

Powiatowy samorząd terytorialny w demokratycznym państwie prawnym

Jarosław Bubiło

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

*Omnes unum simus*¹
ks. Franciszek Olejniczak

Streszczenie: *Artykuł koncentruje się na roli instytucji powiatu w polskiej tradycji administracyjnej. Autor przedstawia historię powiatu jako jednostki podziału terytorialnego naszego kraju, szczególny nacisk kładąc na dzieje najnowszej reformy, kontrowersje, które budziła, oraz rozwiązania, jakie przyjęła. W szczególności autor stawia pytanie, czy samorząd powiatowy – wprowadzony przecież stosunkowo niedawno – okrzepł, a zwłaszcza, czy spełnił oczekiwania społeczności lokalnych. Artykuł traktuje także o czynnikach konsolidacji powiatu, integrującej funkcji historii i tradycji. Jednocześnie wskazuje aktualny stan konsolidacji, słabe strony powiatów, a ponadto istniejące, aczkolwiek wciąż niewykorzystane szanse.*

Z dziejów samorządu powiatowego w Polsce

Rys historyczny powiatu należy zacząć od zwrócenia uwagi na specjalnych rządców, którzy w imieniu władcy sprawowali pieczę nad jego majątkiem, zwanych starostami. Urząd ten pojawił się na ziemiach polskich za sprawą króla Wacława II, który pod koniec XIII w. odwzorował w tym zakresie doświadczenie czeskie. Siedzibą starosty była początkowo stolica ziemi, przy czym urząd starosty jako administratora terenu w ówczesnym rozumieniu nie powinien być utożsamiany z jednostką terytorialnej organizacji państwa określonej wielkości. Ówczesni starostowie posiadali dużą władzę administracyjno-sądową na danym obszarze, pilnowali wykonywania wyroków oraz sprawowali ogólny nadzór nad aparatem skarbowym. Choć był to urząd piastowany dożywotnio, starostowie byli swobodnie powoływani i odwoływani przez króla, natomiast z racji pełnionych funkcji często określano ich jako „ramię królewskie”. Z biegiem stuleci ewolucji ulegały także kompetencje starostów, którzy pomimo że byli urzędnikami królewskimi lokalnego zarządu, przejmowali coraz większe uprawnienia. Dopiero postanowieniami Sejmu Czteroletniego zniesiono urząd starosty, którego kompetencje przejęły cywilno-wojskowe komisje porządkowe jako organy o charakterze samorządowym.

Z kolei powiat jako struktura terytorialnej organizacji kraju ukształtował się w drugiej poł. XIV w. na bazie istniejących wcześniej kasztelanii². Nowy podział terytorialny, opierał się na ustroju sądowo-ziemskim. Jego podstawą była ziemia składająca się z dwóch, trzech powiatów sądowych tworzą-

¹ *Omnes unum simus* – wszyscy jesteśmy jednością. Hasło, którym kierował się społecznik ks. Franciszek Olejniczak (1877-1965).

² Sama nazwa „powiat” również ma starą metrykę, wyprowadza się ją bowiem od słowa „wiat” – mówić, a konkretnie od słowa „wiatać”, czyli wiecować, tj. od „dnia wietnego” czyli „wiecu” – zgromadzenia sądowego o z góry wyznaczonym terminie.

cych okręgi sądowe dla szlachty osiadłej, tzw. sądy ziemskie. Dla każdego z nich ustanowiono sąd książęcy złożony z sędziego i podsędków oraz lokalnych urzędników. Sądy te nie miały stałych siedzib, więc objeżdżały terytorium, zatrzymując się w znaczniejszych ośrodkach miejskich, które stały się stolicami powiatów. Stąd też wielkość ówczesnych powiatów wynikała przede wszystkim z możliwości komunikacyjnych (aby można było konno przejechać i wrócić w ciągu jednego dnia, co odpowiadało odległości około 30 km w jedną stronę). Ówczesne powiaty spełniały zatem odmienną funkcję niż powiaty współczesne, były bowiem administracjami, które powstały głównie w związku z organizacją sądów ziemskich. Natomiast powiat jako element współcześnie nam znanego samorządu terytorialnego ma znacznie krótszą historię, sięgającą czasów zaborów.

W każdym z zaborów można się doszukać jednostek stanowiących odpowiedniki powiatów. I tak pod panowaniem rosyjskim były to ujezdy, z kolei w zaborze pruskim funkcjonowały landy, natomiast Galicja początkowo dzieliła się na cyrkuły (okręgi), zaś w 1846 r. wprowadzono podział na powiaty (starostwa). W Księstwie Warszawskim funkcjonował system francuski, jednak mocą dekretu z 19 grudnia 1807 r. utrzymano wywodzący się z zaboru pruskiego podział na powiaty (francuskie dystrykty) w liczbie 60 (od 1809 r. ich liczba wzrosła do 100) [Izdebski 1997]. Administrowanie powiatem należało do podprefekta i kilkusobowego personelu kancelaryjnego. Natomiast samorządowy charakter władzy powiatowej podkreślały rady powiatowe, które rozstrzygały głównie kwestie podziału obciążeń podatkowych w powiecie.

W wolnej II Rzeczypospolitej (1918-1939) dla celów administracji ogólnej obszar państwa podzielono na 264 powiaty (w tym 23 grodzkie). Pomimo wielu różnic wynikających m.in. z przesłanek historycznej przynależności do państw zaborczych samorząd powiatowy po 1933 r. na terenie całego kraju miał jednolity charakter, będąc jednostką o charakterze mieszanym (rządowo-samorządowym). Organami tego samorządu były: rada powiatowa jako organ uchwałodawczy i kontrolny oraz wydział powiatowy i starosta jako organy wykonawcze [Szwed 2000]. Starosta jako organ administracji mianowany przez władze rządowe był jednocześnie przewodniczącym rady powiatu i wydziału powiatowego. W miastach na prawach powiatu oprócz prezydenta miasta wybieranego przez radę miejską funkcjonował organ administracji rządowej w osobie starosty grodzkiego. Starosta pełnił funkcję organu wykonawczego wydziału powiatowego, wykonywał jego uchwały, nadzorował pracę wójtów i burmistrzów jako organów wykonawczych samorządów gmin i miast należących do powiatu, a ponadto był zwierzchnikiem służbowym urzędników samorządu powiatowego, których jednoosobowo powoływał. Według pokutującego w powojennej rzeczywistości PRL-u czarnego PR powiatu z okresu II RP, „Polska powiatowa” była synonimem ekonomicznego i kulturalnego niedorozwoju, siedliskiem zgubnych przesądów, rezerwuarem potrzebnej miastom, choć niewykwalifikowanej siły roboczej. Tymczasem ówczesne powiaty pomimo ograniczonej samorządności były jednak istotnym czynnikiem rozwoju infrastruktury lokalnej. Na tym szczeblu stara się zapobiegać oraz zwalczać niektóre „plagi społeczne”, np. analfabetyzm czy bezrobocie.

Z kolei lata niewoli niemieckiej i sowieckiej podczas II wojny światowej to dwa różne modele organizacji terytorialnej ziem okupowanych. Po odzyskaniu niepodległości, w latach 1944-1975, powiat funkcjonował przede wszystkim jako jednostka podziału terytorialnego z działającą na jej obszarze administracją reprezentującą władzę centralną. W ramach koncepcji dwustopniowego podziału administracyjnego Sejm 28 maja 1975 r. uchwalił ustawę o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa, którą zlikwidowano 17 województw podzielonych na powiaty i wprowadzono w ich miejsce 49 mniejszych województw [Wójcik 1999]. Skasowanie powiatów spowodowało, że kompetencje organów stopnia powiatowego przeszły bądź na organy administracji państwowej stopnia podstawowego, czyli gminy, bądź na organy stopnia wojewódzkiego. Tak więc tradycyjny, przedwojenny model podziału na powiaty przetrwał do 1975 r. W sferze politycznej reforma ta miała wzmocnić centralne kierownictwo partyjne przez osłabienie roli terenowych komitetów partii. Z kolei w sferze państwowej chodziło o umożliwienie dalszej centralizacji administracji i koncentracji zarządzania w gospodarce.

W 1989 r. przemiany społeczne połączone ze zmianą ustroju państwa dały podstawy wprowadzenia nowej organizacji samorządu terytorialnego. Początkowo odnosiło się to wyłącznie do gmin, bowiem reforma administracji zakończona została dopiero w 1998 r., kiedy to po 23 latach przerwy w istnieniu powiatu nastąpiło reaktywowanie jednostki podziału terytorialnego szczebla powiatowego i utworzenie samorządu powiatowego jako drugiego szczebla samorządu terytorialnego w Polsce obok samorządu gminnego i samorządu województwa. Warto nadmienić, iż siatka powiatów utworzona w 1998 r. jest bardzo zbliżona do układu istniejącego przed ich likwidacją w 1974 r., jednak pomimo odwzorowania w dużej mierze granic i liczby istniejących wcześniej jednostek stworzono całkowicie nowe ramy instytucjonalno-kompetencyjne dla samorządu szczebla powiatowego. W szczególności zupełnie nowym rozwiązaniem stał się samorządowy charakter władz powiatowych. W przeszłości polski powiat nigdy nie był jednostką polityczną i samorządową, nie dysponował samodzielnością, był jedynie ekspozyturą państwa i elementem administracji państwowej na poziomie lokalnym³. Obecnie uznanie całości samorządu terytorialnego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, iż również jednostka tego samorządu – powiat – została wydzielona z całości administracji państwowej⁴. Wydzielenie to dokonuje się poprzez uznanie odrębności prawnej interesu lokalnego, a co za tym idzie – przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu.

Istota powiatu w kontekście ogólnych rozwiązań ustrojowych

Zarówno doktryna, jak i Wspólnota Europejska, przy rozstrzyganiu problemu podziału władz posługuje się zasadą subsydiarności, która urosła do rangi zasady prawnej na bazie prawa międzynarodowego. Zasada ta wywodzi się bezpośrednio z doktryny socjalnej Kościoła katolickiego, m.in. z encyklik papieskich *Rerum novarum* Leona XIII z 1891 r. i *Quadregesimo Anno* Piusa XI z 1931 r. Sama definicja subsydiarności została zawarta w *Europejskiej karcie samorządu lokalnego*, której art. 4., ust. 3. stanowi: „obowiązek wykonywania zadań publicznych powinien przede wszystkim spoczywać na organach (władzach) najbliższych obywatelom. Przekazywanie zadań innym organom musi odpowiadać zasięgowi i naturze tych zadań oraz wymogom efektywności i oszczędności”.

Zasada pomocniczości, jako jeden z fundamentów zjednoczonej Europy, skutecznie wspierała również transformację ustrojowo-gospodarczą Rzeczypospolitej Polskiej⁵, nie ma bowiem możliwości budowania państwa demokratycznego w oparciu o model państwa scentralizowanego. W Europie szczebel powiatu (subregionu) nie występuje we wszystkich krajach, ale jego obecność jest coraz bardziej powszechna. Potwierdza to fakt, iż w większości państw europejskich dominuje trójszczeblowy system samorządowy, np. we Francji, Austrii, Włoszech. W niektórych państwach występują dwa szczeble, np. Holandii, Szwecji. Na zasadzie wyjątku pojawiają się także rozwiązania oparte na jednym szczeblu, np. w Luksemburgu, na Cyprze. Niekiedy w obrębie danego kraju funkcjonują rozwiązania mieszane, np. w Niemczech co do zasady występują dwa szczeble, ale w Bawarii już

³ Biorąc pod uwagę obszar, powiaty stały się w zasadzie sukcesorami dawnych regionów administracyjnych należących do systemu organów administracji rządowej.

⁴ Lektura przepisów ustawy o samorządzie powiatowym nie pozostawia wątpliwości, iż samorząd ten nie jest przykładem struktury scentralizowanej. Podmiot samorządu tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy (art. 16., ust. 1.), a zatem województwo, powiat, gmina są traktowane jako związek mieszkańców danego obszaru – korporacja terenowa.

⁵ Jednym z filarów tej zasady jest domniemanie kompetencji gminy – jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – do wykonywania zadań samorządu terytorialnego, zawarte w art. 163., ust. 3. Konstytucji. Taki przepis zawiera również art. 4., ust. 3. ratyfikowanej przez Polskę w 1994 r. *Europejskiej karty samorządu lokalnego*, który stanowi, że: „generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.

trzy. Podobnie jest w Zjednoczonym Królestwie, tj. w Anglii funkcjonują trzy szczeble (szczebel podstawowy to parafie), w Szkocji – dwa, a w Walii i Irlandii Północnej – jeden⁶. Natomiast w Stanach Zjednoczonych, gdzie brak jest jednolitego wzorca władzy lokalnej, a zróżnicowanie ustrojowe jest zdecydowanie większe niż gdziekolwiek indziej na naszym kontynencie, powiat (*county*) jest ważnym elementem administracji, aczkolwiek nie wszędzie ma on charakter jednostki samodzielnej, niezależnej od władz stanowych.

Również w Polsce po 1989 r. pojawiły się głosy o potrzebie powołania do życia powiatów. Decyzja o ich odbudowie odwoływała się do wielu ważkich argumentów, w tym również politycznych. Wskazywano mianowicie, iż społeczeństwo obywatelskie tym szybciej się odrodzi, im większa będzie liczba demokratycznych instytucji, a samorząd terytorialny jest współcześnie uważany za jeden z konstytutywnych elementów demokratycznego państwa prawnego, bez którego nie można mówić o społeczeństwie obywatelskim. W szczególności akcentowano rolę i miejsce powiatów w funkcjonowaniu państwa jako całości. Ponadto podkreślano, że utworzenie powiatów miało się przyczynić m.in. do uporządkowania terytorialnej organizacji państwa, klarownego zdefiniowania funkcji poszczególnych segmentów administracji publicznej, a przez to do zracjonalizowania procesów decyzyjnych [Regulski 2000]. Jednocześnie formułowano postulaty w imieniu wspólnot lokalnych określające znaczenie powiatów dla demokratyzacji życia politycznego. Z kolei wątpliwości dotyczyły ustroju tego ogniwa samorządowego, jego pozycji prawnoustrojowej, zadań i misji, a ponadto zasięgu terytorialnego i liczby tworzonych jednostek⁷.

Reaktywację powiatów w ramach reform decentralizacyjnych oparto przede wszystkim na tezie, iż pomiędzy gminą i województwem powinien istnieć organ pośredni. Utworzono zatem powiat, który stał się jednostką podziału terytorialnego kraju, elementem systemu administracji publicznej, a jednocześnie lokalną wspólnotą samorządową realizującą zadania o charakterze ponadgminnym⁸. Co do zasady samorządowi powiatowemu nadano charakter uzupełniający, komplementarny w stosunku do samorządu gminnego. Wspólnie z gminą miał on stanowić na szczeblu lokalnym przeciwagę dla administracji rządowej, dla której priorytetowy charakter ma interes ogólnopaństwowy. Zarzuty dotyczące dublowania przez powiaty funkcji administracji gminnej odpierano, wskazując, iż kompetencje i zadania powiatu nie pokrywają się z zakresem praw i obowiązków gminnych. Gmina stanowiąca najbliższy obywatelom szczebel administracji publicznej odpowiedzialna jest za zaspokajanie w zasadzie wszystkich codziennych potrzeb społeczności lokalnych, natomiast według autorów reformy, powiatom przekazano kompetencje w zakresie spraw innych niż te, które dotychczas pozostawały w gminie, a którym nie mogła ona samodzielnie podołać. Ponieważ powiat miał być w stanie samodzielnie sprostać wykonywaniu zadań o wyższym stopniu skomplikowania czy specjalizacji, podnoszono, iż stanowi ośrodek skupiający na swym terenie podstawowe instytucje świadczące wyspecjalizowane usługi na rzecz mieszkańców poszczególnych gmin. Współczesny powiat jawi się zatem jako system składający się z innych podsystemów – gmin. Jednocześnie zadania i odpowiadające im kompetencje powiatów stanowią drugą część lokalnego segmentu ustrojowego, tworząc z gminami całościową i kompletną strukturę samorządową, która podoła realizacji wszystkich zadań publicznych przeznaczonych dla samorządu.

⁶ Ogólnie można stwierdzić, iż w państwach, w których przeprowadzano w ostatnim czasie reformę samorządową, dostrzec można tendencję do zmniejszania liczby szczebli.

⁷ Z jednej strony – podnoszono tezę inspirowaną koncepcją Charlesa Tiebouta i rozwiniętą później przez szkołę wyboru publicznego, iż niewielki rozmiar jednostek lokalnych pozwala na konkurencję między nimi oraz dostosowanie dostarczanych dóbr publicznych do preferencji odbiorców. Z drugiej strony – zwolennicy dużych jednostek argumentowali, że fragmentaryzacja nadmiernie je osłabia i nie pozwala na efektywne sprostanie wymaganiom obywateli.

⁸ W raporcie sporządzonym w 2002 r. przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (CLRAE) zrzeszających przedstawicieli europejskich samorządów rozwiązania przyjęte w tym zakresie w Polsce zostały wysoko ocenione.

Rola samorządu powiatowego w kształtowaniu lokalnej wspólnoty samorządowej

Wyrażona w art. 15. Konstytucji zasada decentralizacji władzy publicznej została uzupełniona zasadą uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, przy czym przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁹. Również samorząd powiatowy został powołany do wypełniania zadań z zakresu administracji publicznej, mamy zatem do czynienia z administracją lokalną. Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r.¹⁰ zdefiniowała powiat jako utworzoną z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Definicja ta jest definicją normatywną, opisującą pewien model rzeczywistości społecznej.

Już podczas prac nad ustawą o samorządzie powiatowym wielokrotnie podnoszono ideę odtworzenia historycznej struktury samorządu powiatowego, odwoływano się do tzw. małych ojczyzn, w których lokalna społeczność staje się podmiotem, a nie przedmiotem bieżącej polityki. Powiaty, obok gmin, miały stać się najważniejszymi dla obywateli ogniwami struktury administracyjnej państwa, gdyż tam, a nie w województwie, mieli oni załatwiać najistotniejsze życiowe sprawy¹¹. Ważnym kryterium podziału kraju na powiaty była potrzeba rozwiązywania lokalnych problemów na miejscu, siłami miejscowych społeczności oraz istniejącego układu więzi lokalnych, często o długiej tradycji historycznej. Powiat miał stać się obok gminy „oswojoną przestrzenią”, która jako wspólnota ludzi zamieszkujących określone terytorium stanowić będzie oparcie dla lokalnych inicjatyw oraz przejawów miejscowej tożsamości kulturowej. Również wielkość powiatów miała być dostosowana do ich usługowych funkcji. Jak podkreślali autorzy reformy, powiaty w Polsce, sięgające korzeniami do XIV-wiecznych kasztelanii, to obszary o naturalnej spójności, a ludzi w nich żyjących łączy wspólna historia i doświadczenia. Stąd kluczowe znaczenie powinna mieć możliwość uczestniczenia tych społeczności w sprawowaniu władzy, przy czym władze samorządowe, jako władze związków mieszkańców, powinny funkcjonować przede wszystkim jako emanacja społeczności lokalnych.

Pamiętać jednak należy, iż wspólnoty samorządowe nie powstają wyłącznie na mocy aktów prawnych, lecz w wyniku długotrwałych i w znacznej mierze autonomicznych procesów społecznych. Stąd też aby powiat był nie tylko jednostką podziału administracyjnego, ale stał się również rzeczywistą wspólnotą samorządową jego mieszkańców, konieczne jest wyposażenie samorządu powiatowego w odpowiednie instrumenty prawne i finansowe, które istotnie sprzyjałyby odtwarzaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Krajobraz po reformie – samorządność czy administrowanie?

Reforma administracji publicznej z 1998 r. nie miała „dobrej prasy”. Bez wątplenia wynikało to m.in. z faktu, iż w trakcie prac sejmowych ustawa o samorządzie powiatowym znacznie zmieniła swój kształt, a może nawet sens. We wdrożonym projekcie reformy powiatowej nie uwzględniono systemowego charakteru państwa, w którym różne elementy składowe powinny się wzajemnie dopełniać, tworząc możliwie harmonijną całość. Przede wszystkim powstało znacznie więcej powiatów niż przewidywały pierwotne zamierzenia, dlatego też ich potencjał, szczególnie w odniesieniu do powiatów ziemskich, wykazuje wysoki stopień zróżnicowania. Dostrzec to można choćby w wielkości powiatów, na ogół

⁹ Jak stwierdził jeden z autorów reformy samorządowej, prof. Michał Kulesza, w świetle art.15. i 16. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., decentralizacja terytorialna państwa nie jest żadnym szczególnym przywilejem społeczności lokalnych i regionalnych, lecz naczelną zasadą ustrojową RP.

¹⁰ Tekst jednolity: DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592.

¹¹ Jak zauważył prof. Michał Kulesza: „To cały samorząd lokalny: gminy, powiaty i miasta na prawach powiatu. Jest to w istocie rzeczy przestrzeń, w której dzieje się 95%, a może więcej. Ludzie nie żyją ani w województwach, ani w ministerstwach, tylko żyją w gminie, w mieście albo w gminie i w powiecie, bo tam mają wszystko to, co ich obsługuje: usługi publiczne, administrację itd.”.

nazbyt małych, a przez to niezdolnych do samodzielnego funkcjonowania. Pod względem powierzchni między najmniejszą a największą jednostką występuje prawie osiemnastokrotna różnica, natomiast pod względem liczby ludności jest ona niemal trzynastokrotna. W rok po wdrożeniu reformy czołowy, nie tylko w Polsce, ekspert w dziedzinie zarządzania, prof. Witold Kieżun, stwierdził: „W świetle porównania ze strukturami UE koncepcja polskiego powiatu jest zasadniczym odstępstwem od racjonalnej struktury podporządkowanej regułom sprawności. Typowy polski powiat ziemski to trzydziestotysięczne miasto i pięćdziesiąt tysięcy ludności w ośmiu gminach. Tą małą jednostką kieruje starosta, wicestarosta, trzech do pięciu członków zarządu i kilkunastoosobowa rada powiatu. W tym trzydziestotysięcznym mieście mamy jeszcze burmistrza i wieloosobową radę miejską. Majątek powiatu to majątek generujący koszty (szkoły, szpitale, domy pomocy społecznej). Powiat ma rażący niedobór środków własnych. Nawet w małej Grecji drugi szczebel samorządowy obejmuje dwieście sześć tys. ludzi, Hiszpania, kraj mniej więcej o równej liczbie ludności co Polska, utworzyła drugi szczebel dla siedmiuset pięćdziesięciu dwóch tysięcy mieszkańców. Powiat w Polsce jest więc klasycznym przykładem gigantomanii, rozbudowy nadmiernej ilości małych jednostek organizacyjnych” [Kieżun 2000].

Jednocześnie krytycy powiatów twierdzą, że koszty ich utrzymania są nieproporcjonalnie wysokie w konfrontacji z ich ograniczonymi obowiązkami. Przykładowo, większość dochodów gmin to tzw. dochody własne, dzięki czemu gminy mają dużą swobodę w tworzeniu swoich budżetów, a poprzez właściwe działania mogą wpływać na zwiększenie dochodów. Z kolei w przypadku powiatów nadal obowiązują tymczasowe zasady ich finansowania, przez co budżet powiatu składa się w dominującej części z dotacji celowych o zróżnicowanym przeznaczeniu i źródle pochodzenia oraz subwencji ogólnej. Ponieważ powiat finansowany jest poprzez transfery z budżetu centralnego, oznacza to jego szczątkową samodzielność, będącą konsekwencją niewielkich dochodów własnych. Z uwagi na fakt, iż pozostawia się samorządowi powiatowemu niewiele możliwości kreowania celów, tylko niektóre wydatki mogą być planowane przez władze powiatowe według rzeczywistych potrzeb i możliwości. Potwierdzają to również głosy wóldarzy powiatów, np. „Finansowanie małych powiatów ziemskich jest fatalne. To jest problem podstawowy. Prawda jest taka, że znaczną część subwencji drogowej przeznacza się na utrzymanie powiatu. Jako starostowie jesteśmy w tej chwili tylko administratorami i to w dziedzinach, które nie dają dochodu – służba zdrowia, bezpieczeństwo, pomoc bezrobotnym. (...) Sądzę, że kompetencje powiatów to zbiór nieskoordynowanych zadań przekazanych z województw i gmin”¹³. Konsekwencją ww. i podobnych opinii jest rozpowszechniona teza, iż powiatowa niezależność jest w istocie pozorna.

Co gorsza, wciąż nie milkną głosy podające w wątpliwość sens utworzenia powiatów. Zdaniem wielu autorów (m.in. Andrzej Piekara, Witold Kieżun), ponowne wprowadzenie szczebla powiatowego okazało się instytucjonalną porażką. Jako argumenty wysuwano tutaj nadmierne upartyjnienie, słabość ekonomiczną i niewielką swobodę decyzyjną [Betkiewicz 2006a]. W parze z krytyką środowisk eksperckich idzie niestety chłodne przyjęcie powiatu przez środowiska polityczne i część obywateli [Betkiewicz 2006b]. Sceptycy podnoszą, iż wyodrębnienie części zadań publicznych na rzecz kolejnego rodzaju samorządu lokalnego było zabiegiem sztucznym, przeprowadzonym w oderwaniu od rzeczywistych potrzeb i woli mieszkańców gmin. Skoro samorząd powiatowy jest instytucją lokalną tego samego rodzaju co samorząd gminny, to powiaty mogłyby być z powodzeniem zastąpione poprzez znacznie wzmocnione gminy¹². Jak się podkreśla, brakuje związków strukturalnych między poszczególnymi szczeblami samorządowymi, w szczególności samorząd powiatowy powinien pełnić rolę platformy porozumienia i rozwiązywania problemów ponadlokalnych, a na razie pozostaje wyalienowany. Według wielu opinii, w powiatach ziemskich nie udało się jak dotąd zbudować terytorialnych więzi społecznych, stworzyć regionalnej wspólnoty. Nie tylko wójtowie i burmistrzowie uważają ten twór za obcy i zbędny, ale nawet powiatowi radni często nie potrafią wznieść się ponad wąsko pojęty interes swojego gminnego elektoratu.

¹² Przeciwnicy powiatów podnoszą tezę o odebraniu kompetencji gminom i niepotrzebnym komplikowaniu struktury administracyjnej.

¹³ Wypowiedź Piotra Mariana Luto, starosty sejneńskiego; www.rzeczpospolita.pl/dodatki/raporty_011003/raporty_a_7.html.

Odrodzony samorząd powiatowy na miarę Polski XXI w. Stan obecny i perspektywy rozwoju

Wszystkie powiaty w Polsce borykają się z wieloma trudnościami. Jest to skutek nieprawidłowych uregulowań prawnych i finansowych na szczeblu państwa. Jednakże pomimo dotychczasowych niezbyt zadawalających rezultatów działania samorządów powiatowych w Polsce, nie należy ich likwidować, lecz zmienić prawo, umożliwiając im tym samym skuteczne funkcjonowanie. Należy przy tym zaznaczyć, iż Polski samorząd powiatowy ma prawidłowo przypisane zadania i kompetencje, jednak reforma samorządowa, mimo że w wielu aspektach udana, nie została zakończona. Potwierdza to zarówno mizéria finansowa powiatów, jak i traktowanie ich po macoszemu przez centralę warszawską, a dodatkowo ciągle groźby likwidacji. Pamiętać należy, iż pieniądze unijne płyną dzisiaj przede wszystkim przez województwa. Duże sumy kierowane są na projekty, których powiaty samodzielnie nie mogą udźwignąć, dlatego muszą one najczęściej indywidualnie zabiegać o sciążenie inwestycji czy turystów.

Skoro powiat jest narzędziem do precyzyjnej redystrybucji publicznych środków finansowych na usługi publiczne i instytucje, które dla wielu byłyby niedostępne, zwłaszcza na obszarach biedniejszych, to absurdalna jest teza, iż przede wszystkim trzeba likwidować te powiaty, które mają słabą kondycję finansową i na siebie nie zarabiają. Odwrotnie, to właśnie one są najbardziej potrzebne. Powiat nie jest od zarabiania pieniędzy, lecz od ich wydawania, bowiem powiat to przecież wiązka wyspecjalizowanych usług administracyjnych i świadczeń publicznych, które muszą być dostępne każdemu, gdyż to gwarantuje Polakom Konstytucja i ustawy. Jednak jak podkreślają orędownicy idei wzmocnienia roli samorządów, „aby powiaty rozwijać, a nie tylko nimi administrować, trzeba mieć odpowiednie narzędzia finansowania ich zadań”¹⁴. Stosownie zatem do wynikającego z Konstytucji RP obowiązku przekazywania środków publicznych adekwatnych do realizowanych zadań należy przeprowadzić decentralizację majątkową i finansową na rzecz wzmocnienia samorządu powiatowego w celu umożliwienia skuteczniejszego zarządzania tą jednostką samorządu terytorialnego, a w efekcie zapewnienia intensywniejszego jej rozwoju i poprawy warunków życia mieszkańców. Ponadto, w celu wzmocnienia pozycji ustrojowej samorządu powiatowego należy zwiększyć dochody własne powiatów poprzez podniesienie skali udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz wprowadzenie udziału w podatkach pośrednich, stanowiących obecnie dochody budżetu państwa, aby jak najlepiej dystrybuować powiatowy zakres usług publicznych. W ten sposób zorganizowane i prężne powiaty mogą stać się największym źródłem możliwości szybkiego rozwoju, budowy strategii innowacji i społeczeństwa wiedzy.

Nadal nie ustają także dyskusje nad dalszymi korektami podziału terytorialnego naszego państwa. Najwięcej kontrowersji dotyczy właśnie powiatów. Od czasu do czasu pojawiają się pomysły ograniczenia liczby powiatów m.in. poprzez łączenie ich, jednak nawet te najsłabsze bronią się przed utratą autonomii. Podkreślić należy, iż powiat nie jest jakąś samoistną instytucją, którą można zlikwidować, a gdyby nawet do tego doszło, to będzie to tylko przeniesienie praw i obowiązków. Wątpliwe będzie przy tym uzyskanie jakichkolwiek oszczędności. Być może koszty byłyby nieco niższe, ale czy koszty uboczne takiej operacji nie będą nazbyt wysokie? Również suma zadań pozostanie przecież bez zmian. Zmieni się tylko ich podział pomiędzy inne instytucje. Jednocześnie likwidacja części powiatów, a w efekcie powiększenie sąsiednich, nie współgrałoby z obecnie istniejącą strukturą województw. Ponadto wszystkim, którzy postulują zdecydowane zmniejszenie liczby powiatów, należy zadać pytanie: co będzie w zamian, czy aby nie administracja rządowa.

¹⁴ Wypowiedź prezesa zarządu Związku Powiatów Polskich, Antoniego Jankowskiego, na konferencji prasowej z 17 października 2002 r.

Polska nie może być w stanie ciągłego reformowania podziału terytorialnego ze względu na koszty w wymiarze finansowym, ale przede wszystkim w wymiarze społecznym. Autorzy propozycji zdecydowanego zmniejszenia liczby powiatów nie doceniają znaczenia polskiej tradycji powiatowej¹⁵. Powiaty są i zawsze były najbardziej trwałym czynnikiem organizacji życia zbiorowego w Polsce [Sobczyński, Kulesza 2006]. Powiat to kilka lub kilkanaście gmin wokół większego miasta, połączone tradycją, więziami społecznymi, instytucjami. Większość mieszkańców utożsamia się z ziemią, którym odpowiada obecna siatka powiatów, a same powiaty w świadomości społeczeństwa stały się ważnym i trwałym elementem podziału terytorialnego państwa służącym społeczności lokalnej [Rachwański et al. 2000]. Nie da się przeprowadzić likwidacji części powiatów i połączenia ich z innymi w zgodności z art. 3., ust. 3. ustawy o samorządzie powiatowym, który mówi o konieczności zapewnienia w nowym powiecie terytorium możliwie jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Przecież te czynniki są już ukształtowane od co najmniej kilkudziesięciu lat i obecnie nie trzeba ich sztucznie kreować, dlatego też wszelkie propozycje zmian podziału terytorialnego spotykają się ze zdecydowanym oporem społecznym. To właśnie mieszkańcy powiatów są głównym gwarantem jednej z podstawowych zasad systemu demokratycznego – stabilizacji struktur państwa. Konkludując, podejmowanie jakichkolwiek działań na rzecz zmiany kształtu istniejącego podziału terytorialnego powinno nastąpić dopiero po uzyskaniu jak najszerzej akceptacji społecznej. Bezprzedmiotowe zdają się zatem dysputy dotyczące liczby powiatów i ich granic, są to bowiem żywe organizmy, które istnieją, działają, mają swoje problemy i ambicje. Należy jedynie pozwolić im działać.

Ponadto, za istnieniem powiatów przemawia wiele dodatkowych argumentów, m.in. fakt, iż powiat wykonuje zadania lokalne o charakterze ponadgminnym i zadań tych wciąż przybywa. Powiaty prowadzą m.in. powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny oraz ewidencję gruntów i budynków. W 2000 r. powiaty przejęły prowadzenie powiatowych urzędów pracy, które w miastach będących obecnie siedzibami powiatów istnieją od 1990 r., a jako samodzielne jednostki – od 1993 r. Od 2001 r. w powiatach funkcjonują powiatowi rzecznicy konsumentów, będący bardzo często jedyną powszechnie dostępną instytucją służącą fachową pomocą prawną konsumentom. Powiaty mają uchwalone plany rozwoju lokalnego. Niezbędne zdaje się być uporządkowanie zadań powiatów dotyczących m.in. pomocy społecznej, rynku pracy, służby zdrowia. W szczególności powiaty muszą mieć większy wpływ na szpitale, obecnie bowiem nie mają żadnych instrumentów nadzoru właścicielskiego, a obciążane są odpowiedzialnością majątkową za długi zakładów opieki zdrowotnej. Ponadto, powinno także następować sukcesywne przekazywanie powiatom kolejnych zadań odnoszących się do szczebla powiatowego, a obecnie wykonywanych przez administrację rządową. Postuluje się również wzmocnienie władzy wykonawczej w samorządzie powiatowym z jednoczesnym wprowadzeniem bezpośrednich wyborów starostów powiatów ziemskich¹⁶ oraz silniejsze związanie powiatów z gminami, być może przez osoby wójtów i burmistrzów, którzy z mocy prawa powinni zasiadać w radzie powiatu.

Podsumowanie

Reaktywacja samorządu, a później reforma samorządowa zrealizowana przez rząd premiera J. Buzka to bodajże najtrafniejsze decyzje po 1989 r. Radykalna poprawa warunków życia milionów Polaków,

¹⁵ Warto zwrócić uwagę na fakt, że głosy w sprawie likwidacji samorządu powiatowego płyną nie „z dołu”, od członków wspólnot lokalnych, ale raczej „z góry”, od polityków kierujących się interesem swojej partii politycznej lub chęcią zbiccia kapitału politycznego na populistycznym hasle o konieczności ograniczania administracji publicznej.

¹⁶ Przykład gmin pokazuje, że bezpośrednie wybory dają wójtom, burmistrzom i prezydentom znacznie bardziej stabilną pozycję, niż mają starostowie powiatów. Sprzyja to m.in. realizacji przedsięwzięć niepopularnych, ale koniecznych dla dobra ogółu mieszkańców.

która dokonała się w ostatnich latach, byłaby niemożliwa bez pracy samorządów lokalnych¹⁷. Jednocześnie skala problemów i zadań, którymi zajmuje się samorząd, jest dynamiczna i zmieniająca się. Na samorzady nakładane są coraz to nowe zadania, a jednocześnie standardy społeczne i związane z tym wymagania również są coraz wyższe. Warto pamiętać, iż w dynamicznie zmieniającym się świecie każda forma organizacji, a zatem i samorząd, musi podlegać procesowi ciągłych zmian dostosowujących ją do zmiennych uwarunkowań.

Generalnie twierdzenie, że Polska powinna być demokratycznym państwem prawa, jest powszechnie akceptowane, a zasady funkcjonowania administracji publicznej w Polsce wypracowane w trakcie przemian zapoczątkowanych w latach 90. należy uznać za nieodwracalne i zgodne z powszechnie obowiązującym modelem w państwach o długoletniej tradycji demokratycznej. Również polski samorząd jest silny, bo jego fundament został dobrze ukształtowany w toku reform ustrojowych lat 1990-1998, brakuje jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytania dotyczące stopnia decentralizacji, roli samorządu czy sposobu, w jaki społeczeństwo ma uczestniczyć w sprawowaniu władzy. Z tego względu należy dokończyć dotychczasowe reformy m.in. poprzez definitywne określenie zasad przepływu środków finansowych w zgodzie z rozdziałem zadań publicznych pomiędzy różne szczeble i segmenty zarządzania¹⁸. Prawdziwa decentralizacja państwa nastąpi dopiero wtedy, gdy samorzady przestaną być klientami władzy centralnej, a staną się jej partnerem. Ponadto, konieczne musi nastąpić konsolidacja zarządzania w samorządzie lokalnym. Wzmocni się dzięki temu rola samorządu powiatowego w kształtowaniu i realizacji polityki regionalnej, a w konsekwencji po okresie skupienia na inwestycjach różnego rodzaju nastąpi zwrot w kierunku coraz szerszego uwzględniania mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego. Mając na uwadze dotychczasowe polskie doświadczenia, stwierdzić należy, iż reformy odwołane, a konieczne, są zawsze kosztowniejsze. Dlatego warto popatrzeć na inne kraje (Dania, Niemcy), które twardo realizują takie reformy administracji publicznej, które z jednej strony wykorzystują nowe techniki teleinformatyczne, a z drugiej – tworzą struktury zdolne do działania w ostrej konkurencji wewnątrz europejskiej, tj. struktury wydolne np. w kontaktach z biurokacją brukselską.

Dotychczasowe polskie doświadczenia, jak i praktyka innych krajów demokratycznych, nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jakiego rodzaju samorząd powiatowy jest potrzebny dzisiejszej Polsce. W demokratycznym układzie władzy powiat jest bytem bardzo młodym, dopiero wypracowującym swoje miejsce w systemie polityczno-administracyjnym kraju [Tucholska 2007]. Przed samorządem powiatowym w Polsce rysują się generalnie dwie perspektywy: konsolidacja społeczności gminnych jako najmniejszych, lecz najsilniejszych struktur terytorialnych, i w konsekwencji „słaby powiat”, lub też budowanie społeczności zbiorowości powiatowych, opartych na tradycji i aktywnej partycypacji społecznej, integrującej działania gmin. Obecnie dominuje raczej pierwszy wariant, choć istnieją możliwości i realne szanse na przejście do zintegrowanych społeczności powiatowych. Konkludując, Polacy sami podejmą decyzję o przyszłości powiatów. Należy jedynie pozwolić im rozważyć zalety i wady ich funkcjonowania.

¹⁷ Droge do ujednoczenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego utorowała Światowa deklaracja samorządu lokalnego uchwalona na dwudziestym siódmym Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22-26 września 1985 r. w Rio de Janeiro. Stanowi ona, że „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (art. 2., ust. 1.) oraz że zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej (art. 1. i 3., ust. 3.). Podobne przepisy zawiera Europejska karta samorządu lokalnego (EKSL) uchwalona 15 października 1985 r. (DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607). Obie przedstawione powyżej deklaracje międzynarodowe zawierają regułę, iż samorząd terytorialny poprzez uregulowanie go w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych staje się jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa.

¹⁸ Warto nadmienić, iż kwestia sposobu alokacji środków budżetowych pomiędzy administracją rządową a samorządową stanowi przedmiot gorących dyskusji we wszystkich państwach UE.

Literatura

- BETKIEWICZ W. (2006a): *Samorządność czy administrowanie? Status powiatu postrzegany przez pryzmat wykonywanych zadań*, [w:] *Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja struktura działanie*, red. J. Wasilewski, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- BETKIEWICZ W. (2006b): *Demokratyczna i samorządowa reforma powiatów – porażka czy sukces nowej instytucji?*, [w:] *Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja, struktura, działanie*, red. J. Wasilewski, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- IZDEBSKI H. (1997): *Historia administracji*, Liber, Warszawa.
- KIEŻUN W. (2000): *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura” nr 3/630.
- RACHWAŁSKI P., BETKIEWICZ W., IZDEBSKA M. (2000): *Powiat obywatelski. Partycypacja społeczna w powiecie*, Brytyjski Fundusz Know How – Fundusz Współpracy, Warszawa.
- REGULSKI J. (2000): *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Branta, Warszawa.
- SOBCZYŃSKI M., KULESZA M. (2006): *Miejsce i rola powiatu w tradycji podziału terytorialnego Polski*, Wyd. UŁ, Łódź.
- SZWED R. (2000): *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939. Wybór materiałów źródłowych*, Wyd. WSP w Częstochowie, Częstochowa.
- TUCHOLSKA A. (2007): *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, Scholar, Warszawa.
- WÓJCIK S. (1999): *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Wyd. KUL, Lublin.