

## III Wydziałowa Konferencja Studenckich Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego – Studencki Piknik Samorządowy

### „XX lat Wrocławia – miasta na prawach powiatu”, 26 maja 2018 r.

W wyniku reformy administracyjnej i terytorialnej z 1998 roku powstały w Polsce miasta na prawach powiatu<sup>1</sup>. Zgodnie z wolą ustawodawcy jako jednostki samorządu terytorialnego, są one gminami, które ze względu na swoją specyfikę, wykonują również zadania powiatu. Obecnie w Polsce funkcjonuje 66 miast na prawach powiatu. Prawa powiatu przysługują tym miastom, które dnia 31 grudnia 1998 roku liczyły ponad 100 tysięcy mieszkańców oraz tym, które tego dnia przestały być siedzibą wojewody<sup>2</sup>. Ustrój, działanie organów (rady miasta oraz prezydenta miasta) oraz kwestie związane ze sprawowaniem nadzoru w mieście na prawach powiatu określa na podstawie przepisu odsyłającego<sup>3</sup> ustawa o samorządzie gminnym<sup>4</sup>.

Wrocław jest stolicą województwa dolnośląskiego i jednym z czterech miast na prawach powiatu położonych na jego terytorium (obok Wałbrzycha, Legnicy oraz Jeleniej Góry). Administracyjnie podzielony jest na 48 osiedli. W dniu 26

maja 2018 r. dla uczczenia zbliżającej się 20 rocznicy funkcjonowania Wrocławia jako miasta na prawach powiatu, odbyła się III Wydziałowa Konferencja Studenckich Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego – Studencki Piknik Samorządowy „XX lat Wrocławia – miasta na prawach powiatu”. Konferencja zorganizowana została przez dr. hab. Jerzego Korczaka prof. nadz. UW, z którym współpracowali prezesi wydziałowych kół naukowych, Biuro Rady Miejskiej Wrocławia, a także studenci i doktoranci. Patronat honorowy nad konferencją objęli: Przewodniczący Rady Miejskiej Wrocławia dr Jacek Ossowski, Prezydent Wrocławia dr Rafał Dutkiewicz, JM Rektor Uniwersytetu Wrocławskiego prof. dr hab. Adam Jezierski oraz Dziekan Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego prof. dr hab. Karol Kiczka.

Referaty na konferencji prezentowali doktoranci Wydziału oraz studenci należący do

1. Na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 995), zwana dalej us.

2. Zob. art. 91 us.

3. Zob. art. 92 ust. 2 us.

4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994).

współorganizujących konferencję kół naukowych. Obrady podzielone zostały na trzy sesje tematyczne, pozwalające na przedstawienie zagadnień związanych z miastami na prawach powiatu z różnych perspektyw – perspektywy historycznej i międzynarodowej, prawnej oraz praktycznej. Poszczególne panele moderowane były przez opiekunów kół naukowych – dr. Marka Podkowskiego (SKN Historii Państwa i Prawa), dr. Macieja Błażewskiego (SKN Prawa Publicznego „Imperium”), a także dr. Rafała Nowakowskiego.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonał dr hab. Jerzy Korczak prof. nadzw. UWr, nawiązując do poprzednio zorganizowanych konferencji studenckich kół naukowych, które również koncentrowały się wokół zagadnień związanych z samorządem terytorialnym<sup>5</sup>. Zgromadzonych gości powitał także dr hab. Rafał Wojciechowski prof. nadzw. UWr. Prorektor ds. studenckich, który zaznaczył, że odbywająca się konferencja jest płaszczyzną spotkania trzech wspólnot: miasta, jako wspólnoty samorządu terytorialnego, wspólnoty studenckich kół naukowych oraz wspólnoty uniwersyteckiej. Dziekan Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii prof. dr hab. Karol Kiczka podkreślił natomiast, że w czasach trudnych dla lokalnej samorządności nie można poddać się poglądom, zgodnie z którymi samorząd powinno się pozbawić kompetencji,

a w zamian za to stworzyć silną władzę centralną. Budowanie świadomego społeczeństwa obywatelskiego nie może bowiem odbywać się bez samorządu.

Pierwsza sesja zatytułowana *Samorządność lokalna w perspektywie historycznej i międzynarodowej*, moderowana była przez dr. Marka Podkowskiego. Wykorzystanie w wystąpieniach metody prawnohistorycznej oraz prawnoporównawczej pozwoliło na wyciągnięcie wniosków dotyczących funkcjonowania i organizacji samorządu powiatowego, zarówno z doświadczeń historycznych, jak i doświadczeń innych państw. W sesji tej przedstawionych zostało siedem referatów.

Trzy początkowe wystąpienia miały za zadanie przedstawienie historycznych doświadczeń Polski, związanych z funkcjonowaniem samorządu powiatu. Pierwszą prelegentką była Kamila Raniszewska, która zaprezentowała referat zatytułowany *Szczególne regulacje prawne samorządu powiatowego w II Rzeczypospolitej*. Kolejny prelegent Albert Matuszyny przedstawił natomiast *Kształt samorządu powiatowego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*. W wystąpieniu tym przedstawione zostało funkcjonowanie polskiego samorządu powiatowego w skomplikowanych czasach po odzyskaniu przez Państwo niepodległości, przede wszystkim regulacje zawarte w Konstytucji marcowej<sup>6</sup>. Daniel Olszewski wygłosił referat pt. *Samorząd powiatowy w Polsce po uchwaleniu ustawy scaleniowej w 1933 roku*.

Celem czterech kolejnych wystąpień pierwszej sesji było przedstawienie polskich

5. *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej: I Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 21 maja 2010 r. oraz *Województwo, region, regionalizacja: 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21–22 listopada 2013 r.

6. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267)

rozwiązań samorządowych na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach, przy wykorzystaniu metody komparatystycznej. Mgr Karolina Kulińska przedstawiła referat pt. *Miasto na prawach powiatu w ujęciu komparatystycznym – porównania regulacji w prawie polskim i niemieckim*. Prelegentka na początku swojego wystąpienia podkreśliła znaczenie i zasadność prowadzenia badań prawnoporównawczych, które przyczyniają się do poszerzenia światopoglądu. Potrzeba prowadzenia badań o zaprezentowanym temacie uzasadniona została brakiem kompleksowego opracowania komparatystycznego, porównującego funkcjonowanie miasta na prawach powiatu w Polsce oraz w Niemczech, mimo wielu doktrynalnych opracowań, w których całościowo porównuje się samorządy terytorialne wskazanych państw. Referat Kingi Pasternak zatytułowany *Rola samorządu w Krajach Łatynoamerykańskich i w Polsce na przykładzie Chile, Ekwadoru i Wenezueli*, skoncentrowany był głównie wokół konstytucyjnych rozwiązań dotyczących samorządu terytorialnego w wybranych państwach łatynoamerykańskich. Kolejnym państwem Ameryki Łacińskiej, którego ustrój samorządowy został przedstawiony, była Brazylia, omówiona w referacie Martynty Sucharskiej zatytułowanym *Samorząd terytorialny w Brazylii i w Polsce – porównanie*. Ostatnim wystąpieniem pierwszej sesji w ramach Studenckiego Pikniku Samorządowego było wystąpienie Joanny Musialik, które nosiło tytuł *Podział terytorialny Meksyku i Polski*. Prelegentka zaznaczyła, że podstawą podziału terytorialnego w obu

omawianych przez nią państwach jest konstytucja. Zasadniczą różnicą jest jednak fakt, że Meksyk jest państwem federacyjnym, zaś Polska państwem jednolitym (unitarnym). Kolejną różnicą jest ilość poziomów w podziale terytorialnym – trójstopniowy w Polsce i dwustopniowy w Meksyku. Istotne podobieństwo to natomiast cel utworzenia jednostek terytorialnych, którym jest chęć zapewnienia efektywniejszego wykonywania zadań o znaczeniu lokalnym.

Sesja została zakończona krótkim podsumowaniem, dokonany przez dra hab. Jerzego Korczaka prof. nadzw. UW, który podkreślił, że nie jest możliwe prowadzenie analizy rodzimego prawa bez komparatystyki. Każda polska instytucja prawna ma bowiem swoje korzenie w innych państwach europejskich.

Druga sesja dyskusyjna nosiła tytuł *Prawne aspekty funkcjonowania miast na prawach powiatu*. Celem wystąpień, mających miejsce w tej sesji, było dokonanie analizy obowiązujących przepisów prawnych, pozwalającej na ocenę funkcjonowania miast na prawach powiatu w realiach współczesnej Polski. Moderatorem sesji był dr Maciej Błazewski, będącym opiekunem SKN Prawa Publicznego „Imperium”.

Pierwszy referat w tej sesji wygłoszony został przez mgr Berenikę Czerwińską i nosił tytuł *Zdolność sądowa miast na prawach powiatu – zagadnienia procesowe*. Kolejnym prelegentem był mgr Adam Bródka, którego wystąpienie zatytułowane zostało *Miasto na prawach powiatu w kontekście administracyjnego postępowania egzekucyjnego*. W referacie tym przedstawione

zostały trzy podstawowe ujęcia miasta na prawach powiatu w postępowaniu egzekucyjnym – miasto na prawach powiatu jako organ egzekucyjny, jako wierzyciel oraz jako zobowiązany. Paweł Bury swoje wystąpienie zatytułowane *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa stanowionego przez organy miast na prawach powiatu*, rozpoczął od syntetycznego przedstawienia istoty aktów prawa miejscowego, z uwzględnieniem podziału na akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym oraz przepisy porządkowe. Prelegent przedstawił założenia kontroli następczej nad aktami stanowionymi przez organy miast na prawach powiatu, jaka sprawowana jest przez organy kontroli sądowej. Tematem wystąpienia Mateusza Barańskiego była *Administracja zespolona w miastach na prawach powiatu – na przykładzie Wrocławia*. Prelegent porównał funkcjonowanie administracji zespolonej w powiecie z jej działaniem w mieście na prawach powiatu, które jak już wcześniej wspomniano, jest przede wszystkim gminą, na którą ustawodawca nałożył również obowiązek wykonywania zadań publicznych, spoczywających na powiatach. W referacie tym przedstawienie przepisów prawnych odnoszących się do administracji zespolonej w mieście na prawach powiatu zilustrowane zostało ich praktycznym przełożeniem w funkcjonowaniu miasta Wrocław. Kolejnym prelegentem był Dominik Kossak, którego wystąpienie nosiło tytuł *Pozycja prawna skarbnika w mieście na prawach powiatu – na przykładzie Wrocławia*. Ostatni referat drugiej sesji *Miasta na prawach powiatu*,

a „janosikowe” – stan de lege lata i postulaty de lege ferenda wygłosił Bartosz Kralka. W wystąpieniu tym zaprezentowane zostały takie propozycje rozwiązań jak m.in.: zmniejszenie rozmiaru dokonywanych wpłat korekcyjno-wyrównawczych, zmiana sposobu obliczania liczby mieszkańców do obliczania części równoważącej oraz uwzględnienie w legislacji specyfiki dużych miast (Warszawa, Kraków, Wrocław) oraz ich struktury demograficznej (biorąc pod uwagę sezonowy przepływ ludności).

Trzecia, a zarazem ostatnia sesja, zatytułowana *Praktyczne aspekty funkcjonowania miasta na prawach powiatu*, miała na celu przedstawienie, jakie przełożenie na rzeczywistość mają prawne obowiązki i możliwości, posiadane przez miasta na prawach powiatu. Sesja ta moderowana była przez dr. Rafała Nowakowskiego. Odbyła się ona w Sali Sesyjnej Rady Miejskiej Wrocławia.

Pierwszy referat w tej sesji wygłosił mgr Piotr Kozdrowicki. Jego wystąpienie zatytułowane *Terytorialny aspekt podziału mapy powiatów w Polsce* rozpoczęło się od przedstawienia rysu historycznego powstawania samorządności po 1989 r. Prelegent zaprezentował również mapę powiatową Polski, uwzględniającą ilość powiatów z podziałem na liczbę ludności. Podział na powiaty został również porównany z wybranymi państwami Unii Europejskiej – Francją, Hiszpanią oraz Włochami. We wnioskach końcowych zaakcentowane zostało m. in. zbyt duże rozdrobnienie mapy powiatów, a co za tym idzie mała ich efektywność oraz samotność ustrojowa<sup>7</sup>. Kolejny referat zaprezentowany został przez

7. O samotności ustrojowej gminy pisał jako pierwszy prof. J. Boć, zob. J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 45–46.

mgr Karinę Pilarz i nosił tytuł *Współdziałanie miast na prawach powiatu – na przykładzie Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry*. Po przedstawieniu definicji współdziałania oraz ogólnych informacji dotyczących form współdziałania, jakie mogą być podejmowane przez miasta na prawach powiatu, zaprezentowane zostały konkretne przykłady współdziałania podjęte przez miasta na prawach powiatu znajdujące się na obszarze województwa dolnośląskiego, czyli Wrocław, Wałbrzych, Jelenią Górę oraz Legnicę. Wystąpienie mgr Adama Mika pt. *Utrata i przywrócenie statusu miasta na prawach powiatu na przykładzie Wałbrzycha* rozpoczęło się od przedstawienia prawnych regulacji dotyczących utraty oraz przywrócenia statusu miasta na prawach powiatu, a następnie zastosowanie tych regulacji w przypadku Wałbrzycha, który w 2003 roku zrezygnował z praw powiatu, by po 10 latach znów stać się miastem na prawach powiatu. Kolejny referat wygłosiła mgr Małgorzata Muzyka. Nosił on tytuł *Wyłączenia prezydenta miasta jako organu administracji publicznej z wydawania decyzji, których podmiotem jest miasto*. Mgr Marcin Stasz zaprezentował natomiast *Rolę wizerunku w działalności*

*samorządowej na przykładzie miasta Wrocław*. Pierwszym poruszonym przez prelegenta zagadnieniem była rola wizerunku we współczesnym świecie, które było punktem wyjścia do przedstawienia znaczenia wizerunku w działalności samorządowej – dla wzmocnienia więzi ze społecznością lokalną, zwiększenia konkurencyjności oraz unikalności danej jednostki samorządowej. Ostatnim wystąpieniem zarówno sesji, jak i całej konferencji, było wystąpienie Macieja Białasa zatytułowane *Odpowiedzialność miasta za infrastrukturę techniczną i jej stan*. Obowiążące przepisy prawne w zakresie odpowiedzialności zobrazowane zostały konkretnymi kazusami oraz orzecznictwem.

Oficjalnego podsumowania i zakończenia konferencji dokonał dr hab. Jerzy Korczak prof. nadzw. UWr, który zaakcentował m.in. konieczność przeprowadzenia reformy konsolidacyjnej, polegającej na znacznym zmniejszeniu liczby istniejących powiatów. Podkreślony został również fakt, że konferencja odbyła się w przeddzień obchodzonego od 2000 roku Dnia Samorządowca, co dodatkowo wpłynęło na rangę prowadzonych obrad.