

Wrocław – od samorządowej gminy do miasta na prawach powiatu

administracja # decentralizacja # samorząd miejski Wrocławia # Rada Miejska Wrocławia # Prezydent Wrocławia
wojewoda # porozumienie # zadania własne i zlecone # pilotaż miejski
administration # decentralization # municipal self-government of Wrocław # City Council Wrocław # Mayor of the
City of Wrocław # Voivodeship # associations # own and commissioned tasks # Urban pilot program

Jesienią 1993 r. wszedł w życie eksperyment rządowy skierowany do 46 największych miast. W gronie tym znalazła się samorządowa gmina – Wrocław. Tzw. pilotaż miejski, który poszerzał kompetencje i zadania a zarazem testował rozwiązania poprzedzające odbudowę powiatów, z przyczyn organizacyjnych, finansowych a przede wszystkim politycznych, okazał się trudny w realizacji. Z końcem 1995 r. pilotaż zastąpiony został ustawą miejską. Do końca 1998 r., a więc do chwili wejścia w życie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju z dniem 1 stycznia 1999 r., przekazała ona miastu szereg nowych prerogatyw, w tym wiele jako zadań o charakterze własnym.

OPEN ACCESS

Citation: Nowakowski R., Wrocław – od samorządowej gminy do miasta na prawach powiatu, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 3/1 (2018).

<https://doi.org/10.26774/mpp.50>

Editor: Katarzyna Uczkiewicz

Received: October, 2018

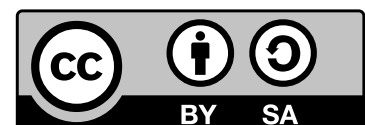
Accepted: December, 2018

Published: December, 2018

Copyright: © Ośrodek „Pamięć i Przyszłość”
This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited, with indications if any changes are made. All derivative works must be licensed under the same licence.

Wrocław: from a local government to a city with poviat rights

In the Autumn of 1993, a government experiment targeted 46 major cities. This group included the local government – Wrocław. Pilotage that expanded its competences and tasks, and at the same time tested solutions preceding the reconstruction of poviats, for organizational, financial and, above all, political reasons, proved to be difficult to implement. At the end of 1995, the pilotage was replaced by a municipal law. Until the end of 1998, that is until the entry into force of the three-stage administrative division of the country as of 1 January 1999, it gave the city a number of new prerogatives, many of which were tasks of its own.



Rafał Nowakowski – historyk, politolog, absolwent Uniwersytetu Wrocławskiego. Zawodowo związany z administracją publiczną, naukowo – z Dolnośląską Szkołą Wyższą. Współpracownik Ośrodka „Pamięć i Przyszłość”. Redaktor, współautor i autor kilkudziesięciu publikacji dotyczących samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem Wrocławia i gmin dolnośląskich. Zastępca redaktora naczelnego wrocławskiego rocznika samorządowego „Miasto. Pamięć i Przyszłość”.

Wstęp

O tym, że samorząd terytorialny przywrócony zostanie wyłącznie na poziomie gminnym, przesądziły trudne rokowania Okrągłego Stołu. Temat skomplikowanej odbudowy powiatów i decentralizacji administracji odłożono na okres późniejszy. Już na wstępie reformy samorządowej z 1990 r. przedstawiciele dużych ośrodków miejskich, m.in. Wrocławia, uznali zakres przekazanych zadań i kompetencji za niewystarczający i nieodpowiadający statusowi oraz randze miasta, w tym ambicjom jego przedstawicieli. Krytykowano również „krzyżowanie” się kompetencji lokalnych i rządowych uniemożliwiających rozsądne zarządzanie wybranymi obszarami miasta, np. w sferze zarządzania, utrzymania dróg i kontroli ruchu w mieście. Naciski samorządowców na władze centralne oraz przymiarki rządu do wprowadzenia jeszcze w I połowie lat 90. XX w. reformy powiatowej, a *de facto* odbudowy powiatów, przyniosły pierwsze zasadnicze zmiany. Realizowane były one jesienią 1993 r., najpierw w formie eksperymentalnej,

tj. rządowego pilotażu miejskiego, a następnie kontynuowane i mocno zmodyfikowane w formie tzw. ustawy miejskiej z końca 1995 r. Krytykowane przez władze miasta regulacje (zwłaszcza ze względów finansowych, a następnie również politycznych) przyniosły jednak nowe zadania, które częściowo stały się zadaniami własnymi gminy. Zasadnicze zmiany w tym obszarze przyniosła natomiast reforma powiatowa. Dzięki niej Wrocław, nowa stolica Dolnego Śląska, otrzymał status miasta na prawach powiatu, a organy miasta, tj. prezydent i rada, sprawują podwójną rolę: organów gminy i organów powiatu. Jubileusz 20-lecia reformy samorządowej i administracyjnej z 1998 r. skłania do przypomnienia tych wydarzeń oraz refleksji nad wdrożonymi zmianami administracyjnymi na przykładzie Wrocławia. Naturalnie ze względów objętościowych tekst nie wyczerpuje całej tematyki.

Bazując na doświadczeniach stolicy województwa dolnośląskiego, należy jednak zadać pytania badawcze dotyczące przyczyn

przystąpienia miasta do eksperymentu, a więc zaprezentować stanowiska władz samorządowych odnośnie do projektu. Ważnym aspektem będzie ukazanie wpływu odgórnych decyzji na zarządzanie miastem przez władze samorządowe oraz zmianę jego pozycji administracyjno-ustrojowej. Wypada postawić też pytania dotyczące czynników determinujących realizację i przebieg pilotażu, w tym natury organizacyjnej, finansowej, politycznej, etc. Niezbędne w tym celu będzie osadzenie narracji lokalnej (miejskiej) w kontekście ogólnopolskich wydarzeń, z wykorzystaniem źródeł różnej proveniencji, głównie protokołów z posiedzeń Rady Miejskiej Wrocławia oraz uchwał i raportów uzupełnionych także o dostępną literaturę przedmiotu. W tym miejscu nadmienić należy, iż tematyka samego pilotażu we Wrocławiu i jego rzeczywistego przebiegu, podejmowana była okazjonalnie i nie w pełni, przede wszystkim przez przedstawicieli nauk prawnych¹.

Samorządowy Wrocław

Reforma samorządowa, wprowadzona ustawą z dnia 8 marca 1990 r., była wydarzeniem fundamentalnym z punktu widzenia zarządzania sprawami lokalnymi. Przywracała ona

mieszkańcom gmin możliwość decydowania o własnych sprawach za pomocą wybieralnych organów, co nastąpiło 27 maja 1990 r. W przypadku Wrocławia oraz pozostałych gmin, które funkcjonowały przez cztery dekady (1950–1990) w strukturze tzw. rad narodowych, była to zmiana o charakterze rewolucyjnym. Własne zadania i kompetencje, możliwość kreowania lokalnych budżetów w oparciu o tzw. dochody własne, prawna i sądowa ochrona jednostek, możliwość zawierania współpracy o charakterze wewnętrznym i zagranicznym, a przede wszystkim przekazania gminom znacznego majątku państwowego na własność², dawała dobre podstawy do rozwoju. W połączeniu z reformami ekonomicznymi proces realnej transformacji ustrojowej kraju na poziomie lokalnym stał się faktem.

Jednak dla dużych ośrodków miejskich takich jak Wrocław, szczególnie dotkliwy był brak zróżnicowania pozycji ustrojowej gmin. Dotyczyło to zwłaszcza zakresu zadań i kompetencji, które w 1990 r. dostosowano wyłącznie do możliwości małych gmin. Nie odpowiadało to aspiracjom i ambicjom władz miasta, które domagały się lepszego wyeksponowania pozycji Wrocławia. Dodatkowe prerogatywy, a co za tym idzie również dodatkowe finanse, miały służyć lepszemu i sprawniejszemu zarządzaniu gminą oraz podnosić poziom usług. Generalnie oczekiwano od rządu ustawowych zmian, a przede wszystkim kontynuowania decentralizacji administracji publicznej poprzez odbudowę szczebla powiatowego. W tym zakresie inicjatywa należała

1. *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 7–8 marca 2005 r.; *Materiały z seminarium „10 lat miast na prawach powiatu” z udziałem Przewodniczących Rad Miast Wojewódzkich, przedstawicieli Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej*, opr. J. Korczak, Wrocław 14–15 września 2008 r., Wrocław 2009; *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak; I Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.

2. Por. R. Nowakowski, *Mała prywatyzacja handlu. Czyli jak władze Wrocławia demonopolizowały i prywatyzowały rynek państwowy oraz przywracały handel detaliczny*, Kwartalnik „Pamięć i Przyszłość”, Wrocław nr 3–4 (37–38)/2017.

do rządu, który już w 1990 r. rozpoczął prace, uwzględniając przy tym oczekiwania i postulaty przedstawicieli miast³. Dla tych ostatnich skierowano jesienią 1993 r. eksperyment, tj. pilotaż miejski, który poprzedzał reformę powiatową przewidzianą na 1 stycznia 1995 r.

W pilotażu miejskim

„Założenia i kierunki reformy administracji publicznej” – programu pilotażowego reformy administracji publicznej – zakładały, iż tzw. pilotaż powiatowy skierowany zostanie do miast powyżej 100 tys. mieszkańców, w których zamieszkiwało łącznie ponad 10 mln ludzi. Program poszerzał kompetencje samorządów miast, a co za tym idzie – przede wszystkim ich władztwo finansowe. Przewidziano bowiem, iż miasta przejmą po 125 nowych zadań, szacowanych na ponad 14 bln zł (14 mld zł po denominacji)⁴. Samo rozporządzenie regulowało cztery grupy spraw: zadania i kompetencje organów administracji rządowej, zasady oraz tryb ich przekazywania, zagadnienia dotyczące przekazywania majątku oraz regulacje spraw pracowniczych osób zatrudnionych w przekazywanych jednostkach organizacyjnych⁵.

Podstawą prawną pilotażu było rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r.⁶ Harmonogram zakładał, iż miasta przejmą identyczny zakres zadań i kompetencji na zasadzie porozumień między wojewodami a prezydentami. Zawarte miały być one do 20 października 1993 r. na podstawie uchwał rad miejskich, które z kolei należało podjąć do 20 sierpnia 1993 r. Pilotaż

zakładał także możliwość wycofania się miast z eksperymentu w trakcie jego realizacji.

17 lipca 1993 r., a więc po kilku dniach od wejścia w życie powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów, Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę upoważniającą Zarząd Miasta do rozpoczęcia prac nad zawarciem porozumienia⁷. Nie ukrywano przy tym obaw przed finansową stroną przedsięwzięcia, tj. niedoszacowaniem środków na przekazane przez rząd zadania. Krytykowano tempo wprowadzania pilotażu, który uniemożliwiał pełne przygotowanie się miasta do przejęcia i realizacji zadań. Sceptycznie oceniano również możliwość wprowadzenia reformy powiatowej ze względu na nadchodzące wybory parlamentarne. Wyraz temu dawała wypowiedź prezydenta Wrocławia Bogdana Zdrojewskiego: „Nie jestem, podobnie jak Zarząd Miasta, entuzjastą tego programu z kilku powodów. Forma rozporządzenia

3. Szerzej zob. R. Nowakowski, *Od „pilotażu miejskiego” do reformy administracyjnej kraju. Zmiana zadań i kompetencji samorządów w dyskusji i ocenie wybranych rad miejskich*, [w:] *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracyjnej i terytorialnej*, pod red. J. Korczaka, A. Łysonia, R. Nowakowskiego, G. Straucholda, Wrocław 2018, s. 47–65.

4. Informacja NIK o wynikach kontroli podejmowania przez administrację rządową i samorządową działań w celu usprawnienia wykonywania zadań publicznych na przykładzie rozporządzenia Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r., „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 6.

5. P. Buczkowski, *Program pilotażowy: dokończenie reformy gminnej czy pierwszy etap wprowadzenia powiatów?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1993, z. 3, s. 87.

6. Dz. U. 1993 r., nr 65, poz. 309 w sprawie określenia zadań i kompetencji w zakresie rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu ich przekazania. Z kolei podstawą prawną rozporządzenia stanowiła ustawa budżetowa z 12 lutego 1993 r. w art. 35. dająca rządowi uprawnienia do przekazania miastom tych zadań.

7. Uchwała nr LXVIII/430/93 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 lipca 1993 r. w sprawie przystąpienia miasta do powiatowego programu pilotażowego.

oznacza nietrwałość rozwiązań. Presja czasowa wynikająca z nagłego trybu działania rządu, który pozostawił nam znikomą ilość czasu na przygotowanie i rozeznanie potrzeb. Pilotażowi nie sprzyja okres kampanii wyborczej do parlamentu oraz termin wdrożenia go z dniem 1 stycznia, a więc zaledwie na pół roku przed końcem kadencji. Niejasne kwestie finansowe, gdyż nie znamy projektu budżetu państwa na 1994 r. Jednym słowem, władza chce zarobić na miastach” – konkludował prezydent⁸. To sprawiło, iż z 46 miast, z programu wycofał się Chorzów (14.12.1993), Grudziądz (22.12.1993) oraz Sosnowiec (30.12.1993). Poza tym 11 miast, w tym Wrocław, nie przejęło szkół ponadpodstawowych⁹. Kolejne miasta, tj. Płock i Elbląg, wycofały się z początkiem 1995 r. (1.01.1995), a z dniem 1 kwietnia – Gliwice i Rybnik, przez co ostatecznie liczba miast w programie zmalała do 39. Inne miasta, jak Wrocław czy Rzeszów (27.06.1995), upoważniły prezydentów do wypowiedzenia porozumień.

Mimo wszystkich mankamentów stanowisko władz Wrocławia było początkowo pozytywne, ze względu na potencjalne możliwości zmiany modelu zarządzania miasta dzięki nowym kompetencjom i finansom. Wyraził to prezydent: „Mimo, iż jestem wstrzeźliwy wobec pilotażu, to równocześnie jestem przekonany, że to ogromna szansa na logiczny podział kompetencji zgodnie z interesami i ambicjami

miasta. Decyzja spóźniona o trzy lata i z tego powodu najważniejsza dla gmin od początku kadencji. Nie uchylamy się od obowiązku, bo przekazanie kompetencji to realna szansa na poprawę poziomu usług w terenie”¹⁰.

25 października 1993 r., po negocjacjach z wojewodą, władze Wrocławia zawarły z nim porozumienie, na podstawie uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z 9 października 1993 r.¹¹ Zmniejszenie środków na pilotaż przez nową, lewicową większość parlamentarną sprawiło, iż Wrocław, podobnie jak wiele miast, zrezygnował z części zadań postulowanych pierwotnie do przejęcia. Początkowo miasto miało przejąć zadania za ok. 900 mld zł. Ostatecznie – po przekazaniu dodatkowych 70 mld zł w ciągu roku z budżetu państwa – władze Wrocławia przejmowały zadania za prawie 600 mld zł. Dzięki temu miasto utrzymało zadania w zakresie ochrony zdrowia oraz stało się z dniem 1 stycznia 1994 r. zarządcą wszystkich dróg publicznych na terenie miasta łącznie z odpowiedzialnością za stan infrastruktury, utrzymanie i remonty. Miasto zwiększyło również zadania w zakresie gospodarki komunalnej w dziale opieka społeczna oraz przejęło domy pomocy społecznej. Uległy one jednak w trakcie roku poważnym cięciom finansowym, a przez to ograniczeniom, podobnie jak zadania z zakresu administracji i turystyki. Ze względów organizacyjnych i finansowych władze samorządowe już na początku projektu zrezygnowały z możliwości przejęcia szkolnictwa ponadpodstawowego

W 1994 r. władze Wrocławia przekazały łącznie z budżetu miasta prawie 137 mld zł do

8. *Gmina przejmuje kompetencje samorządowe. Randka w ciemno*, „Wieczór Wrocławia” nr 177 z 10/12.08.1993.

9. J. Reguński, *Reforma Samorządowa*, Warszawa 2000, s. 148.

10. R. Skiba rozmawiał z prezydentem B. Zdrojewskim, „Gazeta Robotnicza” nr 153 z 17/18.07.1993.

11. Uchwała nr LXXI/453/93 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 9 października 1993 r. w sprawie przejęcia zadań z zakresu administracji rządowej.

prowadzonych zadań z 8 obszarów. Oznaczało to niedoszacowanie środków centralnych na poziomie 18,6 proc. W konsekwencji władze Wrocławia – wzorem innych miast – zrezygnowały z dniem 1 stycznia 1995 r. z udzielania pomocy dzieciom z rodzin zastępczych. Na realizację tego zadania przewidziano zaledwie 15 mld zł. Wobec przedłużającego się impasu w zakresie odpowiedniego finansowania zadań przez rząd, jesienią 1995 r. Rada Miejska Wrocławia upoważniła prezydenta do wypowiedzenia porozumienia pilotażowego, na podstawie którego miasto przejęło od administracji rządowej, ze skutkiem na dzień 31 grudnia 1995 r., szereg zadań, m.in. placówki lecznictwa otwartego oraz większość instytucji kultury na terenie miasta¹². Stanowisko samorządu Wrocławia, podyktowane finansową stroną przedsięwzięcia, oznaczało fiasko programu na terenie gminy. Jednak 24 listopada 1995 r. przyjęto ustawę o tzw. miejskich strefach usług publicznych¹³. Swym zasięgiem objęła ona wszystkie miasta pilotażowe wraz ze stolicą.

Ustawa o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1996 r.¹⁴, przekazywała samorządowi dwa rodzaje zadań. Zadaniem własnymi stały się praktycznie wszystkie zadania, jakie miasto prowadziło w ramach pilotażu miejskiego. Dodatkowo samorząd otrzymał prowadzenie m.in. publicznych szkół ponadpodstawowych, innych placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych, jak również Zakładów Opieki Zdrowotnej (ZOZ-ów).

Również utrzymanie wszystkich dróg na terenie miasta stało się zadaniem własnym gminy. Natomiast dotychczasowe kompetencje różnych organów administracji rządowej, w tym rejonów rządowej administracji ogólnej z zakresu gospodarki gruntami i nieruchomościami, prawa drogowego i wodnego oraz kompetencji administracji specjalnych (Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowa Straż Pożarna), kuratorów oświaty, wojewodów i niektórych ministrów¹⁵ stały się zadaniami zleconymi gminie przez administrację rządową.

W dniu 5 grudnia 1996 r.¹⁶, a więc po prawie rocznym okresie realizacji tych zadań i kompetencji, nastąpiła zmiana ustawy „miejskiej”. W wyniku nowelizacji, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1997 r., z gestii dużych miast wyłączono zadania wynikające z ustaw o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej i o weterynaryjnym nadzorze sanitarnym.

12. Uchwała nr XVII/181/95 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 28 września 1995 r., w sprawie wypowiedzenia porozumienia zawartego w dniu 25 października 1993 r. pomiędzy Wojewodą Wrocławskim a Prezydentem Miasta w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania organom Gminy Wrocław, Biuletyn Urzędowy Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 30 lipca 1998 r. nr 8, poz. 75. Cyt za: E. Czapiewski, *Zadania samorządu największych miast: ramy prawne*, [w:] *Anatomia sukcesu miasta. Wrocław i jego samorząd w latach 1990–2015*, E. Czapiewski, A. Łoś, R. Nowakowski, Wrocław 2016, s. 44.

13. Dz. U. 1995 r., Nr 141, poz. 692.

14. Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich sferach usług publicznych (wraz z załącznikiem) (Dz. U. nr 141, poz. 692) – tekst pierwotny.

15. E. Czapiewski, *op. cit.*, s. 44.

16. Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. zmieniająca ustawę o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. nr 156, poz. 773) oraz ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich sferach usług publicznych (wraz z załącznikiem) – (Dz. U. 1997 r., nr 36, poz. 224 z późn. zm.).

Nowelizacja poszerzyła jednocześnie kompetencje samorządów miejskich o niektóre zadania wynikające z ustaw o ochronie i kształtowaniu środowiska i o ochronie przyrody oraz pozostające dotychczas we właściwości rejonowych organów administracji rządowej, wojewodów lub ministrów, a także umożliwiła ściąganie przez miejskie administracje należności z tytułu niektórych opłat i podatków, co wcześniej leżało w kompetencjach urzędów skarbowych¹⁷.

Dodatkowo, w celu sprawniejszego i kompleksowego działania w zakresie ochrony zabytków, a także usprawnienia procesu inwestycyjnego i gospodarowania mieniem, na podstawie uchwały Rady Miejskiej Wrocławia¹⁸ upoważniono Zarząd Miasta do zawarcia porozumienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków¹⁹. Na mocy trudno wynegocjowanego porozumienia z wojewodą wrocławskim miasto przejęło od miejskiego konserwatora zabytków zadania w granicach gminy wynikające z ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach, z wyłączeniem prac archeologicznych i wykopaliskowych oraz te wynikające z ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska²⁰.

17. E. Czapiewski, *op. cit.*, s. 44.

18. Uchwała nr XXVI/268/96 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 16 maja 1996 r. w sprawie przejęcia zadań z zakresu rządowej administracji specjalnej do spraw ochrony zabytków – wraz z załącznikiem zawierającym 17 szczegółowych pozycji.

19. Sprawozdanie Zarządu Miasta z realizacji zadań w 1996 r., Wrocław, kwiecień 1997, s. 7 (materiały Urzędu Miejskiego Wrocławia w posiadaniu autora).

20. Porozumienie z 18.12.1996 r. pomiędzy Wojewodą a Gminą (Dziennik Urzędowy Województwa Wrocławskiego z 1996 r., nr 17, poz. 174).

21. Sprawozdania Zarządu Miasta... *op. cit.*, s. 7–8.

22. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną – (Dz. U. 1998 r., nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

W odróżnieniu od pilotażu miejskiego, gdzie przejmowanie wspomnianych zadań odbywało się etapowo na podstawie dwustronnych porozumień między organami, tj. prezydentem a odpowiednim organem administracji rządowej, czyli wojewodą²¹, od noweli ustawy miejskiej z grudnia 1996 r. przekazano zadania i kompetencje, jako zadania własne, organowi wykonawczemu miasta, czyli prezydentowi Wrocławia. W związku z rozpoczęciem dalszych reform, decentralizujących administrację publiczną przepisami art. 87 ust. 1 i art. 88 ustawy z dnia 13 października 1998 r.²², usankcjonowano ten stan ostatecznie na korzyść miasta. Ustawa miejska straciła moc z końcem 1998 r.

Jak zatem oba projekty, tj. pilotaż i ustawa miejska, wpłynęły na zmianę zarządzania miastem? Można stwierdzić, iż ze względu na ograniczony zasięg, zmiany te w niewielkim stopniu wpłynęły na sposób administrowania miastem. Za pozytyw – i to trwały – uznać należy m.in. przekazanie kompetencji naczelnika Urzędu Skarbowego na rzecz prezydenta Wrocławia w zakresie egzekucji administracyjnej na terenie gminy. Można też stwierdzić, iż zmiany wprowadziły szereg perturbacji, gdyż nieprecyzyjne przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r. przerzucały odpowiedzialność, tj. prowadzenie i finansowanie zadań, na barki samorządu. Krótki okres przygotowawczy trwający do końca 1994 r., a następnie odbywające się od 1996 r. odgórne przekazywanie zadań władzom miejskim, nie sprzyjało akceptacji dla polityki

<p>Od ministrów: kultury i sztuki, ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnych, zdrowia i opieki społecznej oraz właściwych kuratorów:</p>	<p>Od wojewody:</p>
<p>W formie zadań własnych</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - prowadzenie szkół ponadpodstawowych, z wyłączeniem placówek o zasięgu wojewódzkim i ogólnokrajowym, - prowadzenie placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych wymienionych w art. 2 pkt 3 i 5 ustawy o systemie oświaty. 	<ul style="list-style-type: none"> - zakłady opieki społecznej z wyłączeniem specjalistycznych, publicznych zakładów opieki zdrowotnej, - instytucje kultury wpisane do rejestru prowadzonego przez wojewodów, - utrzymanie i ochrona dróg w wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych.
<p>W formie zadań zleconych</p>	
<p>Z rejonów rządowej administracji ogólnej zadania i kompetencje wynikające z ustaw:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o obywatelstwie polskim, - o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, - prawo budowlane, - o scalaniu i wymianie gruntów, - o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, - prawo o ruchu drogowym, - prawo wodne. 	<p>Zadania i kompetencje należące dotychczas do organów rządowej administracji specjalnej, wynikające z ustaw:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o ochronie dóbr kultury i muzeach, - o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, - o ochronie przeciwpożarowej, - o Państwowej Straży Pożarnej, - o systemie oświaty, <p>Zadania i kompetencje należące dotychczas do wojewodów albo ministra transportu i gospodarki morskiej, wynikające z ustaw:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prawo o ruchu drogowym, - o drogach publicznych, - prawo geodezyjne i kartograficzne, - w zakresie zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Tab. 1. Zadania przejęte przez władze Wrocławia z dniem 1 stycznia 1996 r.

Źródło: *Sprawozdanie Zarządu Miasta Wrocławia z realizacji zadań w 1996 r.*, Wrocław kwiecień 1997, s. 6.

centralnej. Ta ostatnia, jak widać, dokonywała wyłomu w pierwotnych założeniach, recentralizując zadania i kompetencje przekazywane miastom.

Wrocław miastem na prawach powiatu

Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²³ oraz ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁴, w tym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów²⁵, restytuowano w Polsce samorząd terytorialny na poziomie ponadlokalnym. Dla miast, w tym Wrocławia, szczególne znaczenie miały regulacje przesądzające, iż prawa powiatu przysługiwały określonym miastom, które z dniem 31 grudnia 1998 r. liczyły ponad 100 tys. mieszkańców,

a także tym, które tego dnia przestały być siedzibą wojewody²⁶. W ostatnim przypadku na terenie nowo utworzonego województwa dolnośląskiego dotyczyło to trzech miast – Jeleniej Góry, Legnicy i Wałbrzycha²⁷.

Należy zadać pytanie, jak zatem kategoria miasta na prawach powiatu, które na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym jest przede wszystkim gminą wykonującą zadania określone w tejże ustawie²⁸, wpłynęła na zmianę pozycji administracyjno-ustrojowej Wrocławia? Wywód należy rozpocząć od stwierdzenia, iż Wrocław przede wszystkim pozostaje gminą. Rozstrzygnął to definitywnie i jednoznacznie nowy zapis w ustawie o samorządzie powiatowym wprowadzony w 2001 r.²⁹ Nie wyklucza to jednak możliwości wdrażania rozwiązań organizacyjnych i sposobów funkcjonowania charakterystycznych dla samorządu powiatowego³⁰. Tak więc obok gminnych jednostek organizacyjnych, funkcjonujących we Wrocławiu oraz w pozostałych 65 miastach na prawach powiatu, działają jednostki organizacyjne takie jak służby, inspekcje i straże administracji zespolonej, czy powiatowy urząd pracy, a nawet organy typowe dla powiatu, np. miejski rzecznik praw konsumentów³¹. Jednocześnie przypomnieć należy, iż ustawa o samorządzie gminnym³² narzuca konkretny ustrój oraz sposób funkcjonowania i działania organów miasta na prawach powiatu. Organem wykonawczym w mieście na prawach powiatu jest więc prezydent miasta, zaś organem stanowiąco-kontrolnym jest rada miejska³³. Ta szczególna konstrukcja pozycji organów miasta na prawach powiatu wynika z połączenia ustawowych

23. Dz. U. nr 96, poz. 603 z późn. zm.

24. Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.

25. Dz. U. nr 103, poz. 652.

26. Art. 91 ustawy dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 995) – dalej *usp.*

27. Szerzej o tym oraz o *casusie* Wałbrzycha: A. Łysoń, *Zmiany na mapie powiatów w latach 1999–2018. Studium przypadku Wałbrzycha*, [w:] *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracyjnej i terytorialnej*, pod red. J. Korczaka, A. Łysonia, R. Nowakowskiego, G. Straucholda, Wrocław 2018, s. 119–136.

28. Art. 92 ust. 2 *usp.*

29. Patrz: nowe brzmienie art. 92 ust. 2 i ust. 3 – ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r., nr 45), poz. 497 z późn. zm.

30. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 213.

31. J. Korczak, *Od programu pilotażowego do zespołów metropolitalnych. Przyczyny i korzyści reform administracji publicznej*, [w:] *Materiały z seminarium „10 lat miast na prawach powiatu”*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2009, s. 9.

32. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994) – dalej *usg.*

33. Art. 92 ust. 1 *usp.*

zadań rady gminy oraz rady powiatu, co określają ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym³⁴. Dodatkowym wzmocnieniem pozycji Wrocławia było nadanie mu statusu stolicy nowo utworzonego województwa dolnośląskiego, co nastąpiło w związku z zasadniczą reformą podziału administracyjnego kraju i utworzeniem nowych 16 województw w miejsce dotychczasowych 49.

Zakończenie

Zmiany, jakie zaszły w latach 90. XX w., zainicjowane reformą gminną z 1990 r., a zwięźczone ustawą o samorządzie powiatowym i wojewódzkim z czerwca 1998 r., były fundamentalne dla polskiej administracji publicznej. Decentralizacja, mimo wad i mankamentów, stała się faktem. Wychodziła ona naprzeciw oczekiwaniom przedstawicieli dużych ośrodków dążących do zwiększenia ich zadań, kompetencji oraz władztwa finansowego. Zapoczątkował ją

eksperymentalny program z jesieni 1993 r. zwany pilotażem, zaś usankcjonowała tzw. ustawa miejska z końca 1995 r. Ówczesne rozwiązania – dalekie od idealnych, głównie ze względów finansowych i politycznych – realizowane były z trudem i nie bez problemów, o czym świadczy wycofanie się władz miasta z przejmowania części zadań i kompetencji, czy też częściowa niechęć ich realizacji. Rzutowało to na samorząd miasta, który kierował się tak względami ambicjonalnymi, jak i pragmatycznymi, czyli poprawą zarządzania gminą. Ostatecznie z dniem 1 stycznia 1999 r. Wrocław stał się miastem na prawach powiatu, a więc gminą wykonującą dodatkowe zadania o charakterze ponadlokalnym. Niewątpliwie wzmocniło to pozycję i rangę Wrocławia oraz pozostałych 65 miast w Polsce o analogicznym statusie. Dodatkowo Wrocław zyskał na znaczeniu jako stolica nowego i dużego województwa dolnośląskiego.

Bibliografia

- J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- E. Czapiewski, *Zadania samorządu największych miast: ramy prawne*, [w:] E. Czapiewski, A. Łoś, R. Nowakowski, *Anatomia sukcesu miasta. Wrocław i jego samorząd w latach 1990–2015*, Wrocław 2016.
- B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- J. Korczak, *Od programu pilotażowego do zespołów metropolitalnych. Przyczyny i pożytki reform administracji publicznej*, [w:] *Materiały z seminarium „10 lat miast na prawach powiatu”*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2009.
- A. Łoś, *Zakłady komunalne i jednostki budżetowe*, [w:] E. Czapiewski, A. Łoś, R. Nowakowski, *Anatomia sukcesu miasta. Wrocław i jego samorząd w latach 1990–2015*, Wrocław 2016.
- A. Łysoń, *Zmiany na mapie powiatów w latach 1999–2018. Studium przypadku Wałbrzycha*, [w:] *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracyjnej i terytorialnej*, pod red. J. Korczaka, A. Łysonia, R. Nowakowskiego, G. Straucholda, Wrocław 2018.
- R. Nowakowski, *Mała prywatyzacja handlu. Czyli jak władze Wrocławia demonopolizowały i prywatyzowały rynek państwowy oraz przywracały handel detaliczny*, *Kwartalnik „Pamięć i Przyszłość”*, nr 3–4 (37–38)/2017.
- R. Nowakowski, *Od „pilotażu miejskiego” do reformy administracyjnej kraju. Zmiana zadań i kompetencji samorządów w dyskusji i ocenie wybranych rad miejskich*, [w:] *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracyjnej i terytorialnej*, pod red. J. Korczaka, A. Łysonia, R. Nowakowskiego, G. Straucholda, Wrocław 2018.
- J. Regulski, *Reforma samorządowa*, Warszawa 2000.
- *Informacja NIK o wynikach kontroli podejmowania przez administrację rządową i samorządową działań w celu usprawnienia wykonywania zadań publicznych na przykładzie rozporządzenia Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r., „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 6.*
- *Sprawozdanie Zarządu Miasta z realizacji zadań w 1996 r.*, Wrocław, kwiecień 1997.
- *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 7–8 marca 2005 r.
- *Materiały z seminarium „10 lat miast na prawach powiatu” z udziałem Przewodniczących Rad Miast Wojewódzkich, przedstawicieli Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej*, opr. J. Korczak, Wrocław 14–15 września 2008 r., Wrocław 2009.
- *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, I Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.