**Sprawozdanie z seminarium**

**Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ**

**z dnia 10 grudnia 2020 r.**

**referat dr Justyny Holocher i dr Bogumiła Nalezińskiego**

**pt. *„Samorząd terytorialny w stanie epidemii”***

Dnia 10 grudnia 2020 roku odbyło się seminarium Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ pt. „Samorząd terytorialny w stanie epidemii”. Spotkanie prowadził dr hab. Grzegorz Kuca prof. UJ, a referat wprowadzający wygłosili dr Justyna Holocher oraz dr Bogumił Naleziński. Referat dotyczył samorządu jako instytucji ustrojowej, która jest istotnym elementem konstytucyjnego podziału zadań administracji publicznej. Tytułowa „epidemia” zaś odnosiła się nie tyle do stanu zagrożenia patogenem, lecz do problemów ustrojowych w Polsce w 2020 roku.

Na wstępie dr Naleziński zauważył, że sytuacja epidemiczna stała się dodatkowym uzasadnieniem do faktycznych zmian ustrojowych, m.in. nadmiernej centralizacji. Wskazał, iż władze centralne wykorzystują sytuację kryzysową, aby ograniczyć samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Sytuację tę można analizować, zdaniem dr Nalezińskiego, z perspektywy teoretycznoprawnej, dogmatycznoprawnej oraz politycznej.

Następnie dr Holocher dokonała rekonstrukcji norm konstytucyjnych, na podstawie których funkcjonuje samorząd terytorialny. Wskazała na art. 15 ust. 1, 16, 163, 165 ust. 2 oraz 166 Konstytucji, które są kluczowe dla koncepcji samorządu w Polsce. W dalszej kolejności przedstawiła teorie historyczne próbujące wyjaśnić genezę samorządu jako takiego. Zgodnie z koncepcją naturalistyczną samorząd ma charakter pierwotny i niezależny od państwa. Według koncepcji państwowej samorząd istnieje dlatego, że władza państwowa na to pozwoliła. Wedle zaś koncepcji umiarkowanej (naturalno-państwowej) samorząd co prawda istnieje z woli państwa, jednak jest on też pierwotną wspólnotą, czego nie można lekceważyć. Współcześnie dominuje koncepcja państwowa, jednak dr Holocher wskazała na ustawodawstwo Czech oraz Litwy, które akcentują jednak naturalny charakter samorządu.

Polska Konstytucja nawiązuje do państwowej koncepcji samorządu, co, zdaniem Prelegentki, na pierwszy rzut oka poddaje w wątpliwość zakres jego zadań własnych. Aby rozwiązać ten problem należy sięgnąć do aktów rangi ustowowej, jako że ustawodawca ma możliwość dookreślenia zadań samorządu. Dają temu możliwość np. zasada proporcjonalności, która jest swoistym hamulcem dla władzy centralnej.

Mając powyższe na uwadze dr Naleziński zauważył, że byt samorządu zależy od dobrej woli ustawodawcy. Kryzys ustrojowy, polegający m.in. na lekceważeniu procedur legislacyjnych, niewątpliwie osłabia pozycję samorządu. Także uderzenie we władzę sądowniczą, która dokonało się w ostatnich latach, pozbawia samorząd ochrony przed centralistycznymi dążeniami rządu.

Dr Holocher zwróciła uwagę na obecność w Polsce tzw. „hybrydowego stanu nadzwyczajnego”, który polega na stosowaniu przez rząd środków, które są charakterystyczne dla stanu nadzwyczajnego, jednakże bez formalnego jego wprowadzenia. Jest to błąd, gdyż Konstytucja stanowi, że środki takie powinny być podejmowane jedynie wtedy, gdy środki zwykłe są niewystarczające. Sytuacja ta dobitnie obrazuje centralistyczne dążenia rządu. Konkretnym wyrazem wymienionych działań jest m.in. uprawnienie wojewodów, wynikające z „ustaw covidowych”, do wydawania poleceń organom samorządu terytorialnego.

Nie ma wątpliwości co do tego, zdaniem dra Nalezińskiego, że samorząd jest zależny od bieżącej polityki. Problem jednak w tym, że centralistyczne dążenia rządu ogranicza jego samodzielność: polityka władz centralnych zaczyna mieć decydujący wpływ na sprawy lokalne.

Końcowym głosem, dr Holocher wskazała, że samodzielność samorządu zależy przede wszystkim od woli politycznej władz centralnych. Istotna jest jednak także „prosamorządowa” wykładnia prawa. Pozostaje mieć także nadzieję, że przepisy antycovidowe będą stosowane jedynie w obecnej, kryzysowej sytuacji.

Podczas dyskusji dr hab. Dorota Dąbek prof. UJ zauważyła, wbrew prelegentom, że regulacja konstytucyjna nie ogranicza samorządu w taki sposób, jakby się mogło wydawać. Przede wszystkim zawiera ona, po pierwsze, „prawo do samorządu”, po drugie, zakres zadań własnych określony jest w art. 166. Mechanizm wydawania poleceń przez wojewodów zaś, to praktyka znana od lat, co nie oznacza jednak, że jest ona prawidłowa. Z kolei dr hab. Piotr Radziewicz prof. PW postawił prelegentom zarzut, że wnioski dotyczące sytuacji samorządu przez nich wyciągnięte abstrahują od sytuacji przedcovidowej. Stwierdził także, że winę za stan samorządu terytorialnego ponosi Trybunał Konstytucyjny, który nie wypracował jego konstytucyjnej koncepcji.

*Opracował: Maciej Nebeling – student V roku prawa i II roku filozofii na UJ, współpracownik CISK UJ*