

Reforma powiatowa – jej cele i ograniczenia wobec wyzwań przyszłości



prof. Irena Lipowicz

b. Przewodnicząca Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego,
b. Rzeczniczka Praw Obywatelskich, Uniwersytet Kardynała
Stefana Wyszyńskiego

Drugim etapem reformy samorządu terytorialnego była reforma powiatowa z 1998 roku, która miała na celu usamorządowanie wspólnot powiatowych. Kluczowym jej założeniem było skoncentrowanie w powiecie kluczowych zadań o charakterze ponadgminnym przy jednoczesnej, ścisłej współpracy z najniższą jednostką samorządu terytorialnego. Niezwykle ważna okazała się także decentralizacja finansów państwa, aby władze powiatu mogły nimi swobodnie dysponować. Jakie były pozostałe cele reformy powiatowej? Z jakimi problemami borykały się wspólnoty powiatowe? Jakie wyzwania przyszłości przed nimi stoją? Czy sprostają wewnętrznym i zewnętrznym ograniczeniom?

Reforma powiatowa stanowiła część drugiego etapu reformy samorządu terytorialnego po odzyskaniu suwerenności w 1989 roku. Z punktu widzenia równomiernego rozkładu władztwa samorządowego, źle się stało, że z powodu trwającej jeszcze – jako echo dawnego ustroju – presji centralizacji i politycznych obaw przed głęboką decentralizacją państwa, nie utworzono równocześnie wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego. Spowodowało to od początku konieczność uwzględnienia zastanej, rozbudowanej pozycji prawnej gminy, przy pewnym ograniczeniu zadaniowym i kompetencyjnym, jakie spotkało przede wszystkim podmiot samorządu średniego szczebla, jakim był powiat¹.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na bardzo charakterystyczne określenie reformy powiatowej z roku 1998. Potocznie wspomina się o „utworzeniu powiatu”, ale zważywszy na to, że zostały one zlikwidowane jako jednostki podziału terytorialnego (ale nie samorządu) dopiero w roku 1975, a stanowiły od wieków składnik polskiego „krajobrazu administracyjnego”, samorządowcy chętniej mówią o reformie, która miała na celu usamorządowanie wspólnot powiatowych, a więc odejście od funkcjonowania w istniejących jednostkach podziału terytorialnego urzędów rejonowych i przejścia ostatecznie na model samorządowy, w którym lokalna wspólnota powiatowa dokonuje wyboru swoich przedstawicieli².

Nieodłącznym składnikiem tego modelu było zespolenie służb inspekcji i straży na poziomie powiatu – chodziło o to, aby wszystkie kluczowe ponadgminne funkcje o większej skali i wymagające wiedzy specjalistycznej były skoncentrowane w powiecie, nie odchodząc zbyt daleko od punktu widzenia mieszkańca, czyli od gminy.

¹ Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.

² Quo vadis samorządzie – wywiad z Andrzejem Płonką, „Dziennik Warto Wiedzieć” 2023, nr 6-7, s. 6-9.

To podstawowe zespolenie ulegało od lat stopniowej destrukcji³. Jak wskazują przedstawiciele Związku Powiatów Polskich, kryzys polityczny w zarządzaniu państwem odbijał się zawsze na powiatach: i tak, pod pozorem problemów w zwalczaniu pryszczycy, odebrano z zespolenia inspekcję weterynaryjną, a przy pogorszeniu stanu bezpieczeństwa ogólnego państwa oddzielono zespolenie policji; dalej, mimo historycznego, negatywnego doświadczenia klęski centralizacji w zwalczeniu „powodzi tysiąclecia” z 1997 roku, dokonano w ostatnich latach anachronicznej centralizacji gospodarki wodnej, tworząc spółkę „Wody Polskie”.



Kryzys polityczny w zarządzaniu państwem odbijał się zawsze na powiatach. I tak, pod pozorem problemów w zwalczaniu pryszczycy, odebrano z zespolenia inspekcję weterynaryjną, a przy pogorszeniu stanu bezpieczeństwa ogólnego państwa oddzielono zespolenie policji. W ostatnich latach dokonano również centralizacji gospodarki wodnej.

Cele reformy powiatowej najlepiej poznać u źródła, np. odnosząc się do wystąpienia ówczesnego Premiera w momencie jej startu. Jak mówił Jerzy Buzek 5 lutego 1998 roku, reforma samorządowa była „podstawą i fundamentem” pozostałych reform społecznych i gospodarczych⁴. Jej istotą było przy tym „zarządzanie finansami przez wspólnoty lokalne”. Do zasadniczej refleksji wobec fundamentalnego, powiększonego zwłaszcza w ostatnich latach, niedofinansowania zadań powiatu (przede wszystkim w zakresie ochrony zdrowia) skłania nas dzisiaj sformułowana wówczas teza, mówiąca o tym, że do jednego z celów reformy należała przede wszystkim głęboka „decentralizacja finansów państwa”. Wobec tego, pieniądze „wypracowane w danym miejscu” powinny w pierwszej kolejności służyć realizacji tych zadań, których oczekują lokalne społeczności. Były to zwłaszcza sprawy, diagnozowane – nie tylko wtedy – jako zaniedbane: ochrona zdrowia, pomoc społeczna, edukacja i ochrona środowiska. Pora wrócić do tego nastawienia i umocnić dochody samorządu powiatowego⁵.



Jednym z najistotniejszych celów reformy powiatowej była, jak wskazywał Jerzy Buzek, głęboka decentralizacja finansów państwa, gdzie pieniądze wypracowane w danym miejscu powinny w pierwszej kolejności służyć realizacji oczekiwań lokalnej społeczności. Wobec tego, obecnie tylko trwała i głęboka decentralizacja finansów, przywrócenie rangi subwencji ogólnej oraz pozostawianie pieniędzy w powiatach może przynieść zasadniczą zmianę sytuacji samorządu powiatowego.

W kontekście wyzwań przyszłości, do których należy między innymi depopulacja, sprostanie transformacji cyfrowej, bezpieczeństwo w wielu wymiarach, np. energetycznym, należy zakończyć erę dowolnego odbierania samorządom powiatowym adekwatnych środków finansowych na zadania, które wykonują. Nie

³ P. Lisowski, *Zespolenie w samorządzie terytorialnym*, w: *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023, s. 300 i n.

⁴ *Reforma samorządowa w opinii jej twórcy. Wystąpienie Prezesa Rady Ministrów prof. Jerzego Buzka z 5 lutego 1998 roku – zawarte w Biuletynie Tygodniowym nr 6/98 (wywiad w I programie TVP)*, „Dziennik Warto Wiedzieć” 2023, nr 9-10, s. 4-5.

⁵ Szerzej piszę o tym w: I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.

wystarczy tu nawet pilne, doraźne wyrównanie dochodów powiatów o około 2,4 miliarda złotych brakujących środków, ale chodzi o generalne rozwiązanie problemu zadłużenia w ochronie zdrowia, sięgającego już w skali kraju około 20 miliardów złotych. Tylko trwała i głęboka decentralizacja finansów, przywrócenie rangi subwencji ogólnej oraz pozostawianie, zgodnie z pierwotną intencją reformy, pieniędzy wypracowanych w danym miejscu – właśnie w powiecie – może przynieść zasadniczą zmianę sytuacji samorządu powiatowego. Doktryna w tym zakresie jest zgodna⁶.

Twórcy reformy akcentowali zawsze, że wprowadzenie samorządowego powiatu to powrót do wspólnot, które istniały w polskiej tradycji, i przekazanie im wszystkich zadań lokalnych, których nie przyjęły gminy. W takim ujęciu podział kraju na powiaty miał być mapą rzeczywistych więzi lokalnych, wspólnot, a stolica powiatu miejscem, które stanowiło centrum życia społecznego, kulturalnego i gospodarczego. W dużej mierze udało się to osiągnąć, jednak problemem wciąż pozostaje brak mechanizmów prawnych sprzyjających łączeniu się zbyt małych, wyludniających się powiatów.

Jak podkreśla Hubert Izdebski⁷, reforma gminna z 1990 r. od początku była rozumiana tylko jako pierwszy etap przywracania samorządu terytorialnego. Reforma powiatowa, choć była intensywnie przygotowywana już w okresie rządów Hanny Suchockiej, to prace nad nią wznowiono dopiero w 1997 r. Obecny system samorządu terytorialnego nawiązywał, jak podkreśla autor, w swoim trójstopniowym podziale administracyjnym do tradycji II Rzeczypospolitej (zarówno w swej istocie, jak i charakterze organów). W literaturze potwierdzano więc, że polska reforma samorządowa nie była procesem harmonijnym, ciągłym. Zawierała okresy zahamowań i regresów. Natomiast największe zagrożenia, także dla władztwa powiatu, nastąpiły po roku 2015. W 2019 r. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy stwierdził występowanie erozji samodzielności władz lokalnych, a jego rekomendacją był „powrót na drogę decentralizacji”⁸. Szansa na kolejną zmianę, polegającą na odwróceniu (przynajmniej w części) recentralizacji ostatnich lat, nastąpiła dopiero po wyborach w 2023 r.



W 2019 r. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy stwierdził występowanie w Polsce erozji samodzielności władz lokalnych, a jego rekomendacją był powrót na drogę decentralizacji. Szansa na kolejną zmianę, polegającą na odwróceniu recentralizacji ostatnich lat, nastąpiła dopiero po wyborach w 2023 r.

Jakie podstawowe wyzwania przyszłości rysują się przed powiatami? Polska stoi m.in. przed wyzwaniem depopulacji, która nie dotyczy w jednakowym stopniu wszystkich powiatów. Obecnie bardziej dotknięte są nią wschodnie części naszego terytorium oraz (z powodu masowej emigracji zarobkowej) Opolszczyzna. W tym kontekście kluczowym ogniwem jest właśnie powiat. Zatrzymanie młodych ludzi w gminach wymaga bowiem istnienia efektywnego lokalnego centrum – zdrowia, edukacji, kultury, w którym mogą oni realizować swoje potrzeby. Musi być ono wystarczająco atrakcyjne, aby utrzymać siatkę usług społecznych (do ich załamania dochodzi, gdy depopulacja przekracza 20%). W miarę narastania presji ze Wschodu i lęku przed otwartą agresją, zjawiska depopulacji będą się nasilać. Władza centralna powinna aktywnie wspierać odwrócenie tych trendów, ale ma w tym zakresie ograniczone możliwości; prostsze wydaje się odblokowanie zadaniowe powiatów i zwiększenie ich samodzielności finansowej, aby mogły stawiać czoło nowym wyzwaniom w sposób elastyczny. Przykład Rzeszowa, który wyraźnie rozpoznał i nazwał zagrożenie depopulacji oraz uruchomił aktywne programy na rzecz zatrzymania ludzi młodych, co zakończyło się spektakularnym sukcesem, pokazuje, że takie rozwiązania są możliwe.

⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 8, Warszawa 2021, s.153 i n.; *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.

⁷ H. Izdebski, *Wymiar historyczny samorządu terytorialnego w Polsce na tle porównawczym*, w: *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 1, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023, s. 283.

⁸ Tamże, s. 285.

Należy także podkreślić, że powtarzające się wezwania do kolejnej reformy samorządu terytorialnego, w tym samorządu powiatowego, abstrahują często od faktu braku reformy administracji rządowej (archaicznej w strukturach i procedurach). Nie może być „zdrowego” samorządu w „chorym” otoczeniu administracji centralnej. Nieefektywność administracji rządowej jest przy tym, jak wskazują analizy, dużo wyższa niż administracji samorządowej⁹.

”

Powtarzające się wezwania do kolejnej reformy samorządu terytorialnego, w tym samorządu powiatowego, abstrahują często od faktu istnienia archaicznej formy administracji rządowej. Nie może być „zdrowego” samorządu w „chorym” otoczeniu administracji centralnej.

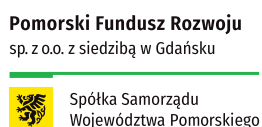
Powiat powinien stawać się w coraz większym stopniu motorem rozwoju społeczno-gospodarczego, jednak proste rezerwy tego rozwoju stopniowo się wyczerpują. Pojawiają się też nowe potrzeby: powiat jako nowe centrum bezpieczeństwa energetycznego, lokalne centrum e-zdrowia i telemedycyny, centrum kultury (z lokalnym centrum *coworkingu* i mediateką), a ze względu na skalę potrzeb, także „centrum zmiany systemowej” w zakresie dostępności i sytuacji osób z niepełnosprawnością. Taką ukrytą rezerwą jest także olbrzymi fundusz pomocy ofiarom przestępstw, utworzony zgodnie z prawem europejskim, a administrowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości jako tzw. Fundusz Sprawiedliwości. Pomoc tym ofiarom w trybie administracyjnym, tj. udzielanie zapomóg, prowadzenie ośrodków informacyjnych i pomocowych to przykłady nowych zadań, które z powodzeniem mogłyby realizować powiaty.

⁹ *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, Joanna Podgórska-Rykała, Warszawa 2023, s. 7 i n. oraz zawarte tam opracowania jako przykład zrównoważonego inspirującego ujęcia.

O autorce

Prof. **Irena Lipowicz** – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. W latach 1991-2000 była posłem na Sejm oraz członkiem Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Jako Przewodnicząca Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego współtworzyła reformę samorządową. Była ambasadorem RP w Republice Austrii. Od 2010 do 2015 r. pełniła funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich. Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Partnerzy



Partnerzy numeru

