

Przedmowa

W czerwcu 2018 r. upłynęło 20 lat od rozpoczętego dnia 5 czerwca 1998 r. procesu legislacyjnego największej w historii Polski reformy administracji publicznej. Tego dnia uchwalono dwie fundamentalne dla dzisiejszego ustroju samorządu terytorialnego ustawy: o samorządzie powiatowymi¹ i samorządzie województwa², a 24 lipca 1998 r. uchwalono ustawę przywracającą trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa³, dzięki której dnia 1 stycznia 1999 r. na mapę powróciły nie tylko powiaty, ale też w miejsce rozdrobnionych 49 województw powstało 16 dużych województw. Proces ten trwał jeszcze przez kilka miesięcy, bowiem konieczne było dostosowanie finansów publicznych do w pełni zdecentralizowanego państwa i nowego ustroju samorządowego⁴, a także przygotowanie ustawowych podstaw do przeprowadzenia po raz pierwszy wyborów do trzech jednostek samorządu terytorialnego: gmin, powiatów i województw⁵, wyposażenie nowych jednostek samorządu w mienie⁶, a także zreformowanie ustroju administracji rządowej⁷.

Przywrócenie powiatów jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego a zarazem jednostki samorządu terytorialnego stworzyło okazję dla nowego uregulowania statusu kategorii miast, które wyraźnie nie mieściły się w gorszej ustrojowej stworzonej przez ustawę o samorządzie

1. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995).
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), zastąpiona późniejszymi ustawami kolejno z 2005 i 2009 r.
5. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.) zastąpiona przez obecnie obowiązujący Kodeks wyborczy z 2011 r.
6. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.) zastąpiona przez obowiązującą obecnie ustawę z 2009 r.

terytorialnym (od 1999 r. o samorządzie gminnym) z 8 marca 1990 r. dla wszystkich gmin bez względu na ich charakter. Oczywistą przeszkodą dla ich funkcjonowania była już tylko liczba mieszkańców i wynikająca stąd skala ich potrzeb, które miasta w ramach wykonywania zadań własnych winny były zaspokajać, związana z tym z reguły duża powierzchnia, ale też często szczególne uwarunkowania związane z funkcjami pełnionymi względem innych graniczących z nimi gmin (np. duży potencjał gospodarczy pociągał za sobą lokowanie w nich siedzib instytucji odgrywających też znaczenie dla mieszkańców innych gmin, funkcje edukacyjne i kulturalne oraz szereg innych). Podejmowane próby rozwiązania tego problemu przez program pilotażowy z 1993 r.⁸, a następnie ustawę o wielkich miastach z 1995 r.⁹ nie przynosiły zadowalającego wyniku, ograniczały się bowiem jedynie do powierzania tym miastom zadań z zakresu administracji rządowej na zasadzie dobrowolności ich przyjęcia (pilotaż) lub ustawowej alokacji (ustawa), nie prowadziły jednak do kompleksowego rozwiązania wszystkich aspektów funkcjonowania dużego organizmu miejskiego. Ponadto oba rozwiązania skierowane były tylko do 46 miast. Dopiero przyjęta w ustawie o samorządzie powiatowym koncepcja miasta na prawach powiatu wyposażała je w nowe zadania własne i stałe już zadania zlecone, ale też w nowe rozwiązania ustrojowe, jak zespolenie pod zwierzchnictwem prezydenta miasta administracji samorządowej i rządowej (komendy Policji i Państwowej Straży Pożarnej, inspekcji nadzoru budowlanego, sanitarnej i weterynaryjnej). Ustawodawca co prawda nie narzucał tego nowego ustroju, a jedynie stwarzał możliwość skorzystania z niego, kierując taką propozycję pod adresem 49 miast, które były siedzibami województw przed reformą terytorialną oraz pozostałych miast liczących co najmniej 100 tys. mieszkańców, co potencjalnie oznaczało liczbę 68 miast (Warszawa w tym czasie jest przymusowym związkiem gmin warszawskich). Każde z nich mogło w drodze uchwały swojej rady miasta zrezygnować z tej zmiany ustrojowej, z czego skorzystały rady Ciechanowa, Piły i Sieradza i tym samym dnia 1 stycznia 1999 r. pojawiło się 65 miast na prawach powiatu. Po reformie ustrojowej miasta stołeczne Warszawy w 2002 r.¹⁰ dołączyła i ona do tego grona, powiększając łączną liczbę takich miast do 66 (w latach 2003–2013 statusu tego nie posiadał Wałbrzych, o czym w jednym z artykułów zamieszczonych w tym tomie).

8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz. U. Nr 65, poz. 309 z późn. zm.).

9. Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 z późn. zm.).

10. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2015 r. poz. 1438 z późn. zm.).

Obchodząc dwudziestolecie województw samorządowych i samorządowych powiatów, świętujemy zarazem dwudziestolecie ustroju miast na prawach powiatu, co skłania

ku refleksjom nad tym ustrojem i stawianiem wielu pytań. O jego zasadność w jednolitym państwie, co wynika przecież z art. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, o jego spójność i zupełność, a wreszcie o jego funkcjonalność. Wspomniany już kasus Wałbrzycha dowodzi, że miasto pozbawione tego statusu prawnego znacznie traci na swoim potencjale rozwojowym w stosunku do potencjału, jaki miało w okresie posiadania tego statusu. Analizy dotyczące miasta – gospodarza naszych obrad – Wrocławia również dowodzą, że jego powszechnie uznawany i ceniony sukces rozwoju, jaki dokonał się po 1990 roku, szczególnego przyspieszenia zyskał po 1998 r., tzn. po uzyskaniu statusu miasta na prawach powiatu, a dodatkowo po reformie ustrojowej z 2002 r.¹², kiedy miasto zyskało ustrój prezydencki¹³.

Te okoliczności spowodowały, że społeczność akademicka Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego postanowiła także włączyć się w obchody dwudziestolecia miast na prawach powiatu, co jest o tyle oczywiste, że Wydział brał udział w większości prac legislacyjnych poczynawszy od restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r., przez prace nad reformą z 1998 r., a także w późniejszych latach, związanych z reformowaniem polskiej administracji publicznej na różnych zasadach – przez funkcje eksperckie, po zaangażowanie bezpośrednie naszych pracowników i absolwentów jako parlamentarzystów.

Obecna konferencja jest kontynuacją swoistej tradycji obchodów rocznic samorządowych, bowiem Wydział włączył się, we współpracy z władzami Miasta Wrocławia, w obchody 15-lecia samorządu terytorialnego, organizując w dniach 7–8 marca 2005 r. Konferencję „Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej”, podobnie we współpracy z władzami Miasta Wrocławia współorganizował obchody 10-lecia funkcjonowania nowego ustroju samorządowego, a zwłaszcza miast na prawach powiatu. Znaczącym wydarzeniem było zorganizowanie I Wydziałowej Konferencji Kół Naukowych w 2010 roku poświęconej obchodom 20-lecia samorządu, a następnie II Wydziałowej Konferencji Kół Naukowych w 2013 roku poświęconej obchodom 15-lecia reformy administracyjnej i samorządu województwa.

Sukcesy obu konferencji skłoniły do ponownego skupienia działających na Wydziale kół naukowych wokół zagadnień poświęconym 20-leciu reformy z 1998 roku. Tym, co różni dotychczasową aktywność Wydziału na forum samorządowym od organizowanej Konferencji, jest to, że w sesji biorą udział wyłącznie studenci i doktoranci.

11. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

12. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miast (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191) obecnie zastąpiona Kodeksem wyborczym z 2011 r.

13. Por. *Anatomia sukcesu miasta. Wrocław i jego samorząd w latach 1990–2015*, red. E. Czapiewski, A. Łoś, R. Nowakowski, Wrocław 2016.

Organizator swoje zaproszenie skierował do kół naukowych działających na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Podobnie jak poprzednim razem koła o bardzo różnorodnej tematyce badawczej skupiły się wokół wspólnego zagadnienia badawczego i w ten sposób integrując ich przedmiot oraz metodę badań zrealizowały to przedsięwzięcie, stąd też w nazwie konferencji znalazło się podkreślenie „III Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych”. Opiekunowie kół stworzyli Komitet Naukowy Konferencji pod przewodnictwem prof. UWr dra hab. Jerzego Korczaka, prezesa zaś i przewodniczący kół – Komitet Organizacyjny pod przewodnictwem mgr. Marcina Stasza.

Tytułowy „Studencki Piknik Samorządowy” wiązał się ze szczególną atmosferą, bowiem po porannych i południowych obradach w salach dydaktycznych Wydziału, był czas na spacer po ulicach Wrocławia. W jego trakcie odwiedzono Kaplicę Rajców Miejskich Wrocławia w kościele p.w. św. Elżbiety oraz Stary Ratusz z salami obrad owych rajców od czasów średniowiecza, by wreszcie przenieść się do Nowego Ratusza. To właśnie w tym budynku, we współczesnej Sali Obrad Rady Miejskiej Wrocławia, odbyły się obrady ostatniej sesji poświęconej praktycznym aspektom funkcjonowania miasta na prawach powiatu.

Zorganizowanie Konferencji nie byłoby możliwe, gdyby nie wsparcie finansowe i rzeczowe udzielone przez patronów honorowych. Ze strony władz uczelnianych patronat honorowy nad Konferencją objęli Jego Magnificencja Rektor Uniwersytetu Wrocławskiego prof. dr hab. Adam Jeziński i Dziekan Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii prof. dr hab. Karol Kiczka. W gronie honorowych patronów władz samorządowych patronat honorowy objęli Prezydent Wrocławia Rafał Dutkiewicz, Przewodniczący Rady Miejskiej Wrocławia Jacek Ossowski oraz Marszałek Województwa Dolnośląskiego Cezary Przybylski.

Obrady zgromadziły nie tylko organizatorów i referentów, ale też liczne grono studentów, doktorantów i pracowników Wydziału. Każdy z paneli wywoływał ciekawe dyskusje.

Pokłosiem konferencji są referaty zamieszczone w niniejszym tomie konferencyjnym. Zostały one przygotowane przez członków kół, głównie studentów prawa i administracji, ale też byłych członków tych kół, obecnie doktorantów studiujących na Wydziale. Artykuły te zostały poddane adiustacji opiekunów kół, którzy dopuszczali je do prezentacji i obecnej publikacji, co stanowi gwarancję ich właściwego poziomu merytorycznego i redakcyjnego. Tom zawiera zatem teksty poświęcone różnorodnym

aspektem badania skutków reformy i funkcjonowania miasta na prawach powiatu. Artykuły zostały ujęte w trzech częściach odpowiadających tematycznie trzem sesjom obrad. Część I poświęcona jest historycznej i międzynarodowej perspektywie samorządności lokalnej i obejmuje referat Kamili Ratuszniak dotyczący szczególnym regulacjom prawnym samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej, a także Joanny Musialik będący klasycznym przykładem badania porównawczego podziałów terytorialnych Polski i Meksyku, podobnie jak Martyny Sucharskiej o samorządzie terytorialnym Polski i Brazylii. Część II poświęcona prawnym aspektom funkcjonowania miasta na prawach powiatu obejmuje referaty Matusza Barańskiego o powiatowej administracji zespolonej, Adama Bródki o udziale miasta na prawach powiatu w postępowaniu egzekucyjnym i Pawła Burego o sądowej kontroli konstytucyjności prawa stanowionego przez organy miasta na prawach powiatu. Część III poświęcona praktycznym aspektom funkcjonowania miasta na prawach powiatu obejmuje referaty i artykuły przygotowane przez Macieja Białasa o odpowiedzialności gminy za jej infrastrukturę techniczną, Dominika Kossaka o pozycji prawnej skarbników miast na prawach powiatu, Anny Maciąg o budżecie obywatelskim, Pawła Majczaka o wykonywaniu przez prezydenta miasta na prawach powiatu zadań zarządcy dróg publicznych, Adama Miki o casusie miasta Wałbrzycha, Małgorzaty Muzyki o wyłączeniu prezydenta miasta na prawach powiatu z postępowań administracyjnych, w których miasto jest stroną i wreszcie Kariny Pilarz o współdziałaniu miast na prawach powiatu. Osobno, w variach, zamieszczono artykuł Przemysława Charzewskiego o e-urzędzie, zaś całość zamyka sprawozdanie z konferencji autorstwa Kariny Pilarz.

Wszystkim opiekunom kół, ich członkom i sympatykom, pracownikom Wydziału, zwłaszcza Sekcji Informatyzacyjnej, a ponadto mgr. Marcinowi Staszowi i mgr. Karinie Pilarz, których pomoc organizacyjna jest nie do przecenienia, składam serdeczne podziękowania za włożony wysiłek i uczestnictwo w obradach. Szczególne podziękowania kieruję na ręce dr. Rafała Nowakowskiego z Dolnośląskiej Szkoły Wyższej i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego za jego nieocenioną pomoc organizacyjną, a także moderowanie ostatniej sesji obrad konferencyjnych. Patronom honorowym wyrażam serdeczne podziękowania za wyrażenie zgody na objęcie patronatu, zaś Panu Jackowi Ossowskiemu – Przewodniczącemu Rady Miejskiej Wrocławia za umożliwienie odbycia obrad w salach Urzędu Miejskiego i sfinansowanie tej publikacji. Realizacja całego przedsięwzięcia nie byłaby możliwa bez osobistego zaangażowania Zastępcy Dyrektora Biura Rady Miejskiej Wrocławia Zbigniewa Magdziarza.

Osobne podziękowania kieruję do Pana dr. hab. Piotra Szreniawskiego z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie za recenzję naukową tej publikacji.

Jerzy Korczak
wrzesień 2018 r.