

SŁAWOMIR KAMOSIŃSKI  
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego

## Powiat. Koncepcje i polemiki a stan rzeczywisty (1990-2013)

„Na samym początku nie będzie łatwo. To trzeba jasno i wyraźnie powiedzieć, ale – i to chcę z całym naciskiem stwierdzić – mimo tych wszystkich zagrożeń samorząd terytorialny jest dla nas, dla Polski realną szansą wyjścia z przeklętego kręgu niemożności. Wyjścia z marazmu i kryzysu. I nie są to słowa bez pokrycia – wszędzie na świecie samorząd sprawdza się, sprawdzi się i u nas. Musimy być tylko cierpliwi i nie zrażać się pierwszymi niepowodzeniami na samym starcie.”

Prof. Walerian Pańko, odpowiedź na pytanie dziennikarza  
„Czy jutro będzie lepiej?” z maja 1990 roku w przededniu pierwszych  
od 1945 roku demokratycznych wyborów do Rad Gmin<sup>1</sup>

### Wstęp

Minęło 15 lat od chwili przeprowadzenia w Polsce tzw. drugiego etapu reform samorządowych. Wokół zasadności tych reform i ich skali toczy się nieprzerwanie od 1990 roku dyskusja, zarówno w kręgach akademickich, jak i praktyków samorządowych oraz polityków. W latach 1990-1998 dotyczyła ona zasadności powoływania powiatów, ich ustroju i zadań. Po utworzeniu powiatów w 1998 roku fala dyskusji nie ustała, ponieważ przeciwników i zwolenników powiatu wzmocniły argumenty empiryczne.

Celem poznawczym niniejszego artykułu jest omówienie kilku, wybranych przez autora, koncepcji akademickich utworzenia powiatów i ich ustroju. Zgłoszono je w latach 1990-1998. W dalszej części tego artykułu przedstawiono dyskusje z lat 1991-1998 prowadzone w kręgach Rady Ministrów, a następnie

<sup>1</sup> E. Łojko, *Samorządność lokalna – mit czy szansa?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12, s. 74.

scharakteryzowano propozycje reformy powiatów, które przedstawiono po ich pojawieniu się 1 stycznia 1999 roku. Wskazane części rozdziela fragment poświęcony prezentacji wybranych danych statystycznych o powiatach w Polsce z lat 1999-2011. Ta część artykułu ma, w zamyśle autora, wypełnić rolę komentarza do zaprezentowanych projektów. Taki układ treści służy realizacji celu praktycznego artykułu, którym jest uporządkowanie dotychczasowego stanu wiedzy na temat dyskusji o powiatach toczony przez środowiska akademickie, praktyków samorządowych i polityków. Pośrednio w przedstawionym artykule zwrócono uwagę na stale aktualny problem efektywności jednostek samorządu powiatowego w Polsce.

## 1. Dyskusje środowisk akademickich z lat 1990-1998 wokół potrzeby utworzenia powiatów

Przyjęta w Polsce przez parlament ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym zapoczątkowała odbudowę i przywracanie zniszczonego ostatecznie w 1950 roku samorządu gminnego. Wraz z wdrożeniem w życie tej ustawy rozpoczął się w naszym kraju bardzo trudny proces uczenia się przez społeczeństwo samorządności, życia w społeczeństwie obywatelskim oraz w społeczności lokalnej i partycypowania w zarządzaniu nią. Przekonanie mieszkańców gminy, którzy z mocy prawa tworzyli wspólnotę samorządową, do tego, że podstawowym zadaniem gminy jest zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców, po latach Polski Ludowej, gdy w rolę samorządu terytorialnego wcielał się zakład pracy, było zasadniczą osią tego etapu reformy ustrojowej. Jeden z inicjatorów przywrócenia samorządu gminnego w Polsce, prof. Jerzy Regulski, podkreślał w tym okresie, że „ustrój samorządowy może być skuteczny tylko wtedy, jeśli istnieje społeczność zdolna do samorządzenia” i gdy obywatele mają zaufanie do demokratycznie wybieranych władz lokalnych<sup>2</sup>.

Przywrócenie samorządowych gmin w 1990 roku zapoczątkowało, a nie zakończyło, proces budowy samorządu lokalnego w Polsce. Natychmiast rozpoczęły się prace koncepcyjne nad odbudową w naszym kraju kolejnych poziomów/szczebli samorządu: powiatów i województw. Dał temu wyraźnie wyraz prof. Jerzy Stępień, który mówił: „Nie wiem, kto będzie przypisywał sobie dzisiaj pierwszeństwo wprowadzenia idei powiatu, nie chcę się w tym licytować, ale dla mnie było od początku oczywiste, że powiaty muszą wrócić do ustroju Polski (...). Pewnie było tak dlatego, że sam się wychowałem i zdobyłem wykształcenie w mieście powiatowym, w Sandomierzu, pewnie dlatego było dla mnie takie oczywiste, że reforma administracji z 1975 roku była zniszczeniem bardzo ważnych

<sup>2</sup> J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 93.



struktur państwa i w gruncie rzeczy uderzała w podstawę naszej państwowości, ponieważ struktury administracyjne to także składnik kultury narodu<sup>3</sup>. Wtórował tej wypowiedzi prof. Michał Kulesza, który w 1991 roku stwierdził, „że powiat jest zakodowany w polskiej świadomości administracyjnej i to nie z przyczyn mistycznych, lecz z powodów zupełnie racjonalnych, takich jak odległość do urzędu, zainwestowanie w sferze usług zbiorowych, liczba i jakość kadry administracyjnej będącej do dyspozycji i wielu innych<sup>4</sup>. Z tych powodów w kręgach osób odpowiedzialnych za przywracanie w Polsce samorządu terytorialnego istniała zgoda już jesienią 1990 roku co do tego, że dalsza decentralizacja władzy, po latach Polski Ludowej, jest niezbędna. Traktowano jako proces naturalny to, że po samorządowej gminie, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, powstaną kolejne jego poziomy/szczeble. Przekonanie to w następujący sposób wyraził prof. Michał Kulesza: „W każdym razie jesienią 1990 roku już coraz powszechniejsze było przekonanie, że samorząd nie może się kończyć na gminie i powiat jest tylko kwestią czasu<sup>5</sup>. Przyjęto praktyczne rozwiązanie, że pomiędzy reformą gmin i utworzeniem powiatów i regionów powinno pozostawić się kilka lat przerwy, aby podstawowe jednostki samorządu terytorialnego zakorzeniły się w świadomości społecznej. Obrona strategia reform wynikała z przekonania, że należy chronić społeczeństwo przed szokiem spowodowanym zbyt nagłymi zmianami w jego otoczeniu. Profesor M. Kulesza w 1991 roku odnotował: „Twórcy samorządu gminnego zakładali, że sprawy szczebli pośrednich są na tyle istotną sprawą publiczną (polityczną), że rozwiązań w tej kwestii nie należy narzucać społeczeństwu na samym wstępie przebudowy administracji publicznej. Przebudowę tę więc w pierwszym etapie ograniczono do elementów oczywistych (gmina), resztę pozostawiając do debaty publicznej, we właściwym czasie<sup>6</sup>”.

Dyskusja uczonych na temat ustroju powiatów, ich przyszłych granic i czasu ich powołania toczyła się, między innymi, na łamach czasopisma „Samorząd Terytorialny”. Profesor Michał Kulesza w jednym z pierwszych artykułów na temat przyszłych powiatów zwracał uwagę na warunki podstawowe dysputy, czyli kształt ustroju przyszłych powiatów. W tej kwestii przedstawił do rozważenia dwie teoretyczne koncepcje. Pierwsza z nich zakładała stworzenie dwóch odrębnych

<sup>3</sup> J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej autorów*, Nowy Sącz-Kraków 2002, wyd. II, s. 33.

<sup>4</sup> M. Kulesza, *W sprawie reformy terytorialnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7-8, s. 49.

<sup>5</sup> J. Emilewicz, A. Wołek, op. cit., s. 34. Według relacji prof. Jerzego Reguńskiego pierwsze tezy projektu ustawy o samorządzie powiatowym prof. Karol Podgórski opracował wspólnie z Karolem Sobczakiem w październiku 1989 r. i przedstawił je oni w piśmie „Rada Narodowa”. Por.: J. Reguński, *Samorząd w III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2006, s. 133.

<sup>6</sup> M. Kulesza, *Relacje między różnymi szczeblami władz lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12, s. 44.



szczebli struktury samorządowej: gminy i powiatu. Wszystkie gminy miałyby jednakowe zadania i kompetencje, „a ponad nimi byłby ów powiat za swoimi odrębnymi funkcjami. W takim przypadku powiat mógłby mieć dowolny charakter ustrojowy: rządowy, samorządowy lub mieszany”<sup>7</sup>. Druga koncepcja zakładała budowę powiatu ziemskiego, jako drugiego poziomu samorządu, na obszarach wiejskich i małych miast. Miałby on odrębne od gminy zadania i jednoznacznie charakter samorządowy. Powstać miał powiat jako wspólnota mieszkańców danego obszaru (korporacja terytorialna) mająca niezależność podmiotową.

W kolejnym tekście poświęconym powiatom prof. Michał Kulesza, odnosząc się do relacji zachodzących między przyszłym powiatem a gminą, stwierdzał, że „muszą układać się one na zasadzie komplementarności, a nie na zasadzie zależności hierarchicznej”<sup>8</sup>. Powiat nie miał być instancją odwoławczą wobec gminy, ponieważ taka jego konstrukcja doprowadzić mogła do politycznego podporządkowania gminy powiatowi. Z tego powodu zadania własne przyszłego powiatu powinny być określone w przyszłej ustawie o powiatach enumeratywnie, aby nie naruszały zadań własnych gmin. Katalog zadań własnych powiatów powinien zawierać tylko te zadania, „które z natury swojej lub ze względów organizacyjno-technicznych mają zasięg ponadpodstawowy (jak właśnie szkoły średnie, szpitale, geodezja itp.), a nie takie, które jedynie ze względu na zasięg przestrzenny wykraczają niekiedy poza obszar gminy, ale z istoty swojej mogą i powinny być prowadzone przez władzę gminną, gdyż mają typowo komunalny charakter”<sup>9</sup>. Rozdzielając zadania własne gminy i przyszłego powiatu, chciano uniknąć konfliktów między tymi jednostkami terytorialnymi. Powstanie powiatów, zdaniem prof. Michała Kuleszy, było niezbędne dla sprawnej organizacji administracji samorządu lokalnego i jej efektywnego działania. Miały one umożliwić ostateczną komunalizację zadań publicznych oraz majątku, który miał znaczenie lokalne, a który nadal pozostawał w gestii administracji rządowej.

Zdaniem Profesora w toku dalszych reform samorządowych zadbać należało o to, aby pozostały Samorządowe Kolegia Odwoławcze. Po powstaniu powiatów miały stać się one strażnikami niezależności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Profesor Michał Kulesza był zdecydowanym przeciwnikiem powiatów rozumianych jako związki gmin. Jego zdaniem, powiat to jest forma ustrojowa, „podczas gdy związek komunalny, porozumienie itp. to formy funkcjonalne. Formy te

<sup>7</sup> M. Kulesza, *W sprawie reformy terytorialnej*, s. 49.

<sup>8</sup> M. Kulesza, *Relacje między różnymi szczeblami władz lokalnych*, s. 44. Profesor M. Kulesza podkreślał, że „administracja publiczna powinna być – jako całość – istotnym spoiwem państwa, jednym z zasadniczych gwarantów jego siły i stabilności”.

<sup>9</sup> M. Kulesza, *W sprawie reformy terytorialnej*, s. 50.



służą i będą w przyszłości służyły wspólnemu wykonywaniu zadań przez gminy czy powiaty, w ramach kompetencji tych jednostek ustrojowych”<sup>10</sup>.

W dyskusji nad koncepcją przyszłych powiatów głos w 1991 roku zabrał prof. Jerzy Stępień. W artykule jego pióra pt. *Kilka ostrożnych kroków*<sup>11</sup> stwierdził, że utworzenie w 1990 roku rejonów administracji rządowej można usprawiedliwić koniecznością „zbudowania pierwszego stopnia instancji, w sytuacji kiedy samorządy miały przez czas jakiś funkcjonować wyłącznie na szczeblu gminy”. Profesor opowiadał się za likwidacją rejonów, ale tylko w wypadku, gdy powstanie „podmiot podejmowania przejmowanych od administracji rządowej decyzji”. W tym punkcie pojawił się, zdaniem Jerzego Stępnia, problem utworzenia wskazanego podmiotu. Podkreślał on, że duże miasto z powodzeniem przejmie zadania realizowane przez rejon, zadając równocześnie pytanie, jak to przejmowanie będzie wyglądało w małych miastach i gminach wiejskich. Wyjście z tej sytuacji było jedno – utworzenie struktury ponadgminnej.

Profesor Jerzy Stępień zwracał uwagę na to, że propozycje zgłaszane przez grupę uczonych, w których zakłada się, że gmina większa będzie realizowała zadania np. z zakresu ochrony zdrowia, szkół ponadpodstawowych w stosunku do gmin mniejszych, wymagają uregulowania kwestii finansowania tych zadań. Jego zdaniem, dla wykonalności tego typu pomysłów niezbędne było wskazanie podmiotu, który będzie płacił za świadczenie wskazanych usług. Pytanie, które stawiał, analizując krytycznie to rozwiązanie, brzmiało: czy koszty usług ponadgminnych ponosić ma gmina większa, a mniejsze będą zwolnione z tego obowiązku i drugie, czy mieszkańcy gmin mniejszych, których potrzeby częściowo zaspokajają gminy większe, mogą wybierać ograny tej gminy, skoro ta podejmuje ważne dla nich decyzje i realizuje dla nich określone zadania? Zdaniem Profesora udzielenie jednoznacznej odpowiedzi jest karkołomne i dlatego postulował budowę w Polsce powiatów ziemskich, a obok nich pozostawienie dużych miast, jako powiatów grodzkich. W ten sposób, jego zdaniem, miałyby powstać czytelne struktury samorządu terytorialnego.

Dwie różne koncepcje reformy administracji i budowy powiatów zaprezentował Bogumił Bernaś<sup>12</sup>. Pierwsza z nich zakładała przeprowadzenie kolejnego etapu reformy samorządowej przy wykorzystaniu do jej realizacji istniejącego od 1975 roku podziału terytorialnego kraju. Propozycja ta obejmowała pozostawienie w nienaruszonym kształcie 49 województw. Miały stać się one, dzięki odpowiednio skonstruowanemu ustawodawstwu, jednostkami samorządu lokalnego. Projektodawca zakładał, że w dalszej kolejności te województwa, jako jednostki

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> J. Stępień, *Kilka ostrożnych kroków*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12, s. 67.

<sup>12</sup> B. Bernaś, *Reforma administracji państwowej i samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7-8, s. 55 i n.



samorządu lokalnego, same stworzyłyby regiony, które będą autonomicznymi jednostkami najwyższej rangi samorządów lokalnych. Druga koncepcja reformy administracji samorządowej przedstawiona przez Bogumiła Bernasia zakładała powrót do organizacji państwa sprzed 1975 roku. Najważniejszą jej częścią było przywrócenie powiatów, „jako jednostek organizacyjnych i samorządowych II stopnia”. Autor zastrzegał, że przyjęcie tego pomysłu nie jest prostym odwzorowaniem przeszłości, lecz wprowadzeniem zupełnie nowej jakości do ustroju administracji samorządowej w Polsce, przy zastrzeżeniu, że „powiat powinien mieć stosowne oparcie w średnim mieście, tj. przynajmniej z 30 tys. mieszkańców, gdyż tego typu miasta mają ukształtować odpowiednią bazę usługową”. W ten sposób powinna powstać mapa około 150 powiatów i miast wydzielonych, w których mieszkać powinno nie mniej niż 400 tys. osób, a obszar powiatu nie może być mniejszy niż 3 tys. km kw.

Dwie koncepcje przedstawione przez Bogumiła Bernasia łączy arytmetyczna zasada tworzenia powiatów. Została ona oparta na systemie dziesiętnym. Autor wyjaśnia ją w następujący sposób: „Prezentowana koncepcja struktury administracyjno-samorządowej kraju opiera się na systemie dziesiętnym (zbliżonym do modelu francuskiego), gdzie województwo-region powinno mieć około 10% lub więcej powierzchni kraju albo ludności; powiat około 1% powierzchni lub ludności kraju; gmina około 0,1% powierzchni lub ludności kraju”. Stanowcze egzekwowanie „zasady dziesiętnej” miało na celu „minimalizację skłonności do tworzenia nadmiernie rozbudowanej administracji lokalnej”.

Głos w dyskusji na temat utworzenia ponadgminnych struktur administracji samorządowej w 1995 roku zabrał prof. Janusz Hryniewicz. Swoje propozycje przedstawił w artykule *Powiaty i regiony w Polsce*. Profesor zwracał uwagę, że aby powołanie samorządowych powiatów było efektywne i przyniosło wymierne skutki – niezbędne jest przeprowadzenie przemyślanej reformy regionalnej, czyli powołanie dużych samorządowych województw. „Preferowany tu podział kraju na 12 województw-regionów wymaga istnienia powiatów jako ogniw pośredniczących między regionami a gminami. Dotychczasowe obserwacje dowodzą, że funkcji takich nie mogą w żaden sposób pełnić dobrowolne związki gmin, albowiem powstają one dość sporadycznie i na ogół ich modus jest latentny”. Janusz Hryniewicz podkreślał, że związek międzygminny ma słabą pozycję i może być potencjalnie szargany wewnętrznymi konfliktami związanymi z pytaniami jego członków np. o finansowanie przez gminy wiejskie szkół średnich znajdujących się w mieście czy o współfinansowanie służby zdrowia. Jest to, zdaniem Profesora, skutkiem tego, że interesy wielu gmin są sprzeczne i w związku z tym trudno je ze sobą pogodzić. Z tego powodu tak istotne jest powołanie powiatów, jako instytucji ustrojowej mającej z mocy prawa określone uprawnienia. Profesor Janusz Hryniewicz wskazał, że powiaty jako struktura samorządowa przyczynią się do:



„przewyciężenia partykularyzmu mikrogrupowego, usprawnienia procesów decyzyjnych, rozszerzenia zakresu mobilizacji społecznej i zaistnienia mechanizmów wymuszających inicjatywę zbiorową z wykorzystaniem różnego typu stowarzyszeń”. Jego zdaniem, reforma regionalna i reforma powiatowa powinny być wdrażane równocześnie.

Do dyskusji na temat kształtu administracji samorządowej mającej znajdować się ponad gminami w 1995 roku włączył się praktyk, Grzegorz Grzelak. Był on w 1995 roku przewodniczącym Prezydium Sejmiku Samorządu Województwa Gdańskiego. Zwrócił uwagę na to, że „Najważniejszym zadaniem [reformy – przypis S.K.] jest wypełnienie pustki między wąsko zarysowanym samorządem gminnym i naczelnymi organami państwa. Pustki, w której kłębią się najróżniejsze rządowe administracje specjalne lub ogólne i gdzie nie starcza kompetencji i politycznej woli do koordynacji terytorialnej”<sup>13</sup>. Jego zdaniem tworzenie powiatów i przede wszystkim przekazanie im kompetencji będących do tej pory w gestii administracji rządowej (resortowej) jest trudne z uwagi na potęgę tej administracji. W reformie powiatowej widział on szansę na rozbięcie rozbudowanych struktur administracji rządowej i zastąpienie jej sprawniejszą administracją samorządową.

O potrzebie przeprowadzenia w Polsce kolejnych, odważnych reform samorządu terytorialnego po doskonale przeprowadzonej odbudowie samorządowych gmin pisał Andrzej Ferens<sup>14</sup>. Zbudowanie powiatów, jego zdaniem, powinno doprowadzić do tworzenia polityki lokalnej i w następstwie jej efektywnej realizacji, a „ograniczenie reformy do poziomu gminnego powoduje, iż w układzie społeczno-przestrzennym systemu politycznego pojawił się obszar przestrzeni politycznej, który nie został zagospodarowany przez czynnik społeczny”. A zdaniem Andrzeja Ferensa tej luki nie były w stanie wypełnić, co zbadano empirycznie, quasi-samorządowe wojewódzkie sejmiki samorządowe. Przyjęło się w praktyce, że owe sejmiki artykułowały interesy gmin wobec administracji rządowej.

Profesor Witold Kieżun wspólnie z prof. Andrzejem Piekara, proponowali w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przekształcenie 49 istniejących w Polsce od 1975 roku województw w 49 państwowo-samorządowych powiatów (na wzór departamentów francuskich) i wydzielenie 48 samodzielnych miast. W ten sposób, ich zdaniem, miał powstać drugi szczebel samorządu. W dalszej kolejności, dzięki promocji regionalnych związków powiatów, powstać powinno 10-12 regionów zbliżonych swoim terytorium do makroregionów w rozumieniu geograficznym. Ten proces reform powinien być wsparty likwidacją rejonów i przejęciem ich zadań przez gminy. Profesor Witold Kieżun krytykował pomysł odbudowy małych powiatów, często tych istniejących w granicach

<sup>13</sup> G. Grzelak, *Polityczne aspekty reformy państwa*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8, s. 94.

<sup>14</sup> A. Ferens, *Transformacja władzy lokalnej w Polsce w latach 90.*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 21.

do 1975 roku<sup>15</sup>. Wyjaśnienie, dlaczego przyszłe powiaty mają wyrastać na gruncie dawnych 49 województw, prof. W. Kieżun daje w następujących słowach: „Konceptcją alternatywną była idea taniej i łatwej do przeprowadzenia sprawnej reformy, polegającej na ewolucyjnym przekształceniu istniejących od 1975 roku 49 województw, niewątpliwie już upodmiotowionych psychospołecznie, politycznie i majątkowo społeczności, na państwowo-samorządowe powiaty”<sup>16</sup>.

Część środowisk akademickich, zwracając uwagę na budowę mapy przyszłych powiatów, podkreślała, jak pokazała praktyka po 1 stycznia 1999 roku – błędnie, że jest to zadanie bardzo łatwe do przeprowadzenia. Zakładano bowiem, że „Specyfiką polskiej historii ostatnich dwu stuleci było między innymi kilkakrotne przerywanie ciągłości administracyjnej i właściwie całkowite przerywanie ciągłości historycznej większości jednostek terytorialnych, a nawet brak ciągłości tożsamości terytorialnej kraju. W sytuacji braku głęboko zakorzenionej tradycji terytorialnej, reformowanie systemu terytorialnego stanowiło okazję do uporządkowania podziału kraju – przede wszystkim zbudowania jednostek odpowiednio dużych, ludnych i zasobnych, by bez trudu mogły udźwignąć wszystkie nałożone na nie przez prawo zadania publiczne”<sup>17</sup>.

## 2. Ku reformie. Działania polityczne

W praktyce parlamentarnej i z perspektywy działalności Rady Ministrów i polityków, na przełomie 1991 i 1992 roku nastąpiło wyraźne spowolnienie, w stosunku do dorobku rządu Tadeusza Mazowieckiego, w prowadzeniu prac koncepcyjnych nad reformami samorządowymi. Rząd kierowany przez Jana Olszewskiego w opinii prof. Jerzego Regulskiego nie pozostawił znaczącego dorobku w zakresie decentralizacji Polski i stanowienia prawa samorządowego<sup>18</sup>. Premier Jan Olszewski 21 lutego 1992 roku na sesji plenarnej Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego w Poznaniu stwierdził, że reformę administracyjną państwa przeprowadzi dopiero w perspektywie kilkuletniej<sup>19</sup>.

Kontynuację reformy samorządowej zainicjowanej przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, zapowiadała natomiast w programowym przemówieniu 12 lipca 1992

<sup>15</sup> W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Warszawa 2012, s. 324.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 323.

<sup>17</sup> W. Karoliński, A. Nelicki, J. Płoskonka, *Polska powiatowa w roku 1999 – ogólna charakterystyka*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9, s. 37.

<sup>18</sup> J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej*, s. 125. „Samo zrozumienie rządu premiera Olszewskiego dla konieczności przebudowy administracji, bez szybkich i konkretnych decyzji, nie wystarczyło, aby w okresie pięciu miesięcy funkcjonowania tego rządu przedstawić Sejmowi projekty ustaw o charakterze ustrojowym”. Por. również: J. Emilewicz, A. Wołek, op. cit., s. 35.

<sup>19</sup> J. Emilewicz, A. Wołek, op. cit., s. 35.



roku premier Hanna Suchocka. Prezes Rady Ministrów wskazywała, że siłą Polski powinny być jej wspólnoty lokalne. Zdaniem Premier należało odważnie wprowadzić tzw. drugi etap reformy samorządowej, oznaczający wprowadzenie powiatów. W ocenie prof. Jerzego Stępnia, rząd Hanny Suchockiej realizację praktyczną budowy powiatów samorządowych uznał za swój priorytet polityczny, tzw. „okręt flagowy”. Namacalnym dowodem realizacji przyjętych założeń była deklaracja premier Hanny Suchockiej złożona w Poznaniu 11 września 1992 roku na sesji plenarnej Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego. Premier obiecała, że z początkiem 1994 roku powstaną w Polsce powiaty<sup>20</sup>. Całościową koncepcję reformy przygotowywał prof. Michał Kulesza powołany w październiku 1992 roku do Urzędu Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej. Pod jego kierunkiem powstał program pt. „Założenia i kierunki reformy administracji publicznej”<sup>21</sup>. Autor projektu, wyjaśniając w tym dokumencie potrzebę i cele dalszych reform samorządowych, wskazał, że jest to „kontynuacja przebudowy państwa biurokratycznego, ukształtowanego przez ustrój poprzedni (...) w państwo obywatelskie”<sup>22</sup>. W kolejnych zdaniach wyjaśniał Profesor, że „Chodzi o zmniejszenie próżni politycznej między gminą a parlamentem: stworzenie kolejnej płaszczyzny wykształcania się elit politycznych i artykulacji interesów politycznych”. Profesor M. Kulesza, podnosząc trudny problem kształtu granic powiatów, zwracał uwagę na to, że „siatka powiatowa jest w zasadzie wykształcona; w przeważającej mierze będzie to zatem odtworzenie powiatów sprzed 1975 roku”. Zastrzegał jednak, że „reformacja powiatowa nie ma jednak mieć charakteru resentymentalnego: chodzi o wytworzenie terytorialnej podstawy dla administracji współczesnej (...). Chodzi więc o spełnienie przez tworzone powiaty podstawowych wymogów ekonomii skali”. Kierując się tą wykładnią, prof. Michał Kulesza stwierdził, że mapa powiatów w 1993 roku ułożyła się sama. Powstała ona w oparciu o trzy warunki: „5 – 10 – 50, czyli co najmniej 5 gmin, co najmniej 10 tysięcy mieszkańców w stolicy powiatu i co najmniej 50 tysięcy mieszkańców powiatu”<sup>23</sup>. Zwracał także uwagę na wyposażenie przyszłych stolic powiatów w niezbędną infrastrukturę społeczną, np. szkoły średnie, szpitale, sądy i prokuratury, ZUS itp. instytucje.

Tak przygotowany przez prof. Michała Kuleszę projekt reformy trafił do konsultacji z sejmikami wojewódzkimi i gminami. Jak podaje prof. Janusz Hryniewicz, „na ogólną liczbę 2465 miast i gmin, 2157 opowiedziało się za reformą powiatową, a 105 było jej przeciwnych, natomiast 192 gminy nie zajęły stanowiska.

<sup>20</sup> J. Reguński, *Samorząd w III Rzeczypospolitej*, s. 130.

<sup>21</sup> E. Sochacka, T. Kraśko, *Rzeczpospolita demokracji lokalnej*, Warszawa 1996, s. 52.

<sup>22</sup> Urząd Rady Ministrów, Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1-2.

<sup>23</sup> J. Emilewicz, A. Wołek, op. cit., s. 36.



Projekt przewidywał utworzenie 293 powiatów i 45 miast wydzielonych<sup>24</sup>. Reformy tej nie udało się zrealizować, mimo że rząd Hanny Suchockiej przyjął w sierpniu 1993 roku wszystkie niezbędne ustawy i przekazał je do parlamentu. Jej praktyczne wdrożenie przerwał upadek rządu premier Hanny Suchockiej i w następstwie tego wydarzenia rozwiązanie parlamentu.

Nowe rozdanie polityczne i wybór Waldemara Pawlaka na premiera rządu lewicowo-ludowego (koalicja SLD-PSL) zahamowały prace w parlamencie i rządzie nad reformą samorządową. Premier Waldemar Pawlak w wygłoszonym 8 listopada 1993 roku przemówieniu programowym wprawdzie odnosił się kilkakrotnie do problematyki samorządu terytorialnego, jednak nie obiecywał radykalnych reform. Proponował samorządom gminnym, które „są już gotowe”, przejmowanie opieki nad szkołami znajdującymi się na ich terytorium. Z niechęcią ten rząd odnosił się do zaawansowanych prac koncepcyjnych nad wprowadzeniem powiatów. Uznał, że reforma ta nie jest w sposób wystarczający przygotowana i dlatego nie będzie zgody Rady Ministrów na wprowadzenie samorządowego powiatu<sup>25</sup>. Ówczesny szef Urzędu Rady Ministrów Michał Strąk, nie kryjąc niechętnego stosunku do dalszych reform decentralizujących władzę, podał do publicznej wiadomości, że nie ma potrzeby tworzenia nowych elit politycznych na szczeblach powiatów i oświadczył, że „przygotowane przez poprzedni rząd [Hanny Suchockiej – przypis S.K.] materiały mają znaczenie wyłącznie historyczne”<sup>26</sup>.

Kolejny rząd, kierowany przez premiera Józefa Oleksego, nie podejmował działań w celu wprowadzenia reformy powiatowej, ponieważ premier wywodził się z tej samej koalicji rządowej co Waldemar Pawlak. Podjęto tylko, za sprawą szefa Urzędu Rady Ministrów Marka Borowskiego, ograniczone prace nad sondowaniem kosztów wprowadzenia w Polsce samorządowych powiatów. Rozpoczęte badania pilotażowe wykazały, że wprowadzenie powiatów nie będzie kosztowne dla państwa, jednak wobec oporu koalicyjnej partii Polskiego Stronnictwa Ludowego zaniechano dalszych prac nad tym zagadnieniem<sup>27</sup>. Na wprowadzenie samorządowych powiatów nie zdecydował się również rząd kierowany przez premiera Włodzimierza Cimoszewicza. Premier 14 lutego 1996 roku mówił: „nie ulega dla mnie też wątpliwości, że musimy stworzyć lepsze mechanizmy faktycznej decentralizacji władzy państwowej i rozwoju samorządności”. Będąc

<sup>24</sup> J. Hryniewicz, *Powiaty i regiony w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8, s. 87.

<sup>25</sup> Prof. Michał Kulesza zarzuca koalicji SLD-PSL (lata 1994-1997), że zablokowała wprowadzenie przygotowanej przez rząd Hanny Suchockiej reformy powiatowej, opóźniając o cztery lata jej wdrożenie tylko po to, aby do końca wykorzystać możliwości płynące z osadzenia w scentralizowanym aparacie państwowym”. Por.: M. Kulesza, *Państwo i społeczeństwo. Polska u progu XXI wieku*, [w:] M. Libicki (red.), *Cywilizacja u progu trzeciego tysiąclecia. Konstatacje i przestrogi*, Poznań 2003, s. 49.

<sup>26</sup> J. Emilewicz, A. Wołek, op. cit., s. 40.

<sup>27</sup> J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej*, s. 163.



zakładnikiem koalicjanta, PSL, nie podjął dalszych prac nad wprowadzeniem w Polsce powiatów. Znamienna jest w tym wypadku wypowiedź Adama Struzika, który latem 1997 roku oświadczył: „Polskie Stronnictwo Ludowe jest przeciwne tworzeniu powiatów. Uważamy je za zbędne, biurokratyczne twory. Ich powstanie pociągnęłoby za sobą wzrost kosztów, biurokracji. Te struktury służyłyby jedynie decentralizacji kłopotów budżetowych państwa. Same zaś zostałyby obciążone wszelkimi problemami społecznymi bez możliwości ich rozwiązywania”<sup>28</sup>.

O wolniejsze tempo reform administracji samorządowej i w związku z tym o odłożenie utworzenia powiatów o charakterze samorządowym do czasu przyjęcia przez polski parlament stosowanych zapisów w Konstytucji RP apelował w 1997 roku prof. Andrzej Stasiak, pełniący funkcję przewodniczącego Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej PAN. Profesor był utwierdzony w przekonaniu i tego nie krył, że „strukturę organizacji państwa polskiego powinna określić konstytucja. Nie ma możliwości wprowadzenia bocznymi drzwiami tak podstawowych rozwiązań jak np. powiat samorządowy”<sup>29</sup>.

Zaniechanie przez rządzące w latach 1993-1997 stronnictwa polityczne reform decentralizujących państwo nie wpłynęło na wstrzymanie dyskusji akademickich na ten temat. W ich efekcie udało się przekonać do konieczności przeprowadzenia tych reform środowiska polityczne określające siebie jako prawicowe. Zwolennikiem dokończenia reform samorządowych stała się Akcja Wyborcza Solidarność, która w 1997 roku wygrała kolejne wybory parlamentarne. Desygnowała ona na premiera prof. Jerzego Buzka. Przemówienie programowe premier Jerzy Buzek wygłosił 10 listopada 1997 roku. Zadeklarował w nim, że „szliśmy po władzę, aby oddać ją ludziom” oraz że „reformy samorządowa i towarzysząca jej naprawa finansów publicznych (...) stworzą fundament dla skutecznej realizacji reformy systemu edukacji, służby zdrowia, pomocy społecznej i systemu emerytalno-rentowego”.

Ciążar opracowania założeń dalszych reform samorządowych w Polsce i przekonania do potrzeby ich wdrożenia sejmu i rządu wziął na siebie prof. Michał Kulesza. Objął on ponownie stanowisko Pełnomocnika Rządu do spraw Reform Ustrojowych Państwa<sup>30</sup>. Profesor zakładał, że „mają powstać powiaty racjonalne,

<sup>28</sup> Cyt. za: K. Koc, *Dyskusje i spory o celowość i zasady tworzenia powiatów*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, Toruń 2009, s. 192.

<sup>29</sup> K. Koc, op. cit., s. 199.

<sup>30</sup> J. Emilewicz, A. Wołek, op. cit., s. 58. Prof. Michał Kulesza wspominał, że: „Moim celem było przeprowadzenie reformy nawet przy istotnych stratach na jakości. Takiego rodzaju przedsięwzięcie, jak wielka reforma ustrojowa, wymaga operacji cesarskiej, nie-demokratycznej, bo demokracja nie lubi wielkich reform strukturalnych, które ze swej natury uderzają w interesy całego świata spraw, ludzi, pieniędzy. (...) Jednym słowem, mógł tu przychodzić ktokolwiek i dowodzić, że czegoś nie dopilnowaliśmy i pewnie miałby rację, tylko nie było komu tego dopilnować w czasie nam danym, ponieważ mieliśmy wszystkiego 180 dni”.

o określonej infrastrukturze, liczbie gmin i mieszkańców (nie mniej niż 50 tys. osób). Tylko takie powiaty mają szansę utrzymać się z pieniędzy podatników (...). Mały powiat to także drastyczny wzrost kosztów administrowania na jednego mieszkańca i w związku z tym większa jego zależność od centrum. Istnieją zatem granice absurdu, poniżej 50 tys. mieszkańców ta granica jest wyraźnie przekroczona<sup>31</sup>.

Stan ówczesnej świadomości społeczeństwa polskiego na temat tego, czy powiat jest potrzebny, oddają badania opinii publicznej przeprowadzane przez CBOS w latach 1994, 1995 i 1998.

Tabela 1. Badanie opinii społecznej wykonane przez CBOS na temat: Czy powiaty są potrzebne (lata 1995-1998, dane w odsetkach)

Czy utworzenie powiatów jest potrzebne	Data badania		
	czerwiec 1994	październik 1995	styczeń 1998
Zdecydowanie potrzebne	9	13	10
Raczej potrzebne	25	23	32
Raczej niepotrzebne	24	26	23
Zdecydowanie niepotrzebne	19	17	24
Trudno powiedzieć	21	22	12

Źródło: [www.zobacz.info/czy-powiaty-sa-potrzebne/](http://www.zobacz.info/czy-powiaty-sa-potrzebne/) [dostęp: 02.09.2013].

Badanie wykazało, że wprawdzie w latach 1994-1998 wzrosła liczba zwolenników przywrócenia w Polsce powiatów, jednak ten wzrost nie był znaczący. Zauważyć przy tym należy, że u progu drugiego etapu reformy samorządowej, w 1998 roku, odsetek zwolenników przywrócenia powiatów (zdecydowanie potrzebne, raczej potrzebne), wynoszący 41%, był mniejszy o 6 punktów od odsetka przeciwników ich wprowadzenia (raczej niepotrzebne, zdecydowanie niepotrzebne). Obejmował on 47% osób. Zmiany poglądów respondentów, w stosunku do lat wcześniejszych, dokonały się kosztem zmniejszenia się liczby osób niezdecydowanych. Podkreślić przy tym należy, że w badanym przez CBOS okresie 1994-1998 liczba przeciwników utworzenia powiatów w Polsce wzrosła z 43% w 1994 do wspomnianych 47% w 1998 roku. Przeciwnicy powiatów w lutym 1998 roku odpowiadali dla CBOS, że reforma powiatowa spowoduje nadmierny wzrost biurokracji, zwolennicy przywrócenia powiatów widzieli w nich szansę na usprawnienie administracji i podniesienie jej efektywności. Grupa respondentów będąca zwolennikami powiatów wskazywała również, że powiaty dadzą możliwość zwiększenia wpływu

<sup>31</sup> Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, on-line: [www.mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/2012/Ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf](http://www.mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/2012/Ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf) [dostęp: 6.09.2013].



prostego człowieka na władzę<sup>32</sup>. Reasumując, podkreślić należy, że na starcie reformy powiatowej nie cieszyły się one sympatią społeczeństwa polskiego. Być może u genezy tego stanu świadomości społecznej leżał fakt, że będące w powszechnym użyciu pojęcia: „Polska powiatowa”, „powiatowe poglądy”, „jesteś z powiatu”, kojarzyły się Polakom z zaściankiem, zacofaniem, daleką prowincją. Może chciano tego uniknąć.

### 3. Powiat – stan aktualny

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>33</sup> w artykule 1 stanowi, że „Mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową”, a w artykule 2, że „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Jak zauważa J. Laskowska<sup>34</sup>: „podstawą ich wykonywania jest posiadanie własnego mienia, finansów i administracji. Fundamentalnym zadaniem stojącym przed organami samorządowymi jest efektywne zarządzanie szerokim zakresem zadań publicznych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty”. Powiat<sup>35</sup> otrzymał osobowość prawną, jego samodzielność podlega ochronie sądowej, a o jego ustroju stanowi statut. Zadania własne powiatu zostały określone w sposób enumeratywny. Ustawodawca stanowi, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Organem stanowiącym i kontrolnym w powiecie jest wybierana na cztery lata w wyborach bezpośrednich rada powiatu. Organem wykonawczym jest zarząd powiatu, którego przewodniczącym jest starosta. Zarząd powiatu wybierany jest przez radę powiatu.

Z dniem 1 stycznia 1999 roku utworzono w Polsce 308 powiatów ziemskich i 65 powiatów grodzkich<sup>36</sup>. W praktyce ta liczba okazała się zbyt mała w stosunku do ambicji lokalnych środowisk. Sięgały one często do tradycji podziałów admi-

<sup>32</sup> M. Pawłowski, *A na co nam powiaty?*, on-line: [www.witrynawiejska.pl/strona.php?p=1891&c=5468](http://www.witrynawiejska.pl/strona.php?p=1891&c=5468) [dostęp: 5.09.2013].

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst jedn.: DzU 2001, nr 142, poz. 1592.

<sup>34</sup> J. Laskowska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie publicznego transportu zbiorowego*, [w:] Z. Bukowski, S. Kamosiński (red.), *Przeszłość i teraźniejszość samorządu terytorialnego w Europie Środkowej*, Bydgoszcz 2013, s. 258.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa stanowiła, że z dniem 1 stycznia 1999 roku wprowadza się zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa na gminy, powiaty i województwa.

<sup>36</sup> Rozmiar ówczesnej reformy i jej skalę przedstawił prof. Jerzy Regulski, podając, że w 1998 roku „zlikwidowano 49 urzędów wojewódzkich, 287 urzędów rejonów administracyjnych, a utworzono 16 urzędów administracji rządowej w nowych województwach, 16 urzędów samorządowej administracji wojewódzkiej, 308 urzędów administracji powiatowej, rozbudowano 64 urzędy miast, które przejęły kompetencje powiatów”. Por.: J. Regulski, *Samorządna Polska*, s. 39.

nistracyjnych z przeszłości, przywołując przy tym chętnie argumenty pokazujące świetność danych ośrodków w połowie XIX wieku. Miasta pozbawione stolicy powiatów zawiązały Stowarzyszenie Miast Walczących o Powiat. Optowało ono za zwiększeniem liczby powiatów. W następstwie tych faktów, w 2002 roku przeprowadzono korektę mapy powiatów. Ich liczbę powiększono do 314 powiatów ziemskich (nowo powstałe powiaty to: wschowski, brzeziński, leski, sztumski, gołdapski, węgorzewski, łobeski) i 68 miast na prawach powiatu (miast grodzkich). Warszawa przestała być powiatem ziemskim w roku 2002.

Część powstałych w Polsce po 2002 roku powiatów odbiegała od wyznaczonych przez prof. Michała Kuleszę kryteriów liczby mieszkańców i znajdujących się na ich terenie instytucji<sup>37</sup>. W konsekwencji w 2010 roku w Polsce było aż 67 powiatów ziemskich, które nie spełniały podstawowego kryterium przyjętego przez reformatorów, a zakładającego, że liczba mieszkańców powiatu powinna przekraczać 50 tys. mieszkańców. W 1999 roku, a więc u progu reformy powiatowej, było tych powiatów 50.

Tabela 2. Wielkość powiatów w Polsce według liczby ludności w 2011 roku

Wielkość powiatu wg liczby mieszkańców	Liczba	
	powiatów (ziemskie i grodzkie razem)	powiatów ziemskich
Do 50 tys.	72	67
Od 50 tys. do 100 tys.	188	166
Ponad 100 tys.	119	81

Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, on-line: [www.mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/2012/Ocena-sytuacji-samorzadów-lokalnych.pdf](http://www.mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/2012/Ocena-sytuacji-samorzadów-lokalnych.pdf) [dostęp: 6.09.2013].

Profesor Jerzy Regulski przyznaje, gdy mowa o liczbie powiatów, że „jest to stonkowo duża liczba. Z punktu widzenia sprawności zarządzania państwem, powiatów mogłoby być znacznie mniej. Mogłyby być większe. Ale byłoby to sprzeczne z wolą ludzi i z tradycjami lokalnymi”<sup>38</sup>. Profesor zwraca uwagę, że „gdyby brać pod uwagę wyłącznie kryterium sprawności, to [powiaty – przypis S.K.] powinny być większe i powinno ich być 150-200. Jeśli uwzględnić kryteria społeczne, to powinno ich być około 300”. Profesor Jerzy Regulski wskazuje na klucz, jakim się kierowano, wytyczając linie graniczne między powiatami – były nim więzi lokalne, wola społeczności lokalnych. Efektywność zarządzania

<sup>37</sup> Zasada, że powiat ziemski może powstać wówczas, gdy będzie składał się z co najmniej 5 gmin, miasto powiatowe będzie liczyć co najmniej 10 tys. mieszkańców, a w powiecie będzie co najmniej 50 tys. mieszkańców, nie była przestrzegana.

<sup>38</sup> J. Regulski, *Samorządna Polska*, s. 155.



znajdowała się na drugim miejscu: „uważam, że trzeba szanować opinię społeczną, nawet jeśli realizacja wynikających z niej postulatów spowoduje mniejszą efektywność administracyjną”<sup>39</sup>.

Pogląd ten, z punktu widzenia sprawnego kierowania i zarządzania państwem i społecznościami lokalnymi, wydaje się kontrowersyjny. Samorząd gminny i powiatowy utworzono przecież po to, aby kompleksowo zaspokajał potrzeby społeczności lokalnych. A te, w miarę postępu cywilizacyjnego i rozwoju wiedzy, zmieniają się. Co istotne, rosną także koszty ich zaspokojenia. Wola społeczności lokalnych w tym wypadku nie jest najlepszym kryterium wyboru. Wątpliwości co do liczby utworzonych powiatów wyraziła już w 2000 roku w dokumencie „Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa” Rada Ministrów, stwierdzając: „Za najpoważniejszą niedoskonałość obowiązującego od 1.02.1999 roku podziału należy uznać utworzenie znaczącej liczby powiatów pozbawionych większego ośrodka miejskiego i równocześnie posiadających w większości znacząco mniejszy potencjał instytucjonalny i funkcjonalny”<sup>40</sup>. W tym czasie Rada Ministrów zaproponowała łączenie się w jedną jednostkę powiatów grodzkich z ziemskimi. Nie przyjęto tej propozycji do praktycznej realizacji.

O tym, że w Polsce powstała zbyt duża liczba powiatów, świadczyły również porównania naszego kraju z innymi państwami europejskimi, w których funkcjonował drugi szczebel/poziom administracji samorządowej.

Tabela 3. Drugi szczebel/poziom samorządu (administracji terytorialnej) w wybranych państwach Europy i w Polsce w roku 2000

Kraj	Liczba jednostek	Średnia liczba ludności w tys.
Belgia	43	248,0
Francja	100	580,0
Hiszpania	52	752,0
Niemcy	328	255,0
Wielka Brytania	65	900,0
Włochy	95	605,0
Polska	373	106,0

Źródło: J. Osiński, *Powiat a procesy konsolidacji jednostek samorządu w państwach Unii Europejskiej*, [w:], B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Samorząd ponadgminny w Polsce: tradycja – odrodzenie – doświadczenia*, Poznań 2004, s. 73.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 156.

<sup>40</sup> Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, on-line: [www.mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/2012/Ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf](http://www.mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/2012/Ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf) [dostęp: 6.09.2013].

Powiat w Polsce, na tle wybranych przykładów zaczerpniętych z państw europejskich, w których utworzono drugi szczebel/poziom samorządu terytorialnego, jest najmniejszą strukturą, jeśli za kryterium różnicujące przyjmiemy liczbę ludności. Tymczasem obserwacje uczonych dowodzą, że mieszkańcy powiatu to ogromny potencjał kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, który jest istotny dla zapewnienia trwałego rozwoju lokalnego. Zapewne niedobór kapitału społecznego i kapitału ludzkiego z powodu małej liczby mieszkańców w powiatach jest jedną z przyczyn ich słabości i krytyki, która na nie spada ze strony polityków, środowisk akademickich i społeczeństwa. Na skutek niekorzystnych zmian demograficznych dotyczących Polskę tendencja do wyludniania się, głównie najsłabszych powiatów ziemskich, dodatkowo pogarsza złe ekonomiczne położenie tych jednostek samorządowych. Wzrasta natomiast, głównie na skutek migracji, liczba ludności w powiatach największych. Według danych zebranych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, w latach 2008-2011, w powiatach do 50 tys. mieszkańców i powiatach o liczbie ludności wyznaczonych granicami od 50 tys. do 100 tys. następował odpływ ludności. Dodatkowo saldo migracji notowano wyłącznie w powiatach powyżej 100 tys. mieszkańców. Wyznaczona średnia migracji za lata 2008-2011 dla powiatów do 50 tys. mieszkańców wynosiła -407 osób (minus 407), dla powiatów w przedziale od 50 tys. do 100 tys. mieszkańców -291 (minus 291), a dla powiatów powyżej 100 tys. mieszkańców +517 (plus 517).

Tabela 4. Największe i najmniejsze pod względem liczby ludności powiaty ziemskie w Polsce 2002-2011

Powiat ziemski	Liczba ludności w roku			
	2002	2005	2011	powiat poznański w 2011 r.=100
Powiaty najmniejsze				
Sejneński	21 699	21 452	21 039	6,23
Bieszczadzki	22 341	22 262	22 396	6,63
Węgorzewski	23 928	23 734	23 736	7,02
Leski	26 598	26 643	26 950	7,98
Gołdapski	27 181	27 055	27 536	8,15
Brzeziński	30 787	30 601	30 940	9,16
Łosicki	33 417	32 856	32 581	9,64
Białobrzeski	33 752	33 555	33 843	10,02
Nidzicki	34 163	33 977	34 271	10,14
Olecki	34 376	34 224	35 038	10,37



cd. tabeli 4

Powiaty największe				
Cieszyński	169 366	170 910	176 587	52,26
Wałbrzyski	–	185 399	178 776	52,91
Nowotarski	179 350	181 587	188 602	55,81
Tarnowski	182 823	193 399	198 276	58,68
Wejherowski	174 394	180 691	201 630	59,67
Nowosądecki	193 540	198 376	208 715	61,77
Kielecki	195 529	198 376	206 261	61,04
Wołomiński	–	201 222	222 492	65,85
Krakowski	239 344	244 283	261 857	77,50
Poznański	269 380	288 012	337 883	100,00

Źródło: zestawienie na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych

Największym powiatem ziemskim w Polsce był w 2011 roku powiat poznański, najmniejszym powiat sejneński. Liczba ludności powiatu sejneńskiego w stosunku do liczby ludności powiatu poznańskiego wyrażała się stosunkiem: 6,23:100. Odnotować należy, że małe powiaty z liczbą mieszkańców do 50 tys. wielkością odpowiadają niekiedy dużej gminie.

O kondycji ekonomicznej polskich powiatów świadczy między innymi zatrudnienie ich mieszkańców w trzech podstawowych sektorach gospodarki: rolnictwie, przemyśle i usługach. Liczba osób zatrudnionych we wskazanych sektorach gospodarki wskazuje profil gospodarczy tego obszaru, a ten decyduje w dużej mierze o zamożności mieszkańców, potrzebach lokalnych i kosztach obsługi administracyjnej.

Tabela 5. Zatrudnienie w rolnictwie, przemyśle i usługach w 2008 roku w najmniejszych i największych powiatach ziemskich w Polsce

Powiat ziemski	Zatrudnienie w sektorach						Razem
	rolnictwo		przemysł		usługi		
	zatrudnieni	odsetki	zatrudnieni	odsetki	zatrudnieni	odsetki	
Powiaty najmniejsze							
Sejneński	4257	69,7	106	1,7	1742	28,5	6105
Bieszczadzki	1155	26,5	962	22,1	2234	51,3	4351
Węgorzewski	1937	43,7	470	10,6	2030	45,6	4437

cd. tabeli 5

Leski	1441	28,6	961	19,1	2637	52,3	5039
Gołdapski	1737	32,5	1504	28,1	2107	39,4	5348
Brzeziński	3738	46,7	1611	20,1	2653	33,2	8002
Łosicki	7516	68,2	1102	10,0	2398	21,8	11 016
Białobrzegi	6524	69,4	908	9,7	1971	20,9	9403
Nidzicki	1912	27,4	2399	34,3	2677	38,3	6988
Olecki	2689	32,3	2650	31,9	2974	35,8	8313
Powiaty największe							
Cieszyński	4492	11,2	13 781	34,3	21 892	54,5	40 165
Wałbrzyski	1376	3,4	17 722	43,5	21 640	53,1	40 738
Nowotarski	16 638	42,9	6809	17,6	15 339	39,5	38 786
Tarnowski	20 649	53,5	7176	18,6	10 776	27,9	38 601
Wejherowski	4830	15,4	9799	31,2	16 809	53,5	31 438
Kielecki	24 200	56,2	7579	17,6	11 292	26,2	43 071
Nowosądecki	15 378	42,6	7243	20,1	13 445	37,3	36 066
Wołomiński	6581	16,5	14 106	35,3	19 250	48,2	39 937
Krakowski	19 010	35,4	15 057	28,0	19 686	36,6	53 753
Poznański	9174	9,5	42 862	44,2	44 984	46,4	97 020

Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zwraca uwagę na następującą prawidłowość: im mniejszy powiat, tym wyższa jest w nim średnia stopa bezrobocia. W roku 2011 w powiatach o liczbie ludności do 50 tys. mieszkańców stopa bezrobocia wynosiła średnio 11,2%, w powiatach od 50 do 100 tys. mieszkańców wynosiła ona 9,3%, a w największych powiatach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców średni poziom stopy bezrobocia wynosił 7,5%.

Zdaniem wielu ekspertów i praktyków, głównie działaczy samorządowych, małe powiaty powinny zniknąć i łączyć się z większymi. Przemawia za tym także fakt, że obliczone średnie wydatki *per capita* w powiatach zamieszkałych przez ludność powyżej 100 tys. mieszkańców były o 20% mniejsze niż w najmniejszych jednostkach. Różnica jest znacząca, co należy obiektywnie przyznać. Zatem, jak stwierdzają autorzy raportu pt. „Ocena sytuacji samorządów lokalnych”: „im mniejszy powiat, tym wyższy udział wydatków na administrację”<sup>41</sup>. Średnio w powiatach

<sup>41</sup> Ibidem.



o liczbie mieszkańców do 40 tys. koszt utrzymania administracji w powiecie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wynosił 109 zł, a w powiatach w przedziale liczby ludności od 40 do 50 tys. kształtował się na poziomie 104 zł. Natomiast w powiatach dużych, o liczbie ludności od 80 tys. do 100 tys., wynosił w przeliczeniu na jednego mieszkańca 91 zł, w powiatach liczących od 100 tys. do 130 tys. mieszkańców 83 zł, a w powiatach powyżej 130 tys. mieszkańców 81 zł<sup>42</sup>.

Tabela 6. Średnie wydatki *per capita* w latach 2004-2010 w powiatach w zależności od liczby ludności w Polsce (w zł)

Wielkość powiatu	Średnie wydatki <i>per capita</i> w roku (w zł)			
	2004	2006	2008	2010
Do 50 tys.	590	730	830	1078
Od 50 do 100 tys.	514	636	724	978
Powyżej 100 tys.	448	570	684	876

Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, on-line: [www.mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/2012/Ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf](http://www.mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/2012/Ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf) [dostęp: 6.09.2013]

Krytyka, która obecnie dotyka powiaty ze strony środowisk akademickich, dziennikarzy, działaczy samorządów lokalnych oraz ich mieszkańców, wynika z faktu, że powiaty nie zaspokajają wielu, często nawet podstawowych, potrzeb. Szczególnie wrażliwy jest np. problem stanu dróg. W 2013 roku starosta średzki, powiatu położonego w województwie dolnośląskim, zwrócił uwagę na to, że w 2013 roku dysponuje w budżecie kwotą na wyremontowanie zaledwie 7 km dróg powiatowych, a jest ich w powiecie 370 km. W dobrym stanie znajduje się zaledwie 70 km dróg. Ta sytuacja niewątpliwie frustruje zarządzających tymi jednostkami<sup>43</sup>.

Starosta powiatu sejneńskiego Piotr Marian Luto, najmniejszego w kraju powiatu pod względem liczby ludności, wskazał na następujące, jego zdaniem, słabości powiatu: „Finansowanie małych powiatów ziemskich, takich jak nasz, jest fatalne. To jest problem podstawowy. Prawda jest taka, że znaczną część subwencji drogowej przeznaczamy na utrzymanie powiatu. Jako starostowie jesteśmy w tej chwili tylko administratorami i to w dziedzinach, które nie dają dochodu – służba zdrowia, bezpieczeństwo, pomoc bezrobotnym. Powiem więcej – nie tylko

<sup>42</sup> A. Zwoliński, D. Słomski (współpraca), *Ogromny koszt reformy Jerzego Buzka. Zadłużone na 10 mld zł powiaty do likwidacji?*, on-line: [www.money.pl?gospodarka/wiadomosci/artykul/ogromny;koszt;reformy;jerzego;buzka](http://www.money.pl?gospodarka/wiadomosci/artykul/ogromny;koszt;reformy;jerzego;buzka) [dostęp 05.09.2013].

<sup>43</sup> M. Moneta, *Po co nam powiaty? Trzeba je zlikwidować?*, on-line: [www.gazetawroclawska.pl/artykul/777959,po-co-nam-powiaty-trzeba-je-zlikwidowac,id,t.html](http://www.gazetawroclawska.pl/artykul/777959,po-co-nam-powiaty-trzeba-je-zlikwidowac,id,t.html) [dostęp: 6.09.2013].

nie dają dochodu, ale musimy na nie dużo wydawać. (...). Sądzę, że kompetencje powiatów to zbiór nieskoordynowanych zadań przekazanych z województw i gmin”<sup>44</sup>.

Omówiona sytuacja demograficzna i ekonomiczna powiatów ziemskich, szczególnie tych o najmniejszej liczbie mieszkańców, a więc zarazem najslabszych, wywołuje dyskusję na temat sensu istnienia powiatów w Polsce i zarazem sensu przeprowadzenia w 1999 roku reformy przywracającej powiaty. Znaczący w tej dyskusji jest głos Rudolfa Borusiewicza, sekretarza generalnego Związku Powiatów Polskich, który w 2013 roku stwierdził, że: „Trudno nakazywać powiatom, które mają po 20, 30 czy 40 tysięcy mieszkańców, by na siłę łączyły się z sąsiadami. Te podziały istnieją od setek lat. (...) Pamiętajmy, że jeżeli lokalność znajdujemy w gminach, to obywatelskość w powiatach. To na tym szczeblu decyduje się i zarządza dziedzinami, które mają bezpośredni wpływ na Polaków, jak szpitale, szkoły, transport. Jest naturalnym, pośrednim stopniem między władzami państwowymi i samorządem regionalnym, a tym poziomem podstawowym – gminami”<sup>45</sup>. W podobnym duchu, w 2009 roku, wypowiadał się Jan Grabkowski, ówczesny starosta największego pod względem liczby ludności powiatu ziemskiego w Polsce, powiatu poznańskiego: „Opowiadam się nie tyle za kasacją, co za łączeniem powiatów. Tyle, że dzisiaj jest to bardzo trudno zrobić. Mamy ponad 300 powiatów, a lepiej by było, gdyby istniało ich 200 – takich silnych jak powiat poznański. (...) zastanawiam się, jak dają sobie w ogóle radę. Dla mnie trudne byłoby zarządzanie powiatem, który ma pieniądze tylko dla nauczycieli i urzędników, a na utrzymanie dróg i inne inwestycje niewielkie środki”<sup>46</sup>. Inny praktyk, starosta łomżyński Wojciech Kubrak, w październiku 2001 roku stwierdził: „dobrze oceniam reformę powiatową, mimo że wydzielenie powiatów ziemskich i grodzkich nie było najlepszym pomysłem. Przez to jest wiele komplikacji, a samorząd jest rozbity i słabszy. Tak jest w naszej sytuacji – jest powiat ziemski łomżyński i powiat grodzki, czyli miasto Łomża. Co prawda w wielu kwestiach współpraca moja i prezydenta miasta układa się bardzo dobrze, ale nie wszędzie tak jest”<sup>47</sup>.

Problemy z efektywnym funkcjonowaniem powiatów wskazują władarze gmin. Wójt dolnośląskiej gminy Żurawina Janusz Żukowski postulował w 2013 roku: „Powiaty w obecnym kształcie nie mają sensu. Lepiej je zlikwidować, a subwencje, które tam trafiają, przekazać gminom. Te poradziłyby sobie z zarządzaniem i finansowaniem inwestycji lepiej niż obecne powiaty”<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Cyt. za: M. Pawłowski, op. cit.

<sup>45</sup> A. Zwoliński, D. Słomski, op. cit.

<sup>46</sup> *Po co powiat*, on-line: [www.poznan.gazeta.pl/poznan/1,36001,6027110.html](http://www.poznan.gazeta.pl/poznan/1,36001,6027110.html) [dostęp: 6.09.2013].

<sup>47</sup> Cyt. za: M. Pawłowski, op. cit.

<sup>48</sup> M. Moneta, op. cit.



Konsternację, przede wszystkim organów władzy powiatów ziemskich, wywołała decyzja ministra Jarosława Gowina, który w 2012 roku podpisał rozporządzenie o likwidacji 79 sądów rejonowych. Stały się one oddziałami zamiejscowymi innych sądów rejonowych. Sprawa dotyczyła tych sądów, w których liczba sędziów nie przekraczała 10. W miastach powiatowych, w których przekształcono sąd rejonowy w oddział zamiejscowy innego sądu rejonowego, pojawiła się obawa, że wraz ze stopniową likwidacją instytucji publicznych likwidacji ulegnie również powiat<sup>49</sup>. Protestowali przeciwko tej decyzji między innymi mieszkańcy Łęczycy, którzy swoje stanowisko wyrażali w następujący sposób: „nie będzie sądu, później nie będzie urzędu skarbowego, nie będzie ZUS-u i Łęczycy przestanie być powiatem”. Obawy o byt wielu powiatów podsyciło także przypomnienie wypowiedzi z 2010 roku ówczesnego ministra Jerzego Millera, który stwierdził w wywiadzie dla dziennika „Rzeczpospolita”: „Porusza się kwestię, czy powiaty w ogóle są potrzebne, a jeśli już, to czy powinno ich być aż tak dużo. Dzisiejsza cywilizacja pozwala kontaktować się wystarczająco łatwo, by odległość od urzędu nie przeszkadzała w codziennym życiu. Można się więc zastanawiać, czy brak tego bezpośredniego tworu między gminą a województwem, jakim jest powiat, byłby odczuwalny. W terenach zurbanizowanych pewnie nie. W terenach wiejskich może bardziej”<sup>50</sup>.

Dyskusje polityków, praktyków zatrudnionych w strukturach samorządów terytorialnych i środowisk akademickich na temat liczby powiatów i sensu ich dalszego istnienia, jak pokazują przytoczone przykłady, wywołują obawy lokalnych środowisk. U ich podłoża leży zwyczajny strach przed likwidacją powiatu i tym, że w konsekwencji dany ośrodek utraci jedną z ważnych funkcji miastotwórczych, jaką jest obecność urzędów administracji lokalnej. Utrata uzyskanego statusu przez małe miasto rodzić będzie opór lokalnych środowisk i prowadzić będzie do wybuchu lokalnych konfliktów. Przed powstaniem takiego stanu przestrzegali prof. Andrzej Piekara, który w 2005 roku zauważył, że utworzenie 314 powiatów ziemskich i 68 grodzkich i następnie ich likwidacja i dzięki temu działaniu dochodzenie do tzw. racjonalności, czyli mniejszej liczby powiatów (optymalnie 100-140), „może okazać się trudnym do rozwiązania problemem społecznym i administracyjnym. Odwrócenie dokonanych działań o rozległych i wielorakich skutkach społecznych i organizacyjnych stwarza kolejną dezorganizację, rodzi koszty społeczne i materialne, a nade wszystko jest konfliktogenne i dezorganizujące”<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> M. Janik, *Powiaty w Polsce: szanse i zagrożenia*, on-line: [www.magazyngmina.pl/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=28:powiaty-szansy-i-zagrozenia](http://www.magazyngmina.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=28:powiaty-szansy-i-zagrozenia) [dostęp: 6.09.2013].

<sup>50</sup> *Zostawić powiaty czy je likwidować*, Przegląd prasy/„Rzeczpospolita” 2010, on-line: [www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna](http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna) [dostęp: 5.09.2013].

<sup>51</sup> A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Warszawa 2005, s. 188.



#### 4. Powiat – propozycje reform zgłoszone w latach 2000-2013

Po raz pierwszy w 2000 roku po 365 dniach działalności powiatów ziemskich i grodzkich osoby odpowiedzialne za wdrożenie i monitorowanie reformy administracji publicznej przedstawiły pierwsze wnioski i uogólnienia. Zauważono, że część powiatów ziemskich, tzw. bez stolicy, czyli położonych przy powiecie grodzkim (tzw. dużym mieście), otrzymała „niepełnowartościową infrastrukturę instytucjonalną”. W konsekwencji dostęp do usług publicznych świadczonych przez powiat jest możliwy w powiecie grodzkim, a nie np. stolicy powiatu ziemskiego. „Takie uzależnienie funkcjonowania powiatu od miasta z niego wyłącznie każe tu właśnie – w konstrukcji powiatów ziemskich i powiatów grodzkich – dopatrywać się najbardziej wątpliwego elementu powiatowego podziału terytorialnego, wprowadzonego rozporządzeniem Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 roku”<sup>52</sup>. W powstałej sytuacji, już w zasadzie na starcie powiatów, pojawiło się pytanie, które aktualne jest w dzisiejszej dyskusji o powiatach: czy zasadne było utworzenie tak dużej liczby powiatów z siedzibą władz poza własnym terytorium (w mieście na prawach powiatu grodzkiego).

Zagorzałym przeciwnikiem powiatów w Polsce w ich kształcie z 1 stycznia 1999 roku jest prof. Witold Kieżun. W 2012 roku w bardzo zaangażowanej emocjonalnie publikacji *Patologia transformacji* krytykuje utworzenie w 1998 roku powiatów. Podnosi on to, że ustawowy zapis „Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin” interpretować należy w następujący sposób: „W ten sposób powstaje dziwoląg organizacyjny: dwie samorządowe jednostki na tym samym terenie i to w dodatku w identycznej sferze działania, które nie mają za sobą żadnych więzów organizacyjnych przewidzianych w ustawach”<sup>53</sup>. Zdaniem prof. W. Kieżuna współczesne powiaty są słabe, ponieważ „Konstrukcja powiatu niezwiązanego żadnymi więzami organizacyjnymi z gminami działającymi na ich terenie jako negatywna fikcja organizacyjna, sprzeczna jest z zasadą spójności megasystemu administracji publicznej w skali kraju. Oczywista konfliktogenność np. przy prawie powiatu do wydawania zarządzeń porządkowych i takiego samego uprawnienia dla gmin w stosunku do ich terenu”<sup>54</sup>. Gmina jako podstawowy szczebel samorządu terytorialnego jest, zdaniem Profesora, jednostką terytorialną najbardziej predestynowaną do kompleksowego zaspokojenia potrzeb jej mieszkańców. Ta, zgodnie z ustawą z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w razie braku możliwości wykonania samodzielnie określonych zadań o charakterze publicznym, może tworzyć związki międzygminne i tym samym

<sup>52</sup> W. Karliński, A. Nelicki, J. Płoskonka, op. cit., s. 51.

<sup>53</sup> W. Kieżun, op. cit., s. 308.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 327.



realizować zadania, które przerastają jej możliwości i, w domyśle, mogą mieć charakter ponadgminny. Profesor Witold Kieżun podkreślił: „Intencja ustawy o samorządzie gminnym jest jednoznaczna, nie wynika z niej potrzeba powołania dalszych jednostek organizacyjnych między gminą a województwem. Jednostką pośrednią jest właśnie związek gmin, autonomicznie, samorządnie powoływany oddolnie przez same gminy, posiadający osobowość prawną i wykonujący również zlecone zadania administracji państwowej”<sup>55</sup>. Artykuł 74 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym stanowiący: „Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych” interpretuje jako przyzwolenie ustawodawcy na tworzenie tzw. gmin wiodących. W tym znaczeniu gmina wiodąca to taka, która odgrywa wiodącą rolę, wykonując pewne czynności w imieniu innych gmin. Z koncepcją gminy wiodącej nie zgadzał się prof. Michał Kulesza, który twierdził, że w Polsce gmin wiodących nie ma i prof. Witold Kieżun wykazuje się w tym wypadku nadinterpretacją.

Zbliżone poglądy do prof. Witolda Kieżuna na temat zasadności istnienia powiatów w kształcie zastanym 1 stycznia 1999 roku zaprezentowali Stefan i Andrzej Bratkowscy. Autorzy wydanej w 2011 roku publikacji o charakterze publicystycznym *Gra o jutro 2* zwracają uwagę na to, że powiat powinien być dobrowolnym lub przymusowym związkiem gmin, pozostającym na utrzymaniu tych gmin. Krytykują rząd prof. Jerzego Buzka za to, że w toku reformy samorządowej przeprowadzonej w 1998 roku powołano dodatkową instytucję w formie powiatu z osobnymi organami stanowiącym i wykonawczym<sup>56</sup>. Uznają oni powiat w aktualnie obowiązującej formie ustrojowej za zbyt kosztowny, ponieważ „nie liczyło się, że powiat prowadzony na koszt składających go gmin, bez dublujących się władz sejmiku i starostwa, byłby nieporównanie tańszy...”. Zdaniem autorów *Gry o jutro 2* powiat powołano w zasadzie po to, aby gwarantował wyłącznie posady dla działaczy politycznych różnych szczebli partyjnej kariery i odmiennych partii politycznych. W ten sposób poruszono dodatkowy problem upolitycznienia organów władzy w samorządach. Zwrócono także uwagę, że „nie duże, lecz małe województwo – jak francuskie departamenty – jest poręczniejsze i dostępniejsze dla przeciętnego obywatela. Łatwiej dzięki mniejszej odległości, o kontakty, łatwiej buduje się poczucie, autentycznej, lokalnej wspólnoty”. Zaproponowano rozwiązanie innego problemu, który po reformie sądów powszechnych przeprowadzonej w 2012 roku wzbudza wiele emocji. Stefan i Andrzej Bratkowscy zwrócili uwagę, że „Przy dzisiejszej łatwości kontaktu internetowego

<sup>55</sup> Ibidem, s. 286.

<sup>56</sup> S. Bratkowski, A. Bratkowski, *Gra o jutro 2. Co warto zrobić teraz z myślą o wnukach*, Warszawa 2011, s. 64.



żadne argumenty nie przemawiają za tym, by sądy mieściły się w stolicach powiatów czy regionów”<sup>57</sup>.

Pojęcie demokracji może być definiowane i rozumiane rozmaicie. Dowodzi tego bardzo bogata literatura przedmiotu. Stefan i Andrzej Bratkowscy wprowadzają do tej dyskusji interesujący wątek, który ma bezpośrednie odniesienie do samorządności lokalnej: „Powyżej demokracji lokalnej, samorządu, w którym obywatele biorą bezpośredni udział, może działać tylko demokracja przedstawicielska. Jeżeli w demokratycznym trybie wybiera się jakieś władze powyżej samorządu gminnego, nie pozwalając mianować ich rządowi, to nie jest samorząd. To po prostu demokracja”<sup>58</sup>. Zatem, autentyczny samorząd może istnieć tylko na szczeblu lokalnym, najbliższym obywateli, a każde kolejne instytucje, które podają się za samorządowe, są wyłącznie instytucjami demokratycznymi, służącymi obywatelom.

Profesor Hubert Izdebski w dyskusji na temat celowości reformy powiatowej przeprowadzonej w roku 1998 zwraca uwagę na to, że nie dostrzeżono wówczas nowego zjawiska, którym jest metropolizacja. Profesor poddaje pod dyskusję pilną potrzebę „stworzenia szczególnych rozwiązań dla obszarów metropolitarnych w postaci wielkich aglomeracji miejskich, będących węzłami różnych sieci (transportowych, naukowych, gospodarczych itp.) i centrami rozwoju”<sup>59</sup>. Odwołuje się przy tym do międzynarodowych tendencji, które nakazują wręcz wyodrębnianie dużych aglomeracji miejskich i nadawanie im szczególnego ustroju, „którego jedną z cech jest spłaszczenie struktur, przy – w szczególności – braku jednostek szczebla powiatowego”<sup>60</sup>. Jego zdaniem powołanie powiatów metropolitarnych jest obecnie sprawą priorytetową. W skład powiatu metropolitarnego wchodzić powinny położone na jego obszarze miasta na prawach powiatu oraz inne gminy.

Profesor Jerzy Regulski, pomimo krytyki powiatów w ich kształcie z 1 stycznia 1999 roku, nadal w 2013 roku uważa, że powiaty są niezbędne. W związku z tym proponuje, aby zakończyć destrukcyjnie wpływające na działalność tej administracji samorządowej dyskusje i zachęca, aby skupić się na zreformowaniu

<sup>57</sup> Ibidem, s. 66.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 56.

<sup>59</sup> H. Izdebski, *O potrzebie wyodrębnienia obszarów metropolitarnych w strukturze władz publicznych*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, M. Popławski (red.), *Samorząd terytorialny na przełomie XX/XXI wieku*, Toruń 2010, s. 127.

<sup>60</sup> Ibidem, s. 126. Jako negatywny przykład prof. H. Izdebski wskazuje Warszawę, która stała się powiatem (była nim do 1 stycznia 2002 r.). Profesor zwraca uwagę, że w 2003 r. w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003, nr 80, poz. 361) sformowano legalną definicję obszaru metropolitarnego na użytek tej ustawy. Obszar metropolitarny to „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośrednio otoczenia, ustalonego w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”.



powiatu w ten sposób, aby powiązać instytucjonalnie powiaty i gminy. Celem tej reformy ma być harmonizacja działalności powiatu i gminy. Podstawowe pytanie, na które powinno się udzielić odpowiedzi, brzmi: „czy powiat ma być całkowicie niezależny od gminy, czy ma być z nią instytucjonalnie powiązany”<sup>61</sup>. Podobnie brzmiące pytanie postawił prof. Andrzej Piekara, zarzucając przy tym ustawodawcy, że gminy w powiatach ustawił „tyłem w stosunku do siebie, w najlepszym przypadku bokiem. To z powodów naukowych zasad organizacji administracji publicznej jest rozwiązaniem absurdalnym”<sup>62</sup>.

Profesor Jerzy Regulski stwierdza na bazie zebranych w okresie 15 lat obserwacji, że obecnie (w 2013 roku) powiat i gmina to dwie odrębne struktury samorządowe, a każda z tych struktur ma swoje własne jednostkowe interesy i to prowadzi do konkurencji między gminami w ramach powiatu. Jest to zasadniczy błąd. Profesor wyjaśnia: „Jednak tworząc powiaty jako całkowicie odrębne jednostki, nie stworzono niezbędnych więzi pomiędzy powiatami i gminami. Niewłaściwe było ustanowienie ustroju powiatu jako analogicznego do gminy. Powiat – tak jak i gmina – jest traktowany jako związek mieszkańców. A więc każdy mieszkaniec jest jednocześnie członkiem gminy i powiatu. Czy nie tworzy się tu konkurencja? Czy w równym stopniu możemy być członkami dwóch związków i w równym stopniu się z nimi identyfikować?”<sup>63</sup>. Jerzy Regulski proponuje, aby powiat był pomocniczy w stosunku do gminy, która nie ma możliwości realizowania wszystkich usług zaspokajających potrzeby jej mieszkańców. Jego zdaniem reforma istniejących powiatów powinna zmierzać w kierunku zbliżenia ich do gmin np. poprzez zmianę sposobu wyboru radnych powiatowych (przykładowo, aby rady powiatowe składały się z delegatów gminnych). Z tą koncepcją zgadza się Prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, który podpowiada: „kwestią techniczną jest natomiast, czy w skład rady powiatu ma wejść wójt, czy przewodniczący rady, czy też delegaci rady gminy. Należy też rozważyć, czy to wójt, burmistrz, prezydent powinien nominować radnych powiatowych, czy pozostawić to w kompetencjach radnych gminnych”<sup>64</sup>. Profesor Jerzy Regulski zaznacza, że bardzo złym pomysłem jest propozycja bezpośredniego wyboru starosty, bo to prowadzić będzie do nowych konfliktów i je dodatkowo pogłębi<sup>65</sup>. Odpowiadając prof. Witoldowi Kieżuniowi, prof. Jerzy Regulski wskazuje, że zastąpienie powiatów związkami gmin nie ma sensu, ponieważ dobrowolność przynależności do związków mogłaby spowodować nowe konflikty między gminami,

<sup>61</sup> *Konieczne związki*, on-line: [www.samorząd.pap.pl/palio/html.run?/](http://www.samorząd.pap.pl/palio/html.run?/) [dostęp: 5.09.2013].

<sup>62</sup> A. Piekara, op. cit., s. 199.

<sup>63</sup> J. Regulski, *Samorządna Polska*, s. 158.

<sup>64</sup> *Konieczne związki*, on-line: [www.samorząd.pap.pl/palio/html.run?/](http://www.samorząd.pap.pl/palio/html.run?/) [dostęp: 5.09.2013].

<sup>65</sup> *Ibidem*. W tym wypadku nastąpiła zmiana poglądów prof. J. Regulskiego, który w 2005 r. pisał: „Nie ma żadnego powodu, aby starosta – wzorem wójta – pochodził z wyborów powszechnych”, por.: J. Regulski, *Samorządna Polska*, s. 159.

a zwrócić należy przede wszystkim uwagę na to, że gminy są często niechętne tworzeniu związków. Pojawiłaby się więc konieczność wprowadzenia obligatoryjnych związków gmin i w konsekwencji „nieco inną drogą doszlibyśmy do powiatów”<sup>66</sup>.

Z opiniami prof. Jerzego Regulskiego na temat potrzeby reformowania powiatów, a nie ich likwidacji, zgadza się były premier prof. Jerzy Buzek, który w 2013 roku po 15 latach istnienia powiatów stwierdził, że „moje hasło to nie rewolucja, nie tworzenie nowego systemu samorządowego, tylko stopniowa ewolucja, a przede wszystkim modernizacja tego, co wymaga dzisiaj zmodernizowania”<sup>67</sup>.

## Konkluzje

Współczesne i te z lat 1990-1998 dyskusje na temat zasadności istnienia powiatów i ich ewentualnej reformy można, moim zdaniem, sprowadzić do kilku zasadniczych wątków dyskusji:

- 1) sporu o liczbę powiatów, czyli stawia się pytanie podstawowe o to, czy nie ma w Polsce zbyt wielu powiatów oraz co zrobić z powiatami grodzkimi. Pytanie to jest zasadne w odniesieniu do efektywności zarządzania lokalnego i rozwoju lokalnego;
- 2) sporu o pominięcie przemian cywilizacyjnych w trakcie reformy samorządowej. Pytanie, które się tu wylania, brzmi, gdzie jest miejsce dla obszarów metropolitarnych (powiatów metropolitarnych);
- 3) sporu o to, czy powiat jest częścią ustroju samorządowego, czy jest częścią funkcjonalną. Z tego sporu wynika pytanie, czy pozostawić powiaty, czy zastąpić je związkami gmin;
- 4) sporu o ustrój powiatu, czy jego organy mają być wybierane w sposób pośredni, czy bezpośredni i jakie to ma konsekwencje dla relacji powiat – gmina;
- 5) sporu o zakres zadań własnych powiatów. Pytanie brzmi: jakie zadania przypisać powiatowi, aby nie konkurował z gminą.

Spór o to, czy zasadne było powołanie powiatów w 1998 roku, nigdy się zapewne nie zakończy. Rzeczywistość wokół nas zmienia się bardzo dynamicznie i najważniejsze jest to, aby nadążały za tymi zmianami struktury administracji samorządowej i aby podążały one w kierunku efektywnego zaspokajania potrzeb osób mieszkających w Polsce lokalnej.

<sup>66</sup> J. Regulski, *Samorządna Polska*, s. 158.

<sup>67</sup> *Powiaty są potrzebne. Buzek broni reformy*, [www.news.money.pl/artykul/powiaty;sa;potrzebne;buzek;broni;reformy,48,0,1253424.html](http://www.news.money.pl/artykul/powiaty;sa;potrzebne;buzek;broni;reformy,48,0,1253424.html) [dostęp: 13.10.2013].



Summary

**Powiat – Polish administrative district. Ideas and controversies  
(1990-2013)**

Fifteen years have passed since so-called “second phase” of the local government reforms was implemented in Poland. However, a debate concerning legitimacy and range of those reforms has been conducted continually since 1990, both in academic circles, among the local government practitioners and politics. Within 1990-1998 that debate referred to justification for establishing Poviats, for their organization and objectives. After Poviats were established in 1998 the tide of discussion did not decrease, as the opponents and supporters of such administrative division gained empirical arguments.

The cognitive aim of this paper is a presentation of a few academic concepts and ideas, selected by the author, referring to establishing the Polish administrative districts – Poviats, and their organization. These concepts and ideas arose within 1990-1998. Moreover, the paper demonstrates the discussions conducted within 1991-1998 in the circles of the Council of Ministers and describes the proposals for reforms of Poviats that were presented after they appeared on 1.01.1999. The two main parts of the paper are divided by a paragraph presenting the selected statistical data concerning the Polish Poviats of 1999-2011. The purpose of that paragraph, according to the author’s intention, is to constitute a comment on the proposals and projects described herein. Such plan of the content enables the author to accomplish a practical aim of the paper that is the arrangement of a current state of knowledge on the debate on Poviats conducted in academic circles, among the local government practitioners and politics. Besides, the paper indirectly considers the problem of effectiveness of the Powiat local government units in Poland.

**Key words:** local government, Powiat, local government reform, concept for reforms of Poviats, Powiat governing bodies