



Uniwersytet
Wrocławski

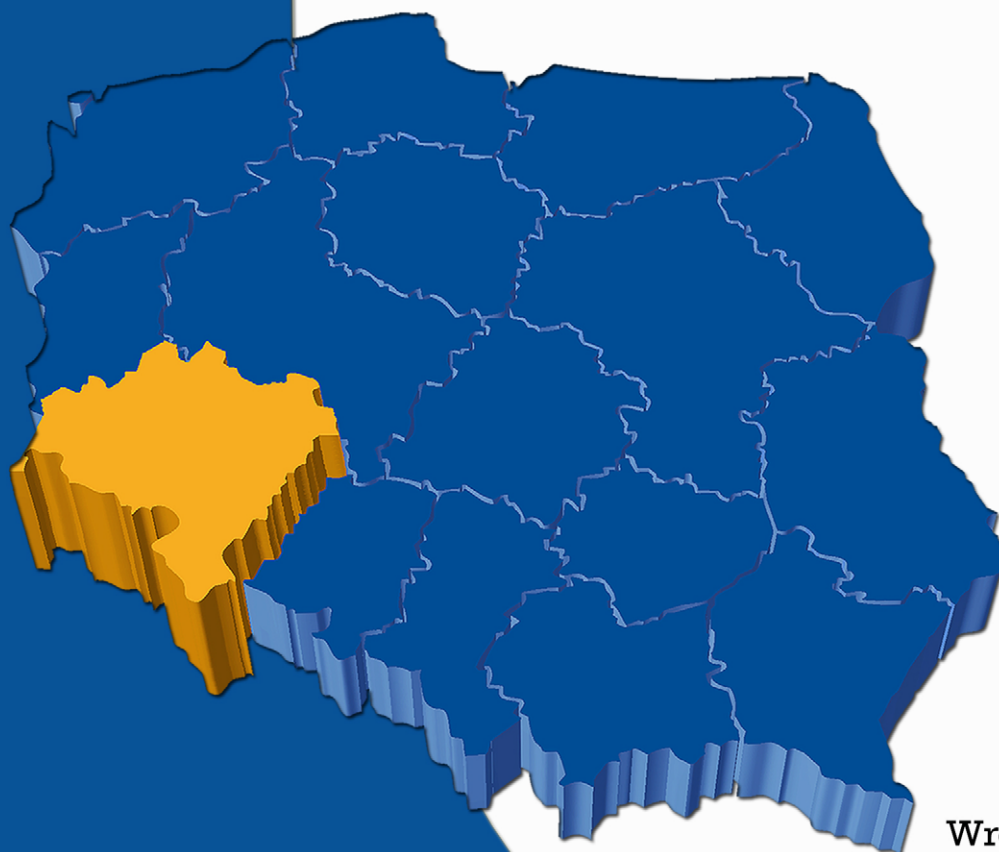
pod redakcją Jerzego Korczaka

W

ojewództwo – 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.



Wrocław 2013

Województwo – region – regionalizacja
15 lat po reformie
terytorialnej i administracyjnej

**II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego**

Jerzy Korczak (red.)

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.**

Wrocław 2013

Komitet Redakcyjny
Przewodniczący – *prof. dr hab. Leonard Górnicki*
Członek – *mgr Bożena Górna*
Sekretarz – *mgr Aleksandra Dorywała*

Recenzent
prof. zw. dr hab. Jacek Jagielski

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Projekt współfinansowany z budżetu Województwa Dolnośląskiego

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO



**DOLNY
ŚLĄSK**

www.umwd.pl

Korekta
Ewa Gałyga-Michowska, Dorota Sideropulu

Projekt i wykonanie okładki
Marta Pawlak

Skład i opracowanie techniczne:
Aleksandra Kumasza, Tomasz Kalota eBooki.com.pl

Wydawca
Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa

ISBN 978-83-61370-42-0

Spis treści

Przedmowa	11
 Część I. Administracyjnoprawne aspekty reformy terytorialnej i administracyjnej z 1998 roku	
dr Magdalena Tabernacka Partycypacja – aktywność u podstaw	17
Anna Maciąg Czy referendum lokalne w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji to efektywny instrument demokracji bezpośredniej?	23
Agnieszka Kuriata Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym	33
Jolanta Sikora Wybrane aspekty ewolucji organu wykonawczego gminy w Rzeczypospolitej Polskiej od reaktywacji samorządu terytorialnego w 1990 roku	49
mgr Justyna Mielczarek Wpływ regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego na prawa i obowiązki jednostki	67
mgr Dominika Cendrowicz Pomoc społeczna jako zadanie samorządu województwa	77
 Część II. Konstytucyjne uwarunkowania reformy. Administracja wobec nowych zadań i technologii	
Piotr Teklak Obowiązywanie, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym	91
mgr Piotr Kapusta Decentralizacja finansów publicznych a finanse jednostek samorządu terytorialnego	121
mgr Justyna Michalska Miasto na prawach powiatu – specyficzne połączenie gminy i powiatu	135
Jakub Adam Hirnle Reforma samorządowa kraju – jej skutki w sferze prawa cywilnego. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty	147

Berenika Czerwińska

Wnoszenie i doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej
w e-Urzędzie167

mgr Magdalena Debita, dr inż. Grzegorz Debita

Przenoszenie numeru jako egzemplifikacja specyfiki aktualnej sytuacji
prawnej polskiego rynku telekomunikacyjnego183

**Część III. Procedura administracyjna i sądowa kontrola administracji
po reformie**

dr Krzysztof Sobieralski

Regionalizacja – zagadnienia procesowoprawne195

Agata Jamróz

Organy jednostek samorządu terytorialnego jako organy egzekucyjne203

Aleksander Kacalak

Kontrola przez samorządowe kolegia odwoławcze decyzji organów jednostek
samorządu terytorialnego wydawanych w zakresie zadań własnych221

mgr Beata Madej

Związek międzygminny w postępowaniu egzekucyjnym w administracji255

Karolina Pawłowska

Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego
(wybrane aspekty).....271

Część IV. Aspekty finansowo-prawne reformy i jej skutków

prof. dr hab. Krystyna Sawicka

Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura285

Oliwia Kot

Procedura pozyskiwania środków z funduszy europejskich w celu realizacji
polityki regionalnej303

Agnieszka Małkiewicz

Struktura gminnej subwencji ogólnej311

Sonia Duliba

Rola subwencji ogólnej w finansowaniu województwa samorządowego321

mgr Krystian Mieszkała

Znaczenie zasady legalizmu w procesie planowania wydatków budżetowych
gminy329

mgr Urszula Rabiej

Zadania samorządu powiatu jako organu założycielskiego w zakresie
gospodarki finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki
zdrowotnej345

Cześć V. Varia

mgr Tomasz Chłopecki, mgr Marcin Husak

Nicolaus Henelius – śląski prawnik doby Odrodzenia361

mgr Piotr Schmidt

Program opieki nad zabytkami jako forma polityki administracji
samorządowej377

dr Agnieszka Chrisidu-Budnik, dr hab. Jerzy Korczak

Województwo jako kreator rozwoju regionalnego395

Przedmowa

W czerwcu 2013 roku rozpoczął się okres rocznicowych obchodów piętnastolecia funkcjonowania administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej – w tym zwłaszcza samorządu terytorialnego – w nowych warunkach ustrojowych będących następstwem reform z 1998 roku. Symboliczny początek tych obchodów wiąże się z dniem 5 czerwca, kiedy minęło 15 lat od dnia uchwalenia obu nowych ustaw ustrojowych: powiatowej i wojewódzkiej, kolejna data to dzień 24 lipca, kiedy upłynęło 15 lat od uchwalenia ustawy przywracającej trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa, wreszcie dnia 11 października minęło 15 lat od pierwszych w historii wyborów do rad powiatów i sejmików województwa, które odbyły się 11 października 1998 r. Kulminacyjnym momentem będzie dzień 1 stycznia 2014 r., kiedy upłynie 15 lat od dnia, w którym na mocy przepisów ustawowych rozpoczynał się prawny i realny zarazem byt nowych 16 województw i przywróconych po 25 latach nieobecności 308 powiatów, a tym samym zreformowanego samorządu terytorialnego. Tego rodzaju okazje skłaniają do refleksji, podsumowań, ocen, oraz pogłębionych analiz, zwłaszcza analiz prawno-ustrojowych, w których podejmuje się próby odpowiedzenia na pytania o genezę instytucji prawnej, o uwarunkowania jej ukształtowania w określonej kompozycji jej desygnatów, wreszcie o jej następstwa prawne i faktyczne i ich odbicie w orzecznictwie i doktrynie, ale też w pracach legislacyjnych nowelizujących pierwotny stan prawny.

Włączenie się w ten nurt ośrodków akademickich jest wyjątkowo cenne, bo daje daleko bardziej pogłębione analizy, niż tego mogą dokonać praktycy samorządowcy. Z oczywistych powodów nie mogło zabraknąć wśród nich Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, który od początku lat 90. ubiegłego wieku włączał się w proces restytucji samorządu terytorialnego oraz reformowania państwa, dzięki czemu to, że samorząd gmin powstawał i rozwijał się najprężniej w kraju właśnie na Dolnym Śląsku, w dużym stopniu jest wynikiem zaangażowania pracowników naukowo-dydaktycznym, ale też i absolwentów tego Wydziału. Obecna konferencja jest kontynuacją swoistej tradycji obchodów rocznic samorządowych, najpierw 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”¹, w której uczestniczyło ponad 450 uczestników, podobnie we współpracy z władzami Miasta Wrocławia współorganizował obchody 10-lecia funkcjonowania nowego ustroju samorządowego, a zwłaszcza miast na prawach powiatu². Znaczącym wydarzeniem było zorganizowanie

¹ Zob. J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej* – Wrocław, 7-8 marca 2005 r., Wrocław 2005.

² Zob. J. Korczak (red.), *10 lat miast na prawach powiatu*, Materiały z seminarium „10 lat miast na prawach powiatu” – Wrocław, 14-15 września 2008 r., Wrocław 2008.

I Wydziałowej Konferencji Kół Naukowych w 2010 roku³ poświęconej obchodom 20-lecia samorządu.

Sukces tego ostatniego przedsięwzięcia skłonił do ponownego skupienia działających na Wydziale kół naukowych studentów i doktorantów wokół problemu badawczego poświęconego 15-leciu reformy z 1998 roku. To, co znów zdecydowanie różni dotychczasową aktywność Wydziału na forum samorządowym od organizowanej po raz kolejny Konferencji, to udział w niej wyłącznie studentów i doktorantów, głównie kierunku prawo i administracja, zaangażowanych w działalność naukowo-badawczą w studenckich kołach naukowych.

Jedną z zasadniczych przyczyn wyboru tematu II Konferencji zorganizowanej na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii, jest próba ustalenia wzajemnego uwarunkowania obu reform 1998 roku – terytorialnej i ustrojowej. Oczywiście z okazji 15-lecia samorządu powiatowego i wojewódzkiego w III RP organizowanych było i jest nadal wiele konferencji o różnych wymiarach (lokalnych, regionalnych i krajowych). Z reguły opierają się one na próbie ewaluacji minionego okresu, ale w przeważającej ich liczbie w odniesieniu do danej jednostki samorządu terytorialnego, jednak w skali kraju nie zaobserwowano ani konferencji, ani publikacji, która przyjąłaby za oś tematyczną próbę powiązania obu reform.

Metoda historyczna w badaniu instytucji prawa jest fundamentalna, gdyż nie można zrozumieć istoty tej instytucji bez poznania tła i uwarunkowań jej zrodzenia się oraz procesu jej ewolucji. Szczególnie jaskrawo dostrzegamy to w badaniach nad administracją publiczną, w doktrynie bowiem wielokrotnie podnoszona jest cecha zmienności jako jeden z wyróżników charakteryzujących administrację publiczną. Wydaje się, że szczególnie instytucje prawne samorządu terytorialnego wyrastają z określonych warunków historycznych, politycznych, społecznych, ekonomicznych i dlatego tak często podlegają przeobrażeniom.

Stosując metodę prawno-historyczną i dokonując analizy porównawczej funkcjonowania instytucji samorządu terytorialnego sprzed i po reformie sprzed piętnastu lat, możemy ocenić, jak tego rodzaju proces jest inicjowany, przebiega, a następnie, jakie wywołuje skutki. Dostrzegamy przecież to, że na kształtowaniu się samorządu terytorialnego w pierwszych latach III RP (1990-1998) zaważyły ograniczenia z ustaleń „okrąglego stołu” i brak politycznej woli dla reformy terytorialnego podziału państwa, odwracającej skutki reformy gierkowskiej z 1975 roku, stąd np. nieobecność powiatu do 1998 roku. Podobna była niejasność koncepcji co do samorządu województwa, ponieważ dopiero w 1997 roku rząd premiera Jerzego Buzka zdecydował się przekształcić obligatoryjną reprezentację gmin w postaci wojewódzkiego sejmiku samorządowego w samorząd regionalny województwa ze wszystkimi przymiotami innych typów jednostek samorządu terytorialnego.

³ Zob. J. Korczak (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, I Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Kolonia Limited 2010.

Na ile te historyczne uwarunkowania przenoszą się na szereg rozwiązań szczególnych z zakresu materialnego prawa administracyjnego, prawa cywilnego i finansowego, na to pytanie konferencja miała odpowiedzieć dzięki drugiej zasadzie jej organizacji – interdyscyplinarności. Do udziału w niej zaproszono bowiem obok przedstawicieli historii państwa i prawa oraz nauk administracyjnych także przedstawicieli prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego i prawa finansowego, prawa międzynarodowego i prawa odnoszącego się do nowych zjawisk w administracji, jakimi jest cyfryzacja i informatyzacja.

Organizator konferencji swoje zaproszenie skierował do studenckich kół naukowych działających na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Są one niezmiernie aktywne i kalendarz spotkań, seminariów oraz konferencji jest bardzo napięty, a mimo to część z nich na to zaproszenie odpowiedziała i podjęła się przygotowania wystąpień referatowych oraz referatów zgłoszonych jedynie do druku, a następnie do uczestnictwa w obradach konferencji. Podobnie jak poprzednim razem koła o bardzo różnorodnej tematyce badawczej skupiły się wokół wspólnego zagadnienia badawczego i w sposób integrujący ich przedmiot oraz metodę badań zrealizowały to przedsięwzięcie, stąd też w nazwie konferencji znalazło się podkreślenie „II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych”. Opiekunowie kół stworzyli Komitet Naukowy Konferencji pod przewodnictwem dra hab. Jerzego Korczaka, prezesi zaś i przewodniczący kół – Komitet Organizacyjny pod przewodnictwem doktorantki Justyny Mielczarek. W prace organizacyjne włączyła się również Wydziałowa Rada Samorządu Studenckiego.

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. Marek Bojarski i Dziekan Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii prof. dr hab. Włodzimierz Gromski, a także Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych prof. dr hab. Adam Błaś. W gronie honorowych patronów terenową administrację rządową reprezentował Wojewoda Dolnośląski Aleksander Marek Skorupa, zaszczycając otwarcie obrad swoją obecnością. Ze strony władz samorządowych patronat honorowy objęli Marszałek Województwa Dolnośląskiego Rafał Jurkowlaniec oraz wójtowie gmin Ciepłowody, Siechnice i Zgorzelec, burmistrzowie i prezydenci miast Szczytna, Trzebnica i Wałbrzych oraz Starosta Powiatu Ząbkowickiego. Patronat honorowy objął także Związek Gmin Zagłębia Miedziowego. Wsparcie finansowe udzieliła Okręgowa Izba Radców Prawnych we Wrocławiu.

Obrady Konferencji zgromadziły nie tylko organizatorów i referentów, ale też liczne grono studentów, doktorantów i pracowników Wydziału. Każdy z paneli wywoływał ciekawe dyskusje. Przebieg obrad dzięki pracownikom Sekcji Informatyzacji Wydziału był transmitowany w telewizji internetowej i zarejestrowano dużą liczbę włączania się tą drogą w uczestnictwo w Konferencji.

Plonem prac przygotowawczych są referaty zamieszczone w niniejszym tomie konferencyjnym. Zostały one przygotowane przez członków kół, głównie studentów

kierunku prawo i administracja, ale też byłych członków tych kół, obecnie doktorantów studiujących na Wydziale. Referaty te były poddane adiustacji opiekunów kół, którzy dopuszczali je do prezentacji i obecnej publikacji, co stanowi gwarancję ich właściwego poziomu merytorycznego i redakcyjnego. Cztery pierwsze części tomu zawierają zatem referaty wygłoszone w trakcie obrad, każda z tych części poświęcona jest innemu aspektowi badania skutków obu reform i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Ostatnia piąta część zawiera referaty problemowo związane z Konferencją, choć niewpisujące się w poprzednie bloki tematyczne.

Wszystkim opiekunom kół, ich członkom i sympatykom, pracownikom Wydziału, zwłaszcza Sekcji Informatyzacyjnej, a ponadto Pani dr Małgorzacie Giełdzie, której pomoc organizacyjna jest nie do przecenienia, składam serdeczne podziękowania za włożony wysiłek i osobiste uczestnictwo w obradach. Patronom honorowym wyrażam serdeczne podziękowania za wyrażenie zgody na objęcie patronatu i za osobiste uczestnictwo, w tym bardzo interesujące wystąpienia w części inauguracyjnej obrady. Osobne podziękowania kieruję do Pana prof. dra hab. Jacka Jagielskiego za recenzję naukową tej publikacji.

Jerzy Korczak
listopad 2013 r.



Na rynku wydawniczym pojawia się wiele prac, których przedmiotem są wyniki badań poświęconych również analizie przyczyn, założeń reform i ich realizacji, [...]. W przypadku pracy recenzowanej uzyskano efekt rzadko spotykany, a mianowicie odniesienie się zarówno do gmin w nowej rzeczywistości ustrojowej po roku 1998, jak i powiatów, a wreszcie wyróżnionych w tytule konferencji i publikacji województw, jak również odniesienie się do różnych zakresów działania tych jednostek samorządu terytorialnego. Akcent położony na województwo jest uzasadniony jednym z głównych założeń reformy, a mianowicie wykreowania regionu, który miał odegrać kluczową rolę w rozwoju regionalnym Polski w okresie przedakcesyjnym, ale przede wszystkim w okresie poakcesyjnym, kiedy Polska zaczęła uczestniczyć w unijnej polityce rozwoju kładącej nacisk właśnie na rozwój regionalny.

*Prof. zw. dr hab. Jacek Jagielski
Uniwersytet Warszawski
(z recenzji wydawniczej)*