

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 31 (2023)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.31.12

**Marek Klimek\***

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

ORCID: 0000-0001-5908-4112

## Samorząd powiatowy w Polsce – tradycja i współczesność

### Wprowadzenie

Uchwalona 25 lat temu ustawa o samorządzie powiatowym (z 5 czerwca 1998 roku) stanowiła istotny element drugiego etapu restytucji samorządu terytorialnego w III Rzeczpospolitej (po odrodzeniu samorządu gminnego w 1990 roku). Tak długa perspektywa czasowa skłania do refleksji na temat miejsca samorządu powiatowego w systemie administracji publicznej, jego roli w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego i w zaspokajaniu potrzeb powiatowych wspólnot samorządowych, a także w budowie autentycznego społeczeństwa obywatelskiego.

Celem artykułu jest analiza zarówno historycznej, jak i współczesnej roli samorządu powiatowego w systemie administracji publicznej w Polsce na różnych etapach jego funkcjonowania. Samorząd powiatowy na ziemiach polskich przeszedł długotrwały proces ewolucji. Zachodzące przeobrażenia polityczno-ustrojowe w zasadniczy sposób determinowały pozycję ustrojową samorządu (również powiatowego) w państwie, a także określały jego miejsce w całym systemie administracji publicznej.

### Rozwój i ewolucja polskiej samorządności od czasów najdawniejszych do współczesności

Samorząd powiatowy na ziemiach polskich ma wielowiekowe tradycje. Zarówno jego struktura organizacyjna, jak i zakres realizowanych zadań oraz pozycja ustrojowa w państwie zmieniały się w toku jego historycznej ewolucji. Materiały źródłowe wskazują na występowanie na ziemiach polskich powiatów (które zastąpiły wcześniej funkcjonujące kasztelanie) oraz urzędów starostów już w okresie XIII–XIV wieku.

---

\* marek.klimek@up.krakow.pl

Urząd starosty funkcjonował na ziemiach polskich już pod koniec XIII wieku, aczkolwiek – jak słusznie zauważa Jarosław Bubiło – nie powinien on być utożsamiany z jednostką podziału terytorialnego [Bubiło 2009: 17]. Starostowie w tym okresie sprawowali w imieniu władców (byli przez nich powoływani) pieczę nad ich majątkiem, realizując zadania administracyjno-skarbowe. Powiaty powstawały w tym okresie w związku z organizacją sądów ziemskich [Bubiło 2009: 17–18; Sieniewicz 2011: 56–57]. Należy podkreślić, że występujące w okresie średniowiecza rozwiązania ustrojowe nie były samorządem terytorialnym we współczesnym znaczeniu tego terminu. Średniowieczny samorząd stanowy miał charakter prywatny i chronił interesy właściciela określonych włości, a nie charakter publiczno-prawny, mający na celu ochronę interesów całej wspólnoty terytorialnej [Wójcik 1999: 44].

Z elementami nowoczesnego samorządu terytorialnego spotykamy się na ziemiach polskich w schyłkowym okresie I Rzeczypospolitej. Pierwszoplanowe znaczenie miała w tym zakresie ordynacja miejska z 17 kwietnia 1791 roku Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej – Prawo o miastach, stanowiąca integralną część Konstytucji z 3 maja 1791 roku. Skupiała się ona na miastach i nie odnosiła się bezpośrednio do samorządu powiatowego, jednak – jak zauważa Mirosław Karpiuk – jej myślą przewodnią była szeroka decentralizacja, co potwierdzało funkcjonowanie innych jednostek podziału administracyjnego państwa [Karpiuk 2008: 26]. W rozdziale VIII Konstytucji uwzględniono powiaty jako elementy struktury władz sądowniczych.

Nowoczesny samorząd terytorialny ukształtował się pod wpływem idei rewolucji francuskiej (z 1789 roku), a także doktryn polityczno-prawnych, zwłaszcza liberalizmu politycznego i konstytucjonalizmu prawniczego z XIX wieku. Na ziemiach polskich, będących w tym okresie pod zaborami, nie był on wytworem polskiej myśli ustrojowej, lecz kształtował się pod wpływem koncepcji administracyjno-ustrojowych państw zaborczych – w każdym zaborze na odmiennych zasadach. W poszczególnych zaborach funkcjonowały powiaty jako struktury administracyjne, także w różnorodnych formach.

Jednakże nie oznacza to, że przez cały okres zaborów nie działały na ziemiach polskich rozwiązania ustrojowe inne niż zaborcze. W kontekście samorządu powiatowego wspomnieć należy zwłaszcza o Księstwie Warszawskim (1807–1815), którego ustrój oparty był na centralistycznych wzorcach francuskich. Administracyjnie Księstwo dzieliło się na departamenty (na czele których stali prefekci), którym podporządkowane były powiaty. Początkowo funkcjonowało 60 powiatów, a od 1809 roku ich liczbę zwiększono do 100 [Sieniewicz 2011: 60]. Funkcję organu uchwałodawczo-kontrolnego sprawowała rada powiatowa, w skład której wchodziło od 9 do 12 radnych powoływanych przez króla spośród kandydatów zgłoszonych przez sejmiki (złożone ze szlachty). Z kolei organem wykonawczym powiatu był podprefekt, który podlegał bezpośrednio (zasada hierarchicznego podporządkowania) stojącemu na czele departamentu prefektowi [Karpiuk 2008: 27–28; Sieciński 2015: 127].

Po upadku Księstwa Warszawskiego jego ziemie zostały ponownie wcielone do państw zaborczych, a dotychczasowe rozwiązania administracyjne zlikwidowano. W 1815 roku na terenie zaboru rosyjskiego utworzono Królestwo Polskie jako mo-

narchię konstytucyjną połączoną unią personalną z Cesarstwem Rosyjskim. Administracyjnie ziemie Królestwa Polskiego podzielono na województwa, obwody i powiaty. Funkcję organu uchwałodawczego w powiatach pełniły rady, których kadencja trwała 6 lat, a w ich skład wchodziło od 15 do 18 członków. Uprawnienia rad były jednak dość mocno ograniczone, m.in. wybierały rady gubernialne, których kompetencje sprowadzały się głównie do funkcji opiniodawczych. Na poziomie powiatów nie funkcjonowały organy wykonawcze. Należy zatem stwierdzić, że pozycja ustrojowa samorządu powiatowego w Królestwie Polskim nie była znacząca [Karpiuk 2008: 28–29; Sieciński 2015: 128].

Na terenie zaboru pruskiego samorząd terytorialny funkcjonował na szczeblu gmin miejskich i wiejskich, powiatów oraz prowincji. Samorząd powiatowy działał na podstawie dwóch ordynacji powiatowych: dla prowincji poznańskiej (z 20 grudnia 1828 roku) i dla prowincji pomorskiej (z 13 grudnia 1872 roku). Funkcję organów uchwałodawczych pełniły sejmiki powiatowe, przy czym liczba radnych była uzależniona od liczby mieszkańców powiatu. Z kolei organami wykonawczymi były wydziały powiatowe, w których skład wchodził starosta (landrat) wyznaczony przez administrację rządową wraz z sześcioma innymi członkami wybranymi przez sejmik. Funkcjonowały również powiaty grodzkie, w których odpowiednikiem landrata był nadburmistrz. Wydziały powiatowe nadzorowały działalność samorządów gminnych, a także pełniły funkcję sądów administracyjnych pierwszej instancji. Kadencja władz samorządowych trwała 4 lata [Wójcik 1999: 83–85; Karpiuk 2008: 32–33; Klimek 2010: 48].

W zaborze austriackim samorząd funkcjonował na szczeblu gmin miejskich i wiejskich oraz powiatów. Początkowo Galicja była podzielona na tzw. cyrkuły (którymi kierowali starostowie) i dystrykty. W późniejszym okresie podstawę prawną funkcjonowania samorządu powiatowego stanowiła ustawa gminna z dnia 12 sierpnia 1866 roku o reprezentacji powiatowej i o ordynacji wyborczej powiatowej. Funkcję organu stanowiącego samorządu powiatowego pełniła rada powiatowa, natomiast organu wykonawczego – wydział powiatowy. Rada powiatowa składała się z 26 radnych. Wybierała ze swojego grona członków wydziału powiatowego, przy czym wybór ten podlegał zatwierdzeniu przez cesarza. W skład wydziału wchodził marszałek oraz 6 członków. Kadencja władz samorządowych w zaborze austriackim początkowo trwała 3 lata, zaś od 1884 roku – 6 lat [Wójcik 1999: 85–93; Karpiuk 2008: 31–32; Klimek 2010: 48]. Dwa największe miasta Galicji, tj. Kraków i Lwów, były tzw. powiatami miejskimi. W zaborze austriackim jedną z cech charakterystycznych rozwiązań ustrojowych odnoszących się do samorządu powiatowego była wysoka pozycja ustrojowa marszałka – stał on na czele rady powiatowej i jednocześnie kierował wydziałem powiatowym. Ponadto należy zwrócić uwagę na dualizm władz administracyjnych na poziomie powiatu – oprócz władz samorządowych funkcjonowały na tym szczeblu także władze rządowe [Wójcik 1999: 85–93; Karpiuk 2008: 31–32; Klimek 2010: 48–49].

W zaborze rosyjskim samorząd terytorialny funkcjonował tylko na szczeblu gminy wiejskiej i gromady. W powiatach funkcjonowały jedynie władze rządowe, tj. naczelnik powiatu oraz gubernator, którzy sprawowali nadzór nad gminami w zakresie wykonywania przez nie zadań administracji państwowej. Naczelnik zatwierdzał

też wybór wójtów, sołtysów oraz pisarzy [Wójcik 1999: 93–102; Karpiuk 2008: 33–36; Klimek 2010: 49].

Sytuacja samorządu – również na szczeblu powiatów – była zróżnicowana w poszczególnych zaborach. Samorząd rozwinął się zdecydowanie najlepiej na terenie zaboru pruskiego, jednakże ze względu na agresywną antypolską politykę władz zaborczych (germanizacja, Kulturkampf) ludność pochodzenia polskiego miała tam ograniczone możliwości udziału w sprawowaniu władzy w instytucjach samorządowych. Z kolei największy zakres swobód dla ludności pochodzenia polskiego mieli mieszkańcy zaboru austriackiego (ze względu na szerokie uprawnienia autonomiczne Galicji).

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 roku zapoczątkowało proces odbudowy struktur administracyjnych państwa. Był to proces złożony i długotrwały. W początkowym okresie II Rzeczypospolitej ciągle obowiązywały uregulowania państw zaborczych, zatem w różnych częściach państwa polskiego samorząd funkcjonował na innych zasadach. Wprowadzane stopniowo regulacje nie miały charakteru kompleksowego, a ustroj samorządu porządkowały jedynie fragmentarycznie. Odnoszące się do samorządu założenia Konstytucji z 17 marca 1921 roku nie były w następnych latach konsekwentnie realizowane, choć wyznaczały samorządowi znaczące miejsce w strukturze ustrojowej państwa. Przewrót majowy z 1926 roku zapoczątkował przemiany ustrojowe zmierzające w kierunku wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej, przy jednoczesnym ograniczeniu roli organów władzy ustawodawczej. Wzmacniano również centralizm, co z kolei prowadziło do ograniczenia pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego. Sukcesywnie ograniczono kompetencje samorządu, a także wzmacniano nadzór państwowy nad tą instytucją.

W nasilające się po zamachu majowym tendencje centralistyczne wyznaczające zasady relacji między administracją rządową i samorządową wpisała się uchwalona 23 marca 1933 roku ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego [Dz.U. z 1933 Nr 35 poz. 294]. Ustawa wprawdzie w znaczącym stopniu ujedynoliciła ustroj samorządu terytorialnego na terenie całego państwa, aczkolwiek z pewnymi wyjątkami, gdyż nie obowiązywała w autonomicznym województwie śląskim oraz nie regulowała ustroju samorządu wojewódzkiego. Wprowadziła jednakowe na terenie całego kraju nazewnictwo organów samorządowych, ujedynoliciła strukturę wewnętrzną organów stanowiących i wykonawczych, ustanowiła jednakową długość kadencji i jednolite zasady ordynacji wyborczej. Jednocześnie ściśle podporządkowała samorząd państwu – wpisując się w nasilające się po przewrocie majowym tendencje centralistycznego sprawowania władzy w państwie. Przejawem ograniczenia samodzielności samorządu było przyznanie organom rządowym szerokich uprawnień do nadzoru nad jego działalnością (m.in. do zatwierdzania uchwał, akceptacji wyboru przełożonych miast i gmin oraz rozwiązywania organów kolegalnych) [Klimek 2006: 58, 2010: 53].

Kwestiom ustroju i funkcjonowania samorządu powiatowego w ustawie „scaleniowej” poświęcono niewiele uwagi (art. 56–60), inaczej niż regulacjom odnoszącym się do samorządu gminnego. Funkcję organu uchwałodawczego samorządów powiatowych pełniły rady powiatowe. Ich skład osobowy był kształtowany poprzez

głosowanie członków rad miejskich i gminnych (art. 57 ust. 1–4). Organem wykonawczym był wydział powiatowy, którego członkowie (sześciu) byli powoływani przez radę powiatową (art. 57 ust. 5). Starosta był wyznaczany przez władze rządowe i stał na czele zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego powiatu. Wydział powiatowy nadzorował działalność gmin miejskich i wiejskich funkcjonujących na terenie powiatu. Z kolei działalność powiatu podlegała nadzorowi ze strony wojewody przy współdziałaniu wydziału wojewódzkiego [Klimek 2010: 53; Sieniewicz 2011: 74–75].

Usankcjonowaniem nasilającego się po przewrocie majowym autorytarnego modelu sprawowania władzy w państwie, prowadzącego również do zmarginalizowania pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, były postanowienia ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku [Dz.U. z 1935 Nr 30 poz. 227]. Kwestiom organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego poświęcono w niej niewiele uwagi (art. 4 ust. 3, art. 72–73, art. 75), traktując go jako integralny element systemu administracji państwowej (art. 72 ust. 2).

W okresie II wojny światowej cały dotychczasowy aparat administracyjny państwa polskiego został zlikwidowany. Na terenach wcielonych do Niemiec i ZSRR wprowadzono podział terytorialny okupantów. Natomiast w Generalnej Guberni Niemcy utworzyli namiastkę administracji, w tym powiaty miejskie (kierowane przez burmistrzów) i wiejskie (kierowane przez starostów), które jednak nie miały charakteru samorządowego. Oczywiście cała administracja była w rękach Niemców.

Po zakończeniu II wojny światowej Polska znalazła się w strefie wpływów ZSRR i rozpoczęto budowę państwa według wzorców państwa socjalistycznego. System administracji publicznej na poziomie lokalnym ukształtowano początkowo (lata 1944–1950) na bazie tzw. modelu trójtorowego. Polegał on na sztucznym połączeniu przedwojennego ustroju samorządu terytorialnego z elementami nowej, opartej na wzorcach radzieckich koncepcji funkcjonowania administracji lokalnej („cała władza w ręce rad”). Model trójtorowy obejmował: samorząd terytorialny, organy administracji ogólnej I i II instancji (województw i starostów) oraz terenowe rady narodowe. Nadrzędną rolę w tym systemie pełniły rady narodowe jako organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego. Jednocześnie zrezygnowano z wyborów do rad narodowych na rzecz delegowania i kooptowania ich przedstawicieli spośród „demokratycznych organizacji niepodległościowych”. Zasady funkcjonowania tego systemu określono w dekrecie Polskiego Komitetu Wyzwolenia z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego [Dz.U. z 1944 Nr 14 poz. 74], w dekrecie Polskiego Komitetu Wyzwolenia z dnia 21 sierpnia 1944 roku o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji [Dz.U. z 1944 Nr 2 poz. 8] oraz w ustawie z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych [Dz.U. z 1944 Nr 5 poz. 22].

Wojewodowie i starostowie byli jednocześnie organami samorządu terytorialnego (odpowiednio powiatowego i wojewódzkiego) oraz organami administracji rządowej. Ten trójtorowy system został zniesiony na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej [Dz.U. z 1950 Nr 14 poz. 130]. Zlikwidowano wówczas samorząd terytorialny oraz terenowe organy administracji rządowej, a jedynymi organami władzy w terenie stały się rady narodowe.

Aż do 1989 roku administracja publiczna była silnie scentralizowana, a wpływ rad narodowych na bieg spraw publicznych na ich terenie był niewielki. Jak słusznie zauważa Stanisław Wójcik, prawdziwa władza w terenie była w lokalnych komitetach partii (PZPR), a nie w radach narodowych [Wójcik 1999: 248]. Przeprowadzane stopniowo w następnych latach funkcjonowania PRL reformy rad (próby ich „usamorządowienia”) były jedynie działaniami pozorowanymi ze strony władz państwowych. W systemie państwa silnie scentralizowanego nie było miejsca na autentyczną samorządność. W 1975 roku, na mocy ustawy z dnia 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych [Dz.U. z 1975 Nr 16 poz. 91], przeprowadzono zmiany w podziale terytorialnym. W miejsce podziału trójstopniowego (gmina, powiat, województwo) wprowadzono dwustopniowy (gmina, województwo). Powiaty (i funkcjonujące w nich powiatowe rady narodowe) zostały zlikwidowane.

### **Odbudowa samorządu terytorialnego po 1989 roku**

Proces przeobrażeń polityczno-ustrojowych zapoczątkowany w 1989 roku oznaczał również możliwość reaktywowania instytucji samorządu terytorialnego. Był to jednak proces rozciągnięty w czasie. Przy tworzeniu podstaw ustrojowych samorządu wykorzystano zarówno doświadczenia z okresu II Rzeczypospolitej, jak i doświadczenia państw Europy Zachodniej. Wprawdzie już 8 marca 1990 roku powołano samorząd gminny (po jego 40-letniej nieobecności w strukturze administracyjnej państwa) i przystąpiono do prac nad odbudową samorządu na szczeblach ponadgminnych, jednakże napotkano wiele trudności.

Lata 90. XX wieku to czas ożywionych dyskusji i sporów polityków, samorządowców, ale też środowisk naukowych na temat optymalnych kierunków decentralizacji państwa. Jak wspominał ojciec samorządu terytorialnego III Rzeczypospolitej Jerzy Regulski, miały miejsce okresy przyspieszenia i hamowania reformy samorządowej [Regulski 2000: 127–181]. Stan ten wynikał w dużym stopniu z braku stabilności rządów w latach 90. Zmieniające się u władzy różne partie polityczne (i ich koalicje) miały różne koncepcje reform ustrojowych. Niektóre ugrupowania były wręcz przeciwnikami utworzenia powiatów. Ostatecznie samorząd powiatowy oraz wojewódzki zostały powołane na mocy ustaw z dnia 5 czerwca 1998 roku. Powiatom nadano charakter samorządowy, aczkolwiek znaczna część powierzonych im zadań miała charakter rządowy (zadania zlecone). W województwach natomiast wprowadzono tzw. dualizm administracyjny polegający na wyodrębnieniu dwóch systemów władzy na tym poziomie administracji – władz samorządowych (sejmików wojewódzkich jako organów stanowiących i kontrolnych oraz zarządów województw z marszałkami na czele jako organów wykonawczych) i władz rządowych w terenie (tj. wojewodów). Wprowadzono wówczas również zmiany dotyczące podziału terytorialnego państwa. Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów [Dz.U. z 1998 Nr 103 poz. 652] powołano powiaty. Utworzono 308 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatu (obecnie funkcjonuje 314 powiatów ziemskich i 66 miast na prawach powiatu), a liczbę województw zmniejszono

z 49 do 16, nadając im charakter samorządowo-rządowy. Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym oraz wojewódzkim rozpoczął funkcjonowanie od 1 stycznia 1999 roku.

Współcześnie powiat jest określany jako „powstały z mocy prawa, wyodrębniony związek lokalnej społeczności – terytorialna korporacja samorządowa, powołana do samodzielnego wykonywania części zadań publicznych (sprawowania administracji publicznej) oraz wyposażona w materialne środki realizacji tych zadań” [Sieniewicz 2011: 15–16]. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym [Dz.U. z 2023 poz. 572] określiła powiat jako utworzoną z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1). Zagwarantowała mu prawo do wykonywania ustawowo określonych zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1). Wyrazem upodmiotowienia powiatu jest przyznanie mu osobowości prawnej oraz zagwarantowanie sądowej ochrony jego samodzielności (art. 2 ust. 2–3). Jako jednostka terytorialna powiat obejmuje obszary kilku sąsiadujących ze sobą gmin (powiat ziemski) bądź obszar miasta na prawach powiatu (powiat grodzki).

Organem stanowiącym i kontrolnym samorządu powiatowego jest rada powiatu, której liczba członków jest uzależniona od liczby mieszkańców powiatu (art. 9 ust. 4). Z kolei funkcję organu wykonawczego pełni zarząd powiatu, tj. organ kolegialny, w którego skład wchodzi starosta (jako przewodniczący), wicestarosta i pozostali członkowie (art. 26 ust. 2). Początkowo kadencja władz powiatu trwała 4 lata, a począwszy od kadencji rozpoczynającej się w 2018 roku trwa 5 lat (art. 9 ust. 2).

Realizowane przez powiat zadania mają z założenia charakter ponadgminny. Ustawa nałożyła na niego zadania z zakresu m.in.: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; polityki senioralnej; turystyki; transportu zbiorowego i infrastruktury drogowej; kultury i ochrony zabytków; kultury fizycznej i turystyki; geodezji, kartografii i katastru; gospodarki nieruchomości; administracji architektoniczno-budowlanej; gospodarki wodnej; ochrony środowiska; rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom dla życia i zdrowia mieszkańców oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy (art. 4 ust. 1). Należy nadmienić, że poza wspomnianą ustawą zadania powiatu określone są również w wielu innych ustawach szczególnych.

Szeroki zakres zadań, do realizacji których zobowiązany został samorząd powiatowy, wymaga znacznych nakładów finansowych. Zadania te realizowane są ze środków własnych, dotacji oraz subwencji. Należy jednak zauważyć, że środki te są na ogół niewystarczające. Podstawowym problemem od początku funkcjonowania samorządu powiatowego, nierozwiązanym do chwili obecnej, jest kwestia finansów. Niewystarczające wyposażenie powiatów w źródła dochodowe sprawia, że ich pozycja ekonomiczna nie jest najlepsza.

W katalogu zadań realizowanych przez powiaty dominują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Konsekwencją dużej dysproporcji między zadaniami własnymi i zleconymi jest struktura dochodów samorządu powiatowego.

Zdecydowanie dominują w niej subwencje i dotacje, a zatem środki otrzymywane z budżetu państwa. Powoduje to silne uzależnienie samorządu powiatowego od państwa, bowiem dochody własne stanowią tylko niewielką część źródeł jego finansowania. Również udział w podatkach dochodowych nie jest wystarczający w odniesieniu do zakresu zadań nałożonych na powiaty. Według szacunków z 2008 roku 60% dochodów stanowią dotacje, 36% – subwencje, a 4% – dochody własne, przy czym większość stanowią dochody z majątku powiatu i udziały w podatku PIT [Strus 2009: 93].

Dawid Sześciło i Piotr Jakubowski stawiają w tym kontekście słuszne pytanie: „Czy uczynienie z samorządu powiatowego w znacznym stopniu wehikułu dekoncentracji zewnętrznej zadań rządowych nie jest jednym ze źródeł problemów, z którymi dziś powiat się zmagają?” [Sześciło, Jakubowski 2018: 12]. Jednocześnie zwracają uwagę na fakt, iż niewystarczające finansowanie przez państwo realizacji przez powiaty zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest permanentną praktyką w III Rzeczypospolitej. W sposób oczywisty wpływa to na jakość realizacji tych zadań publicznych [Sześciło, Jakubowski 2018: 12]. Stanowi również zaprzeczenie obowiązku zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych w wysokości adekwatnej do przypadających im zadań, wynikającego z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [Dz.U. z 1997 Nr 78 poz. 483: art. 167 ust. 1]. Co więcej, taka praktyka ogranicza do minimum samodzielność powiatów, „gdzie trudno mówić o warunkach do rozwijania i prowadzenia samodzielnych polityk lokalnych, nie wspominając już o potencjale finansowym do przeprowadzania takich inicjatyw” [Sześciło, Jakubowski 2018: 12]. Zasadne w tym kontekście staje się również kolejne pytanie, które stawiają Sześciło i Jakubowski: „Na ile uczynienie z samorządu powiatowego kluczowego wehikułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej spełniło zakładaną na wstępie obietnicę większej demokratycznej kontroli nad ich realizacją czy też przełamania polski resortowej, a na ile ograniczyło się do przerzucenia przez administrację centralną kosztów i innych obciążeń związanych z realizacją zadań na poziom lokalny, bez stworzenia możliwości do rzeczywistego podnoszenia efektywności i jakości usług publicznych świadczonych w tej formule?” [Sześciło, Jakubowski 2018: 12]. Odpowiedź na to pytanie pozwoliłaby określić, czy głównym źródłem problemów, jakie nieustannie od 1999 roku trapią powiaty, są błędne założenia drugiego etapu reform samorządowej, czy też ich realizacja w praktyce [Sześciło, Jakubowski 2018: 12]. Z całą pewnością jest to kwestia, która domaga się szczegółowych badań i analiz.

Na konieczność wzmocnienia pozycji finansowej samorządu powiatowego zwracano uwagę bezpośrednio po jego reaktywowaniu. Szczególną aktywność w tym zakresie wykazywał Związek Powiatów Polskich. Postulowano przede wszystkim zwiększenie dochodów własnych powiatów poprzez podniesienie ich udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT), przekazanie im części podatku VAT czy też podatku akcyzowego. Ponadto zwracano uwagę na wiele niekorzystnych dla powiatów uregulowań prawnych i finansowych podejmowanych przez władze państwowe, które skutkowały uszczupleniem źródeł dochodowych jednostek samorządowych. Problem nie został jednak rozwiązany do chwili obecnej. Taka sytuacja ogranicza pozycję ekonomiczną powiatów i zmusza je do oszczędnego gospodarowania posiadanymi środkami. Powszechnym problemem jest wysoki stan zadłużenia



powiatów. Dodatkowo w ostatnich latach samorzady powiatowe mocno odczuły obiektywne trudności (pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie, wysoki poziom inflacji), które także wpłynęły na ich kondycję ekonomiczną.

## Podsumowanie

Reforma samorządowa jest powszechnie uważana za najbardziej udaną spośród czterech wielkich reform wprowadzonych przez rząd premiera Jerzego Buzka 1 stycznia 1999 roku – obok reformy systemu edukacji (wprowadzenie gimnazjów), ochrony zdrowia (powołanie kas chorych) i ubezpieczeń emerytalnych (wprowadzenie trzech filarów ubezpieczenia emerytalnego). Nie oznacza to jednak, że była doskonała. Powijały się (wysuwane przez różne kręgi polityczne i naukowe) postulaty likwidacji powiatów bądź ograniczenia ich liczby poprzez łączenie w większe jednostki terytorialne (o większym potencjale ekonomicznym i ludnościowym). Uzasadniano to przede wszystkim dużymi kosztami funkcjonowania administracji powiatowej – w ocenie krytyków reformy powiatowej nieproporcjonalnymi w stosunku do zakresu realizowanych przez te jednostki samorządowe zadań [Bubiło 2009: 22]. Nie brakowało również krytycznych stanowisk odnoszących się do samej koncepcji utworzenia powiatów (m.in. Andrzej Piekara, Witold Kieżun), wskazujących nie tylko na słabość ekonomiczną tych jednostek samorządowych, ale też na inne problemy związane z ich funkcjonowaniem, np. nadmierne upartyjnienie i niewielką swobodę decyzyjną [Bubiło 2009: 22].

Likwidacja czy nawet ograniczenie pozycji powiatów to nie jest dobry pomysł. Jarosław Bubiło słusznie zauważa, że wspólnoty samorządowe – w tym powiatowe – nie powstają wyłącznie na mocy aktów prawnych, które je ustanawiają. Są również wynikiem długotrwałych procesów społecznych zachodzących w środowisku lokalnym, więzi społecznych, gospodarczych czy kulturowych [Bubiło 2009: 21]. Jest to potencjał, którego nie wolno zmarnować.

Argumentów przemawiających za funkcjonowaniem powiatów jest jednak o wiele więcej. Ponadgminny charakter ich zadań sprawia, że ich realizacja przekracza możliwości, a często również potrzeby samorządów gminnych (zwłaszcza małych gmin wiejskich). Należy również zauważyć, że mimo wspomnianych wcześniej trudności (zwłaszcza ekonomicznych), w ciągu minionych 25 lat powiaty wykazały się znaczącymi osiągnięciami, tj. nie tylko efektywną realizacją nałożonych na nie zadań własnych i zleconych, ale i podejmowanymi przez nie inwestycjami. Możliwości inwestycyjne powiatów wzrosły zwłaszcza po wejściu Polski do Unii Europejskiej i po pojawieniu się możliwości dofinansowania realizacji projektów z funduszy strukturalnych. Niezależnie od wspomnianych osiągnięć, powiaty mocno zakorzeniły się w świadomości społecznej i odgrywają istotną rolę w procesie kształtowania tożsamości lokalnej oraz budowania społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego niezbędne jest przede wszystkim wzmocnienie pozycji ekonomicznej samorządu powiatowego. Chodzi tu głównie o szersze upodmiotowienie powiatów, o wyposażenie ich w odpowiednie instrumenty prawne i finansowe umożliwiające efektywne zaspokajanie potrzeb mieszkańców.

## Bibliografia

- Bubiło Jarosław. 2009. *Powiatowy samorząd terytorialny w demokratycznym państwie prawnym*. „Barometr Regionalny” (1): 17–26.
- Karpiuk Mirosław. 2008. *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Klimek Marek. 2006. *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*. Lublin: Petit.
- Klimek Marek. 2010. *Samorząd powiatowy w okresie II Rzeczypospolitej*. W: *10-lecie funkcjonowania samorządu powiatowego (1999–2009). Doświadczenia i perspektywy*, Marek Klimek, Jarosław Czerw (red.), 47–61. Stalowa Wola: Fundacja Campus.
- Regulski Jerzy. 2000. *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa: PWN.
- Sieciński Wiesław. 2015. *Tradycje i współczesność nowoczesnego samorządu terytorialnego w Polsce*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne” (7): 121–147.
- Sieniewicz Mariusz W. 2011. *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Strus Dorota. 2009. *Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej*. „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” (82): 87–96.
- Sześciło Dawid, Jakubowski Piotr. 2018. *Samorząd powiatowy: między koncepcją a realizacją*. W: *Powiaty. Dwadzieścia lat służby na rzecz obywateli*, Grzegorz P. Kubalski (red.), 7–13. Warszawa: Związek Powiatów Polskich.
- Wójcik Stanisław. 1999. *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*. Lublin: Wydawnictwo KUL.

## Akty prawne

- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia z dnia 21 sierpnia 1944 roku o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji. 1944. Dz.U. z 1944 Nr 2 poz. 8.
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego. 1944. Dz.U. z 1944 Nr 14 poz. 74.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. 1997. Dz.U. z 1997 Nr 78 poz. 483.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów. 1998. Dz.U. z 1998 Nr 103 poz. 652.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1791 roku Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej – Prawo o miastach.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. 1921. Dz.U. z 1921 Nr 44 poz. 267.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. 1933. Dz.U. z 1933 Nr 35 poz. 294.
- Ustawa z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych. 1944. Dz.U. z 1944 Nr 5 poz. 22.
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. 1950. Dz.U. z 1950 Nr 14 poz. 130.

Ustawa z dnia 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych. 1975. Dz.U. z 1975 Nr 16 poz. 91.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym. 1988. Dz.U. z 2023 poz. 572.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku. 1935. Dz.U. z 1935 Nr 30 poz. 227.

## **District government in Poland – tradition and modernity**

### **Abstract**

In 2023 is the 25<sup>th</sup> anniversary of the reactivation of district self-government in Poland. However, this self-government has centuries-old traditions in Poland. The article shows the stages of transformation of districts from the 13<sup>th</sup>-14<sup>th</sup> century to the present period in the context of their role in the system of public administration in Poland and according to the needs of the inhabitants. Nowadays, the district self-government is an intermediate element in the three-tier structure of local self-government in Poland. It performs public tasks of a supra-municipal nature. A large part of them have been outsourced tasks in the field of government administration. One of the main problems since 1999 has been the weak economic position of the districts. Grants and subsidies received from the state dominate the income structure of the powiats, which makes them closely dependent on the government administration. Regardless of the difficulties, over the past 25 years, powiat self-governments have shown many significant achievements in the implementation of public tasks, investments and building civil society. However, it is necessary to strengthen the competence as well as financial resources of the powiat self-government by providing it broader of powers public funds disposal adequate to the tasks scope.

**Keywords:** district, district self-government, local self-government, public administration

