Sprawozdanie

IX Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego *Decentralizacja w państwie współczesnym*, Chorzów–Katowice, 4–6 marca 2014 r.

Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w dniach 4–6 marca 2014 r., było dziewiątym spotkaniem odbywającym się w ramach tego cyklu. Owe wydarzenia naukowe odbywają się regularnie, dwa razy do roku – wiosną i jesienią – począwszy od marca 2010 r. Ich uczestnikami są młodzi konstytucjonaliści i politolodzy prowadzący prace badawcze w polskich ośrodkach naukowych.

Obrady wiosennego seminarium 2014 r. toczyły się w dwóch miastach górnośląskich: w Chorzowie oraz w Katowicach. Należy także podkreślić, że seminarium zostało objęte honorowym patronatem wojewody śląskiego dr. Zygmunta Łukaszczyka. Głównym organizatorem tego spotkania naukowego była dr Małgorzata Myśliwiec z Uniwersytetu Śląskiego przy współpracy Komitetu Organizacyjnego Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego.

Seminarium rozpoczęło się w dniu 4 marca 2014 r. Po zakwaterowaniu uczestników i kolacji przyszła pora na pierwszą, nieformalną wymianę informacji o najnowszych publikacjach oraz sukcesach naukowych przedstawiciele reprezentujących poszczególne ośrodki akademickie. Szczególne gratulacje skierowano na ręce dr hab. Agnieszki Bień-Kacały z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika z Torunia i dr. hab. Piotra Uziębły z Uniwersytetu Gdańskiego, którzy w ostatnim czasie stali się samodzielnymi pracownikami nauki.

Dnia 5 marca 2014 r. obrady rozpoczęły się w Chorzowie w hotelu „Batory” o godz. 10.00 na terenie ośrodka goszczącego naukowców. Przewodniczyła im prof. nadzw. dr hab. Sabina Grabowska z Uniwersytetu Rzeszowskiego. Pani Profesor przywitała zgromadzonych gości, po czym udzieliła głosu

pierwszemu z referentów. Był nim dr hab. P. Uziębło, którego wystąpienie nosiło tytuł: *Cenzusy w wyborach regionalnych i lokalnych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*. Referent zauważył w pierwszej kolejności, że obecnie często patrzy się na problem cenzusów wyborczych z perspektywy historycznej. Jednakże cechująca naszą rzeczywistość mobilność społeczna powinna skłaniać do zastanowienia się nad wprowadzeniem szeregu zmian w zakresie prawa wyborczego na poziomie lokalnym i regionalnym. Pierwszym problemem w tym zakresie jest – zdaniem dr hab. P. Uziębły – kwestia cenzusu wieku. W wielu bowiem państwach obniża się granicę wieku związaną z czynnym prawem wyborczym. Działania takie uzasadnia się przy tym dobrym dostępem do informacji, jaki młodzi ludzie mają zapewniony dzięki nowoczesnym środkom komunikowania. Zdaniem referenta problem polega jednak na tym, że zbyt młodzi ludzie nie potrafią jeszcze w dojrzały sposób przetworzyć informacji uzyskanych tą drogą. Drugim problemem, poruszonym w wystąpieniu, było zagadnienie legitymizacji władzy na poziomie lokalnym. Towarzysząca bowiem często tego typu wyborom niska frekwencja powoduje, że i poziom owej legitymizacji jest niski. Włączenie w proces wyborczy osób młodszych niż osiemnastoletnie mogłoby pomóc w umocnieniu pozycji wybieranych przedstawicieli. Działania te mogą jednak nie przynieść oczekiwanego skutku, ponieważ, jak wskazują badania, najniższa frekwencja wyborcza dotyczy właśnie najmłodszych grup wiekowych wyborców. Trzecim problemem, poruszonym w wystąpieniu dr hab. P. Uziębły, była sprawa zmiany struktury demograficznej wielu społeczeństw, szczególnie europejskich. W tej sytuacji włączenie do procesu wyborczego nowych, najmłodszych członków społeczności lokalnych mogłoby gwarantować zapewnienie reprezentacji zupełnie innych interesów i potrzeb niż te, które formułują wyborcy najstarsi. Referent odniósł się także w swoim wystąpieniu do problemu obniżenia cenzusu wieku w zakresie biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych, negatywnie oceniając takie koncepcje. Zauważył bowiem przede wszystkim, że obywatel, który nie decyduje jeszcze o własnych sprawach, żyjąc na własny rachunek, nie powinien decydować o sprawach wspólnoty lokalnej. Zdaniem referenta nie należy również oceniać dobrze takich koncepcji, jak próba procentowego różnicowania siły głosu wyborców, przysługujących im w zależności od wieku, a także prób określania górnej granicy wieku, do jakiej obywatel mógłby przedstawiać swoją kandydaturę w wy-

borach lokalnych. W końcowej części wystąpienia dr hab. P. Uziębło odniósł się do problemu cenzusu domicylu oraz cenzusu wykształcenia. W podsumowaniu rozważań podkreślił natomiast, że problem cenzusów pojawia się także bardzo wyraźnie w XXI w. i należy tym problemom przyjrzeć się z całą naukową rzetelnością. Współczesne realia nie pozwalają bowiem zamknąć tego tematu w ramach koncepcji przedyskutowanych w XX w.

Drugim referentem porannej sesji był dr Krzysztof Urbaniak z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Jego wystąpienie nosiło tytuł: *Proces dewolucji w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Wybrane zagadnienia konstytucyjnoprawne*. We wprowadzeniu do problemu podane zostały dane dotyczące potencjału demograficznego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz każdej z leżących w jego granicach terytorialnych ziem z osobna. Referent zdefiniował także samo pojęcie dewolucji, zaznaczając, że w przypadku Wielkiej Brytanii zjawisko to nie ma charakteru symetrycznego. Dr K. Urbaniak przypomniał także słuchaczom zarys historii procesu dewolucji w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a także odniósł się do problemu układu sił politycznych w regionalnych parlamentach. W podsumowaniu wystąpienia referent ustosunkował się do kwestii potencjalnych kierunków ewolucji przedstawianego procesu.

Trzecią referentką sesji porannej była dr Małgorzata Lorencka z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Swoje wystąpienie zatytułowała: *Reformy systemu wyborczego we Włoszech*. Wskazała w nim na te obszary włoskiego prawa wyborczego, nad reformą których obecnie najintensywniej się dyskutuje. Referentka zaliczyła do nich kilka problemów. Pierwszym z nich jest niewątpliwie koncepcja zmiany przepisów odnoszących się do wyboru składu Izby Deputowanych, przy jednocześnie przedstawianych postulatach zniesienia izby drugiej parlamentu. Drugim problemem, poruszonym w wystąpieniu, była kwestia uznania przepisów włoskiej ordynacji wyborczej z 2005 r. za niezgodne z przepisami ustawy zasadniczej przez Trybunał Konstytucyjny. Dr M. Lorencka omówiła i skomentowała treść tego orzeczenia. Kolejnymi zagadnieniami, poruszonymi w wystąpieniu, była kwestia charakteru okręgów wyborczych, problem możliwości oddania głosu na poszczególnych kandydatów, a nie wyłącznie na listy wyborcze, a także dylematy dotyczące tzw. premii większościowej. Dr M. Lorencka, podsumowując swoje wystąpienie,

wyraziła niepokój o kierunek zmian zachodzących we włoskim systemie wyborczym. Zdaniem referentki zastanawia bowiem fakt, że Włosi wyraźnie poszukują inspiracji w zakresie rozważanych rozwiązań nie w demokracjach ustabilizowanych, a raczej w niestabilizowanych.

Po przedstawieniu głównych założeń przez referentów prof. S. Grabowska rozpoczęła dyskusję. Jako pierwsza głos zabrała w niej dr M. Myśliwiec, kierując pytanie do dr K. Urbaniaka. Dotyczyło ono prognozy referenta odnoszącej się do możliwych scenariuszy dla Europy, związanych ze zbliżającym się terminem referendum w Szkocji. Dr K. Urbaniak ustosunkował się do zadanego pytania, po czy sam zadał dwa pytania. Pierwsze z nich skierował do dr M. Lorenckiej, pytając o zdanie referentki na temat możliwości pogodzenia idei stabilności rządów we Włoszech z proporcjonalną formułą wyborczą. Drugie pytanie było natomiast skierowane do dr hab. P. Uziębły i dotyczyło cenzusu domicylu oraz problemu umożliwienia rodzicom głosowania w imieniu ich dzieci. Szczególnie druga część pytania spotkała się z dużym zainteresowaniem słuchaczy, doprowadzając do ożywionej dyskusji. W czasie jej trwania poruszono szereg istotnych spraw związanych z problemem prawa wyborczego na szczeblu lokalnym. Na szczególne wyróżnienie zasługuje wyeksponowanie przez dr K. Urbaniaka wątków dotyczących konstytucyjności ograniczeń, wynikających z wprowadzenia górnej granicy wieku w tego rodzaju wyborach, kadencyjności organów wykonawczych, działających na szczeblu lokalnym oraz postulatu zapewnienia byłym wójtom, burmistrzom i prezydentom dożywotnich funkcji radnych. Dr Ryszard Balicki z Uniwersytetu Wrocławskiego poruszył w czasie dyskusji problem możliwości uposażenia wójtów, burmistrzów i prezydentów, kończących swoje urzędowanie, oraz problem przedstawiania przez nich w wyborach potencjalnych współpracowników politycznych. W trakcie dyskusji, dotyczącej pozycji byłych członków lokalnej egzekutywy, prof. nadzw. dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska z Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk poruszyła także problem karencji posłów (obejmującej przykładowo okres czterech lat po zakończeniu pełnienia mandatu), którzy pragnęliby następnie ubiegać się o stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Pani Profesor należałoby także rozważyć, czy sędziowie, kończący kadencję w tym organie, powinni mieć prawo do swobodnego kandydowania w wyborach do parlamentu, gdzie mieliby prawo do brania udziału w procesie stanowienia

ustaw. Kontynuując ów wątek dyskusji, prof. S. Grabowska postawiła pytanie o to, czy sędziowie Trybunału Konstytucyjnego powinni pełnić inne funkcje, związane w określony sposób z działaniem segmentu władzy ustawodawczej. Dla przykładu, czy sędzia Trybunału Konstytucyjnego powinien pełnić funkcje w czasopiśmie, które jest własnością np. Sejmu czy też Sądu Najwyższego? Hipotetycznie można bowiem przyjąć, że w takim przypadku czasopismo naukowe mogłoby nie przyjąć do publikacji glosy, krytykującej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego.

Po zakończeniu sesji porannej i obiedzie uczestnicy IX Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego udali się do Katowic. Popołudniowa sesja naukowa rozpoczęła się o godz. 15.00 w Sali Marmurowej historycznego gmachu Sejmu Śląskiego. Przewodniczyła jej prof. A. Młynarska-Sobaczewska. Po rozpoczęciu sesji Pani Profesor oddała głos pierwszemu referentowi, dr. R. Balickiemu, który zatytułował swoje wystąpienie, przygotowane wspólnie z dr hab. Arturem Ławniczakiem (Uniwersytet Wrocławski): *Europejskie wzorce amerykańskiego federalizmu*. Referent odniósł się w pierwszej kolejności do historii Stanów Zjednoczonych Ameryki i początkowego zawiązania konfederacji w celach zapobiegania zagrożeniom zewnętrznym. Zwrócił także uwagę na słabość struktury państwa w sytuacji, gdy istniała dopiero wspólna struktura władzy ustawodawczej. W dalszej części referatu dr R. Balicki wskazał na rozwiązania znane już w starożytnej Grecji i Rzymie jako na potencjalne wzorce stworzenia federalnej struktury w USA, a także na wzorce szwajcarskie, niderlandzkie oraz na wzór konfederacji irokezkiej. Podsumowując swoje wystąpienie, referent stwierdził, że zastanawiając się nad wprowadzeniem nowych rozwiązań ustrojowych, należy brać pod uwagę nie tylko dorobek pisemny, ale przede wszystkim praktykę ustrojową, przyjętą i sprawdzoną w poszczególnych państwach.

Drugim referentem popołudniowej sesji by dr Radosław Grabowski z Uniwersytetu Rzeszowskiego. Przedstawił on wystąpienie zatytułowane: *Polski model decentralizacji w kontekście ewolucji struktury terytorialnej państw europejskich*. W części wstępnej przedstawiona została koncepcja różnych form organizacji terytorialnej państwa, poczynając od państwa unitarnego, poprzez państwo regionalne, na federacji kończąc. Referent odniósł się także do liczby państw europejskich, w których zostały zastosowane poszczególne rozwiązania prawne dotyczące omówionego zakresu. Ważnym wątkiem

w wystąpieniu dr. R. Grabowskiego była także kwestia autonomii terytorialnej. Referent podkreślił, że jest to rozwiązanie powszechnie znane w ustrojach europejskich, choć nader często jest kojarzone ze statusem uprzywilejowania danego terytorium. Najważniejsza część wystąpienia poświęcona była jednak problemowi decentralizacji państwa polskiego. Dr R. Grabowski podkreślił, że w tym procesie należy uwzględnić niewątpliwie takie czynniki jak problemy gospodarcze i językowe, a także problem przekształcenia izby drugiej parlamentu w autentyczną izbę reprezentacji terytorialnej.

Trzecią referentką sesji popołudniowej była dr M. Myśliwiec. Jej wystąpienie zatytułowane było: *Heteronomia terytorialna*. Referentka odniosła się w pierwszej kolejności do założeń, dotyczących koncepcji organizacji terytorialnej państw współczesnych, po części przedstawionych już w referatach przedmówców. Zwróciła przy tym uwagę na fakt, że państwo regionalne to szczególny typ państwa unitarnego, a nie federalnego, oraz na to, że we współczesnej Europie coraz częściej rozumie się autonomię terytorialną nie jako status uprzywilejowania, ale jako konstytucyjnie określoną formę decentralizacji całego państwa. W ograniczonym zakresie nawiązała też do rozwiązań prawnych, przyjętych w II Rzeczypospolitej, a odnoszących się do autonomii ówczesnego województwa śląskiego. Zasadnicza część wystąpienia koncentrowała się jednak wokół koncepcji heteronomii terytorialnej, rozumianej przez referentkę jako konieczność podporządkowania się organów przedstawicielskich, działających na szczeblu regionalnym państwa, prawu stanowionemu w randze ustawy przez parlament funkcjonujący na szczeblu centralnym. W podsumowaniu swojego wystąpienia dr M. Myśliwiec zaznaczyła, że w kontekście wzrastającego znaczenia regionalnego szczebla decydowania politycznego w jednoczącej się Europie nie jest wykluczone, że zjawisko heteronomii terytorialnej będzie coraz częściej zastępowane rozwiązaniami charakterystycznymi dla terytorialnej autonomii, nie rozumianymi jednak jako forma przywileju, a sposób decentralizacji państwa.

Po zakończeniu prezentowania przez referentów głównych założeń swoich wystąpień prof. A. Młynarska-Sobaczewska rozpoczęła dyskusję. Jako pierwszy zabrał w niej głos dr R. Balicki, stawiając tezę, iż tworam politycznymi, charakteryzującymi się większą stabilnością polityczną i trwałością, są federacje ustanowione w drodze oddolnej procedury zacieśniania współpracy niż te z nich, które powstały w drodze procesu decentralizacji. Jako drugi

głos w dyskusji zabrał goszczący na sesji prof. nadzw. dr hab. Andrzej Bisztyga z Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfanteo w Katowicach, który skierował swoje uwagi do występujących referentów. Dr. R. Balickiemu zwrócił uwagę na to, że pomimo zaprezentowania w swoim wystąpieniu wielu różnych koncepcji, wskazujących na ewentualne źródła północnoamerykańskiego federalizmu, autorzy referatu nie określili w sposób precyzyjny, które z nich wpłynęły w sposób najpoważniejszy na ukształtowanie się tego systemu. Natomiast dr. R. Grabowskiemu zwrócił uwagę na bardzo szeroki zakres tematyczny poruszony w wystąpieniu, które miało charakter zdecydowanie bardziej politologiczny niż prawniczy. Wskazał także na specyfikę rozwiązań przyjętych na wschodzie Europy, gdzie problem występowania licznych mniejszości etnicznych jest bardzo poważny. W dyskusji głos zabrał także dr Krzysztof Urbaniak, który zwrócił uwagę na problem centralizacji państwa w koncepcji północnoamerykańskiej w świetle rozwiązań prawnych, przyjętych w tym państwie na podstawie X i XVI poprawki do konstytucji. Dr hab. P. Uziębło zadał natomiast pytanie dr. R. Grabowskiemu o koncepcję „polskiego modelu decentralizacji” i o to, czy jest on w przekonaniu referenta konstrukcją do końca przemyślaną. Ważne głosy w dyskusji należały także do dr Marcina Dąbrowskiego z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie oraz do prof. A. Młynarskiej-Sobaczewskiej, którzy podjęli polemikę z założeniami koncepcji heteronomii terytorialnej, przedstawionej przez dr M. Myśliwiec. Jako ostatni głos w dyskusji zabrał dr hab. A. Ławniczak, przedstawiając dwa modele państwowości: europejski i azjatycki.

Po zakończeniu sesji popołudniowej, dzięki uprzejmości pracownika Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, mgr. Artura Dziewanowskiego, uczestnicy IX Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego mieli okazję zwiedzić historyczny gmach Sejmu Śląskiego. Bez wątpienia przypomnienie głównych założeń statutu organicznego, uchwalonego przez polski parlament dnia 15 lipca 1920 r., w historycznych pomieszczeniach gmachu, takich jak uroczysty Westybul, sala posiedzeń plenarnych Sejmu Śląskiego czy wnętrze skarbcza, pomogły w przedstawieniu uczestnikom seminarium wyjątkowości owego rozwiązania ustrojowego.

IX Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego zakończyła uroczysta kolacja w Chorzowie w hotelu „Batory”, podczas której uczestnicy zostali podjęci specjałami regionalnej kuchni górnośląskiej.

Dnia 6 marca 2014 r. w godzinach porannych nastąpiło wykwaterowanie uczestników seminarium, na czym zakończyło się kolejne spotkanie zorganizowane w ramach tego cyklu.

Małgorzata Myśliwiec
Uniwersytet Śląski