, iż jego zdaniem, siły polityczne reprezentowane w Radzie Najwyższej Ukrainy nie dążą do usunięcia defektów istniejącego systemu wyborczego. Analizując projekt ustawy „O wniesieniu zmian do ustawy Ukrainy o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy” zgłoszony przez deputowanych ludowych Ukrainy A. Portonowa i O. Ławrynowicza (projekt przewiduje między innymi wybory deputowanych w dwóch turach), uznał go za „wątpliwy z punktu widzenia zgodności z Konstytucją Ukrainy” i „bardzo sporny z pozycji zasady praworządności”³.

Przedmiotem wystąpienia profesora Buczkowskiego było ukazanie zmian dokonywanych w polskich ordynacjach samorządowych w zakresie metody ustalania wyników wyborów. W swoim referacie Profesor przedstawił, obok terminów dokonywanych zmian, podmioty występujące z propozycjami regulacji określonej metody oraz przyczyny dokonywanych modyfikacji, jak również towarzyszące tym wydarze-

niom debaty parlamentarne. W analizowanym okresie w wyborach samorządowych w Polsce stosowano na przemian metody Saint-Laguë i d'Hondta. Referat profesora Buczkowskiego ukazał, między innymi, polityczne motywy jakimi kierowali się parlamentarzyści dokonując kolejnych zmian systemu ustalania wyników wyborów.

Dr Kljuczowski – deputowany ludowy Ukrainy i prezes Instytutu Prawa Wyborczego, w swoim obszernym wystąpieniu poruszył wiele problemów związanych z reformą systemu wyborczego Ukrainy. Między innymi zajął się kwestią konstrukcji okręgów wyborczych, zasadami głosowania oraz zasadami ustalania wyników wyborów. Przedstawił wiele różnych możliwości, spośród których może wybrać ustawodawca ukraiński kształtując system wyborczy. Jego zdaniem dokonanie właściwego doboru mechanizmu wyborczego wymaga spełnienia trzech rodzajów wymogów – „prawnego (konstytucyjności), politologicznego (racjonalności) i społecznego (sprawiedliwości)”⁴.

W czasie czwartej sesji przeprowadzono wielowątkową dyskusję. Poruszano w niej nie tylko kwestie omawiane w referatach, ale także inne problemy związane z szeroko rozumianym systemem wyborczym. Głos zabierali między innymi: prof. Oleg Marceljak, prof. Wiesław Skrzydło, prof. Petro Steciuk, prof. Andrzej Szmyt, prof. Mykoła Jakimczuk, prof. Artur Korobowicz, dr hab. Irina Zaverucha, prof.

³ Tekst referatu prof. Kozjubry zob. „Wybory i demokratija” 2008, nr 4, s. 84-87.

⁴ Tekst referatu dr Kljuczowskiego zob. „Wybory i demokratija” 2008, nr 4, s. 87-92.

Paweł Sarnecki, doc. Wasyl Kiselycznyk, prof. Zbigniew Witkowski, dr Igor Koliuszko, prof. Anna Łabno i prof. Zdzisław Jarosz.

Posiedzenie Klubu podsumował i zakończył Rektor WSPiA prof. Jerzy Posłuszny informując, iż wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji opublikuje w formie książkowej materiały odzwierciedlające jego przebieg.

Następne – trzecie posiedzenie Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów zapowiedziano na wrzesień 2009 r. na Ukrainie.

dr Krzysztof Eckhardt

*

Sprawozdanie z kolokwium habilitacyjnego dra Mariusza Bogusza

W dniu 20 kwietnia 2009 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, pod przewodnictwem prodziekana prof. dra hab. Dariusza Szpopera, odbyło się posiedzenie Rady Wydziału poświęcone kolokwium i wykładowi habilitacyjnemu dra nauk prawnych Mariusza Bogusza.

Doktor M. Bogusz urodził się 26 września 1963 r. w Gdańsku. W latach 1982-87 odbył studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji UG, które ukończył z wyróżnieniem. Od 1987 r. na stałe zatrudniony jest w Katedrze Prawa Administracyjnego WPiA UG. W 1996 r. habilitant obronił rozprawę doktorską na temat „Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

W kolejnym roku za tę rozprawę wydaną w formie książkowej otrzymał nagrodę indywidualną Rektora UG II stopnia. Naukowe zainteresowania dra M. Bogusza koncentrują się na problematyce szeroko rozumianego postępowania administracyjnego, sądownictwa administracyjnego i źródeł prawa administracyjnego. Habilitant prowadził ćwiczenia, wykłady i seminaria na kierunkach prawo i administracja z przedmiotów: postępowanie administracyjne, sądownictwo administracyjne i prawo administracyjne. Wypromował ok. 100 magistrów i licencjatów. W latach 1987-89 habilitant odbył aplikację sądową, zakończoną złożeniem egzaminu sędziowskiego z wynikiem bardzo dobrym, natomiast w latach 1991-94 także aplikację adwokacką, również ukończoną egzaminem zdanym na ocenę bardzo dobrą. W 1994 r. M. Bogusz zajął I miejsce w ogólnopolskim konkursie krasomówczym zorganizowanym przez Naczelną Radę Adwokacką. Od 1994 r. dr Bogusz prowadzi indywidualną kancelarię adwokacką.

W 2008 r. dr M. Bogusz przygotował rozprawę habilitacyjną zatytułowaną „Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)”, która ukazała się drukiem w Wydawnictwie Uniwersytetu Gdańskiego. Recenzentami tej rozprawy zostali: prof. dr hab. Eugeniusz Bojanowski z Uniwersytetu Gdańskiego, prof. zw. dr hab. Wojciech Chróścielewski z Uniwersytetu Łódzkiego, prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach i prof. zw. dr hab. Hubert Izdebski z Uniwersytetu Warszawskiego.

Podczas kolokwium habilitacyjnego dr Bogusz otrzymał od recenzentów i członków Rady Wydziału pytania nawiązujące do problematyki rozprawy, jak również ze sfery zagadnień szeroko rozumianego prawa administracyjnego i zagadnień związanych z systemem źródeł prawa.

Jako pierwszy zabrał głos prof. B. Dolnicki. Ocenivszy rozprawę habilitanta jako bardzo dobrą, zadał pytanie, czy organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, który w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu aktu prawa miejscowego ograniczy się do wskazania, że akt ten wydano z naruszeniem prawa, może po upływie tego terminu zmienić zdanie i zaskarżyć go do sądu administracyjnego. Dr M. Bogusz przedstawił przepisy regulujące tę kwestię i opowiedział się za dopuszczeniem przedstawionej w pytaniu możliwości. Jego zdaniem, nie ma w tym przypadku zastosowania zasada związania organu administracji publicznej wydaną przez siebie decyzją, wyrażona w art. 110 k.p.a., gdyż przepisy ustaw samorządowych nakazują organowi nadzoru stosowanie przepisów k.p.a. jedynie „odpowiednio”, a więc nie wprost.

Kolejny recenzent, prof. W. Chróścielewski także ocenił pracę habilitanta jako bardzo dobrą, a jego dorobek naukowy jako znaczący. Następnie prof. W. Chróścielewski poprosił habilitanta, by ten wyraził swoją opinię, czy właściwe było zawarcie zasad techniki prawodawczej w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, mimo że dotyczą one także zasad redagowania ustaw. Ponadto prof. W. Chróścielewski poprosił o omówienie zagadnienia cha-

rakteru prawnego miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, niejednoznacznego w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc się do charakteru prawnego planów miejscowych, dr M. Bogusz stwierdził, że formalnie zagadnienie to nie powinno budzić wątpliwości, skoro ustawa wyraźnie przesądza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a więc źródłem prawa powszechnie obowiązującym. Wątpliwości pojawiły się w związku z tym, że plan miejscowy ma charakter konkretny, dotyczy bowiem konkretnych terenów. Akt normatywny w tradycyjnym rozumieniu powinien tymczasem zawierać normy generalno-abstrakcyjne. Stąd Trybunał Konstytucyjny odmówił mu miana aktu normatywnego. Habilitant nie podzielił tego stanowiska, przyjmując, że za akt normatywny powinien być uznany akt zawierający normy prawne w dostatecznym stopniu generalno-abstrakcyjne, co umożliwi objęcie zakresem pojęcia aktu normatywnego również aktów prawnych o bardziej złożonej charakterystyce. Odpowiadając z kolei na pierwsze pytanie prof. W. Chróścielewskiego, dr Bogusz przyznał, że obecne rozwiązanie może budzić wątpliwości, gdyż zasady określone w akcie niższej rangi (rozporządzeniu) kształtują treść aktów wyższej rangi (ustaw). Dr Bogusz wskazał jednak, że można bronić obecnego rozwiązania, przyjmując, że adresatami zasad techniki prawodawczej są pracownicy służb legislacyjnych, a nie organy stanowiące prawo, lub ewentualnie uznając te zasady za normy techniczne czy celowościowe.

Jako kolejny zabrał głos prof. E. Bojanowski, podkreślając, że rozprawa habilitanta dotyka obszaru niespenetrowanego bliżej w nauce prawa administracyjnego. Następnie prof. E. Bojanowski poprosił habilitanta, by ten wyraził swój pogląd na charakter sądownictwa administracyjnego – czy jest ono rzeczywiście (jak się formalnie przyjmuje) dwuinstancyjne, czy też, z uwagi na konstrukcję skargi kasacyjnej do NSA, mamy raczej do czynienia z jednoinstancyjnym sądownictwem, a NSA pełni tylko funkcję nadzoru judykacyjnego.

Dr M. Bogusz odpowiedział, że na pierwszy rzut oka wydaje się, że polski ustawodawca realizuje zasadę dwuinstancyjnego postępowania sądowno-administracyjnego, tym bardziej, że NSA ma takie same kompetencje orzecznicze jak wojewódzki sąd administracyjny. Przyjmuje się jednak, że aby mówić o dwuinstancyjności, nie wystarcza sama możliwość odwołania się. Muszą być spełnione dwa szczególne warunki: 1) możliwość uruchomienia postępowania odwoławczego powinna być stosunkowo „łatwa”; 2) uprawnienia organu II instancji powinny gwarantować pełnię ochrony prawnej jednostce. Z punktu widzenia tych warunków, kształt przepisów o postępowaniu sądowno-administracyjnym nasuwa zastrzeżenia. Swoboda uruchomienia postępowania przed NSA jest bowiem ograniczona przez przymus adwokacki lub radcowski, a przede wszystkim przez określenie podstawy skargi kasacyjnej, którą może być jedynie naruszenie prawa materialnego lub procesowego przez wojewódzki sąd administracyjny. Ponieważ normy pra-

wa materialnego stosuje tylko organ administracji publicznej (wojewódzki sąd administracyjny jedynie kontroluje ich stosowanie), podstawą skargi kasacyjnej nie może co do zasady być zarzut naruszenia prawa materialnego przez sąd I instancji. Konstrukcja podstawy skargi kasacyjnej może zatem wprowadzać w błąd nawet profesjonalnych pełnomocników. Ponadto NSA, poza przypadkiem nieważności postępowania, związany jest granicami skargi kasacyjnej. W konsekwencji NSA nie może podjąć żadnych kroków, jeśli z urzędu dostrzeże naruszenie prawa, które nie zostało wyartykułowane w skardze kasacyjnej. Zdanie, które można czasem spotkać w uzasadnieniach wyroków NSA, a którego sens sprowadza się do stwierdzenia, że „NSA dostrzeża wadę orzeczenia WSA, ale nie może nic zrobić, bo wada ta nie została wytknięta w skardze kasacyjnej”, jest – w przekonaniu habilitanta – klęską nie tylko profesjonalnego pełnomocnika, ale przede wszystkim sprawiedliwości.

Czwarty recenzent – prof. H. Izdebski (nieobecny na kolokwium) przesłał dla habilitanta pytanie, na ile zasada proporcjonalności (oceniana zarówno w dawniejszym, jak i obecnym orzecznictwie TK, jako zasada tworzenia prawa) może stanowić wzorzec oceny legalności aktów prawa miejscowego. W odpowiedzi dr M. Bogusz szczegółowo omówił treść zasady proporcjonalności w ujęciu doktrynalnym i prawnym oraz zajął stanowisko, że zasada proporcjonalności znajduje pełne zastosowanie, jako wzorzec oceny legalności prawa miejscowego.

Od członków Rady Wydziału habilitant otrzymał dwa pytania. Na prośbę prof. Zdzisława Brodeckiego dr M. Bogusz przedstawił system źródeł prawa w Traktacie Lizbońskim. Następnie habilitant odniósł się do problemu przedstawionego przez prof. Jerzego Ciszewskiego. Problem dotyczył obowiązku zapłaty renty planistycznej w razie zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego. W świetle prawa zbyciem jest też darowizna. Tak też orzekł NSA. Obowiązek zapłaty renty w takim przypadku wydaje się jednak niesłuszny. Tu rodzi się pytanie, czy sąd nie wyszedł poza interpretację normy prawnej, w rzeczywistości tworząc nową normę. Dr M. Bogusz zauważył, że choć w Polsce obowiązuje system prawa stanowionego, sądy niekiedy *de facto* tworzą prawo. Zdaniem habilitanta, orzeczenie NSA istotnie może budzić wątpliwości. W przypadku braku zgody na konkretne prawotwórcze orzeczenie sądu należy wyczerpać środki zaskarżenia, jeśli to zawiedzie – rozważyć ewentualność wniesienia skargi konstytucyjnej na przepis stanowiący podstawę orzeczenia (w tym przypadku przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a w ostateczności podjąć próbę znowelizowania przepisu.

Podczas dyskusji nad przebiegiem kolokwium prof. B. Dolnicki stwierdził, że jest nim usatysfakcjonowany i że utwierdził się w przekonaniu, co do pozytywnej oceny rozprawy habilitanta i jego dorobku. Pochwalił ponadto habilitanta za wykazanie się wiedzą i erudycją. Opinię tę w pełni podzielił też prof. W. Chróścielewski. Prof.

E. Bojanowski także wyraził usatysfakcjonowanie, co do odpowiedzi na wszystkie zadane pytania, ocenił wypowiedzi habilitanta, jako klarowne i zdyscyplinowane. Następnie prof. Z. Brodecki podkreślił erudycję w odpowiedzi habilitanta na zadane przez siebie pytanie i inteligencję w odpowiedzi na pytanie prof. J. Ciszewskiego. Prof. Z. Brodecki wyraził również radość z tego, że habilitant dostrzega prawotwórczą rolę sądów, co nie jest zbyt częste w polskiej nauce, gdy tymczasem stanowisko to dominuje w Unii Europejskiej. Na koniec prof. J. Ciszewski wypowiedział pozytywną opinię o odpowiedziach habilitanta.

Po zakończeniu dyskusji Rada Wydziału podjęła uchwałę o przyjęciu kolokwium habilitacyjnego dra M. Bogusza i spośród zaproponowanych przez habilitanta tematów wykładu habilitacyjnego wybrała temat: „«Zamknięty» czy «otwarty» katalog źródeł prawa administracyjnego?».

Dr M. Bogusz, przystępując do wygłoszenia wykładu, w pierwszej kolejności wyjaśnił, że „zamknięcie” katalogu źródeł prawa ma charakter podmiotowy (zamknięty zbiór podmiotów posiadających kompetencje prawotwórcze) i przedmiotowy (zupelny katalog form stanowienia prawa). Obecnie obowiązująca Konstytucja z 1997 r. związała paradygmat „zamkniętego” katalogu źródeł prawa z kategorią źródeł powszechnie obowiązujących, a więc mających zdolność do kształtowania sytuacji prawnej wszystkich podmiotów bez względu na łączącą je więź organizacyjną z prawodawcą (katalog źródeł prawa wewnętrznie obowiązujących ma charak-

ter „otwarty”). W rzeczywistości konstytucyjny katalog źródeł prawa powszechnie obowiązujących nie jest do końca zamknięty. Wyjątki dotyczą źródeł prawa międzynarodowego (Konstytucja nie przesądza, jakie podmioty mogą je tworzyć, i nie wymienia wszystkich form stanowienia tego prawa – wspomina jedynie o umowach międzynarodowych i aktach normatywnych niektórych organizacji międzynarodowych) i aktów prawa miejscowego (organy uprawnione do ich stanowienia Konstytucja określa tylko rodzajowo, nie zaś co do tożsamości, i nie wskazuje form prawnych tych aktów). „Zamknięty” katalog źródeł prawa powszechnie obowiązujących stanowi swoisty „gorset” dla administracji publicznej, nie jest dostosowany do potrzeb administracji, która musi mieć zdolność bieżącego reagowania na zmieniającą się rzeczywistość społeczną. Stąd różnego rodzaju koncepcje prawne dopuszczające stanowienie przez administrację prawa powszechnie obowiązującego w szerszym zakresie. Chronologicznie pierwszą była koncepcja prof. E. Iserzona, opracowana w l. 60. i 70. XX w. w związku z polemiką z prof. W. Zakrzewskim. Zdaniem E. Iserzona, wystarczającą podstawą prawną do stanowienia przez administrację prawa powszechnie obowiązującego są przepisy określające zakres działań administracji, o ile tylko tak stanowione prawo nie wejdzie w kolizję z przepisami ustawowymi. W każdym razie według tej koncepcji do stanowienia norm powszechnie obowiązujących nie jest potrzebne szczególne upoważnienie ustawowe. Koncepcja ta jednak nie zyskała popar-

cia. Kolejną istotną koncepcją była koncepcja autorstwa prof. M. Kuleszy, opracowana w latach 90. XX w. i rozwinięta pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji. Zdaniem M. Kuleszy, organy administracji mogą tworzyć niewymienione w Konstytucji akty powszechnie obowiązujące, także na podstawie kompetencji generalnych, ale autor kwalifikuje je jako akty stosowania, a nie stanowienia prawa. Określa je mianem przepisów administracyjnych.

Po wysłuchaniu powyższej części wykładu Rada Wydziału uznała, że nie jest konieczne przedstawienie go w całości, a wygłoszona część może już stanowić przedmiot oceny. W trakcie dyskusji prof. B. Dolnicki ocenił wykład jako bardzo dobry. Jego zdaniem, habilitant ma zdolności wykładowe. Prof. Jolanta Gliniecka stwierdziła, że wykład był jasny, przejrzysty, metodologicznie bez zarzutu. Prof. E. Bojanowski przychylił się do powyższych opinii.

Po zakończeniu dyskusji nad wykładem habilitacyjnym, jednomyślnie została podjęta uchwała w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego drowi Mariuszowi Boguszowi. Po jej ogłoszeniu dr hab. M. Bogusz wyraził wdzięczność recenzentom i członkom Rady Wydziału, przy czym szczególne podziękowanie skierował do swojego „Mistrza” – prof. Eugeniusza Bojanowskiego.

dr Radosław Giętkowski