

Wstęp

Budowa samorządu po 1989 r. stanowiła wynik współpracy i konsensusu wielu środowisk politycznych oraz społecznych¹, uwzględniających wcześniejsze doświadczenia, uzyskane przede wszystkim w okresie międzywojennym². Stała się też jednym z najważniejszych elementów transformacji ustrojowej i związanej z tym demokratyzacji życia publicznego. Liczne przekształcenia, mające miejsce w kolejnych latach, a przede wszystkim w okresie 1990-1998, związane choćby z nowym podziałem administracyjnym czy tworzeniem kolejnych poziomów samorządu, spowodowały znaczne zmiany w jego funkcjonowaniu i potwierdziły konstatację, że samorząd nigdy nie będzie strukturą statyczną³. Jak podkreślał Jerzy Korczak, analiza ewolucji samorządu terytorialnego doprowadza do wniosku, że jest to instytucja podatna na zmiany pomimo doświadczeń sięgających nieco ponad 30 lat⁴.

Jednocześnie należy odnotować, że choć samo pojęcie samorządu terytorialnego stało się symbolem cywilizacji, to wciąż podlega ono zmianom „związanym z historycznie zmiennym pojmowaniem ról społeczności lokalnej, społeczności ponadlokalnej, a także praw człowieka wobec władzy publicznej”⁵. Jest to wynik istnienia obecnie bardziej złożonego systemu samej administracji i przekształcenia jej kontekstu funkcjonowania, co wprost oddziałuje na wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym⁶, które mają wielopostaciowy

¹ Szerzej: M. Kulesza, *Budowanie samorządu: wybór tekstów z „Wspólnoty” 1990-2007*, Warszawa 2008, s. 286.

² Por. W. Zając, *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski. Komentarz do przepisów*, Warszawa 1999, s. 16-25.

³ A. Sekuła, *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989*, [w:] K. Gomółka (red.), *Samorząd Terytorialny w krajach europejskich*, Elbląg 2007, s. 43.

⁴ J. Korczak, *Doświadczenia metropolii wrocławskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 3, s. 75.

⁵ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI w.*, Warszawa 2019, s. 9-10.

⁶ J. Supernat, *Zewnętrzne i wewnętrzne problemy samorządu terytorialnego w świetle aktualnych wyzwań oraz ich możliwe rozwiązania*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, t. III, Warszawa 2023, s. 787.

charakter. W związku z tą różnorodnością należy przede wszystkim wyróżnić aspekt demograficzny, terytorialny, władztwa terytorialnego, władztwa zadaniowego, władztwa finansowego czy związanego z profesjonalizacją kadr samorządowych⁷. Ważnym i koniecznym wyzwaniem pozostaje także ochrona samorządu terytorialnego przed nadmiernym wpływem partii politycznych⁸.

Zarysowaną problematykę należy uznać za niezmiernie aktualną. Nic więc dziwnego, że została ona wybrana jako temat pracy zbiorowej dedykowanej dr. hab. Jerzemu Korczakowi, prof. UWr, przez członków i członkinie Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo, którzy w ramach stawiania swoich pierwszych kroków naukowych analizują działalność samorządu. Liczne prace naukowe Pana Profesora, a także rozmowy prowadzone ze Studentkami i Studentami wielokrotnie nawiązywały do tego zagadnienia, stanowiąc tym samym podkreślenie aktualnych problemów samorządu i zjawisk, które w dalszej perspektywie mogą stwarzać zagrożenie dla jego samodzielności. Co warto podkreślić, Pan Profesor Jerzy Korczak w swojej bogatej twórczości naukowej wielokrotnie nawiązywał do dorobku szkoły wrocławskiej, w tym przede wszystkim do prac naukowych profesora Tadeusza Bigo, profesora Franciszka Longchamps, profesora Tadeusza Kuty oraz profesora Jana Jeżewskiego⁹, jed-

⁷ Przykładowo charakter demograficzny jest związany z depopulacją wielu miast, co jest przede wszystkim odczuwalne w sferze realizowania zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców, w tym szczególnie gmin i powiatów. Wymiar terytorialny przejawia się w konieczności dostosowania podziału terytorialnego do ówczesnych potrzeb samorządu i wynika szczególnie ze słabości mapy administracyjnej uzyskanej w procesie zawartych konsensusów politycznych. Z kolei charakter władztwa ustrojowego stanowi konsekwencję ewolucji instytucji samorządowych, prowadzącej do ich większego rozprzestrzeniania w XXI w. i skomplikowania ich ustroju, a jego dokładna analiza wymaga rozważenia zarówno sfery *ad intra*, definiowanej jako ustrój wewnętrzny danego typu jednostki samorządu terytorialnego, jak i każdej jednostki z osobna, a także sfery *ad extra* w kontekście ogółu jednostek samorządu terytorialnego, ich relacji wzajemnych oraz stosunków z organami samorządu terytorialnego. Władztwo zadaniowe wymaga przeanalizowania zmian, które miały miejsce po 1990 r., a więc z jednej strony szybkiego rozrostu zadań przekazywanych samorządowi, a z drugiej widocznego procesu recentralizacji po 2016 r., polegającego na ponownym odbieraniu zadań samorządowi, np. powiatowemu i wojewódzkiemu, oraz przywracania państwowego charakteru skomplikowanym jednostkom organizacyjnym. J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa...*, s. 749-774.

⁸ *Ibidem*, s. 775-781.

⁹ Zob. np. J. Korczak, *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kuty. Z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 157-172; *idem* (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018; *idem*, *Dowolnościowe czynniki wyznaczenia układu administracyjnego w sferze władztwa*

nocześnie znacznie ją wzbogacając i rozbudowując. Był też inicjatorem licznych wydarzeń studenckich, w tym przede wszystkim konferencji naukowych czy pikników kół naukowych, które wpłynęły także na integrację środowiska¹⁰.

To wszystko sprawia, że struktura niniejszej publikacji naukowej nie jest przypadkowa. Pierwsza część zawiera artykuły naukowe Studentów i Studentek pokazujące wybrane aspekty działalności samorządu terytorialnego w kontekście dynamiki zmian i przeobrażeń, które mają nieustannie miejsce. Zagadnienia te są różnorodne i poruszają istotne aspekty ustrojowe i materialne funkcjonowania samorządu terytorialnego. Z tego powodu należy wskazać na problematykę zagrożeń dla konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej w prawie, referendum lokalnego, łączenia gmin oraz tworzenia nowych gmin, odwołań i rozwiązań organów wykonawczych powiatu, profesjonalizmu w kadrach administracji publicznej czy samorządowych aktów prawa miejscowego. Znajdują się tu także rozważania prowadzone wokół tematyki zarządzania kryzysowego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, procesu aglomeracji czy wątków porównawczych polegających na przedstawieniu reform w miastach greckich. Należy podkreślić, że dobór tych tematów przez Studentów i Studentki był w dużej mierze inspirowany dorobkiem Pana Profesora, który wielokrotnie podejmował omawiane kwestie zarówno podczas wystąpień na konferencjach, jak i we własnych publikacjach¹¹, prowadząc w tym

statutowego korporacji publicznoprawnych, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej. X Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2020; *idem*, *Gmina wyznaniowa w świetle koncepcji Tadeusza Bigi*, AUWr No 4058, „Prawo” 2021, t. CCCXXXIII, s. 231-255; *idem*, *Koncepcja administracji usług Profesora Tadeusza Kutę. Z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, „Ius et Administratio” 2023, nr 50, s. 62-72; *idem*, *Nauka administracji we Wrocławiu. Tradycja i dorobek wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital (red.), *Założenia nauki administracji*, Warszawa 2024, s. 131-155.

¹⁰ Zob. np. J. Korczak (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej. I Wydziałowa Konferencja kół naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2010; *idem* (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; J. Korczak, J. Mielczarek-Mikołajów (red.), *Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej*, Wrocław 2023.

¹¹ Zob. np. J. Korczak, *Opłaty lokalne jako rodzaj daniny publicznej*, [w:] E. Klat-Górska et al., *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s. 245-314; *idem*, *Profesjonalizacja kadr administracji publicznej z perspektywy nowych regulacji samorządowego prawa urzędniczego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza, obywatele, informacja: ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci profesor Teresy Górzyńskiej*, Warszawa 2014; *idem*, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu*

zakresie liczne badania komparatystyczne, w których zwracał uwagę przede wszystkim na perspektywę krajów niemieckojęzycznych¹².

Druga część pracy ma charakter bardziej osobisty i skupia się głównie na wpływie, jaki Pan Profesor wywarł na postawy Studentów. Jest także świadectwem pielęgnacji relacji mistrz–uczeń, która stanowi od wieków podstawę kształtowania i funkcjonowania szkoły wrocławskiej. Studenci, będący zarówno członkami Koła Naukowego, jak i seminarzystami Pana Profesora, zrelacjonowali swoje wspomnienia czy myśli Profesora, które najmocniej utknęły w ich pamięci.

Niniejsza publikacja nie ukazałaby się bez wsparcia finansowego Prorektora ds. studenckich Uniwersytetu Wrocławskiego dr hab. Macieja Cesarza oraz Rady Kół Naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Redaktorki składają także ogromne podziękowania Recenzentom publikacji za przychylność i wysiłek włożony w ich sporządzenie: Pani dr hab. Lucynie Staniszewskiej, prof. UAM, oraz dr hab. Piotrowi Szreniawskiemu, prof. UMCS. Serdeczne słowa podziękowania składamy również Pani dr hab. Agnieszce Chrisidu-Budnik za inspiracje i pomoc w sformułowaniu tytułu tej publikacji, a także Pani Aleksandrze Dorywale, która wytrwale towarzyszyła nam i wspomagała nas w całym procesie wydawniczym. Dziękujemy również członkom Koła Naukowego im Tadeusza Bigo za zrozumienie i życzliwość okazywane na każdym etapie tworzenia tej pracy, a także Autorom, ich Promotorom i Opiekunom Naukowym za wsparcie merytoryczne przy pisaniu oraz sprawdzaniu artykułów naukowych: prof. dr hab. Jolancie Blicharz, dr hab. Ryszardowi Balickiemu, prof. UWr; dr hab. Sylwii Jarosz-Żukowskiej, prof. UWr; dr hab. Piotrowi Lisowskiemu, prof. UWr; dr hab. Dominice Cendrowicz; dr hab. Renacie Kusiak-Winter; dr hab. Renacie Skąleckiej-Raszewskiej oraz dr Jolancie Behr.

terytorialnego, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Rzeszów–Sandomierz 2017, s. 17-34; *idem*, *Aglomeracje/metropolie jako wyzwanie ustrojowe. Przykład związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 657-663; *idem*, *Dywersyfikacja terytorialna wyłączenia planistycznego w uchwałach krajobrazowych*, [w:] J. Jaworski, B. Szmulik (red.), *Uchwała krajobrazowa. Zagadnienia konstytucyjne*, Warszawa 2023, s. 13-45.

¹² Zob. np. J. Supernat *et al.*, *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999; J. Korczak, *Die kommunalen Verbände und ihre Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Fragen*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (Hrsg.), *Die grenzüberschreitende Beteiligung der Öffentlichkeit und von Behörden in Deutschland und Polen / Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006, s. 172-218; *idem*, *The benefit of using the comparative method in studying public administration*, [w:] D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Comparative perspectives for public administration and administrative law*, Wrocław 2018, s. 13-24.

Praca ta stanowi możliwość refleksji nad aktualnymi problemami samorządu terytorialnego, a przede wszystkim jest wyrazem wdzięczności i uznania dla Pana Profesora Jerzego Korczaka za zaangażowanie i poświęcenie w powstanie i rozwój Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo, którego był Opiekunem Naukowym, dlatego Autorzy i Autorki oraz redaktorki mają nadzieję na jej aprobujące przyjęcie.

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Ewelina Pietrasik

Patrycja Adamiszyn

