

25 lat współczesnych usamorządowionych wspólnot powiatowych

Rafał Rudka

Joanna Gryboś-Czechelska

Wojciech Dąbrówka



Autorzy:

Rafał Rudka
Joanna Gryboś-Chechelska
Wojciech Dąbrówka

Wydawca:



Związek Powiatów Polskich
Plac Defilad 1, 00-901 Warszawa
www.zpp.pl

Copyright by Związek Powiatów Polskich

Prace nad publikacją zakończono:
28 lipca 2023 roku

Projekt okładki, opracowanie graficzne i skład:
Smartvision.pl

ISBN
978-83-62251-85-8
978-83-62251-86-5 (elektroniczny)

Nakład: 500 egz.

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

25 lat współczesnych usamorządowionych wspólnot powiatowych

Rafał Rudka
Joanna Gryboś-Chechelska
Wojciech Dąbrówka

Spis treści

WSTĘP | s. 9

1. Z KART HISTORII POLSKICH POWIATÓW | s. 10

1.1. Powiaty na przestrzeni wieków | s. 11

1.2. Samorząd powiatowy po 1998 r. | s. 13

2. REFLEKSJE DOTYCZĄCE OKRESU REAKTYWOWANIA ORAZ WSPÓŁCZESNEJ ROLI SAMORZĄDÓW POWIATOWYCH | s. 19

2.1. Samorządna Rzeczpospolita
– wspomnienia prof. Jerzego Buzka – Premiera RP
w latach 1997-2001 | s. 20

2.2. Obserwujemy walkę centralizacji z decentralizacją
– wspomnienia prof. Ireny Lipowicz – Przewodniczącej
Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
Sejmu RP III kadencji | s. 24

2.3. Władza lokalna jest bardziej rozliczalna
– wspomnienia Jerzego Stępnia – współtwórcy reformy administracyjnej,
b. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego | s. 27

2.4. Powiat w służbie mieszkańcom – refleksje Piotra Ćwika,
Zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta RP odpowiadającego za kontakt
z jednostkami samorządu terytorialnego | s. 33

2.5. Reforma powiatowa służyła decentralizacji i demokracji
– wspomnienia Janusza Tomaszewskiego, Wicepremiera oraz
Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (1997-1999) | s. 36

2.6. Reforma powiatowa przyniosła dobre owoce, a powiaty
zdały egzamin – wspomnienia dra Mieczysława Janowskiego,
Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej Senatu RP I kadencji | s. 40

2.7. Reforma powiatowa zaczęła się w połowie lat 90., a nawet
wcześniej – wspomnienia Waldemara Rataja, Głównego doradcy
ds. reform ustrojowych Państwa w Gabinetcie Prezesa
Rady Ministrów Jerzego Buzka | s. 43

2.8. Powiaty są potrzebne i wymagają wzmocnienia
– wspomnienia Krzysztofa Kwiatkowskiego, osobistego
Sekretarza Prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka
w latach 1997-2001 | s. 49

2.9. Siła powiatów tkwi w demokratycznej kontroli
wspólnoty samorządowej – wspomnienia dra Jana Olbrychta
– ówczesnego, długoletniego samorządowca, Posła
do Parlamentu Europejskiego | s. 54

2.10. Uzupełnienie struktury administracji o powiaty i regiony było słuszne
– wspomnienia Adama Struzika – długoletniego
Marszałka Województwa Mazowieckiego | s. 58

2.11. Usamorządowiono wspólnoty powiatowe, które istniały od dawna
– wspomnienia Rudolfa Borusiewicza – Przewodniczącego Zarządu Sądeckiej
Miejskiej Strefy Usług Publicznych (pilotażowego powiatu) | s. 60

3. STAROSTOWIE POWIATÓW I PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU PO REFORMIE Z 1998 R. | s. 64

3.1. Województwo dolnośląskie | s. 65

3.2. Województwo kujawsko-pomorskie | s. 68

3.3. Województwa lubelskie | s. 70

3.4. Województwo lubuskie | s. 72

3.5. Województwo łódzkie | s. 73

3.6. Województwo małopolskie | s. 75

3.7. Województwo mazowieckie | s. 77

3.8. Województwo opolskie | s. 81

3.9. Województwo podkarpackie | s. 82

3.10. Województwo podlaskie | s. 84

3.11. Województwo pomorskie | s. 85

3.12. Województwo śląskie | s. 87

3.13. Województwo świętokrzyskie | s. 91

3.14. Województwo warmińsko-mazurskie | s. 92

3.15. Województwo wielkopolskie | s. 94

3.16. Województwo zachodniopomorskie | s. 96

4. ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH ODDANY POWIATOM | s. 98

4.1. Geneza ZPP | s. 99

4.2. Wyznaczone cele i zadania Związku | s. 100

4.3. Praca organów Związku | s. 102

4.4. Aktywność Związku Powiatów Polskich | s. 112

5. TYTUŁEM ZAKOŃCZENIA | s. 115

Najważniejsze akty prawne dotyczące ustroju
samorządu powiatowego w Polsce | s. 118

Bibliografia | s. 119

O autorach | s. 120



Wstęp

”

Szanowni Państwo,

mija właśnie 25 lat od chwili, gdy powiaty jako jednostki samorządu terytorialnego powróciły na mapę Polski. Nie przypadkiem wskazuję, że „jako jednostki samorządu terytorialnego”, bowiem wspólnoty o zasięgu powiatowym od zawsze były trwałą, historycznie zakorzenioną, elementem funkcjonowania naszego społeczeństwa. Niezależnie od woli i decyzji kolejnych prawodawców, co do kształtu ustroju terytorialnego państwa, wspólnoty te istniały i istnieć będą, stanowią one bowiem naturalną skalę naszego codziennego funkcjonowania.

To właśnie w tej skali świadczone są istotne lokalne usługi publiczne, np. zapewnienie podstawowej sieci drogowej, oświata na poziomie średnim, szpitalna ochrona zdrowia, publiczny transport zbiorowy, czy zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Fakt, że rok po likwidacji odrębności powiatów, jaka miała miejsce w roku 1975, koniecznym okazało się ich funkcjonalne odrodzenie – poprzez utworzenie rejonów administracyjnych, jest koronnym przykładem na społeczną naturalność istnienia tej wspólnoty.

Sedno reformy, która formalnie zainicjowana została w roku 1998, z jej kamieniami milowymi – uchwaleniem ustawy o samorządzie powiatowym 5 czerwca 1998 roku i wyborami samorządowymi 11 października 1998 roku – to nic innego jak przywrócenie wszystkim wspólnotom powiatowym należnego im prawa do samodzielnego decydowania o sposobie zaspokajania swoich zbiorowych potrzeb.

Dzisiaj warto, abyśmy w pełni uświadomili sobie istotę historycznego fundamentu, na którym posadowiony jest samorząd powiatowy. Ponadto warto przypomnieć sobie jak przez smutny okres prób zacierania wspólnotowości powiatowej przeszliśmy do czasów, w którym grupa wizjonerów podjęła się działań, które doprowadziły do reformy samorządowej z 1998 roku. Opis emocji jakie towarzyszyły przed i w czasie tej reformy jest dziś pięknym wspomnieniem. Warto do tego wrócić.

Siłą powiatów jest ich tożsamość historyczna, terytorialna i kulturowa. Przedkładana publikacja sięga zarówno głębi historycznej, czasów bardziej współczesnych oraz dnia dzisiejszego. Jest interesującym przekrojowym zestawieniem istoty samorządności powiatowej jaka wykuwała się na przestrzeni wieków i lat.



W wydawnictwie upamiętniono również wszystkich starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, którzy przez ostatnie ćwierćwiecze trzymali stery rozwoju swoich powiatowych wspólnot. Wszyscy przedstawieni byli i są wprost odpowiedzialni za to jak przez ten czasokres zmieniło się nasze otoczenie, a zarazem jak ogromną rolę w tym procesie odegrały samorzady powiatowe.

We współczesnym świecie nie brakowało także momentów, w których na samorząd powiatowy patrzono z niechęcią. Nieocenionym wsparciem i gwarantem trwania współczesnych powiatów była organizacja zrzeszająca ten rodzaj jednostek samorządu terytorialnego. Fakty jakimi siłami i w jakim zakresie podejmowane były działania na rzecz powiatów ujęto w rozdziale poświęconym Związkowi Powiatów Polskich.

Zachęcam Państwa do lektury, będąc przekonany, że niniejsza publikacja stanowi bardzo silny argument w dyskusji nad trwałym zakorzenieniem się samorządu powiatowego w historii naszego kraju.

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka

1.1. Powiaty na przestrzeni wieków

Pierwsze wzmianki o powiatach pojawiły się już wiele wieków temu, ewoluując przez lata do modelu, który dzisiaj znamy. Bazując na publikacjach wielu autorów badających ówczesne czasy, bardzo krótko starano się poniżej przytoczyć ważniejsze dla tworzenia się powiatów historyczne momenty.

XIII wiek

Czeski król Wacław II, kierowany wzorcami z własnego kraju, wprowadza na ziemiach polskich urząd starosty jako namiestnika króla na określonym terytorium (pierwszym był starosta ziemi sandomierskiej).

Władysław Łokietek rozbudowuje sieć urzędów starostów – dwóch w Wielkopolsce, w Poznaniu i Kaliszu, oddzielnie na Kujawach dla województw brzeskiego, inowrocławskiego oraz ziemi nakielskiej. Pojawił się też urząd starosty generalnego jako zastępcy króla (zarządzał prowincją).

XIV-XV wiek

Zmieniała się rola starostów. Starosta z namiestnika króla (uprawnionego do wszystkiego tego, do czego był uprawniony monarcha – z wyłączeniem nadawania przywilejów) stał się głównym urzędnikiem królewskim odpowiedzialnym przede wszystkim za sprawy sądowe i zarząd majątkiem. Wiązało się to głównie z organizacją sądów ziemskich (właśnie okręg sądu ziemskiego nazywano powiatem). Powiaty zaczęły upodabniać się do jednostek podziału administracyjnego.

Powstał podział terytorialny Polski na województwa, ziemie i powiaty. Starostowie zwani „ramionami królewskimi”, posiadali realną władzę administracyjną. Wykształciła się siatka powiatów, która bez większych zmian przetrwała aż do 1795 roku.

XVI-XVII wiek

Rzeczpospolita szlachecka nie dokonała żadnych istotnych zmian w funkcjonowaniu powiatów, wpływ czasu powodował natomiast upadek znaczenia starostów i powolny proces zamiany roli ich urzędów (co usankcjonowano w konstytucji sejmu z roku 1611).

XVIII-XIX wiek

Rok 1795 przyniósł upadek Rzeczypospolitej szlacheckiej. Jej ziemie znalazły się w strukturach trzech państw zaborczych. Powiaty funkcjonują jako struktury administracyjne w zróżnicowanej formie.

W Księstwie Warszawskim podział terytorialny nawiązywał do wzorców francuskich (departamenty i powiaty, na czele których stali podprefekci).

Królestwo Polskie – pod berłem królów Polski, którym formalnie byli carowie Rosji (w miejsce departamentów wprowadzono województwa, które dalej dzieliły się na obwoły oraz na powiaty). Po powstaniu listopadowym i styczniowym wprowadzono podział administracyjny obowiązujący w Rosji (z powiatami jako jednostkami administracyjnymi).

Na terenach pozostałych ziemi zaboru rosyjskiego najwyższymi jednostkami były generał-gubernatorstwa, a te dzieliły się na gubernie, które z kolei składały się z prowincji, a te dzieliły się na powiaty.

W zaborze pruskim istniały również powiaty, na czele których stali landraci. Wiek XIX przyniósł podział powiatów na ziemskie (wiejskie, na czele z landratem) i grodzkie (miejskie, na czele z nadburmistrzem).

Inaczej kształtowała się struktura administracyjna zaboru austriackiego. Galicja została podzielona na cyrkuły (na ich czele stali starostowie) i dystrykty (odpowiadały powiatom z pozostałych zaborów). W 1865 r. zlikwidowano cyrkuły i w ich miejsce powołano mniejsze powiaty (starostowie mieli stać od tego momentu na czele powiatu).

XX wiek

Rok 1914 przyniósł zajęcie Królestwa Polskiego przez wojska Niemiec i Austro-Węgier. W okupowanym Królestwie zachowano powiatowy szczebel administracyjny.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku, powiaty były podstawowymi jednostkami podziału terytorialnego. Na czele powiatów stali starostowie, którzy podlegali naczelnikowi państwa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. przesądziła, że „dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie, w drodze ustawodawczej, na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego”.

Struktura powiatów ustabilizowała się w 1928 r. Istniało wtedy 266 powiatów ziemskich i grodzkich.

Z kart historii polskich powiatów

Rafał Rudka

W praktyce jednak powiat samorządowy (na czele ze starostą), wyposażony w osobowość prawną, sprawnie funkcjonuje dopiero po reformie ustroju samorządu terytorialnego z 1933 roku.

II wojna światowa. Na ziemiach wcielonych do Trzeciej Rzeszy wprowadzono niemiecki podział terytorialny (ponownie pojawiły się powiaty wiejskie z landratami i powiaty miejskie z nadburmistrzami). W Generalnym Gubernatorstwie utrzymano polską administrację powiatową na podstawie przepisów z 1928 r., ale całkowicie podporządkowaną Niemcom. Na terenach włączonych do Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) wprowadzono radziecki podział administracyjny z naczelnikami powiatów. Do przedwojennej sieci powiatów nawiązywało też polskie państwo podziemne. Istnieli więc podziemni starostowie – powiatowi delegaci rządu – podlegli Delegatowi Rządu na Kraj w Warszawie.

W pierwszym powojennym okresie obszar Polski podzielono na 16 województw, 299 powiatów i 3005 gmin. Był to podział tymczasowy.

W końcu 1948 r. w szesnastu województwach było łącznie 271 powiatów, 44 miasta tzw. wydzielone (tj. stanowiące samodzielne powiaty), 2944 gminy i 10124 gromady. Podział ten w ogólnych zarysach utrzymał się do 1950 r. Starostowie łączyli obowiązki organu samorządowego i administracji rządowej.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zerwała z dotychczasową koncepcją ustrojową organów terenowych, opartą w znacznej mierze na wzorach przedwojennych i wprowadziła zasadnicze zmiany w organizacji i funkcjonowaniu rad narodowych, wprowadzając rozwiązania wzorowane na stosowanych w ZSRR. Stworzono terenowe organy jednolitej władzy państwowej. Istniały wówczas 22 województwa (w tym miasta: Warszawa, Łódź i Kraków), 271 powiatów i 53 miasta wydzielone (stanowiące samodzielne powiaty). Zniesiono urząd starosty. W zasadzie od 1950 r. historia rad narodowych nie jest już historią samorządu terytorialnego.

W 1975 roku następuje zmiana podziału administracyjnego państwa z trójstopniowego na dwustopniowy. Zamiast 20 województw i 360 powiatów powstało 49 województw. Ówczesny podział całkowicie zerwał z historycznie ukształtowanymi strukturami powiatów i województw.

1990 rok przyniósł reaktywowanie samorządu gminnego. 8 marca Sejm uchwała: zmianę w Konstytucji,

ustawę o samorządzie terytorialnym i ordynację wyborczą do organów gmin. Natomiast 27 maja odbywają się wybory do samorządów gminnych.

1993 rok to kolejne kroki do zmian w podziale administracyjnym kraju. 23 stycznia odbywa się pierwsze czytanie ustawy o powiatach. Projekt zostaje skierowany do prac Komisji Sejmowej. 7 czerwca w Urzędzie Rady Ministrów zostaje zaprezentowany projekt podziału powiatowego Polski. Przewiduje on 293 powiaty. Niestety dalsze prace nad uruchomieniem powiatów zostają przerwane.

W 1994 roku rusza pilotaż miast na prawach powiatu. 42 duże miasta przejmują od wojewody zadania powiatowe.

W 1997 roku rozpoczyna działalność pilotażowy powiat – Sąddecka Miejska Strefa Usług Publicznych.

Z kolei w 1998 roku rozpoczynają działalność kolejne pilotażowe powiaty: Nakielska i Polkowicka Miejska Strefa Usług Publicznych.

5 czerwca 1998 r. następuje przyjęcie przez Sejm ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy o administracji rządowej w województwie. Następnie 16 lipca 1998 r. – przyjęcie przez Sejm RP Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Z kolei 24 lipca 1998 r. – przyjęcie przez Sejm ustawy o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, a także ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. 7 sierpnia 1998 r. Rada Ministrów wydaje rozporządzenie w sprawie utworzenia powiatów, a 11 października 1998 r. odbywają się wybory do rad gmin, powiatów oraz sejmików województw (podczas których wybrano 10 290 radnych).

Reaktywowano (usamorzędowano) 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu.

1999 rok to czas realnego wprowadzania w życie tych zmian. 1 stycznia 1999 r. to początek obowiązywania nowego podziału administracyjnego państwa, w których istnieją trzy szczeble samorządu terytorialnego: gminy, powiaty i województwa samorządowe. Rozpoczyna wówczas swoją działalność 16 województw, 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu. Już 26 i 27 lutego 1999 r. w Nowym Sączu odbywa się zebranie założycielskie Związku Powiatów Polskich (ZPP), a 17 marca 1999 r. rejestracja ZPP w Krajowym Rejestrze Sądowym jako stowarzyszenia. Z kolei 28 marca 1999 r.

odbywa się I Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich, na którym dokonano wyboru pierwszych władz statutowych Związku.

1 stycznia 2000 rok powiaty przejmują prowadzenie urzędów pracy.

XXI wiek

1 stycznia 2002 roku utworzono 7 kolejnych powiatów (tj.: wschowskiego, brzezińskiego, leskiego, sztumskiego, gołdapskiego, węgorzewskiego i łobeskiego). Jednocześnie od początku tego roku wyłączono inspekcję sanitarną ze struktury powiatowej administracji zespolonej. 15 marca 2002 r. zostaje uchwalona ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy (jej 11 gmin połączono w jedno miasto na prawach powiatu, znosząc powiat warszawski. Powiat ten rozpoczął działalność z dniem 22 października 2002 roku).

1 stycznia 2003 roku Miasto Wałbrzych zrezygnowało ze statusu miasta na prawach powiatu. Jednocześnie od początku tego roku wyłączono Policję ze struktury powiatowej administracji zespolonej, a kilka miesięcy później, 28 kwietnia wyłączono także inspekcję weterynaryjną ze struktury powiatowej administracji zespolonej.

1 stycznia 2013 roku Miasto Wałbrzych ponownie uzyskuje status miasta na prawach powiatu.

11 września 2018 roku odbywa się Zgromadzenie Jubileuszowe, organizowane przez Związek Powiatów Polskich przy współpracy z Biurem Programu „Niepodległa”, upamiętniające 20-lecie usamorzędowania wspólnot powiatowych oraz 100-lecie odzyskania przez Polskę niepodległości.

1 kwietnia 2020 roku następuje włączenie powiatowej inspekcji sanitarnej do zespolonej administracji rządowej.

1.2. Samorząd powiatowy po 1998 r.

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):

” Od kilku tygodni za sprawą licznych wypowiedzi polityków, publicystów i dziennikarzy docierają do Państwa różne informacje na temat przygotowywanej przez rząd reformy ustrojowej. Jutro przedstawiemy parlamentowi pierwszy pakiet ustaw, których celem jest realizacja nowej polityki naszego państwa, zadeklarowanej w moim exposé.

Dlatego chcę dziś osobiście zaprezentować powody, dla których podejmujemy to wielkie zadanie.

Szliśmy do wyborów po to, by oddawać władzę ludziom, tak, aby mogli decydować o działaniu szkół, szpitali czy policji. Wielka reforma ustrojowa jest spełnieniem naszych deklaracji i obietnic.

Przyjęta w chrześcijańskim kręgu kulturowym zasada pomocniczości nakazuje nie tylko szanować dobro rodziny i wspólnot lokalnych, ale przyznaje im prawo do

samodzielnego kształtowania najbliższego otoczenia, tak jak jest to z powodzeniem realizowane w gminach, które pozostaną filarem samorządności obywatelskiej.

Nadszedł czas na kolejny etap reformy samorządowej, ponieważ jest ona podstawą i fundamentem pozostałych reform społecznych i gospodarczych, jest niezbędnym krokiem ze względu na palącą konieczność lepszego wykorzystania pieniędzy publicznych.

Chcemy, aby tymi pieniędzmi zarządzały wspólnoty lokalne. Konkretny przykład: na to, na co administracja rządowa potrzebuje 1 zł 20 gr, samorząd wydaje tylko złotówkę. Stosunkowo niewielkie koszty organizacyjne przeprowadzenia reformy samorządowej zwrócą się, więc bardzo szybko. Zdecydowanie więcej pieniędzy niż to jest obecnie pozostanie na poziomie samorządowym.

Istotą tej reformy jest, więc decentralizacja finansów państwa. Pieniądze wypracowane w danym miejscu w pierwszej kolejności mają służyć realizacji tych zadań, których oczekują lokalne społeczności. Są to zadania tak zaniebane jak: ochrona zdrowia, pomoc społeczna, edukacja, rozwój kultury czy wreszcie ochrona środowiska.

Jak chcemy to zorganizować?

Sprawa pierwsza to powiaty.

Wprowadzenie samorządowego powiatu to powrót do tradycyjnych istniejących wspólnot, to przekazanie tym wspólnotom tych wszystkich zadań lokalnych, których nie przejęły dotychczas gminy.

Podział kraju na powiaty to mapa rzeczywistych więzi lokalnych, które przecież wszyscy doskonale znamy i odczuwamy, szczególnie w małych miejscowościach i wsiach.

To one w naturalny sposób skupiały się wokół ośrodków, które od setek lat stanowiły dla nich centra życia społecznego, kulturalnego i gospodarczego. W tych właśnie miejscowościach zasiadały przysze samorządowe władze powiatowe. Tam decydować się będzie o działaniu szkół czy szpitali.

Sprawa druga to województwa.

O ile wprowadzenie samorządu powiatowego umożliwi przede wszystkim realizację interesów lokalnych społeczności, to ustanowienie samorządu wojewódzkiego i reforma regionalna będą służyły przede wszystkim rozwojowi gospodarczemu państwa.

Poprzez stworzenie tych struktur Polska jako państwo będzie w stanie lepiej wykorzystywać swoje zasoby ludzkie, gospodarcze i organizacyjne.

Nowe województwa będą mogły skutecznie realizować te zadania, którymi dotychczas zajmowała się niewydolna administracja centralna, działająca bezpośrednio z Warszawy.

Chcemy, aby nowe województwa były silne, dysponowały znaczącymi środkami finansowymi, tak aby mogły podejmować poważne decyzje w sprawach regionalnej infrastruktury, gospodarki i rozwoju cywilizacyjnego. Trzeba jednak wiedzieć, że siła województw będzie zależała od ich wielkości. Musimy więc stworzyć niewielką liczbę dużych województw, które będą zdolne do realizowania naszych strategicznych narodowych interesów. To zrównoważy szanse na trwały rozwój gospodarczy całego naszego kraju. Pomoże tym do tej pory słabiej rozwiniętym terenom.

Trzecim elementem, po powiatach i województwach, będzie reforma centrum administracyjnego kraju.

Odbiurokratyzowany rząd będzie mógł skuteczniej zajmować się priorytetowymi sprawami, takimi jak chociażby

poprawa bezpieczeństwa obywateli. Odpowiedzialność rządu za całość spraw państwowych nie zostanie jednak uszczuplona. W województwie działać będzie bowiem nie tylko samorząd wybierany przez obywateli, ale także wojewoda.

Wojewoda jako silny reprezentant rządu w terenie, będzie dbał o przestrzeganie prawa i skutecznie przeciwdziałal sytuacjom kryzysowym.

Jak dobrze pamiętamy, scentralizowana administracja nie mogła szybko i skutecznie reagować w sytuacji kłeski żywiolowej. Z Warszawy nie można było zorganizować skutecznie ewakuacji zalewanych przez powódź terenów. Doświadczenie to jest dla nas wystarczającą przestrogą.

Przystępujemy do zmian, które będą miały długotrwałe, perspektywiczne konsekwencje dla naszego kraju. Zrozumiałe zatem są istniejące wątpliwości związane z reformą.

Nie bagatelizujemy tych głosów. Jesteśmy otwarci na merytoryczne argumenty.

Reforma powiatowa będzie wprowadzona po kilkuletnich doświadczeniach samorządu gminnego – instytucji, które ustanowiono w 1990 roku.

Bardzo szybko okazało się, że samorząd lepiej niż scentralizowany aparat państwa gospodaruje pieniędzmi publicznymi, lepiej je inwestuje i podejmuje właściwe decyzje służące rozwojowi lokalnemu.

Dziś już nie pamiętamy, że kiedy przywracano w Polsce samorząd gminny wielu było oponentów i sceptyków. Wskazywali oni na groźbę załamania się naszej administracji i sektora publicznego. Dziś tamta reforma oceniana jest powszechnie jako jedno z ważniejszych osiągnięć III Rzeczypospolitej.

Podsumujmy: co będzie skutkiem wprowadzenia reformy ustrojowej?

Po pierwsze: lepsze zużytkowanie naszych pieniędzy, które będą oddane w większości do dyspozycji mieszkańców gmin, powiatów i województw. To pozwoli na lepsze ich zagospodarowanie i skuteczniejszą pomoc najbardziej potrzebującym.

Po drugie: zwiększy się wpływ mieszkańców na warunki życia w ich miejscowościach, gminach i powiatach, będzie można w większym stopniu kontrolować prace wybieranych przez ludzi urzędników.

Po trzecie: usprawnione zostaną działania administracji na wszystkich szczeblach, poprzez jasny podział zadań i odpowiedzialności.

Są to rozwiązania korzystne dla obywateli i dla funkcjonowania państwa w przyszłości.

Nasz rząd rozpoczyna dzieło naprawy państwa właśnie od reformy ustrojowej, ponieważ ma świadomość wysokich kosztów, słabości istniejących obecnie struktur oświaty, służby zdrowia, bezpieczeństwa obywateli czy administracji państwowej.

Jestem przekonany, że gdyby te reformy zostały wprowadzone wcześniej, skutki przemian gospodarczych nie byłyby tak bolesne, a wzrost gospodarczy zostałby lepiej wykorzystany (...).

”

Ustrojowe przesłanki podziału terytorialnego państwa na powiaty¹

Dzisiejsza administracja publiczna realizuje bardzo szeroki zakres zadań wymagający istnienia administracji nie tylko na poziomie centralnym, lecz również w strukturze terytorialnej. Podział terytorium państwa dokonany w celu wykonywania na określonym obszarze podstawowych zadań publicznych nosi nazwę terytorialnego podziału zasadniczego.

Jednostki tworzone w ramach terytorialnego podziału zasadniczego mogą mieć dwojaki charakter. Ich istnienie może się bowiem opierać na istniejącej tradycji historycznej, a mogą również mieć charakter racjonalistyczny wynikający z przyjętych założeń odnośnie koniecznych do spełnienia kryteriów np. społecznych czy gospodarczych. Trudno przesądzić z góry o wyższości którejś z tych metod, jednakże każde państwo, dla ochrony tożsamości swoich obywateli, wspólnot lokalnych powinno utrzymywać choćby jeden poziom instytucjonalny, oparty na trwałym czynniku tradycyjnym – historycznym. W Polsce takim trwałym poziomem jest, paradoksalnie, właśnie powiat².

Nie jest to przypadek. Co prawda niekiedy historyczne umocowanie podziału terytorialnego jest konsekwencją długiego trwania podziału racjonalistycznego (najlepszym tego przykładem może być podział Francji na departamenty, który programowo powstał po rewolucji francuskiej w celu zerwania tradycji z wcześniej-

szymi prowincjami, a dzisiaj – po ponad 200 latach funkcjonowania – jest częścią tradycji), to jednak zwykle jest on odzwierciedleniem naturalnej roli odgrywanej w życiu jednostki.

Nasze życie toczy się przede wszystkim w dwóch skalach:

- Skali naszego najbliższego otoczenia. Grupy sąsiedzkiej, miejsca, w którym na co dzień korzystamy z usług – zarówno komunalnych, jak i tych komercyjnych (choćby codzienne zakupy). Jest to skala odpowiadająca brytyjskiej parafii (cywilnej). W naszych realiach jest to poziom jednostek pomocniczych gminy, przede wszystkim sołectw;
- Skali, w której zaspokajane są nasze wszystkie podstawowe potrzeby lokalne. Na tym poziomie kształcimy się do czasu uzyskania dojrzałości, korzystamy ze specjalistycznej opieki medycznej, dokonujemy większych zakupów, korzystamy z instytucji kultury takich jak kina czy muzea. Jest to poziom miasta i obsługiwanego przez nie obszaru wiejskiego, poziom starogreckiego polis, czy współczesnego polskiego powiatu.

Podział racjonalistyczny może być dokonany z pogwałceniem owych naturalnych wymiarów życia ludzkiego – tyle, że będzie on nieefektywny. Dobitnie dowodzi tego historia polskiej administracji. Choć w ramach reformy terytorialnej z 1975 roku zniesiono powiaty tworząc 49 województw, to już rok później konieczne okazało się tworzenie na poziomie dawnych powiatów jednostek podziałów specjalnych – rejonów, w których funkcjonowały np. sądy, milicja, zawodowa straż pożarna czy wiele organów administracji specjalnych. Wraz z reformą gminną roku 1990 utworzono sieć 268 rejonów administracji ogólnej – o zadaniach pomocniczych w stosunku do rządowej administracji wojewódzkiej.

Tak jak stwierdził Michał Kulesza³ w Polsce właśnie powiaty trwają, zarówno w rzeczywistym in situ potencjale użyteczności publicznej i instytucji administracyjnych różnego rodzaju, jak i w sferze świadomości społecznej.

Trwają, gdyż odpowiadają jednej z naturalnych skal naszego życia.

¹ M. Wójcik, G. Kubalski, R. Rudka, B. Skóbel, Samorząd powiatowy w Polsce - raport ZPP, Wyd. ZPP, Warszawa 2013, s. 9.

² M. Kulesza, Podstawowe kryteria podziału terytorialnego na powiaty i województwa, Warszawa 1998.

³ *Ibidem*.

Kryteria instytucjonalne wyodrębnienia powiatów⁴

W ramach reformy samorządowej z 1998 roku powiat został pomyślany jako miejsce, w którym domyka się całokształt spraw o lokalnym charakterze. Społeczność żyjąca w granicach danego powiatu miała być samowystarczalna z punktu widzenia zaspokojenia jej potrzeb przez administrację i to zarówno administrację porządkowo-reglamentacyjną, stojącą na straży szeroko pojętego ładu publicznego, jak i administrację świadczącą, mającą na celu dostarczanie określonych usług technicznych czy społecznych. Dobrze pokazuje to kategoryzacja zadań przypisanych powiatowi dokonana przez Zygmunta Niewiadomskiego.

Wyróżnił on następujące grupy zadań:

- ponadpodstawowa infrastruktura społeczna, w tym edukacja publiczna wychodząca poza obowiązek szkolny oraz ponadstandardowa opieka zdrowotna i pomoc społeczna (prowadzenie szpitali i domów pomocy społecznej),
- ponadpodstawowa infrastruktura techniczna, w tym m.in. ponadgminny transport lokalny oraz drogi publiczne o zasięgu ponadgminnym,
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli w wymiarze ponadgminnym, w tym ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa oraz nadzór budowlany,
- ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne w wymiarze lokalnym ponadgminnym, w tym gospodarka wodna i nadzór budowlany,
- działalność organizatorska zmierzająca do rozwiązania lokalnych problemów w tym przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona konsumenta, wspieranie osób niepełnosprawnych oraz promocja powiatu na zewnątrz⁵.

Powiat miał ułatwić również odbudowę mechanizmów życia zbiorowego, w tym działalność organizacji pozarządowych, tworząc w ten sposób podstawy dla odbudowy tożsamości lokalnej, pozytywnych wartości organizacji życia zbiorowego oraz więzi instytucjonalnych – gospodarczych i społecznych na danym terenie.

Z tego względu za miarę ponadgminnej roli ośrodka

miejskiego – potencjalnej siedziby powiatu – uznano na etapie reformy liczbę instytucji infrastruktury administracyjnej usytuowanych w danym mieście lub jego pobliżu.

Za podstawowe instytucje tego typu przyjęto:

- sądy rejonowe,
- prokuratury rejonowe,
- urzędy skarbowe,
- rejonowe komendy policji,
- rejonowe komendy straży pożarnej,
- terenowe państwowe inspektoraty sanitarne,
- oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- szpitale rejonowe,
- placówki szkolnictwa ponadpodstawowego,
- placówki terenowe Kas Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych.

Posługując się dzisiejszą terminologią nauki administracji są to:

- zakłady administracyjne zaspokajające ponadgminne potrzeby lokalne: szpital, szkoły ponadgimnazjalne,
- urzędy pracy,
- organy policji administracyjnej: Policji, Państwowej Straży Pożarnej, inspekcji nadzoru budowlanego, inspekcji sanitarnej, inspekcji weterynaryjnej,
- instytucje wymiaru sprawiedliwości: sąd, prokuratura,
- instytucje administracji niespolonej zaspokajające potrzeby lokalne: urząd skarbowy, oddziały administracji ubezpieczeń społecznych (ZUS i KRUS)⁶.

Warunki te co do zasady zostały spełnione i z niewielkimi zmianami obowiązują do dnia dzisiejszego.

Kryteria wielkościowe wyodrębnienia powiatów⁷

Wymóg zaspokajania na danym obszarze wszystkich potrzeb społecznych jest ściśle powiązany z wielkością i liczbą ludności tego obszaru. Odwołując się do przykładu usług komercyjnych – jeśli populacja obsługiwana przez dane przedsiębiorstwo (np. sklep specjalistyczny, kino) jest zbyt mała, to będzie ono musiało ulec likwidacji ze względu na regularne przynoszenie strat. W administracji publicznej nie jest to tak wyraźnie widoczne ze względu na brak konieczności samofinansowania się poszczególnych instytucji. Względy racjonalne przeważały jednak przyjęcie na etapie reformy z 1998 r. założeń, że jednostka powiatowa powinna:

- obejmować co najmniej 5 gmin,
- mieć co najmniej 50 tysięcy mieszkańców,
- mieć co najmniej 10 tysięcy mieszkańców w mieście będącym siedzibą władz.

Przyjęto przy tym, że miasta liczące ponad 100 tysięcy mieszkańców są zbyt duże, aby z powodzeniem włączyć je w sieć powiatową. Miasta takie zostały uznane za miasta na prawach powiatu (zwane dziś nieprawidłowo powiatami grodzkimi).

Warunków tych nie udało się zrealizować. W odniesieniu do powiatów kluczową rolę odegrało geograficzne zróżnicowanie sieci osadniczej uniemożliwiającej utworzenie jednostek odpowiedniej wielkości. W przypadku miast na prawach powiatu czynnik geograficzny również odegrał pewną rolę (najlepszym przykładem mogą tu służyć: Świnoujście i Sopot), lecz najistotniejsze konsekwencje pociągnęło za sobą przyjęcie założenia, że status ten otrzymują wszystkie miasta tracące status siedziby województwa (z dobrodziejstwa tego nie skorzystały na własny wniosek: Ciechanów, Piła i Sieradz). Była to decyzja o charakterze czysto politycznym, niezwiązana z obiektywną oceną potrzeb zarządzania publicznego.

Kolejne lata przyniosły następne zmiany, w 2002 roku utworzono 7 nowych powiatów; w miejsce powiatu warszawskiego utworzono miasto na prawach powiatu Warszawa; w kolejnym roku Wałbrzych zrezygnował ze statusu miasta na prawach powiatu (lecz w 2013 r. ponownie nadano mu ten status). Coraz większego znaczenia zaczęły nabierać zjawiska demograficzne.



⁴ M. Wójcik, G. Kubalski, R. Rudka, B. Skóbel, *op. cit.*, s.10.

⁵ Z. Niewiadomski, *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 1998; za: „Wspólnota” 1999, nr 6, s.16

⁶ Wg Raportu „Ocena zasadniczego podziału terytorialnego” przygotowanego na potrzeby Sejmu RP i Senatu RP przez MSWiA, Warszawa 2001.

⁷ M. Wójcik, G. Kubalski, R. Rudka, B. Skóbel, *op. cit.*, s.12.

Podział terytorialny

Obecny, zakorzeniony już przez upływające kolejne dekady funkcjonowania, podział terytorialny Polski na powiaty w poszczególnych regionach Polski zobrazowany został na poniżej zamieszczonej mapie.



Utworzenie samorządu na poziomie powiatu wynika nie tylko z samej potrzeby zapewnienia obsługi administracyjnej mieszkańcom powiatu. Jest ono konsekwencją przyjęcia słusznego założenia, że w realiach

współczesnej administracji obywatele powinni mieć istotny wpływ na podejmowanie dotyczących ich decyzji. Dotyczy to w szczególności zaspokajania potrzeb danej wspólnoty.



Refleksje dotyczące okresu reaktywowania oraz współczesnej roli samorządów powiatowych

Wojciech Dąbrówka
Rafał Rudka

2.1. Samorządna Rzeczpospolita – wspomnienia prof. Jerzego Buzka, Premiera RP w latach 1997–2001



Idea przyświecająca reformie administracyjnej lat 90-tych

Cel reformy był jasny i bezpośrednio nawiązywał do dziedzictwa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, z którego wyrosły wszystkie koalicyjne partie rządu AWS-UW, na czele którego stałem przez pełną kadencję 1997–2001.

W olbrzymim skrócie – chcieliśmy oddać władzę ludziom, mieszkańcom, tak by mieli wpływ na zarządzanie swoimi małymi ojczyznami. W 1981 roku na I Zjeździe NSZZ „S” zapisaliśmy w Programie zatytułowanym „Samorządna Rzeczpospolita” następujące słowa: „Dotychczasowy sposób rządzenia krajem oparty na wszechwładzy centralnych instytucji partyjno-państwowych prowadził kraj do ruiny (...) Państwo ma służyć człowiekowi, a nie panować nad nim; organizacja państwowa ma służyć społeczeństwu i nie być utożsamiana z jedną partią polityczną”.

Chodziło o przekonanie, że warunkiem demokracji jest odzyskanie państwa dla obywateli, uwolnienie energii społecznej. Bo demokracja to przecież nie tylko możliwość demokratycznego wyboru władzy politycznej. Demokracja to również możliwość współodpowiedzialności obywateli za sprawy publiczne.

Już wtedy mieliśmy nie tylko diagnozę przyczyny słabości naszego kraju, ale i gotowe rozwiązania; jednym z tych rozwiązań była właśnie samorządność.

Wyzwania towarzyszące realizacji reformy administracyjnej

Tak duża reforma wiązała się przede wszystkim z silnymi emocjami Polek i Polaków. Z 49 województw mieliśmy przejść na system kilkunastu samorządowych regionów, a początkowo myśleliśmy nawet o 8. Obywatelom trudno było pogodzić się z tym, że ich miasto miało stracić status miasta wojewódzkiego. A na tych silnych emocjach, postkomunistycznej opozycji łatwo było zbijać kapitał polityczny – zwłaszcza mając w rękach media publiczne.

I tu pojawiła się wielka, pozytywna siła samorządowych powiatów, których tworzenie stanowiło w rozumieniu mieszkańców rzeczywistą rekompensatę w zamian za utratę statusu województwa: 33 miasta tracące ten status stawały się powiatami grodzkimi i łączyły uprawnienia gminy i powiatu w ramach jednej administracji, co dawało szansę wielkiego impulsu rozwojowego.

Wielkie emocje pojawiły się także przy odtwarzaniu samych powiatów ziemskich, a podstawą decyzji było naturalne ciężenie okolicznych gmin ku tym ok. 300 miastom, które stawały się stolicami powiatów. Załóżki większości powiatów przetrwały zresztą cały okres ponad dwu dekad od centralistycznej gierkowskiej reformy, w postaci urzędów rejonowych sterowanych z centrum; bez tego pośredniego szczebla między gminą a województwem nie dało się więc także wówczas sprawnie zarządzać.

Pomimo trudności udało się jednak tę reformę przeprowadzić...

Nasze koalicyjne zaplecze polityczne w Parlamencie: posłanki i posłowie, musieli podejmować trudne, niepopularne decyzje. Na szczęście zwyciężyło propaństwowe myślenie o rządzeniu krajem. Wiedzieliśmy, że droga do dobrej przyszłości Polski, w tym naszego członkostwa w Unii Europejskiej, wiedzie przez trudne

reformy; nie unikaliśmy odpowiedzialności. Dlatego z największym uznaniem myślę dzisiaj o tych koleżankach i kolegach z ówczesnej koalicji rządzącej, którzy zagłosowali za reformą, chociaż np. ich województwa nie zostały utrzymane. Chciałbym bardzo, żeby takie propaństwowe myślenie o rządzeniu krajem powróciło.

Emocje towarzyszące reformie samorządowej

Pamiętam wszystko, jakby to było wczoraj. Nastrój ogromnej satysfakcji, że istotnie przekazujemy władzę – łącznie z finansowaniem – w ręce obywateli, którzy w wolnych wyborach wybiorą swoje przedstawicielstwo powiatowe czy wojewódzkie.

Oczywiście najbardziej burzliwe było ustalanie liczby i listy województw – z 49 zmniejszaliśmy ich ilość do 16. Podobne emocje wiązały się z ustalaniem listy i liczby powiatów. Dodam jeszcze, że wszystkie 3 szczeble samorządowe, łącznie z gminami, które wprowadziliśmy 8 lat wcześniej, były i są nadal od siebie niezależne, choć wszechstronna współpraca między nimi jest bardzo pożądana.

Ale ważne były też rozwiązania systemowe wspierające reformę, bo jej przygotowanie wymagało przecież wielotorowego, dalekowzrocznego podejścia.

Systemowe działania kluczem do sukcesu

Dla sprawnego działania systemu samorządowego konieczne było wprowadzenie ustaw dodatkowych. Równolegle więc uchwaliliśmy ustawę o reprivatyzacji przewidującej częściowy zwrot zagarniętego w czasach realnego socjalizmu bezprawnie mienia, aby na trwałe uwolnić samorządy od niepewności majątkowych. Ustawę tę zawetował ówczesny prezydent RP, co skomplikowało na lata sytuację majątkową samorządów. I to był moment dużej frustracji, bo wiedzieliśmy jak oplakane w skutkach okaże się to weto.

Wprowadziliśmy natomiast w życie bardzo ważną ustawę o dostępie do informacji publicznej, która zapewniała przejrzystość działania władz publicznych – rządowych i samorządowych – oraz właściwą kontrolę społeczną. Ustawa ta jest niestety przez kolejne ekipy rządowe systematycznie rozważniana.

Kolejnym strategicznym rozwiązaniem, na które się wówczas zdecydowaliśmy, była ustawa o służbie cywilnej, niestety również demontowana przez kolejne rządy.

Efekty funkcjonowania przez ponad ćwierćwiecze jednostek samorządu terytorialnego

25 lat temu, przeprowadzając reformę administracyjno-samorządową, pokładaliśmy w samorządności ogromne nadzieje na szybki rozwój kraju i stworzenie Polkom i Polakom bezpiecznych, dostatnich warunków życia. Czas pokazał, że to była dobra reforma, a nasze samorządy konsekwentnie przez to ćwierćwiecze udowodniły, że Polska jest silna przede wszystkim siłą swoich regionów, powiatów i gmin.

Władze samorządowe świetnie zdały egzamin z wdrażania środków unijnych; to przede wszystkim dzięki heroicznemu wysiłkowi samorządowców bez większych perturbacji przetrwali pandemię; to samorządy, po zbrodniczej napaści Putina na Ukrainę, wzięły na siebie organizację przyjęcia blisko ośmiu milionów uchodźców, z których niemal dwa miliony pozostały u nas. Dlatego tak bardzo szkodliwe jest finansowe podduszenie samorządów, czyli nas mieszkających tu obywateli, obcinanie nam środków, skazywanie na ciągłą niepewność czy i kiedy pieniądze do nas popłyną oraz dosypywanie pieniędzy z centrali zależnie od widzimisię rządzących polityków, traktujących państwo jak własność. Skrajnie szkodliwe jest też trwanie rządu w konflikcie z Komisją Europejską i blokowanie środków unijnych, bez których nie sposób zaplanować kolejnych inwestycji. Nie do zaakceptowania jest deprecjonowanie samorządowców, którzy chcą zwyczajnie zachować niezależność decyzyjną od władz centralnych.

Rola powiatów w reformie administracyjnej kraju

Idąc za przykładem np. Finlandii, która zbudowała swoją potęgę w oparciu o miasta 50-100 tysięczne, powiaty miały być siłą napędową rozwoju kraju. Do tego miały pełnić ważną rolę tożsamościową – powstały przecież na zasadzie wspólnot o znaczeniu historycznym, a ze stolicami powiatów utożsamiamy się silnie, nawet kiedy pochodzimy z sąsiednich miasteczek czy wsi. Ta tożsamościowa funkcja powiatów – obok wywiązywania się z takich zadań jak dbanie o bezpieczeństwo, porządek, rozwój lokalnego rynku pracy czy infrastruktury – okazała się niezwykle ważna, zwłaszcza po zmniejszeniu liczby i przeorganizowaniu województw.

Powiaty – spełniona pokładana w nich nadzieja?

Tak, ale pojawiła się także poważna słabość. Bez wątpienia powiaty dobrze spełniają swoją tożsamościową funkcję i tworzenie lokalnych społeczności. Ale przede wszystkim wykonują dla mieszkańców ogromną ilość zadań komunalnych. Zaskoczyło im jednak fatalne weto ówczesnego prezydenta RP do ustawy o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego, która została przygotowana przez mój mniejszościowy wówczas rząd i w pełni uchwalona przez sejm i senat. Mój rząd, tworząc powiaty chciał wyposażyć je w majątek i dochody własne. Mieliśmy świadomość, że gminy uzyskały takie uposażenie w 1990 roku. Województwa przygotowaliśmy do wykorzystania ogromnych środków unijnych, które rzeczywiście napłynęły. Natomiast odpowiednie uposażenie samorządów powiatowych wymagało przekazania im większości centralnych funduszy i agencji, m.in. własności rolnej. Właśnie takie regulacje zawierała wspomniana wyżej ustawa, a jej głównym adresatem były samorządowe powiaty, które uzyskać miały na własność mienie i obfitsze finansowanie. Takie dodatkowe uposażenie powiatów byłoby też naturalnym katalizatorem współpracy powiatowych i gminnych władz, i dałoby możliwość znaczących inwestycji prorozwojowych.

Dodatkowo ustawa ta zawierała zapisy, gwarantujące samorządom, że wraz z przekazywaniem dodatkowych kompetencji przekazane będą środki finansowe na ich realizację. Brak tych regulacji samorządy odczuwają dziś bardzo boleśnie.

Współczesność – dokąd zmierzamy

Aktualne działania oceniam stanowczo źle. Obecni rządzący odeszli od zasady pomocniczości, która mówi, że wszystko, co można zrealizować dla społeczności na poziomie lokalnym czy regionalnym, powinno być pozostawione w gestii władz lokalnych i regionalnych, a tylko zadania o znaczeniu strategicznym i wynikające z unitarnego charakteru naszego kraju, powinny być ustalane w Warszawie. Dziś mamy do czynienia z zaburzeniem tych zasad, widzimy powrót do ręcznego sterowania z centrum i daleko idący demontaż zasad niezależnego finansowania samorządów.

Przyszłość samorządu powiatowego – jak zrealizować ideę, która znalazła się u podstaw jego reaktywacji

Musielibyśmy powrócić do wartości jakie przyświecały nam 25 lat temu – tych pierwotnie zapisanych w Programie I Zjazdu „S”. Chciałbym bardzo wyraźnie podkreślić, że samorząd to nie tylko ustalony prawnie zakres kompetencji; to także przestrzeń budowania wartości społeczno-moralnych takich jak odpowiedzialność, szacunek do prawa, zaufanie, otwartość, współpraca, szukanie porozumienia, empatia. Musimy odnowić te nadszarpnięte przez ostatnich 8 lat wartości.

Ale przede wszystkim musimy wyposażyć powiaty w narzędzia o których mówiliśmy, aby mogły w pełni realizować swoje kompetencje. Musimy powrócić do przekazywania kompetencji właściwym podmiotom wraz z niezbędnymi do ich realizacji środkami finansowymi.

Program „Solidarności” zawierał w podsumowaniu ważne zdanie: „Droga ku Samorządnej Rzeczpospolitej jest jedyną drogą, by Polska – silna wewnętrznie – stała się wiarygodna jako równorzędny partner dla innych narodów”.

Musimy odbudować relacje z Unią Europejską i odblokować środki unijne, powiedzieć głośne STOP traktowaniu Polski jako własności jednej partii. Najbliższą szansę, by powiedzieć to STOP będziemy mieć na jesieni. Mam nadzieję, że Polki i Polacy pójdą do wyborów, pamiętając, że ojczyzna to nasz wspólny dom, a samorządy to jesteśmy my sami i nasze lokalne wspólnoty.

Rozmawiał: Rafał Rudka

Jerzy Buzek

Posel do Parlamentu Europejskiego nieprzerwanie od 2004 r. W latach 2009-2012 pełnił funkcję Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, będąc pierwszym i jedynym dotąd przewodniczącym tej instytucji z Europy Środkowo-Wschodniej.

W 9. kadencji Parlamentu Europejskiego (PE) zasiada w Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (którą kierował w latach 2014-2019), obecnie jest sprawozdawcą ws. kluczowego rozporządzenia nt. unijnego rynku wodoru oraz gazu ziemnego i gazów odnawialnych. Dodatkowo poprowadzi – z ramienia Europejskiej Partii Ludowej, wiodącej grupy politycznej w PE – prace nad dyrektywą na ten sam temat. Kierował też pracami zespołu negocjacyjnego PE nad nowymi przepisami ws. obowiązku zapewnienia europejskich magazynów gazu.

W ubiegłych latach w PE był sprawozdawcą wielu kluczowych raportów m.in. Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, nowelizacji dyrektywy gazowej, rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu czy 7. Programu Ramowego na rzecz Badań i Innowacji. W 2016 r. portal Euractiv umieścił go w rankingu EurActory40 w trójce najbardziej wpływowych osób w europejskiej polityce energetycznej. Jest zwycięzcą rankingów dziennika „Rzeczpospolita” na najlepszego polskiego europośła w 2008 i 2018 r., a brukselski „The Parliament Magazine” trzykrotnie (2006, 2013 i 2020 r.) przyznał mu tytuł Europośła Roku.

W latach 1997-2001 Jerzy Buzek był Premierem Rządu RP, który wprowadził reformy administracji, oświaty, zdrowia i emerytalną oraz rozpoczął negocjacje w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Kawaler Orderu Orła Białego.

2.2. Obserwujemy walkę centralizacji z decentralizacją – wspomnienia prof. Ireny Lipowicz, Przewodniczącej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP III kadencji



samorządzie. Przedwojenny samorząd był także planowany jako struktura trójszczeblowa. Jak wiemy, w okresie sanacji samorząd miał kłopoty i nie uzyskał swojego dojrzałego kształtu. Jednakże ze względu na autonomię województwa śląskiego udało się zrealizować to założenie na Śląsku. Dlatego też chcieliśmy się odwołać do tych tradycji. Drugim ośrodkiem równoległym, w którym te idee kiełkowały, był ośrodek warszawski z prof. Jerzym Regulskim i prof. Michałem Kuleszą.

Niewykorzystana szansa

Rzeczywista możliwość realizacji tych założeń przyszła dopiero po roku 1989. Jest dla mnie historycznym dramatem, że tak długo po obaleniu komunizmu czekaliśmy na budowę „pełnego” samorządu. To po pierwsze. Drugą sprawą jest to, że, niestety, mogliśmy pójść w kierunku trójszczeblowego podziału samorządu terytorialnego od razu, na początku lat dziewięćdziesiątych. Okazało się jednak, że największą barierą w realizacji reformy okazały się opory intelektualne samych twórców reformy. Niektórzy zostali zdeprawowani przez niemodną już wtedy centralizację i nie potrafili sobie na początku głębokiej decentralizacji po prostu wyobrazić.

Rola powiatów

W trójszczeblowym układzie samorządu terytorialnego powiatom zostały przypisane bardzo złożone funkcje. Po pierwsze, chodziło o uzupełnienie gmin w tych sprawach, w których te samodzielnie nie dałyby sobie rady. Na przykład w zakresie działań wobec osób z niepełnosprawnością, w zakresie pomocy społecznej, czy w zakresie – ogromnego wówczas – problemu bezrobocia. Zadania te mogły być realizowane efektywnie tylko na szczeblu powiatu. Równocześnie powiat miał zapobiec degradacji mniejszych miast i wypełnić niewątpliwą lukę, jaka wystąpiła po likwidacji małych województw. Bez powiatów nie byłibyśmy w stanie wykonać takiego skoku rozwojowego.

Powiedziałabym, że funkcje powiatów były bardziej złożone od funkcji zasadniczego samorządu lokalnego, czyli gminy. Na płaszczyźnie społecznej i politycznej bardzo trudnym i ważnym zadaniem powiatu było budowanie wspólnot na pośrednim szczeblu podziału państwa.

Trudności na drodze do reformy

Najtrudniejszy w moim przekonaniu etap reformy powiatowej dotyczył ustalenia zakresu kompetencji powiatów. Miał na to wpływ wspomniany wcześniej brak kompleksowej reformy samorządowej już na początku transformacji ustrojowej. W momencie tworzenia powiatów istniały już gminy. Te zaś były wówczas zdrowe i załężnione o swój zakres działania. Wszyscy mieli w pamięci bowiem potworną centralizację sprzed 1989 roku. Panowała naturalna podejrzliwość, czy ten nowy szczebel samorządu, który się pojawi, nie będzie zerował na kompetencjach gmin. Dlatego też konieczne było ustalenie kompetencji powiatów zgodnie z zasadą pomocniczości. Zasada ta mówi, że nie można „wyrwać” tych zadań i kompetencji, które gmina może efektywnie realizować. Zgodnie z tą zasadą, wyjętą z katolickiej nauki społecznej, takie „wyrwanie” kompetencji jest złem społecznym. Okroje nie gmin z ich kompetencji byłoby więc zakłóceniem ustroju i złem społecznym. Chcieliśmy tego zjawiska za wszelką cenę uniknąć. Pojawiła się też wątpliwość, czy będzie dosyć kadr na szczeblu powiatowym, żeby przypisanym temu szczeblowi zadaniom sprostać. Obecnie może wydawać się to śmieszne, ale wtedy to realne, artykułowane wprost obawy. Trzeba przyznać, że tam, gdzie siedzibą powiatu była stolica zniesionego małego województwa, problem ten nie występował. Przeciwnie, mieliśmy tam nawet do czynienia z nadmiarem wykwalifikowanych kadr.

Poczucie kryzysu i lęku

Było w tym wszystkim poczucie kryzysu. Tam z kolei, gdzie likwidowano poprzednie województwa, występował lęk o przyszłą pracę. Ideę powiatów atakowano właśnie z tego punktu widzenia. Linia ataku odbywała się na 3 odcinkach frontu. Po pierwsze, podnoszono, że powiat sobie nie da rady. Po drugie, że nie ma kadr, z wyjątkiem byłych miast wojewódzkich. Po trzecie – ten atak się podstępnie pojawia zresztą przez całe lata – stawiano takie twierdzenie, że „powiat to nie jest żadna wspólnota”. Działo się tak, mimo że to właśnie ziemie i powiaty były przecież wrosnięte w tożsamość Rzeczypospolitej. Linia tego ataku była bardzo gwałtowna.

Założenia zrealizowane częściowo

Niestety, nie wszystkie założenia, które stały po stronie eksperckiej przygotowującej reformę, zostały zrealizowane. Towarzyszyło mi nawet poczucie pewnej klęski, bo powiatom wyrwano w ostatniej chwili wiele kompetencji. Pamiętajmy, że do wprowadzenia samorządu terytorialnego szczebla powiatowego było kilka podejść. Realna szansa na dokonanie tego pojawiła się w 1993 roku. Jednakże mój macierzysty klub parlamentarny wycofał się z tego zamiaru i miałam o to do kierownictwa klubu ogromny żal. Następnie w 1997 roku chcieliśmy wpisać powiaty w nowej konstytucji. To też się nie stało. Na początku reformy planowano, że powiatów miało być trochę mniej, ale miały być dużo silniejsze. Ostatecznie okazało się, że to, co miało być historycznym sukcesem, w momencie uchwalenia ustawy powiatowej nie budziło u mnie takiego poczucia. Widać to zresztą w dyskusji i w debacie sejmowej. Nie ma tam triumfalizmu. Jest natomiast przekonanie, że mogliśmy osiągnąć więcej.

Przeciwnicy powiatów nie mają racji

Nie oznacza to jednak ani klęski, ani tym bardziej braku potrzeby istnienia samorządu powiatowego. Po pierwsze, historia przyznała nam rację po 25. latach funkcjonowania powiatów. To jest success story. Nawet wśród tych ugrupowań, które buńczucznie zapowiadały likwidację powiatu, nastąpiło wyciszenie tego postulatu. Po drugie, sprzyja nam rozwój technologiczny. Jednym z zarzutów, przy tworzeniu powiatu, było mówienie: „No dobrze, ale kto w terenie będzie miał odpowiednią wiedzę i kompetencje? Jak znajdziemy gdzieś tam w powiecie specjalistów od planowania przestrzennego od hydrologii, od klimatu, od ochrony środowiska, od budownictwa?”. Okazało się, że dzięki wykorzystaniu zasobów sieci i sztucznej inteligencji, a wcześniej wzrostowi poziomu wykształcenia czarne wizje się nie sprawdziły. Przeciwnie staje się rzeczą kuriozalną wiara w to, że informacje agregowane stopniowo do szczebla centralnego umożliwiają podejmowanie racjonalnych decyzji w terenie, a „uroczyście” na szczeblu centralnym. Trzecim argumentem byłoby odwołanie się do samej idei decentralizacji władzy publicznej. Obecnie jesteśmy świadkami walki między decentralizacją a centralizacją, która toczy się na naszych oczach w wydaniu militarnym. Spójrzmy na wojnę Rosji z Ukrainą. Po jednej stronie jest bardzo scentralizowane, hierarchicznie sżytywne mocarstwo, a po drugiej stronie jest Ukraina, która przecież dużo później niż Polska i częściowo także dzięki naszym aktywistom i współpracy z polskimi samorządami nie tylko się głęboko przekonała do idei decentralizacji, ale i niezwykle twórczo się rozwinęła.

Idea reaktywacji powiatów funkcjonowała wcześniej niż nawet na początku lat dziewięćdziesiątych. W ramach prac podziemnej Rady Legislacyjnej „Solidarności”, w których brałam udział, było dla nas od początku jasne, że samorząd powiatowy musi zostać reaktywowany, obok samorządu gminnego i samorządu wojewódzkiego. W pracach rady, której przewodniczącym był profesor Marian Grzybowski, a sekretarzem Kazimierz Barczyk, przyjęto, że samorząd terytorialny będzie strukturą trójszczeblową.

Intelektualne zaplecze reformy samorządowej

Sama idea wykluwała się też w rozmowach prowadzonych m.in. z prof. Walerianem Pańką, który był wnioskodawcą z ramienia Senatu, oraz z prof. Karolem Podgórskim – absolwentem UJ, który przed wojną był pracownikiem samorządu wojewódzkiego w województwie śląskim. Potrafił nam przybliżyć w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Śląskiego nie tylko teorię, ale również opowieść o żywym

Widzimy, jak przy o wiele mniejszych zasobach i liczbie ludności Ukrainy wygląda obecna sytuacja wojenna. Skuteczna walka Ukrainy to sukces idei decentralizacji. To samo w jeszcze większym stopniu dotyczy Polski – w jeszcze większym, bo mamy już dłuższe doświadczenia z samorządem. Oznacza to, że czas tych sztywnych, hierarchicznych, scentralizowanych ustrojów po prostu minął. W czasach sieci, elastyczności, budowania wspólnot i doceniania ich wagi przyszłość należy do głębokiej decentralizacji. Czwarty, ostatni argument dotyczy kwestii depopulacji. Małe miasta muszą się rozwijać, aby zachować zdrową strukturę państwa polskiego. Potrzebujemy mniejszych miast jako ważnych ośrodków. Nie wystarczy tylko *smart village*. Musi być powiat, który też powinien być smart. Powinien stanowić takie naturalne centrum ciężenia w terenie.

Nowe możliwości

Moim marzeniem jest zrobienie z ośrodków powiatowych centrów telemedycyny i e-zdrowia. Chodzi tu o szpital powiatowy jako centrum e-zdrowia. Odwracałoby ono ludzi od podróży do Warszawy czy do Katowic na specjalistyczne badania, ale równocześnie nie pozostawiało pacjenta w kontaktach ze służbą zdrowia i teleporadą w pełnym stresie. Dzięki realizacji tego postulatu pacjenci nie byłiby obciążeni kosztami dojazdów. Powiaty dawałyby ludziom komfort w postaci telemedycyny i usług e-zdrowotnych. Równocześnie szereg badań wykonywałyby na miejscu i dawałyby temu pacjentowi opiekę lekarza na szczeblu powiatowym.

Drugą ważną sprawą, w której powiat może odegrać ogromną rolę, jest bezpieczeństwo energetyczne. Wiemy, że z powodów militarnych i nie tylko może ono być stale zagrożone. Na skutek katastrofy klimatycznej, ale też działania wrogiego państwa możemy doświadczyć *blackoutu*. W warunkach całkowitej przerwy w dostawie energii elektrycznej zagrożone będą świadczenia publiczne, ale też szpitale, ośrodki pomocy społecznej, seniorzy, niemowlęta czy też osoby przebywające pod respiratorami. Opracowaliśmy koncepcję bezpieczeństwa energetycznego zarówno dla szpitali, jak i ogólnie dla takiego centrum, którym powinien być powiat. Byliśmy blisko realizacji koncepcji wspólnie z Państwową Strażą Pożarną i mam nadzieję, że do realizacji tej koncepcji dojdzie – być może z pomocą Banku Gospodarstwa Krajowego.

Potrzebne kierunki zmian

Choć w ramach reformy samorządowej wiele już osiągnęliśmy, nie powinniśmy osiadać na laurach. Pierwszym obszarem do zmiany jest zwalczanie nepoty-

zmu. To jest rak, który toczy nie tylko administrację rządową, ale zaraża się nim też samorząd terytorialny. Udało się nam ograniczyć korupcję, ale nepotyzm szaleje w najlepsze. Niszczy nasze państwo i nasze wspólnoty. Po drugie, niezbędna jest stabilizacja finansów powiatowych. Katastrofa ochrony zdrowia, która – jak potwierdził nawet obecny Trybunał Konstytucyjny – nie wynika z nieumiejętności działania samorządu terytorialnego. Katastrofa ta bierze się z braku przekazywania należnych środków finansowych, co zmusza powiaty do swoistej żebrania o środki, które się im po prostu należą. Jest to widoczne również na przykładzie podnoszenia płacy minimalnej, która dotyczy też pielęgniarek i innych osób zatrudnionych w szpitalach. Samorząd nie otrzymuje żadnej rekompensaty z tego tytułu lub ta rekompensata okazuje się niewystarczająca. Problem ten należy rozwiązać na poziomie legislacyjnym, ale również orzecznictwem. Dla mnie dramatem jest to, że konstytucyjna zasada mówiąca o adekwatności środków do zadań samorządu terytorialnego nie jest realizowana. Dopiero zmiana podejścia do tej zasady pozwoli uzdrowić samorząd i odzyskać jego samodzielność. Wreszcie mamy zupełnie nowy temat, jakim jest zanieczyszczenie światłem sztucznym. Jak wynika z najnowszych publikacji, może ono wpływać na nasze zdrowie o wiele bardziej niż przypuszczaliśmy. Odpowiednie koordynowanie tej kwestii przekracza możliwości gminy. Jest to zatem idealna sprawa dla powiatów.

Gisi bohaterowie reformy

Na zakończenie pragnę wspomnieć cichych bohaterów reformy samorządowej. To były wybitne postaci – prof. Włodzimierz Puzyna, prof. Teresa Rabska, jak również poseł, a następnie burmistrz Niepołomic Stanisław Kracik. Jest w tym gronie również Kazimierz Marcinkiewicz, z którym bardzo dobrze się współpracowało. Mam na myśli też poseł Barbarę Imiołczyk i zastępców przewodniczącego sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego. Były to osoby bardzo oddane idei samorządowej. Należy o nich wspomnieć, jak również o ośrodku wielkopolskim i wrocławskim, które czasami w tej historii reaktywowania powiatów są zbyt mało eksponowane. Myślę, że kiedyś musimy poświęcić osobno uwagę tym wielkim postaciom polskiego samorządu – prof. Jerzemu Korczakowi, prof. Józefowi Płoskonce, prof. Mirosławowi Stecowi i wielu innym zasłużonym osobom.

Rozmawiał: Wojciech Dąbrówka

Prof. dr hab. Irena Ewa Lipowicz

Profesor nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne. Posłanka na Sejm I, II i III kadencji, Przewodnicząca sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego Sejmu III kadencji, w latach 2000-2004 Ambasador RP w Austrii, w latach 2010-2015 Rzecznik Praw Obywatelskich, Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

2.3. Władza lokalna jest bardziej rozliczalna – wspomnienia Jerzego Stępnia, współtwórcy reformy administracyjnej, b. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Reforma administracyjna musiała być przeprowadzona z uwagą na zmianę ustroju. Porzucaliśmy państwo z gospodarką nakazowo-rozdzielczą i to zadanie stanęło przed ekipą Leszka Balcercowicza, ale gospodarka rynkowa nie znosi centralnego sterowania. W związku z tym cały aparat scentralizowanego państwa postkomunistycznego stał się przeszkodą w normalnym rozwoju życia społecznego i gospodarczego itd. W związku z tym sięgnęliśmy – mówię: my, bo należałem do kręgu tych osób (wtedy byłem senatorem Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego) – wraz z prof. Jerzym Regulskim oraz posłem Walerianem Pańko po sprawdzenie na zachodzie wzorce organizacji państwa i społeczeństwa. Inspirowaliśmy się też samorządowymi doświadczeniami z okresu dawnej Rzeczypospolitej, a także z okresu międzywojennego. *Suma summarum* sięgnęliśmy po model samorządu i państwa zdecentralizowanego.

Zielone światło dla decentralizacji

Oczywiście, państwa mogą być mocniej lub słabiej zdecentralizowane. Jako współtwórcy reformy administracyjnej nie byliśmy specjalnie sterowani przez zasadniczy ośrodek życia politycznego, jakim był rząd Tadeusza Mazowieckiego. Dzięki temu mogliśmy sobie pozwolić na dość głęboką decentralizację. W efekcie na przełomie 1989 i 1990 roku pojawiła się samorządowa gmina. Przygotowania trwały około pół roku, z tym że były one poprzedzone pracami studialnymi, które trwały od końca lat 70. – prof. Jerzy Regulski



prowadził Katedrę Zarządzania Miastami i zajmował się samorządem przez całe lata 80. Podobnie zresztą jak Michał Kulesza, który był zaangażowany w prace różnego rodzaju zespołów związanych z reformą gospodarczą, nawet jeszcze w okresie PRL.

Usamorzędowanie administracji rejonowej

Wszystkim nam przyświecał cel przywrócenia samorządu terytorialnego. Nie chcieliśmy, żeby była to sztuka dla sztuki. Zależało nam na porządnej decentralizacji

i to zostało zrobione. Nie dotykaliśmy wtedy przestrzeni pomiędzy gminą a centrum państwa, ponieważ nie bardzo się orientowaliśmy w tych wszystkich strukturach. Po pierwsze, życie państwowe było nietransparentne w czasach PRL – właściwie nie wiadomo było, gdzie były ośrodki decyzyjne, jak wyglądały relacje między komitetami partyjnymi a strukturami administracji. To było dla nas nieczytelne i dopiero sytuacja po roku 1990 pozwoliła ogarnąć nam całość organizacji państwa. Wtedy też pojawiła się koncepcja utworzenia rejonów administracji ogólnej – to był pomysł rządu Tadeusza Mazowieckiego, a konkretnie ministra Jerzego Kołodziejskiego, który miał „carte blanche” ze strony rządu. Pozwoliło to na wprowadzenie drugiego szczebla administracji ogólnej z kierownikiem rejonu. Nam się to nie podobało – mówię tutaj o ekipie samorządowej, ale po pewnym czasie doszliśmy do wniosku, że to, co jest być może przeszkodą, stanie się inspiracją do czegoś nowego i ciekawszego. Doszliśmy do wniosku, że te rejon administracji ogólnej, które powstały jesienią, a właściwie późnym latem 1990 roku można by usamorzędować, czyli stworzyć z nich coś, co mogłoby być zdecentralizowaną formą administracji publicznej.

Przebudowa struktury wojewódzkiej

Wiązało się to oczywiście z koniecznością przebudowy struktury wojewódzkiej, dlatego że województw było zdecydowanie za dużo – 49, w sytuacji, kiedy chcieliśmy stworzyć powiaty, tak duża liczba województw była zbędna. I tak powoli kształtowała się wizja około 300 powiatów i 12, 15 lub 16 województw. Właściwie początkowo mówiło się nawet o tym, że województw miało być od 12 do 23, a na skutek różnego rodzaju politycznych zawirowań i aktywności społecznej w różnych miejscach w końcu tych powiatów utworzono 300, następnie było ich 307, a później doszło jeszcze kilka. Jednocześnie utworzone zostały miasta na prawach powiatu, które łączą w sobie dwa szczeble. Oczywiście był też wielki bój o województwa, ale w końcu wykrystalizowało się ich 16 i taką sytuację mamy już od 25 lat.

Wygrana logiki i praktyki

Utworzenie powiatów na bazie urzędów rejonowych było podyktowane względami logiki i praktyki. Istniały rejon administracji, które przejęły część spraw publicznych. Pojawił się problem, kto tymi sprawami publicznymi na poziomie rejonu powinien zarządzać. Czy powinien to być rząd centralny czy samorząd? Nasza odpowiedź była jasna. Powinien to być samorząd w związku. Wymagało to ustrukturyzowania powiatów i wyposażenia ich w odpowiednie kompetencje i środki finansowe. Oczywiście towarzyszyła temu

wszystkiemu rzeczywistość państwa scentralizowanego w całości, ale my realizowaliśmy reformę administracyjną w dwóch etapach. Pierwszy z nich dotyczył gmin, a drugi powiatów i województw. To była w dużej mierze odpowiedź na wyzwania czasu niż wyrażana koncepcja, bo ta koncepcja się dopiero rodziła w latach 1991-1998. Zresztą miało to miejsce w różnych ośrodkach, bo o ile powiatami zajmował się od początku parlament – najpierw Senat, a potem Sejm, o tyle kwestia województw była dyskutowana w *think tanku* jakim był Instytut Spraw Publicznych. Niemniej strukturalna koncepcja województwa stanowiła odzwierciedlenie tego, co zrobiliśmy w gminie. Było tak, ponieważ ustrój gminny stał się wzorcowy dla budowania innych szczebli samorządu.

Zasada pomocniczości

Powiat od gminy miało odróżniać realizowanie zadań o charakterze ponadgminnym. Wtedy już została mocno przyswojona zasada pomocniczości, którą czuliśmy instynktownie jako coś, co powinno organizować państwo, ale na początku nie znaliśmy nawet Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która *nota bene* też nie posługuje się pojęciem subsydiarności. Niemniej z czasem zasada subsydiarności, która werbalnie pojawiła się w intelektualnym obiegu w Europie, choć w zasadzie była w niej od dawna, ale być może nie do końca przyswojoną, stała się taką wskazówką, w jakim kierunku powinniśmy zmierzać. Chodziło tu o przyznanie jak największej kompetencji tym strukturom, które znajdują się jak najbliżej mieszkańca, obywatela. Jednocześnie na wyższy poziom zostały przeniesione te zadania, których nie możemy zrealizować na poziomie niższym. Taka była idea. Trzeba powiedzieć wprost, że w gminie możemy zajmować się pomocą społeczną, czy nawet podstawową opieką zdrowotną, ale tylko niektóre gminy są w stanie udźwignąć szpital, zwłaszcza 4-oddziałowy. I właśnie dlatego prowadzenie szpitali powierzono powiatom. Z kolei szpitale specjalistyczne stały się domeną województw, bo żaden powiat też nie jest w stanie udźwignąć kwestii organizacyjnych dużego szpitala specjalistycznego. Podobnie było z pomocą społeczną. Ta podstawowa trafiła do gmin, ale już prowadzenie domów pomocy społecznej stało się zadaniem powiatów. Taka była filozofia rozdzielania kompetencji pomiędzy poszczególne struktury samorządowe: gminy i powiatu.

Wojewoda vs. samorząd województwa

Należy podkreślić, że jako twórcy reformy administracyjnej od zawsze traktowaliśmy gminy i powiaty jako pewną wspólną formę samorządu lokalnego. Nieco inaczej było z województwami, bo tam nie musiało być

przeniesionych wielu zadań państwa i kompetencji. W województwie upatrywaliśmy miejsca, w którym przede wszystkim tworzy się odpowiednie warunki do kreowania szeroko rozumianego rozwoju – nie tylko gospodarczego, ale także społecznego, w szczególności związanego z edukacją, opieką zdrowotną itd. Województwo nie tyle miało świadczyć usługi, jak to się dzieje w powiecie czy gminie, co kreować szeroko rozumiany rozwój.

To zamierzenie jednak nie do końca nam się udało, dlatego że wojewoda, który miał być w naszym założeniu wyłącznie reprezentantem rządu centralnego i nadzorcą samorządu, bardzo niechętnie oddawał swoje kompetencje. W efekcie wytworzył się taki czas dwuwładzy i on trwa do dzisiaj: samorządu wojewódzkiego i wojewody. Oczywiście to jest, moim zdaniem, sprawa przejściowa i w zależności od tego, jakie będą rządy – bardziej scentralizowane czy o podejściu decentralistycznym, rola wojewody będzie albo pomniejszana, albo zwiększana. Trzeba mieć świadomość, że umacnianie pozycji wojewody oznacza uszczuplanie pozycji samorządu województwa, a zasadniczo powinniśmy dążyć do tego, żeby gospodarzami regionów jako przestrzeni gospodarczo-kulturalnej i społecznej był właśnie samorząd regionalny. Natomiast rola wojewody powinna zostać ograniczona do pełnienia funkcji nadzoru i reprezentowania rządu w terenie, a także do zbierania informacji, bo przecież rząd musi mieć swoje informacje.

Demokratyzacja życia publicznego i upodmiotowienie obywateli

Poza wymiarem ustrojowym w reformie administracyjnej kraju, chodziło również o pragnienie demokratyzacji życia publicznego i upodmiotowienia obywateli. Instrumentarium, o którym wspominałem do tej pory, było ważne, ale oczywiście najważniejsze było upodmiotowienie obywatela, żeby on jednak miał wpływ na bieg spraw lokalnych. To ważne, bo cały czas PRL-u obowiązywała doktryna, że decydujący jest interes ogólny i to, co jest ogólnopństwowe. Na początku lat 80. za sprawą pewnego kręgu młodych naukowców, takich jak: Mirosław Wyrzykowski i Michał Kulesza, pojawia się inna koncepcja: rozdziału tego, co jest związane z interesem ogólnym, od tego, co stanowi interes lokalny. Ten drugi może nie zawsze musi ustępować interesowi ogólnopństwowemu. Została tu przewyżczona intelektualnie pewna doktryna. Docenienie interesu lokalnego wymusiło konieczność wyposażenia wspólnoty lokalnej w instrumenty, pozwalające na skuteczną realizację tego interesu, a w pewnych przypadkach również na jego obronę w konfrontacji z interesem ogólnym.

Właśnie taka była idea samorządu terytorialnego. U jej podstaw jest człowiek, obywatel, który również ma swoje interesy. To było zupełnie nowe podejście, bo życie społeczne, kulturalne i gospodarcze w czasach PRL-u było skoncentrowane w zakładzie pracy. Był on takim miejscem, gdzie ludzie nie tylko zarabiają pieniądze, ale też organizują swoje życie, jeżdżą na wakacje, korzystają z różnych form opieki społecznej i zdrowotnej. Do dziś duże zakłady pracy, w szczególności kopalnie, cieszą się sporym sentymentem, a ludzie jeszcze czasami bardzo za tym tęsknią.

Samorząd terytorialny katalizatorem życia społecznego

Tymczasem obraz gospodarki błyskawicznie się zmienił. Zniknęły te gospodarcze kolosy, a przecież ludzie nadal mieli swoje potrzeby – te, na które odpowiadały wcześniej zakłady pracy. Powstała więc potrzeba wypełnienia tej luki. Życie zaczęło się organizować już nie wokół zakładu pracy, lecz wokół miejsca zamieszkania. Idealnym rozwiązaniem okazał się tu samorząd terytorialny. Mieliśmy tu do czynienia z całkowitą zmianą paradygmatu organizacji państwa. Zakłady pracy straciły na znaczeniu. Wzrosło zaś znaczenie lokalności, sąsiedztwa i miejsca zamieszkania. Bardzo szybko okazało się, że kierunek zmian był nie tylko słuszny, ale i oczekiwany. Władza lokalna zyskała większe zaufanie, niż władze centralne. Dzieje się tak między innymi dlatego, że samorząd zawsze musi się zajmować czymś konkretnym i ludzie to widzą z bliska. Nowa szkoła, droga lub basen są czymś bardzo konkretnym. Wymierne efekty pozwalają mieszkańcom, czyli lokalnej wspólnocie samorządowej, ocenić, czy lokalne władze wywiązały się z zadania i czy dobrze rozwiązują miejscowe problemy. Natomiast trudniej z perspektywy obywatela mieszkającego w gminie ocenić skuteczność działania władz wojewódzkich, chociaż to na pewno da się jeszcze uchwycić. Jeszcze trudniej rozpoznać i ocenić zamiary, osiągnięcia i efekty pracy władzy centralnej.

Władza lokalna z większą odpowiedzialnością

Innymi słowy, społeczność lokalna ma skuteczniejsze instrumenty oceny władzy lokalnej i dlatego też nakłada na nią większą odpowiedzialność. W przypadku rządów centralnych zawsze można zasłonić się tajemnicą państwową itd. Samorząd nie ma takiej możliwości, bo wszystko musi być jawne i transparentne. Czasami trzeba wielu lat, żeby się zorientować, o co tak naprawdę chodziło rządowi. Nie zaskakuje więc, że struktura samorządowa, która została zbudowana

ponad 30 lat temu, jest bardziej zrozumiała i przejrzysta, a dzięki temu także efektywniejsza. Mamy tu do czynienia również z większą odpowiedzialnością – zarówno po stronie rządzących, jak i po stronie obywateli, którzy z takiego, czy innego wyboru danej władzy uzyskują efekt zwrotny. Znam miasteczko na północnym Mazowszu, które obserwuje od lat i które miało bardzo sprawnego burmistrza – nie tylko menadżera, ale i prawdziwego gospodarza. Funkcjonowało ono bardzo dobrze, ale na skutek pewnych zawirowań burmistrz przestał pełnić swój urząd, a za nowego wszystko stanęło w miejscu.

Siła samorządu terytorialnego tkwi w roli mieszkańców, czyli członków wspólnoty samorządowej. Dysponują oni realnymi instrumentami kontroli. Mogą uczestniczyć w sesjach rady gminy lub powiatu, również online, wystąpić z inicjatywą lokalną albo zorganizować referendum. W stosunku do władzy lokalnej mają sporo narzędzi wywierania wpływu na otaczającą rzeczywistość. W odniesieniu do władzy centralnej możliwości obywatela są ograniczone. Nic więc dziwnego, że siła sprawcza jednostki jest znacznie większa na poziomie lokalnym niż centralnym.

Przeszkody na drodze do reformy

Trzeba przyznać, że droga do realizacji reformy administracyjnej państwa nie należała do najłatwiejszych. W dużym stopniu zależało to od świadomości polityków. Reformę powiatową i wojewódzką mogliśmy zrobić już w latach 1993-1994, ale parlament został wówczas rozwiązany. Gdyby do tego nie doszło, jestem przekonany, że mielibyśmy już wtedy reformę domkniętą. Tymczasem przez brak wyobraźni straciliśmy cztery lata. Wystarczy przyjrzeć się Warszawie. Błędy w konstrukcji samorządu warszawskiego – przewyżnione dopiero po 12 latach wprowadzeniem zasady, że Warszawa jest jedną gminą, całościowym organizmem – w porównaniu do innych miast w Polsce opóźniły rozwój stolicy o ponad dekadę. Warszawa zaczęła nadrabiać opóźnienia dopiero wtedy, gdy stała się jedną gminą. Poza tym reforma samorządowa także musiała wymuszać zmiany na poziomie centralnym, bo Polska była zorganizowana wokół ministerstw, które są oddzielnymi księstwami. Do dziś mówi się czasami o silosowej organizacji polskiej administracji centralnej. I to właśnie ministrowie, a czasami i szefowie rządu, bali się zmian. To sprawiało, że hamowali reformy w centrum.

Zawirowania polityczne

Pamiętajmy, że model organizacji rządu centralnego był właściwie gotowy, wypracowany już w okresie rządów Jana Krzysztofa Bieleckiego i później Jana Olszewskiego. Następnie przychodzi rząd Hanny Suchockiej i właściwie można było zrealizować już koncepcję innej organizacji rządu centralnego, ale niestety najważniejsza osoba w tym rządzie – Jan Maria Rokita, który był szefem Urzędu Rady Ministrów zatrzymał te konieczne zmiany. Zostały one zrealizowane dopiero w latach 1996-1997. Wtedy właśnie weszły w życie ustawy o służbie cywilnej, o Radzie Ministrów oraz o działaniach administracji ogólnej. To, co funkcjonuje obecnie, było intelektualnie i legislacyjnie wypracowane już na przełomie 1992 i 1993 roku. Niestety osobiste względy wzięły górę. Jan Maria Rokita wstrzymywał reformy tylko dlatego, że musiałby stracić stanowisko szefa Urzędu Rady Ministrów, w miejsce którego miała powstać Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Na czele nowej jednostki miał stanąć urzędnik, a Jan Maria Rokita nie chciał ryzykować utraty stanowiska. Co ciekawe, sam przyznał, że były to bardzo dobre reformy, ale zostaną zrealizowane dopiero wtedy, gdy odejdzie z rządu. Na przebieg wdrażania reformy administracyjnej państwa składały się różne czynniki. Nie brakowało wśród nich konkurencyjności pomiędzy poszczególnymi środowiskami w dawnym obozie Solidarności. To wszystko nie sprzyjało skutecznym działaniom.

Kontrola finansów samorządowych

Na uwagę w kontekście przeciwności zasługuje też kwestia kontroli nad finansami samorządów. Jak wiadomo ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych weszła w życie dopiero w 1993 roku. Wynikało to z faktu, że trzeba było najpierw stoczyć bój o pozycję ustrojową tego ośrodka kontroli. Regionalne izby obrachunkowe (RIO) z jednej strony chciał sobie podporządkować rząd, a z drugiej Najwyższą Izbą Kontroli. Z kolei ja i członkowie Komisji Samorządu Terytorialnego nie chcieliśmy oddania RIO jednej czy drugiej stronie. Ta wojna się przeciągała. Ostatecznie RIO nadany został kształt, który obowiązuje do dzisiaj i moim zdaniem jest niezłym rozwiązaniem. Co więcej, nikt obecnie go nie kwestionuje. Wprawdzie kilka lat temu próbowano przejąć kontrolę nad regionalnymi izbami obrachunkowymi, ale opór społeczny spowodował, że rząd wycofywał się ze swoich zamierzeń.

Przeciwnicy reformy

Jednakże dla mnie najważniejszym, najbardziej dramatycznym momentem było uświadomienie sobie, że nawet w rządzie Tadeusza Mazowieckiego są siły,

które nie są zachwycone wprowadzaniem w ogóle całej reformy samorządowej. Przedstawiciele tych sił chcieli zrobić wybory do rad narodowych w grudniu 1990 roku, sugerując przesunięcie reformy samorządowej o dwa lata. Bali się samorządu terytorialnego. Późniejszy prezydent Bronisław Komorowski przyznawał się szczerze: „Baliśmy się, co ci samorządowcy będą z naszym państwem robili”. To jednak nie jedyna przyczyna. 1989 rok był czasem niezwyklej dynamiki politycznej. W wyniku wyborów czerwcowych pewna część działaczy solidarnościowych, polityków rodzącej się sceny politycznej znalazła się w Sejmie, Senacie i rządzie. Z kolei w miastach były jeszcze władze z poprzedniego okresu. Działacze komitetów obywatelskich mówili: „wy pourządzaliście się w tej Warszawie, a my tutaj musimy ciągle znosić tego czerwonego”. Nalegali więc na szybkie przeprowadzenie wyborów i rozwiązanie rad narodowych. Nie towarzyszyło jednak temu myślenie o jakichkolwiek zmianach strukturalnych i organizacyjnych. Chodziło tylko o to, żeby przejąć władzę.

Naciski z dwóch stron

Naciski były jakby z dwóch stron – zarówno komitetów obywatelskich, nie wszystkich, ale były takie, jak i środowisk obawiających się samorządności – głównie polityków rządu centralnego. Na szczęście udało się to przewyciężyć, ponieważ Obywatelski Klub Parlamentarny, czy w ogóle Solidarność jako obóz polityczny szedł do wyborów w 1989 roku z hasłem samorządności. Trudno było wytłumaczyć, dlaczego mielibyśmy nie realizować tego hasła. Z drugiej strony mieliśmy już – jak wspominałem – wypracowane mocne intelektualnie koncepcje pod projekty ustaw. Trudno było to zahamować. Poza tym decydującym czynnikiem na drodze do realizacji reformy administracyjnej państwa było podjęcie przez Senat inicjatywy ustawodawczej już w lipcu 1989 roku. Senat miał wtedy bardzo silną legitymację płynącą z wolnych w pełni wyborów. Od tego czasu izba wyższa parlamentu pełną parą przygotowywała się do tej reformy. Warto wspomnieć, że bardzo ją wspierał prof. Andrzej Stelmachowski, który był wówczas Marszałkiem Senatu. Miał na tyle silną pozycję polityczną, że jak się pojawiły zagrożenia dla reformy, związane m.in. z postulatem przeprowadzenia w grudniu 1990 roku wyborów do rad narodowych, to on skutecznie je przewyciężył. Premier Tadeusz Mazowiecki i jego ekipa ustąpiła, dzięki czemu 27 maja 1990 roku odbyły się wybory do rad gmin. Dramatycznych momentów na drodze do reformy administracyjnej państwa zatem nie brakowało.

Udane przedsięwzięcie

Dziś, z perspektywy wielu lat uważam, że reforma samorządowa jest przedsięwzięciem udanym, chociaż ostatnio pojawiają się głosy, że najwyższa pora, by rozprawić się z mitem, że była to najlepsza reforma III RP. Jakkolwiek ogólna ocena jest pozytywna, w szczegółach nie udało się uniknąć pewnych mankamentów. Pamiętajmy, że do końca prac nad Konstytucją RP nie było wiadomo, jaka wizja samorządu terytorialnego zwycięży. Jedyny problem, który pojawił się w ostatnim momencie uchwalenia konstytucji, dotyczył właśnie kwestii powiatów. Do dzisiaj zdarzają się opinie, że nie została ona przesądzona. Są też osoby, które by najchętniej powiaty zlikwidowały. Świadczy o tym chociażby książka Bartłomieja Sienkiewicza („Państwo teoretyczne”), który twierdzi, że samorząd powiatowy powinien zostać zlikwidowany. Zdaniem tego polityka starosta miałby stać się urzędnikiem podległym Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (MSW). Ten pomysł idzie dalej niż było to przed wojną, bo przecież w latach 30. ubiegłego wieku rzeczywiście starosta był urzędnikiem MSW, ale istniała przynajmniej rada powiatowa. Bartłomiej Sienkiewicz po kilku zaledwie miesiącach doświadczeń na stanowisku ministra spraw wewnętrznych i administracji uznaje, że powiat jest niepotrzebny.

Powiaty są potrzebne

Co jakiś czas takie rewelacje wychodzą na światło. Powiat nie zyskał tak mocnego osadzenia w strukturze naszego państwa, na jakie zasługuje. W początkowym okresie był powiązany finansowo i organizacyjnie z administracją różnego typu na poziomie powiatu, w tym z policją, czy ze strażą pożarną. To wszystko zostało szybko samorządowi powiatowemu odebrane. W odniesieniu do pozycji powiatów obserwujemy bardzo wyraźny regres. Zaczął się on w 2001 roku i od tamtego czasu trwa. To tak jakby osoby, które uważały powiat za zbędny, zmierzali powoli, małymi krokami do tego, żeby go prosto wyeliminować. Tymczasem jest to pomysł absurdalny. Świadczy o słabej znajomości współczesnego państwa. Powtarzam to za prof. Michałem Kuleszą: *"powiat jest najtrwalszą strukturą życia publicznego w Polsce, istnieje od XIV wieku i był tak naprawdę od zawsze. On albo był rządowy, albo samorządowy, albo był samorządowo-rządowy, albo był partyjny, jak to było w latach 1975-1990, kiedy niby zostały zlikwidowane te struktury powiatowe, ale powołane zostały struktury partyjne w postaci rejonowych komitetów partii – ale zawsze był."*

Innymi słowy, powiat był zawsze i nie można sobie wyobrazić państwa bez tego szczebla – nawet pan Bartłomiej Sienkiewicz nie wyobraża sobie administracji

bez tego szczebla, tylko chciałby pozbawić go elementów samorządowych. To postawa antyobywatelska. Jeśli powiat musi być i był zawsze, to wolę, żeby na jego kształt, władze i na to, czym się zajmuje, mieli bezpośredni wpływ obywatele, a nie rząd czy partia rządząca, w szczególności nie władza centralna, która jest bardzo daleko położona od Końskich, od Sandomierza, od Staszowa czy Stargardu Gdańskiego. Niech na powiaty mają wpływ obywatele, a nie władza centralna, która – spędzając czas w nieodpowiednich miejscach – daje się np. podsłuchiwać.

Centralizacja to anachronizm

W ostatnim czasie obserwujemy wyraźną centralizację państwa, odbieranie samorządom pewnych kompetencji. I tak samorządowi wojewódzkiemu odebrano jakikolwiek wpływ na gospodarkę wodną. Nic dziwnego, że pojawiały się niepokojące kwestie, jak np. te związane

z Odrą. Mam nadzieję, że ten okres myślenia centralizacyjnego, do którego bardzo przywykli liderzy obecnego obozu władzy, się skończy, bo to jest po prostu anachroniczne. Państwa scentralizowane funkcjonują na wschodzie i wiadomo, jakie są z tego efekty. W dającej przewidzieć się przyszłości jestem spokojny o decentralizację. Natomiast tym, co powinno się zrobić, jest powrót do pierwotnej idei, jaka przyświecała tworzeniu powiatów. Należy je na nowo powiązać z tymi administracjami, które zostały od nich odłączone po 2001 roku. Trzeba też przeznaczyć na powiaty więcej pieniędzy, aby mogły skończyć proces przebudowy, również w zakresie struktury drogowej. Powiaty potrzebują też oddechu w odniesieniu do szpitali. Z całą resztą powiaty sobie poradzą, bo mają na to sposoby i dysponują solidnym know-how. Jestem przekonany, że gdybyśmy wrócili do tych pierwotnych założeń, to odetchnęłyby nie tylko powiaty, ale i cała Polska.

Rozmawiał: Wojciech Dąbrówka

Jerzy Stępień

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego (TK) w stanie spoczynku, Prezes TK w latach 2006-2008, Senator I i II kadencji (1989-1993), Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji (1997-1999), w latach 1989-1993 Przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji. Generalny Komisarz Wyborczy w latach 1990-1993.

2.4. Powiat w służbie mieszkańcom – refleksje Piotra Ćwika, Zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta RP odpowiadającego za kontakt z jednostkami samorządu terytorialnego

Spojrzenie z perspektywy ćwierćwiecza na historię samorządu terytorialnego w Polsce – kiedy dziś jego istnienie jest czymś naturalnym i oczywistym – niewątpliwie uświadamia, jak długą drogę przeszedł nasz kraj, jeśli chodzi o sferę przebudowy podstaw ustrojowych. Nie tylko w ujęciu prawnym, ale i społecznym – tak istotne i szerokie jest oddziaływanie tych zmian. Na tym tle warto też się odnieść do praktycznego wymiaru realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości. W Konstytucji RP z 1997 roku zasada pomocniczości została zmieszczona w jej preambule, jako zasada ustrojowa ze wskazaniem, że jej istotą jest umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. Istota decentralizacji znalazła jednak wyraz znacznie wcześniej, bo już we wspomnianej uprzednio ustawie o samorządzie gminnym (pierwotnie zatytułowanej „o samorządzie terytorialnym”⁸ – co zresztą symbolicznie odzwierciedlało „samotność” gminy w tamtym czasie, jako struktury samorządu terytorialnego), gdzie wskazano, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną i jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Te założenia powtórzono później w przyjętych w 1998 roku: ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o samorządzie województwa.

W PRL wszelka indywidualna inicjatywa lub oddolna aktywność jakichkolwiek grup społecznych – traktowana była przez władze komunistyczne jako zagrożenie i w mniejszym lub większym stopniu zwalczana. Niezwykle ważnym efektem, a może nawet istotą reformy administracyjnej początku lat 90-tych oraz roku 1998 było zatem uwolnienie i wzmocnienie potencjału lokalnych i regionalnych społeczności. Warto odnotować, że ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. została przyjęta na długo przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 roku. Reforma administracji publicznej dokonana w latach 1990-1998 była zasadniczym impulsem rozwojowym Polski. Polacy wreszcie poczuli się naprawdę u siebie, rozumiejąc też, że odpowiedzialność za sukces i rozkwit małej



ojczyzny, w której się żyje – jest odpowiedzialnością wspólnoty. 27 maja 1990 roku miały miejsce wybory do organów gmin, które były jednocześnie pierwszymi w pełni wolnymi wyborami w Polsce po II wojnie światowej. Dziś nawiązuje do tego wydarzenia obchodzony corocznie Dzień Samorządu Terytorialnego, który podkreśla znaczenie przemian ustrojowych, jakie dokonały się w Polsce.

Być może największym wyzwaniem początku lat dziewięćdziesiątych była zmiana myślenia: skłonienie do fundamentalnej refleksji w wymiarze państwowym i społecznym, służącej przededefiniowaniu z jednej strony – roli państwa oraz sposobu postrzegania tej roli, z drugiej zaś – osobistego podejścia do spraw wspólnoty, poprzez aktywne włączenie się w kształtowanie jej losów. Okres komunizmu ze swojej natury promował postawę bierności, ponieważ jakiegokolwiek „niekontrolowane” zaangażowanie mogło oznaczać poważne kłopoty. U progu reform administracji publicznej w Polsce należało stopniowo przekonać ludzi, że zarówno głos oddany w wyborach samorządowych, jak i – tym bardziej – start w tych wyborach, ma ogromne znaczenie i jest nakierowany na przyłączenie się do dzieła szeroko rozumianych przemian demokratycznych, przyjęcia postawy służby i szczególnej odpowiedzialności za los współmieszkańców.

⁸www.isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095 – dostęp 5 lipca 2023 r.

Pamiętamy, jak gorące dyskusje toczyły się w Polsce wokół reformy administracji publicznej. Zmiana, dla osiągnięcia sprawności działania i efektywnej realizacji zadań państwa, była zasadnicza. Wprowadzono nowy podział administracyjny Polski, po znacznie wcześniej przyjętej ustawie dotyczącej samorządu gminnego – wprowadzono powiaty i województwa samorządowe. Niewątpliwie było to trudne wyzwanie, bo konieczne było zupełnie nowe nakreślenie roli rozmaitych struktur administracji publicznej i ich wzajemnych relacji. Warto też przypomnieć, że jeszcze przed wprowadzeniem samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, co nastąpiło 5 czerwca 1998 roku, 2 kwietnia 1997 roku uchwalona została przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (zawierająca następnie 25 maja 1997 roku w ogólnokrajowym referendum), zaś we wrześniu 1997 roku przyjęta została ustawa o działach administracji rządowej, która także istotnie zmieniła zasady funkcjonowania centrum zarządzania państwem.

Powiat, będąc niejako pośrednim ogniwem pomiędzy samorządem gminnym a samorządem wojewódzkim, realizuje wskazane w ustawie zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Można zaryzykować stwierdzenie, że takie usytuowanie powiatu czyni jego rolę szczególnie skomplikowaną. Także w tym przypadku z pewnością wiele zależy od konkretnych osób, którym powierzono wykonywanie władzy publicznej. Ponieważ oczywiście nie ma zwierzchności samorządu powiatowego nad gminnym, tym bardziej istotna jest dobra współpraca pomiędzy powiatem a okolicznymi gminami – nastawienie na dialog i osiągnięcie optymalnych rozwiązań przy wykonywaniu zadań publicznych dla dobra lokalnej społeczności zarówno na szczeblu gminnym, jak i powiatowym. Mam własny, bezpośredni ogląd tych spraw, ponieważ dzięki zaufaniu, jakim obdarzyli mnie współmieszkańcy, miałem honor przez trzy kolejne kadencje zasiadać w Radzie Miejskiej w Skawinie, a później być Radnym w Radzie Powiatu Krakowskiego. Dodatkową perspektywę dał mi również pełniony urząd Wojewody Małopolskiego, w jeszcze innym ujęciu wymagający odniesienia się do relacji z samorządem, tym razem na poziomie województwa.

Na przestrzeni lat niezmiennie pozostają wartość i znaczenie współdziałania gminnych, powiatowych i wojewódzkich władz samorządowych z administracją rządową. Niedobrym zjawiskiem jest występujące niekiedy silne upolitycznienie działań administracji samorządowej,

jaskrawo odzwierciedlające sympatie partyjne i radykalnie akcentowane podziały. Ważne wydaje się natomiast spokojne i wytrwale podejmowanie wysiłków na rzecz realizacji zadań samorządowych w atmosferze współpracy, otwartości na rozmowę i przede wszystkim – z troską o dobro wspólne. Nie powinno się zapominać, że zadania publiczne, w tym te realizowane na poziomie samorządu powiatowego, odnoszą się do codziennych, zwykłych potrzeb obywateli.

Zastanawiając się nad wyzwaniami, jakie stoją przed samorządem powiatowym można dojść do wniosku, że podstawowa idea, rozumiana nie tylko w sensie prawnym, ale ujmując to szerzej – także w sensie aksjologicznym, pozostaje niezmienna. Podejmowanym działaniom powinna towarzyszyć świadomość, że rola struktur samorządowych w sensie urzędniczym – z osobami piastującymi funkcję organów samorządowych na czele – powinna mieć zawsze wymiar przede wszystkim służebny. Otwierający ustawę o samorządzie powiatowym zapis, zgodnie z którym mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową, zaś ilekroć w ustawie jest mowa o powiecie, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium – ma znaczenie nie tylko prawne, lecz także definiuje wymiar także tego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, jako sfery służby na rzecz realizacji dobra publicznego. Podkreśla, że samorząd powiatowy to nie tylko radni, starosta i zarząd powiatu, czy urzędnicy starostwa, ale nade wszystko społeczność, wspólnota zaangażowana dla wspólnego dobra. Bardzo ważne wnioski, w tym także dotyczące funkcjonowania powiatów oraz stojących przed nimi wyzwań, wypracowuje prezydencka Rada ds. Samorządu Terytorialnego w ramach Narodowej Rady Rozwoju. W jej składzie zasiadają przede wszystkim praktycy – przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Pan Andrzej Duda, powołując Radę w 2021 roku w ramach obchodów Dnia Samorządu Terytorialnego, podkreślał właśnie ten wspomniany wcześniej fundamentalny aspekt zaangażowania samorządowego: „Realizujecie zadania publiczne najbliższe obywateli. Na tym polega istota działania samorządu. Ale przez cały czas w centrum działalności samorządu jest, i nie tylko powinien być, ale musi być człowiek, bo inaczej samorząd straci swoją istotę. To jest służba mieszkańcom, służba ludziom w absolutnie pełnym, ścisłym tego słowa znaczeniu.” – mówił wówczas Pan Prezydent.⁹

Rozmawiał: Rafał Rudka

Piotr Ćwik

Jest magistrem filozofii – absolwentem Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej. Ukończył także studia podyplomowe z doradztwa europejskiego oraz kurs kwalifikacyjny zarządzania w oświacie. Przez wiele lat związany z oświatą, jako nauczyciel i wychowawca, a następnie dyrektor szkoły. Pracował w Szkole Podstawowej nr 1 w Skawinie, w latach 2000-2014 był dyrektorem Zespołu Katolickich Szkół im. Jana Pawła II w Skawinie.

Działacz samorządowy i społeczny. Zaangażowany w wiele lokalnych inicjatyw. Radny Rady Miejskiej w Skawinie w trzech kolejnych kadencjach, w latach 1994-2006, a następnie do 2014 roku Radny w Radzie Powiatu Krakowskiego. W tym czasie był też m.in. redaktorem naczelnym lokalnej prasy, współzałożycielem Chrześcijańskiego Ośrodka Kultury przy parafii Miłosierdzia Bożego w Skawinie, działał w Akcji Katolickiej.

W czerwcu 2014 roku został Posłem na Sejm RP, w miejsce obecnego Prezydenta RP, który został europosłem. Pracował m.in. w Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, Polityki Społecznej i Rodziny, a także w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Po zakończeniu kadencji, 16 grudnia 2015 roku został powołany na funkcję Wicewojewody Małopolskiego, od 2 czerwca 2017 roku był Wojewodą Małopolskim. Funkcję tę pełnił do 7 sierpnia 2020 roku. Od 8 października 2020 r. Sekretarz Stanu w KPRP. 4 stycznia 2021 r. powołany przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę na stanowisko Zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Z ramienia kierownictwa Kancelarii Prezydenta RP zasiada w Radzie ds. Samorządu Terytorialnego Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej i nadzoruje jej prace.

Jest żonaty, ma dwóch synów.

⁹Prezydent: Realizujecie zadania publiczne najbliższe obywateli \ Aktualności \ Wypowiedzi Prezydenta RP \ Wystąpienia \ Oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – dostęp 5 lipca 2023 r.

2.5. Reforma powiatowa służyła decentralizacji i demokracji – wspomnienia Janusza Tomaszewskiego, Wicepremiera oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (1997–1999)



Discusja na temat decentralizacji państwa odbywała się już na pierwszych zjazdach Solidarności. Było to zaraz po jej powstaniu, jeszcze w latach osiemdziesiątych, gdy państwo było bardzo mocno scentralizowane. Trzeba przyznać, że od tamtego czasu powstało wiele cennych ekspertyz i opracowań, które stanowiły bazę dla wprowadzanej przez nas reformy decentralizacyjnej. Zależało nam na tym, by dać społeczeństwu możliwość kształtowania warunków do życia i podejmowania decyzji w tym zakresie na poziomie lokalnym. Chodziło o zerwanie z decyzyjnością na szczeblu jedynej słusznej partii i władzy, która była wcześniej skupiona w Warszawie – to ten ośrodek przypisywał sobie wiedzę na temat lokalnych potrzeb, ale w praktyce bardzo rozmijało się z rzeczywistością.

Wyrwanie kompetencji resortom i służbom

Realizacja reformy nie była jednak prosta. Wymagała nie tylko zabiegów logistycznych, ale solidnych przygotowań merytorycznych i porozumienia ze wszystkimi resortami, które nie chciały przekazać kompetencji żadnemu szczeblowi samorządu terytorialnego. W praktyce dotyczyło to powiatów i województw, bo samorząd gminny zaczął funkcjonować już wcześniej. Osobiście miałem tę przyjemność, że byłem również radnym pierwszej kadencji w moich rodzinnych Pabianicach. Miałem więc z samorządem gminnym do czynienia. Wiedziałem, o co w tym wszystkim chodzi i jaki to ma świetny wpływ na kreowanie warunków do życia w wymiarze lokalnym. Tak naprawdę reforma samorządowa w dużym stopniu polegała na wyrwaniu kompetencji władzy centralnej. Używam takiego określenia, bo szło to bardzo trudno. Nikt z władzy centralnej nie chciał oddać samorządom żadnych kompetencji. Dotyczyło to nie tylko resortów gospodarczych czy administracyjnych, ale też służb mundurowych. Z kolei my chcieliśmy, żeby te najróżniejsze służby – od straży pożarnej po policję – chociażby na poziomie powiatów sprawnie ze sobą współpracowały, tak aby zapewnić społeczeństwu jak najwyższy poziom bezpieczeństwa.

Znaczącym utrudnieniem dla realizacji reformy nie były zresztą wyłącznie ambicje po stronie przedstawicieli władzy centralnej, która nie chciała przekazać samorządom pewnych kompetencji, ale również chęć obrony miejsc pracy przez osoby pracujące w Warszawie. Nie towarzyszyło temu patrzenie w kategoriach potrzeb lokalnych społeczności i korzyści, jakie przyniosłoby tym wspólnotom przekazanie kompetencji samorządowi terytorialnemu przez władzę centralną.

Układanie mapy powiatowej

Trzeba też przyznać, że wyzwań związanych z realizacją reformy samorządowej było znacznie więcej. Były one związane m.in. z samym tworzeniem powiatów. Przypomnę, że odpowiedzialny za podział i ułożenie mapy powiatów było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wraz z moim zastępcą i przyjacielem – Jerzym Stępnem, który zawsze był zakochany w prawie administracyjnym i budowaniu samorządów, spędziliśmy na tym zadaniu wiele godzin. Muszę przyznać, że ponad 90% samorządów rozumiało ideę tworzenia powiatów, starało się pomagać we wdrażaniu reformy i wreszcie tworzyć jednostki samorządu szczebla powiatowego. Otrzymaliśmy bardzo dużo wniosków o utworzenie powiatów. Gdybyśmy mogli rozpatrzyć je wszystkie pozytywnie, liczba powiatów byłaby dwukrotnie wyższa. Pamiętam, że podział na powiaty budził ogromne emocje. Spływało do nas wiele informacji z kraju o tym, gdzie po ogłoszeniu list powiatów odbywały się na ulicach zabawy i gdzie ludzie się cieszyli z tego, że właśnie tam powstał powiat. To były bardzo miłe chwile. I to o nich należy w szczególności pamiętać. Nie brakowało jednak ludzi z niektórych powiatów, którzy bardzo mocno szli jakby pod prąd. Być może szukali korzyści politycznych lub innych. To nie ułatwiało reformy. Musimy pamiętać, że na całą jej realizację nie było w ministerstwie ani złotych.

Pomoc gmin w reaktywowaniu powiatów

W tych trudnych warunkach można było liczyć też na współpracę ze strony niektórych samorządów gminnych, które czyniły możliwe starania, by znalazły się budynki i wyposażenie tych budynków. Niektóre nawet początkowo oddelegowały do powiatów swoich urzędników. Byli jednak też tacy, którzy przyjechali do MSWiA i powiedzieli, że jak nie będzie pieniędzy to nie będzie powiatu i że mamy im znaleźć kilka czy kilkanaście milionów złotych, po czym jechali na urlop. Po powrocie z urlopu powiatu nie było, z czym związane były późniejsze protesty. Niemniej – tak jak już wspominałem – dużą rolę we wdrożeniu reformy stworzyły te samorządy, które były w nią bardzo mocno zaangażowane. Sukces reformy samorządowej nie zależał tylko od ludzi, którzy byli wtedy w rządzie, ale też od samorządowców.

Łatwiejsze wprowadzenie samorządu województwa

Dużo łatwiej niż z reaktywowaniem powiatów było z wprowadzeniem samorządu województwa, ponieważ w tym przypadku mieliśmy możliwość oddziaływania przez wojewodów, którzy mogli przekazać budynki

administracji państwowej i stworzyć odpowiednie warunki do tego, żeby samorząd na szczeblu województwa mógł zacząć działać. Nie można pominąć, że tu też założenia były nieco inne, bo tak naprawdę wojewodowie mieli być tylko przedstawicielami państwa na danym terytorium, patrząc na ręce samorządów, aby te nie wykraczały poza zakres swoich kompetencji i nie dopuszczały się naruszenia prawa. Niestety do dzisiaj wojewodowie dalej są organami założycielskimi dla różnych przedsiębiorstw, spółek i wielu innych podmiotów. To sprawia, że reforma samorządowa na tym szczeblu nie została do końca wdrożona.

Tych, którzy wsparli tę reformę i starali się działać na rzecz jej realizacji, było bardzo dużo. Ich nazwiskami musielibyśmy zapłacić kilka stron. Natomiast o tych, którzy działali pod prąd, lepiej potraktować milczeniem. Minęło 25 lat, a wiele sytuacji poszło w zapomnienie.

Nieukończona reforma

Na pewno trudne było to, że ani ten rząd, w którym ją brałem udział, ani żaden późniejszy nie pociągnął tej reformy dalej. W efekcie reforma nie została ukończona, a wielu aspektach została nawet cofnięta. To, co wyciągnęliśmy z resortów i służb, zostało z powrotem scentralizowane. Do dzisiaj najbardziej boli to, że powiaty nie mają tak naprawdę własnego budżetu, bo to wszystko są subwencje, dotacje i niewielki udział w podatkach. To sprawia, że powiat nie może normalnie funkcjonować. W lepszej sytuacji jest samorząd gminny czy wojewódzki. Z utęsknieniem czekam na to, by pojawił się rząd, który dokończy reformę, w tym w zakresie finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Potrzeba odpowiedniego finansowania

Jestem całym sercem za tym, żeby powiat miał nie tylko swoje kompetencje, ale też własne pieniądze, tak by nie dochodziło do sytuacji, o których ostatnio bardzo często słyszymy, że jeśli jakiś powiat nie jest powiązany z konkretną opcją polityczną, to nie może liczyć na środki w odpowiedniej wysokości. A przecież zasady finansowania powinny być jednakowe dla wszystkich powiatów. Wszędzie potrzeby są duże i powinny być one sprawiedliwie zaspokajane. Zdaję sobie sprawę, że możemy trafić na jakiegoś starostę, który niestety pomylił służbę w samorządzie z robieniem własnych interesów, ale są to wyjątki. Większość osób, które pracują w samorządzie powiatowym, to ludzie oddani tutaj społeczności lokalnym, swoim małym ojczyznom. Starają się oni jak tylko mogą, żeby te małe ojczyzny jak najlepiej wyglądały. Bardzo ważne jest również to, żeby w samorządach było mniej

polityki, a jeszcze więcej zajmowania się sprawami lokalnymi. Na powiaty spada też sporo zadań i zobowiązań, ale w ślad za tym nie idzie właściwe finansowanie. Wystarczy wspomnieć o podejmowaniu przez władze centralne decyzji na temat wysokości zarobków nauczycieli. To wymaga naprawy i określenia jasnych zasad. Inaczej idea, która była u podstaw reformy samorządowej, może zostać zniszczona.

Reforma z sensem

Po latach trudno kwestionować sens istnienia samorządu powiatowego. Społeczeństwo jest już na tyle przyzwyczajone do tego, aby swoje sprawy załatwiać na miejscu, a nie wybierać się gdzieś w daleką podróż, że myślę, iż na pewno będzie bronić tych powiatów, zwłaszcza że ataki na powiaty co rusz dają o sobie znać. Tymczasem reaktywowanie powiatów spotkało się z entuzjastycznym przyjęciem ze strony społeczeństwa. Wiązało się to z poczuciem podmiotowości i chęcią podejmowania decyzji na poziomie lokalnym. Ludzie zyskali wpływ na otaczającą rzeczywistość. To oni wybierają przedstawicieli, których można rozliczyć. Dzisiaj mogą być jedni, jutro – drudzy. Jeżeli się ktoś sprawdził, zostaje, a mamy takie przypadki. Nie brakuje samorządowców, którzy od 25 lat pracują na rzecz lokalnej wspólnoty. Są radnymi albo pełnią funkcje starosty czy członka zarządu powiatu.

Powiaty dla demokracji

Reforma samorządowa przyczyniła się do demokratyzacji życia społecznego. Dała każdemu większy wpływ na to, co się dzieje w jego mieście, powiecie i województwie. To znalazło bardzo podatny grunt. Dziś trudno wyobrazić sobie ustrój bez samorządu terytorialnego wszystkich tych szczebli. Nie chcemy wracać do tego, od czego odeszliśmy: centralnego zarządzania, które zakłada, że wszystko się wie gdzieś tam na górze, a my tutaj na dole w ogóle się na niczym nie znamy. Przecież tak wcześniej było. Nawet we wspomnianych przeze mnie rozmowach o oddaniu kompetencji padały stwierdzenia: „Tam nie ma ludzi, którzy się znają na czymkolwiek, tam nikt nie wie, jak ma wyglądać droga” itd. Okazało się, że to nieprawda i co więcej – na dole są może jeszcze lepsi fachowcy niż tam na górze.

Skuteczność i rozliczalność władzy lokalnej

Ludziom nie brakuje przeświadczenia, że administracja samorządowa lepiej niż rządowa sprawniej realizuje swoje zadania. Każdy, kto chce coś załatwić, widzi, że w samorządach przebiega to zdecydowanie szybciej i łatwiej. Administracja samorządowa jest

bardziej też przejrzysta. Tu wszystko musi być jawne. Nie ma też funduszy celowych, o których częściej słyszymy na poziomie rządowym, ani pieniędzy poza kontrolą. Tutaj wszystko musi być transparentne i weryfikowalne. Z tego też wynika zaufanie do samorządów. Jest ono wyższe od tego, na jakie mogą liczyć rządy, choć chciałbym, aby władze samorządowe i centralne były wiarygodne. Trzeba wierzyć ludziom i dać im szansę, aby się wykazali. Niemniej jednak kontrola społeczna jest łatwiejsza w przypadku władzy lokalnej. Ludzie widzą bezpośrednio, co dzieje się wokół nich: czy jest zrobiona ulica, czy funkcjonuje oświetlenie, czy powstała ścieżka rowerowa czy cokolwiek innego. Jeśli lokalni władarze nie spełnią oczekiwań wspólnoty samorządowej, nie będą mogli liczyć na głos w kolejnych wyborach. Dużo trudniejsza jest weryfikacja skuteczności i efektywności władzy centralnej. Samorząd też zdecydowanie lepiej sprawdza się w sytuacjach kryzysowych. Mamy tu szybkie, skoordynowane działania. To wszystko ma ogromny sens.

Dobra ocena po 25 latach

Nie jestem pewien, czy przeciwnicy powiatów są otwarci na merytoryczne argumenty. Faktem jest, że powiaty odegrały i do dziś odgrywają ogromną rolę. Wiele spraw jest załatwianych na miejscu. Powiat jest bliżej ludzi. Gdyby zapewnić samorządom powiatowym samodzielność finansową, pokazałyby one jeszcze większą skuteczność. Pamiętajmy, że powiaty powstały również po to, by realizować zadania o charakterze ponadgminnym, bo wiele samorządów gminnych nie byłoby w stanie sprostać tym zadaniom. Sądzę, że reformy, które były wprowadzane od 1999 do 2001 roku, do dziś budzą najmniej kontrowersji. Gdy rozmawiam z ludźmi w terenie, poza wielką polityką, spotykam się z dużym zadowoleniem. Ta reforma była jednym z kamieni milowych do budowania demokracji w naszym kraju. Trzeba pamiętać, że reaktywowanie powiatów nie dotyczyło tylko kwestii ustrojowych, ale również upodmiotowienia wspólnot lokalnych. Zwracaliśmy na to uwagę od samego początku, kreując mapę powiatów. Towarzyszyły temu setki spotkań, które odbyły się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych z moim i Jerzego Stępnia udziałem. Zależało nam na tym, by te powiaty pokrywały się z faktycznymi wspólnotami i tożsamością lokalną. Jedni chcieli większe, drudzy mniejsze powiaty. To czasami było bardzo trudne. Wiązało się też z wielogodzinnymi rozmowami. Ostatecznie wyszło to całkiem nieźle.

Losy byłych miast wojewódzkich

Warto też wspomnieć, że wcześniej mieliśmy 49 województw. Wiele miast straciło status miasta wojewódz-

kiego, bo początkowo Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, również po posiedzeniu rządu, założyło powołanie 12 województw, ostatecznie Sejm zwiększył liczbę województw do 16. Tylko 3 były miasta wojewódzkie: Ciechanów, Piła i Sieradz wyciągały daleko idące wnioski i zdecydowały o tym, by zostać powiatem ziemskim, a nie miastem na prawach powiatu, czyli tzw. powiatem grodzkim. Z perspektywy czasu uważam, że miały dużo racji w podjęciu tej decyzji. Z moich kontaktów z kolegami, którzy są w różnych samorządach, wynika bowiem, że poważny problem wiąże się z tym, że miasta na prawach powiatu się rozrastają, a dookoła znajduje się inny powiat i to czasami generuje kłopot z terenami pod inwestycję czy innymi kwestiami. Miasta na prawach powiatu stały się zakładnikiem swojego terenu. Tymczasem w powiatach

ziemskich nie ma tego problemu. Miasta mogą się tam zupełnie inaczej rozwijać i myślę, że to były dobre decyzje. Oczywiście nie dotyczy to aglomeracji, takich jak Łódź, Warszawa, Wrocław czy Gdańsk, ale miast średnich: Sieradza, Piły czy Ciechanowa.

Rekomendacje na przyszłość

Aby powiaty mogły się rozwijać, potrzebujemy rządu, który będzie traktował samorząd jako partnera. Należy jasno określić ich kompetencje. Powiaty powinny też mieć zagwarantowany odpowiedni, stały udział w podatkach, tak by mieszkańcy czuli zadowolenie ze swoich małych ojczyzn. Bez właściwego finansowania trudno będzie powiatom realizować ich zadania.

Rozmawiał: Wojciech Dąbrówka

Janusz Tomaszewski

Polityk, działacz „Solidarności”. Wiceprezes Rady Ministrów oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (1997-1999), internowany w stanie wojennym, w latach 1992-1997 Przewodniczący Zarządu Regionu Ziemia Łódzka NSZZ „Solidarność” (wcześniej – w 1990 roku został Wiceprzewodniczącym regionalnych struktur Związku), jeden z inicjatorów utworzenia Akcji Wyborczej Solidarność (AWS), w ramach której został pełnomocnikiem Krajowego Komitetu Wyborczego AWS, następnie Sekretarz Generalny Ruchu Społecznego AWS.

2.6. Reforma powiatowa przyniosła dobre owoce, a powiaty zdały egzamin – wspomnienia dra Mieczysława Janowskiego, Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP I kadencji



Powiaty (po ich likwidacji w 1975 r.) zafunkcjonowały ponownie w polskiej rzeczywistości 1 stycznia 1999 r. Jednak już wcześniej, bo w roku 1998, przygotowany był obszerny pakiet ustaw dotyczących zarówno samorządowych powiatów, jak i województw. Tym ostatnim nadano charakter dualny, czyli rządowo-samorządowy. Podkreślaliśmy wtedy, że „bierzemy władzę po to, żeby rozdać ją ludziom”. Chodziło o to, aby przywrócić obywatelom świadomość tego, że są podmiotami demokratycznego państwa polskiego, a nie przedmiotami jakichkolwiek manipulacji, jak to miało miejsce podczas komunistycznego zniewolenia. To nie był slogan. Przypominał o tym często ówczesny premier Jerzy Buzek.

Decentralizacja i upodmiotowienie

Głównym celem było zatem zdecentralizowanie państwa i włączenie możliwie szerokiego kręgu Polaków do zadania, którym jest branie współodpowiedzialności za swoją ojczyznę, zarówno tę małą, jak i tę wielką – Najjaśniejszą. Byliśmy przekonani o tym, że tak niezbędne oraz wielo-

kierunkowe unowocześnienie Polski i jej dalszy harmonijny rozwój będą uzależnione od tego, jak aktywni staną się sami Polacy. Tym nowym polem twórczej i odpowiedzialnej aktywności miały być struktury samorządu lokalnego i regionalnego. Wynikało to z uświadamiania sobie tego, co jest istotą wolności obywateli i równocześnie koniecznością jak najlepszego zagospodarowania odzyskanej niepodległości.

Pozytywne doświadczenia z gminami

Doświadczenia wynikające z funkcjonowania samorządów gminnych, zaistniałych w roku 1990, były nader pozytywne. Oczekiwaliśmy wówczas na nasze członkostwo w Unii Europejskiej i nie mogliśmy zmarnować powstających szans na przyspieszone, ale i solidne odrabianie zaległości. Istniejące atrapy, jakimi były tzw. „terenowe organy administracji państwowej”, nie nadawały się do tego. Należy tu z ogromnym uznaniem przypomnieć, że o samorządność Polacy jednoznacznie upomnieli się znacznie wcześniej.

Dziedzictwo „Solidarności”

Oto bowiem program NSZZ „Solidarność”: „Kim jesteśmy i dokąd dążymy”, uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów jesienią 1981 roku, zawierał cały rozdział noszący tytuł „Samorządna Rzeczpospolita”, w którym samorządowi poświęcono dwie tezy: 21 i 22. Możemy tam przeczytać m.in.: „Podstawą autentycznego samorządu terytorialnego musi być wyłonienie go w wolnych wyborach. (...) Organy samorządu terytorialnego muszą uzyskać uprawnienia do decydowania o całokształcie spraw lokalnych, w tym zakresie mogą podlegać jedynie uregulowanemu ustawowo nadzorowi organów państwowych, służącemu kontroli przestrzegania prawa. W razie sporu między samorządem a organami administracji rozstrzygnięcie należy do sądu. (...) Dla realizacji swych zadań samorządy muszą mieć osobowość publiczno-prawną oraz prawo do uzyskiwania samodzielnie środków finansowych (podatki lokalne)”.

Powiaty na bazie urzędów rejonowych

Oczywiście, tematyką samorządową zajmował się od lat także świat akademicki. Później okazało, że prace naukowców można było wykorzystać w rzeczywistości, która zaistniała po roku 1989. Warto też przypomnieć fakt, o którym trochę zapomniano. Otóż w naszym kraju powołano w sierpniu 1990 r. urzędy rejonowe, które wykonywały zadania administracji rządowej na obszarze obejmującym kilka gmin. Istniały one do końca 1998 r. (było ich wówczas 268) i chociaż nie były to w żadnej mierze organy samorządowe, to stanowiły jakby preludium do restytucji powiatów. Obecnie mamy 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu.

Pilotaż powiatowy już w 1993 roku

Godzi się również pamiętać o tym, iż już w lipcu 1993 r. Rada Ministrów (pod przewodnictwem Hanny Suchockiej) przyjęła rozporządzenie wprowadzające tzw. „program pilotażowy reformy administracji publicznej”, którym objęto finalnie 46 miast, Warszawę oraz Sądeczką Strefę Usług Publicznych. Przygotował go zespół pod kierunkiem prof. Michała Kuleszy. Był to pierwszy rzeczywisty krok wiodący do II etapu decentralizacji państwa, zaistniałej od roku 1999.

Łyżka dziegciu w beczce miodu

Jednak muszę zauważyć także łyżkę dziegciu w tej beczce miodu. Jest nią zasmucająco niska frekwencja w wyborach i to nie tylko samorządowych. Czyżbyśmy nie chcieli brać odpowiedzialności za nasze sprawy w nasze ręce?

Przeszkody na drodze do reformy

Wprowadzenie reformy administracji publicznej wymagało, co oczywiste, bardzo rzetelnego przygotowania ustaw i rozporządzeń. Trudności nie stwarzały same kwestie zapisów prawnych. Problemem – i to bardzo istotnym – okazały się kwestie zadań oraz kompetencji, które miały przejść we władztwo jednostek samorządowych. Formalnie cały aparat państwa był za tą reformą, ale gdy dochodziło do szczegółów, to pojawiały się targi i wątpliwości: „Czy oni, tam w tych samorządach, sobie poradzą? Przecież to my realizujemy te tematy od dziesięcioleci w ramach rządowego centrum. Może wystarczy utworzyć stosowne agendy rządowe w terenie?” Często wtedy mówiłem skrótowo: „Sam rząd to nie wszystko – samorząd!” Istotną kwestią była również wysokość środków finansowych, które powinny być przekazane samorządom na realizację przejmowanych zadań. Sprawę tę bezdyskusyjnie reguluje artykuł 167. Konstytucji

(uchwalonej 2 kwietnia 1997 r.), który mówi: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Problemy z należyтым finansowaniem jednostek samorządu terytorialnego trwają do dziś.

Pamiętne chwile

Momentów z prac nad reformą, które szczególnie utkwiły mi w pamięci, było niemało. Mam tu na myśli nade wszystko wytężoną pracę senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, którą wtedy kierowałem. Zdarzało się nam pracować do późnych godzin nocnych nad poprawkami do ustaw przyjętych przez Sejm, była jednak wola ówczesnej koalicji AWS i UW przyjęcia jak najlepszych rozwiązań, które doprowadzą do decentralizacji naszego państwa. Często konsultowałem je z premierem Jerzym Buzkiem i z jego najbliższymi doradcami oraz ministrami, wśród których prym wiódł wymieniony już prof. Michał Kulesza. Muszę powiedzieć, że ze strony opozycji nie było widać działań destrukcyjnych; była głęboka dociekliwość, ale nie było dewastacji. Dobrze wspominam także spotkania z ludźmi, którzy reprezentowali swoje środowiska w staraniach o zaistnienie takiego czy innego powiatu. Było tych spotkań wiele i w Warszawie, i innych miejscach. Widziałem w tych ludziach autentycznych entuzjastów samorządności, którzy chcą coś dobrego zaoferować swoim mieszkańcom. Taka postawa, a nie prywatna, była budująca. Oczywiście, pojawiały się spory i sprzeczności interesów. Można jednak było znaleźć kompromisowe rozwiązania. Z perspektywy mijającego ćwierćwiecza chciałbym również dowartościować ówczesną znakomitą współpracę mojej komisji z sejmową Komisją Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, której przewodniczyła Pani Irena Lipowicz.

Ocena dzieła sprzed 25 lat

Od tamtego czasu minęło już ćwierć wieku. Wyrosło już nowe pokolenie Polaków, dla których samorząd gminny, powiatowy czy wojewódzki jest oczywistością. Dziś lepiej widzę owoce tej odważnej, ale i roztropnej, reformy państwa. Generalnie, są to dobre owoce, bowiem ludzie mogli poczuć się bardziej podmiotami i współgospodarzami na swoim terenie. Jestem pewien, że pozytywów jest tu znacznie więcej niż mankamentów. Reaktywowanie powiatów w 1999 r. miało zdecentralizować struktury administracji publicznej oraz umożliwić łatwiejszy dostęp do usług publicznych dla obywateli. Dotyczyło to m.in. oświaty, służby zdrowia czy opieki społecznej. Miało ono na celu także skuteczniejsze zarządzanie tymi obszarami, umożliwiając lepsze dostosowanie działań do potrzeb i charakterystyki danego regionu, stymulowanie rozwoju lokalnego poprzez inwestycje,

w tym także infrastrukturalne. Za największy sukces z okresu 25-lecia funkcjonowania powiatów można uznać to, że one są, że po prostu istnieją i zdały egzamin co najmniej na „czwórkę z plusem”, bowiem całkiem dobrze funkcjonują. Myślę jednak, że jest potrzebna rzetelna analiza socjologiczno-ekonomiczna tego, co zaistniało.

Zagrożenia dla powiatów

Nie byłem i nie jestem malkontentem. Samorząd terytorialny, w tym powiatowy, się sprawdził jako instytucja państwa polskiego, w którym obywatel winien być podmiotem. Tutaj właśnie widzę zagrożenia, są nimi nadmierne upartyjnienie samorządów (wasz projekt nie przejdzie, nie dlatego, że jest kiepski, ale dlatego, że jesteście z opozycyjnej partii „A”). Zauważam również pojawiające się zagrożenie korupcją i coraz bardziej panoszący się nepotyzm. Nie wiem też, czy przedłużenie kadencji jednostek samorządu terytorialnego do pięciu lat okaże się trafne. Zobaczymy. Wielkim bólem chyba wszystkich samorządów jest ustawiczny niedostatek środków finansowych i systematyczne naruszanie wspomnianego już artykułu 167. Konstytucji, który mówi o konieczności zapewnienia samorządom takiego udziału w dochodach publicznych, który byłby adekwatny do przypadających im zadań.

Brak transparentnych zasad finansowania

Dostrzegam również brak w pełni transparentnych zasad finansowania jednostek samorządowych, i to mnie niepokoi. Może uda się, koniec końców, stworzyć klarowny i obiektywny system finansów publicznych? Może wreszcie samorządy uzyskają stosowny udział w podatku VAT? Nie mogę tu przemilczeć jeszcze dwóch kwestii. Pierwsza z nich, to doprowadzenie do nieładu przestrzennego w naszym kraju. To wielki wstyd! To także ustawiczne łamanie zasady rozwoju zrównoważonego, czyli artykułu 5. naszej Konstytucji. Druga, to deprecjacja znaczenia organów, jakim są rady (mówię to jako niegdysiejszy prezydent miasta dwóch kadencji). Przecież rada gminy, rada powiatu czy sejmik województwa to lokalny bądź regionalny parlament. Rady te oraz sejmik są wszakże organami stanowiącymi i kontrolnymi. Odnoszę wrażenie, iż niektóre z nich zostały jakby trochę „wdeptane w trawę”. Moim zdaniem ma miejsce nadmierna majoryzacja organu wykonawczego, zwłaszcza w gminach.

Widmo recentralizacji

Tym, którzy chcą prowadzić nas ku recentralizacji, powiem wprost: „Nie idźmy tą drogą”. Przecież nie po to oddaliśmy władzę ludziom, aby im ją odbierać.

Może „po plasterku”, ale odbierać. Recentralizacja wiedzy do ślepego zaułka i – w moim przekonaniu – dowodzi braku zaufania do własnych obywateli. Nie tworzymy dodatkowych barier, raczej umacniamy samorządność we wszystkich jej wymiarach. Nie naruszamy również fundamentalnej zasady pomocniczości. Moim studentom, gdy omawialiśmy tę kwestię, przypomniałem słowa profesora Maurycego Jaroszyńskiego: „Między rządem a samorządem nie ma żadnych «naturalnych» przeciwieństw (...) albowiem rząd i samorząd – to tylko (...) dwa odmiennie skonstruowane narzędzia, którymi posługuje się zorganizowana społeczność w realizacji celów dobra powszechnego”. Zostały one wypowiedziane wtedy, gdy piastował funkcję prezesa Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej, a był to rok 1934. Prawie dziewięćdziesiąt lat temu... Słowa te nie straciły na aktualności. Tego się więc trzymajmy!

Przyszłość powiatów

Nie jestem przepowiadaczem przyszłości. Uważam jednak, iż należy dokonać spokojnej i rzeczowej analizy obecnego stanu administracji naszego państwa – i administracji rządowej, i samorządowej. Przecież nawet Konstytucja 3 Maja z 1791 r. w rozdziale VI przewidywała co 25 lat ekstraordynaryjne rozpatrywanie jej przepisów. Zrobmy więc to i oceńmy co, należy w ustawodawstwie samorządowym utrzymać, co poprawić, a co odrzucić. Kierujmy się przy tym myślą przedstawioną przez Jana Pawła II w roku 1985 podczas spotkania z burmistrzami włoskich miast: „Miasto nie jest celem samym w sobie, lecz jego celem ma być człowiek, do którego winno dostosowywać swe struktury i kryteria, według których ma się rządzić. Jeśli władze publiczne tracą sprzed oczu tę prawdę, działają jak maszyna, która kręci się bezużytecznie, z ryzykiem wyrządzenia szkody”. Gdy zamienimy słowo „miasto” na słowo „powiat”, myśl nie traci sensu. Podobnie będzie, jeśli zaś zamiast słowa „miasto” wstawimy słowo „państwo”. Bądźmy zatem użyteczni w służbie publicznej.

Dobro wszystkich obywateli

Podsumowując, powiaty mają rację bytu. Być może warto rozważyć możliwość ich dobrowolnego łączenia się (w powiązaniu z zauważalną premią finansową). Wszędzie jednak powinna nam przyświecać myśl, by nasze państwo dbało z należytą starannością o wspólne dobro wszystkich obywateli Najjaśniejszej Rzeczypospolitej, wszystkich, a nie tylko o dobrobyt jakiejś wyróżnionej grupy.

Rozmawiał: Wojciech Dąbrówka

Mieczysław Janowski

Polski polityk i samorządowiec, dr inż., były Prezydent Rzeszowa, wieloletni członek Zarządu Związku Miast Polskich, członek Komitetu Badań Naukowych, Senator IV i V kadencji Senatu, Przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, od 2004 do 2009 r. Poseł do Parlamentu Europejskiego, współtwórca stowarzyszenia Liga Krajowa, współzałożyciel Fundacji Rozwoju Ośrodka Akademickiego w Rzeszowie, która przyczyniła się do powstania Uniwersytetu Rzeszowskiego. Ojciec czworga dzieci.

2.7. Reforma powiatowa zaczęła się w połowie lat 90., a nawet wcześniej – wspomnienia Waldemara Rataja, Głównego doradcy ds. reform ustrojowych Państwa w Gabinetcie Prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka

Przyzwyczailiśmy się do stwierdzenia, że reforma powiatowa zaczęła się w 1998 roku, kiedy doszła do władzy koalicja Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności. Mój punkt widzenia jest inny, bo nie uważam tej reformy za zakończoną także obecnie, ani nie uważam, aby ta reforma zaczęła się w roku 1998, kiedy rzeczywiście ustrojowo powołano do istnienia samorząd powiatowy. Historia samej reformy powiatowej jest znacznie dłuższa. Praktycznie już po pierwszym etapie reformy gminnej Jerzy Regulski myślał o tym, że musi nastąpić następny krok w decentralizacji struktur państwa. Oczywiście nie było ku temu wtedy jeszcze odpowiednich warunków. Potrzeba było jeszcze kilku lat, aby polskie elity polityczne uzgodniły, że ustroj administracyjny naszego państwa w ogóle powinien być oparty na samorządzie terytorialnym. Po raz pierwszy oficjalnie, w programie politycznym Rządu RP, stanowisko to pojawia się w latach 1992–1993 w dokumentach i w działaniach rządu Hanny Suchockiej.

Kierunki wytyczył rząd Hanny Suchockiej

Rząd Hanny Suchockiej stanowił szeroką koalicję różnych stronnictw politycznych tamtego okresu i rozmaitych środowisk, które reprezentowały ówczesną, szeroką perspektywę obozu Solidarności. Prace programowe nad projektem reformy państwa prowadzono w tym rządzie bardzo intensywnie i systemowo,



także pod względem organizacyjnym. Decyzją Pani Premier nie tylko zorganizowano stabilne zaplecze merytoryczne dla reformy – Biuro Reformy Administracji Publicznej pod kierownictwem profesora Michała Kuleszy, jako pełnomocnika Rządu, ale też oficjalnie zaproszono do debaty na temat reformy i włączono do współpracy nad jej koncepcją reformy już istniejące struktury samorządu terytorialnego, czyli gminy. Istotną rolę pełniła tutaj powołana przez Panią

Premier – umocowana administracyjnie w strukturze Urzędu Rady Ministrów – Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Trzeba zaznaczyć, że tamta instytucja ma niewiele wspólnego z tą Komisją Wspólną, która funkcjonuje obecnie. Ta obecna Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego jest właściwie już pewnego rodzaju karykaturą instytucji powołanej przez premier Suchocką. Wtedy bowiem chodziło o taką współpracę między Rządem i reprezentacją Samorządu Terytorialnego, która byłaby ukierunkowana na przeprowadzenie programu reform państwa w kierunku decentralizacji. Współpraca – jak wtedy podkreślano – w obrębie obydwu systemów władzy wykonawczych była kluczowym czynnikiem skutecznego przeprowadzenia reformy i w ogóle myśli państwowej, która wówczas zaczęła się rzeczywiście kształtować. Czuwał nad tym osobście jeden z najbliższych współpracowników Prezesa Rady Ministrów, kierujący w tym czasie Urzędem Rady Ministrów, Jan Rokita. Faktycznym partnerem rządu Hanny Suchockiej w przygotowaniu tej reformy były gminy, których reprezentacją stał się powołany w tym czasie do istnienia Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego. Było to stowarzyszenie skupiające sejmiki gmin, działające we wszystkich byłych województwach. W Krajowym Sejmiku Samorządu Terytorialnego działały zasłużone dla polskiej samorządności postacie. Na czele stał wybitny socjolog i polityk obywatelski z Wielkopolski, prof. Piotr Buczkowski, a w prezydium tej reprezentacji samorządu działali także – jako wiceprzewodniczący – prof. Zyta Gilowska oraz prof. Leon Kieres. Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego stał się swego rodzaju „parlamentem” samorządów gminnych i stanowił bardzo ważne zaplecze dla ówczesnej pracy państwowotwórczej.

Rząd z samorządem

Profesor Buczkowski z zarządzeniem Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego szybko zjawiał się u Pani Premier i zaproponował współpracę. To z tej instytucji i od tego środowiska wyszła inicjatywa powołania regularnej struktury współdziałania na rzecz reformy państwa – dodajmy, reformy, której istotnym czynnikiem zmiany miałyby być samorząd powiatowy. Dane mi było przygotować projekt regulacji i koncepcję instytucjonalizacji Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Byłem też, wraz z Rafałem Matyją, dzisiaj znanym politologiem i publicystą, pierwszym sekretarzem Komisji ze strony rządowej. W opracowaniu założeń ustrojowych tej instytucji konsultowałem się najczęściej z prof. Leonem Kiersem. W wyborze idei odwołał się do analogicznego, istniejącego już modelu współpracy, jakim była Komisja Wspólna Rządu i Episkopatu. Różnica polegała oczywiście

na przedmiocie działalności nowej struktury oraz na celu, dla którego tworzono wtedy Komisję. Miało to być bowiem swego rodzaju forum pracy państwowotwórczej, służące uzgodnieniu całego procesu decentralizacji państwa. Dlatego, że Pani Premier zdała sobie sprawę, że chodzi o wypracowanie wraz z młodymi samorządami gminnymi koncepcji budowy nowego państwa. Była już wtedy uchwalona „Mała Konstytucja”, która regulowała zasady funkcjonowania rządu i w elementarnym zakresie także jego relacje z samorządem. Z Konstytucji już wtedy wynikało, że Prezes Rady Ministrów jest podmiotem polityki państwa, który odpowiada nie tylko za pracę rządu, ale także za nadzór nad drugim systemem władzy wykonawczej, czyli nad samorządem terytorialnym. Dla premier Suchockiej była to znakomita okazja do wypracowania pewnych wzorców kultury politycznej, którymi powinny kierować się organy władzy wykonawczej działające w obydwu systemach. Z tego punktu widzenia trudno było przecenić rolę powołanej do działania Komisji Wspólnej. W rządowym ośrodku reformy państwa, w kręgu ministrów Rokity i Kuleszy, w procesie decentralizacji i w samorządzie terytorialnym – wtedy przede wszystkim w reformie powiatowej – upatrywano szansy na miękkie, harmonijne przebudowanie państwa polskiego, tak by stało się ono efektywną organizacją życia społecznego – zwłaszcza na polu realizacji usług publicznych oraz by płynnie rozbić biurokratyczne układy ówczesnego „imperium resortowego”. W efekcie – w sensie politycznym – premier Hanna Suchocka usiłowała wykreować swego rodzaju dialog między dwoma systemami władzy wykonawczej – tej z natury scentralizowanej, opartej na ministerstwach i urzędach centralnych oraz na młodej administracji publicznej, opartej na samorządzie terytorialnym – gminnym, a w niedalekiej przyszłości także powiatowym. Zaczęto w taki sposób wykuwać myśl państwową, podejmując w praktyce konkretne działania na rzecz decentralizacji państwa. Zakładano, że w ten sposób – harmonijnie i synchronicznie – rozpocznie się wspólny rządowo-samorządowy, albo nawet bardziej samorządowo-rządowy program reformy poszczególnych sektorów usług publicznych: edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, zarządzania drogami itd. Oczywiście bardzo dobrze zdawano sobie sprawę, że najtrudniejszą kwestią, o którą może rozbić się ten plan będzie decentralizacja finansów publicznych.

Rząd – jako ośrodek pracy państwowej

W czasie rządu Hanny Suchockiej ośrodkiem pracy państwowotwórczej stał się na krótko Urząd Rady Ministrów. Było to możliwe zwłaszcza dzięki osobistej roli i poglądom na politykę państwa, jaką reprezentował

ówczesny Szef tego urzędu, czołowa polityczna postać Rządu, Jan Maria Rokita. Dlatego w strukturze Urzędu Rady Ministrów (URM) znalazły się istotne instytucje i zespoły pracy na rzecz reform państwowych; pełniący wyraźnie eksperckie, analityczne i strategiczne funkcje – kierowany przez Tadeusza Syryjczyka, Zespół doradców Prezesa Rady Ministrów, Biuro Reformy Administracji Publicznej, kierowane przez profesora Michała Kuleszę oraz działające pod kierownictwem profesora Mirosława Steca Biuro Administracji Publicznej. Do tego doszła – niestety już pod koniec działania rządu – wspomniana wcześniej Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Z naszego punktu widzenia szczególne znaczenie miał urząd Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej i podległe mu Biuro Reformy Administracji Publicznej, które stworzył i którym kierował Michał Kulesza. Był on w przeszłości jednym z głównych współpracowników prof. Jerzego Regulskiego. Dlatego mógł też w naturalny sposób w pracach podległej sobie instytucji zapewnić bezpośrednią kontynuację dzieła reformy Regulskiego. Kulesza okazał się też wybitnym kontynuatorem tej metody pracy państwowej, którą stworzył Regulski, a którą można z pewnością określić metodą pracy organicznej. Polega ona między innymi na umiejętnym łączeniu i przenikaniu się działań podejmowanych przemiennie w strukturach życia społecznego, w zrzeszeniach i instytucjach obywatelskich oraz w strukturach państwa – na początku rządowych, a później coraz mocniej już w nowo powołanych instytucjach samorządowych.

Program reform administracji publicznej nie sprowadził się do samego procesu decentralizacji. Praca nad koncepcją samorządu powiatowego była najbardziej zaawansowana i w niej rzeczywiście upatrywano klucza do określenia – poprzez samorząd – funkcji państwa na poziomie lokalnym. W samorządzie powiatowym zaczęto też widzieć czynnik perspektywicznych przemian cywilizacyjnych, które będą dokonywać się w środowisku lokalnym, ale ze skutkami dla przemian o znaczeniu ogólnokrajowym; w dziedzinie edukacji, ochrony zdrowia, spraw społecznych, ekologii itp. Zaczęto oczywiście intensywnie myśleć o tym, jakie ma być przyszłe województwo. W tej kwestii od początku najważniejszym dylematem był status województwa. Dyskutowano, czy nowe województwo ma być także strukturą wyłącznie samorządową czy też rządowo-samorządową. Dziś wiemy, że ostatecznie wygrała ta druga koncepcja. Ale ta dyskusja trwała praktycznie do końca rządu Hanny Suchockiej i nie została wtedy jeszcze jednoznacznie rozstrzygnięta. Prace nad reformą wojewódzką były następnie realizowane w ośrodkach pozarządowych. Tu szczególną rolę

odegrał Jan Rokita, ale już jako szef społecznego programu reformy administracji publicznej stworzonego w Instytucie Spraw Publicznych (ISP). Było to jedno z tych miejsc, w którym kontynuowano to, czego nie udało się dokończyć w rządzie Hanny Suchockiej. To właśnie w ramach programu ISP powstała koncepcja województwa rządowo-samorządowego, która była w dużej mierze autorskim projektem zespołu ekspertów pod kierunkiem byłego dyrektora Biura Administracji Publicznej URM, prof. Mirosława Steca. Prace nad reformą, w tym wojewódzką i powiatową, trwały zatem także w okresie po zakończeniu rządu premier Suchockiej.

Pakiet ustaw Kuleszy

W tamtym historycznym Biurze Pełnomocnika do spraw Reformy Administracji Publicznej – Biurze Michała Kuleszy jak wtedy potocznie się mówiło, opracowany został pakiet kilku ustaw, poprzez które planowano szerokie, strategiczne oddziaływanie na przebudowę i modernizację państwa. To wtedy powstał pierwszy projekt ustawy o zamówieniach publicznych. Zdawano sobie bowiem sprawę, że warunkiem dobrze funkcjonującej gospodarki publicznej musi być prawo i odpowiednio uregulowane stosunki między administracją publiczną a rynkiem. Z uwagi na żywiołowo rozwijające się zjawiska korupcyjne, a co zatem idzie także zagrożenie utraty zaufania obywateli do państwa, projekt tej regulacji potraktowano priorytetowo. Kolejna regulacja wypracowana pod kierunkiem prof. Kuleszy to ustawa o służbie cywilnej, która projektowała ustanowienie korpusu administracji, działającego jako autonomiczny, transparentny względem władzy stricte politycznej. Zgodnie z klasycznymi założeniami służba cywilna działa na podstawie prawa i w ramach ściśle prawem określonych instytucji wspomaga władze polityczne w profesjonalnej realizacji zadań publicznych. Dzisiaj wiemy, że realizacja tej idei w Polsce okazała się niemożliwa. W „pakiecie Kuleszy” pojawił się też pierwszy projekt ustawy o działach administracji rządowej i organizacji pracy Rady Ministrów. Projekt tych regulacji jest wyrazem całościowej wizji reformy systemu władzy wykonawczej i perspektywy – także funkcjonalnej – w której rząd Hanny Suchockiej postrzegał sens planowanych zmian w organizacji i w kulturze zarządzania administracją publiczną.

Deliberatywny model kultury politycznej

Projektowanym reformom sprzyjał fakt, że gabinet Hanny Suchockiej funkcjonował już pod rządami „Małej Konstytucji” i w pewnym sensie testował te relacje ustrojowe, jakie w obszarze władzy wykonawczej

ona wprowadzała. Dlatego był to także naturalny czas wypracowywania rozwiązań, zarówno ustrojowych, jak i praktycznych – w sferze kultury politycznej i administracyjnej, pozwalających na realne umocowanie samorządu terytorialnego w państwie i w jego strukturach. Dopiero poprzez tego rodzaju system instytucjonalizacji oraz praktykę polityczną i administracyjną przyjętą między organami administracji publicznej kształtuje się realny stan i faktyczna pozycja samorządu terytorialnego w państwie. Pod tym względem rozwiązania prawne i instytucjonalne projektowane w Biurze Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej i uzgadniane – w formule deliberatywnej – na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w czasie rządu Hanny Suchockiej, czyniły ówczesne samorządy samoistnym czynnikiem państwowotwórczym.

Skoro już mowa o genezie i tamtym historycznym już okresie funkcjonowania Komisji Wspólnej, to trzeba podkreślić, że jej rzeczywista siła brała się stąd, że Komisja wtedy działała przy bezpośrednim zainteresowaniu Prezesa Rady Ministrów i w pewnym sensie pod pośrednim jego kierownictwem. Pani Premier często osobiście uczestniczyła w jej posiedzeniach. Po stronie rządowej współprzewodniczącym Komisji Wspólnej był – można by rzec – najsilniejszy członek rządu, minister konstytucyjny, Szef Urzędu Rady Ministrów, Jan Rokita. Reprezentacja samorządów została wyłoniona w oparciu o istniejące wtedy struktury, takie jak: Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, Związek Miast Polskich, Unię Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich i Unię Miasteczek Polskich. O ile były to wtedy jeszcze początkujące reprezentacje samorządu – wtedy jeszcze wyłącznie gminnego, to jednak ich reprezentatywność uwzględniała już wówczas mocno artykułowaną potrzebę „kategoryzacji gmin”. Po stronie samorządowej pierwszym współprzewodniczącym był Stanisław Wyganowski, Prezydent miasta stołecznego Warszawy, znakomitość ówczesnego świata samorządowego i prawdziwy mistrz deliberacji.

Kres rządu Hanny Suchockiej

Wraz z upadkiem politycznym rządu premier Suchockiej, który nastąpił w okolicznościach tyleż dramatycznych, co i groteskowych (jeden z posłów koalicji, który nie wziął udziału w głosowaniu tłumaczył to okolicznością zatrzaśnięcia się w toalecie sejmowej) wcale nie doszło do zakończenia jego działalności. Zgodnie z rozwiązaniami funkcjonującymi na gruncie „Małej Konstytucji”, po rozwiązaniu Sejmu i rozpisaniu przedterminowych wyborów, rząd sprawował nadal swoje funkcje władzy wykonawczej, administrując państwem do wyłonienia Sejmu i powo-

łania nowego rządu. Oczywiście w ten sposób zakończyła się możliwość prawotwórcza rządu poprzez inicjatywę zgłaszania projektów nowych ustaw. Ale, jako że rząd Hanny Suchockiej działał w tym okresie „pod pełną parą” (wzbudzając nierzadko protesty polityków opozycji, ale także głosy niezadowolonych z własnego obozu politycznego), to w ramach podjętych inicjatyw znalazła się jedna, szczególnie dla nas interesująca; reforma powiatowa właśnie. I tak 13 lipca 1993 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania. Był to prawdziwy początek reformy powiatowej, określony pod kątem funkcji całego przedsięwzięcia; Programem pilotażowym Reformy Administracji Publicznej, a potocznie zwany „pilotażem reformy powiatowej”. W praktyce chodziło bowiem o przekazanie zadań z zakresu administracji rządowej 46 największym gminom miejskim, co miało tak naprawdę wykreować powiaty grodzkie. Przeprowadzenie pilotażu reformy powiatowej prof. Michał Kulesza zaplanował na 1994 rok. Decyzja o tym zapadła, gdy nie zdawano sobie jeszcze sprawy, że Sejm skończy się w połowie kadencji. Przeprowadzenie pilotażu reformy powiatowej – mimo rozwiązania parlamentu – było możliwe dzięki temu, że został on przewidziany w ustawie budżetowej na 1993 roku i przez to zapowiedziany do realizacji od początku 1994 roku. W dużym skrócie pilotaż miał być rodzajem testu na to, jak duże gminy miejskie, te które mają obecnie status miast na prawach powiatu, poradzą sobie z realizacją zadań przekazanych przez administrację rządową. Innymi słowy, chodziło o sprawdzenie, w jaki sposób określone zadania i kompetencje należące dotąd do administracji rządowej będą realizowane przez samorząd lokalny.

Próba wstrzymania reformy

Kolejny gabinet – rząd Waldemara Pawlaka próbował zatrzymać pilotaż i zawiesić działanie wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów, ale spotkało się to z ogromnym protestem ze strony gmin i praktycznie całego ówczesnego świata samorządowego. Ogromną rolę odegrała w tej sprawie Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Stała się ona miejscem burzliwej debaty, w wyniku której zdano sobie sprawę, że tego pilotażu już odwołać się nie da. Siły polityczne i administracyjne, które w imię zachowania scentralizowanego modelu państwa próbowały go zablokować, ostatecznie ustąpiły, choć pilotaż był realizowany w znacznie okrojonej wersji, niż ta którą zakładano w momencie uchwalenia Rozporządzenia Rady Ministrów 13 lipca 1993 roku.

Mobilizacja w samorządach gminnych

Pod rządami koalicji PSL i SLD w latach 1994-1997 nie było szans na przeprowadzenie zasadniczej reformy ustrojowej. Mimo to pojawiały się pewne inicjatywy dotyczące decentralizacji, realizowane rzecz by można w oparciu o „testament” rządu Hanny Suchockiej, a w każdym razie o program, który został w tym rządzie przygotowany. Towarzyszyła temu szczególna aktywność ekspertów oraz polityków reprezentujących ówczesny samorząd terytorialny. Zaczęły powstawać rozmaite, określone na zasadach inicjatyw obywatelskich (dziś powiem na zasadach pracy organicznej) dzieła i programy na rzecz reformy państwa opartego o samorząd terytorialny. W wielu tych przedsięwzięciach kluczową rolę odgrywał śp. prof. Michał Kulesza. Mając na uwadze, że dobrze już rozwijał się wspomniany pilotaż powiatowy, w którym uczestniczyło 46 największych miast polskich, zaczęto poszukiwać analogicznego rozwiązania dla tych obszarów, na których funkcjonują pozostałe gminy miejskie i wiejskie. Inicjatywa wyszła ze środowiska nowosądeckiego. Nie bez przyczyny Nowy Sącz jest dzisiaj siedzibą Związku Powiatów Polskich. To tam zaczął się ferment na rzecz reformy powiatowej. Ważną rolę odegrała tamtejsza Wyższa Szkoła Biznesu (WSB) wraz z jej założycielem Krzysztofem Pawłowskim. Jego bliskim współpracownikiem był wtedy Rudolf Borusiewicz, późniejszy wiceprezydent Nowego Sącza. WSB, która zdobyła szybko pozycję liczącego się lidera edukacji i promocji młodej polskiej przedsiębiorczości, stała się istotnym ogniwem budowy ruchu społecznego na rzecz reformy decentralizacyjnej państwa i ośrodkiem wspierania obywatelskiej samorządności. Było to tym łatwiejsze, że w tamtym okresie istniały jeszcze społeczności komitetów obywatelskich „Solidarności” – te które praktycznie zbudowały w Polsce samorząd gminny. Rodziły się też liczne inicjatywy z udziałem tych polityków samorządowych, którzy już nabyli doświadczenia i odnosili sukcesy w strukturach władzy i administracji odrodzonego samorządu gminnego.

Iskra z Nowego Sącza

Nowy Sącz stał się zatem naturalnym motorem promowania idei rozszerzenia pilotażu powiatowego również na inne gminy. Zdawano sobie sprawę, że w ich przypadku przekazanie im kompetencji przez administrację rządową będzie wymagało stworzenia specjalnych struktur i wykreowanie odpowiednich mechanizmów współpracy między gminami. Przekazanie kompetencji poszczególnym gminom w całości przekraczałoby bowiem ich możliwości. Propozycję zmian oparto więc na koncepcji związku komunalnego. Ogromną rolę w promowaniu tej propozycji odegrał właśnie Nowy

Sącz, a osobiście Rudolf Borusiewicz, który zabiegał o jej wdrożenie również najpierw na forum Związku Miast Polskich. Trzeba było jednocześnie przekonać do nowej idei samego prof. Michała Kuleszę. Początkowo był bardzo ostrożny, ale ostatecznie się zaangażował. Pomógł rozwinąć i wprowadzić koncepcję, która była swego rodzaju „inkubatorem” reformy powiatowej dla powiatów ziemskich. Na decyzję Michała Kuleszy by wesprzeć tę ideę i by znowu osobiście zaangażować się w realizację „pilotażu ziemskiego” wpłynął m.in. brak zgody politycznej w koalicji SLD i PSL na przeprowadzenie rzeczywistej reformy państwa.

Poparcie także z sentymentu

Mimo braku zgody koalicji SLD i PSL na wznowienie reformy decentralizującej państwo, do pomysłu, który zrodził się w Nowym Sączu i został rozwinięty przez obywatelski zespół ekspertów pod kierunkiem prof. Kuleszy, udało się przekonać ówczesnego szefa rządu Józefa Oleksego. Nie było to łatwe ze względu na brak woli politycznej po stronie koalicji rządzącej. Przeciwnie podjęciu reformy nadal było PSL. Ostatecznie Józef Oleksy wyraził zgodę na realizację tego swego rodzaju kolejnego etapu pilotażu. Decyzja premiera wynikała zapewne z jego sentymentu do Sądeckizny, z której pochodził i na której terenie jeszcze w czasach komunistycznych przeprowadzano eksperymenty związane z liberalizacją gospodarki, przez co wspominało się jeszcze wtedy tamte czasy, mówiąc o tzw. „eksperymentie sądeckim”. Jakby nie patrzeć, wszystko to stanowiło swoiste alibi dla decyzji o rozszerzeniu pilotażu powiatowego również na inne gminy, traktując znowu Sądeckiznę jako miejsce „nowego eksperymentu”, czy też lepiej „pilotażu powiatowego”.

Pilotaż powiatowy dostarczył cennej wiedzy

Bez pilotażu powiatowego przeprowadzenie reformy administracyjnej, która weszła w życie w 1999 roku, byłoby niezwykle trudne. Pozycja negocjacyjna strony samorządowej byłaby dużo słabsza. Dzięki pilotażowi pierwszego i drugiego etapu mieliśmy wypracowane konkretne argumenty. Wykuwały się one w wyniku realizacji pilotażu i prac analitycznych, które były prowadzone nie tylko w ośrodku rządowym, ale też w szybko rozwijającym się zapleczu organizacji samorządowych. Mam tu na myśli strukturę Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich, w szczególności w czasie, gdy Unią kierował charyzmatyczny Prezydent Łodzi, śp. Grzegorz Palka.

Utorowana droga do właściwej reformy

Efekty prac biura pełnomocnika rządu Tadeusza Mazowieckiego do spraw reformy samorządowej, prof. Jerzego Regulskiego, a następnie pełnomocnika rządu Hanny Suchockiej do spraw reformy administracji publicznej, prof. Michała Kuleszy oraz silna mobilizacja środowisk związanych z odrodzonym samorządem gminnym umożliwiły koalicji AWS i UW realizację właściwej reformy. Po okresie rządów SLD i PSL przywrócono działalność Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która niestety nigdy nie miała już takiego znaczenia jak w okresie rządu premier Hanny Suchockiej. Na stanowisko pełnomocnika rządu do spraw administracji publicznej wrócił prof. Michał Kulesza. Z czterech reform rządu Jerzego Buzka reforma administracyjna została oceniona najwyżej. Przebiegała bardzo płynnie i właściwie bez problemów, a tam, gdzie takie problemy się zdarzały, szybko udało się je rozwiązać. Mam tu na myśli mapę powiatową, której kształt znacznie ewoluował, niestety nie zawsze z korzyścią dla osiągnięcia celu reformy.

Refleksje po latach

Oficjalnie obchodzimy jubileusz 25-lecia ustanowienia samorządu powiatowego, ale trzeba pamiętać, że reforma powiatowa zaczęła się znacznie wcześniej, bo już na początku lat dziewięćdziesiątych – w pierwszych latach rządów solidarnościowych, a nawet w latach osiemdziesiątych, gdy idee reformy samorządowej rodziły się w gronie osób związanych z seminarium

Doświadczenie i Przyszłość. Kluczową rolę odgrywał w tej pracy prof. Jerzy Regulski. To przy nim przygotowali się do podjęcia tego dzieła prof. Michał Kulesza oraz sędzia Jerzy Stępień. Nie mam wątpliwości, że powstanie samorządu powiatowego, a właściwie usamorzędowanie wspólnot powiatowych, które są trwałym czynnikiem polskiego krajobrazu kulturowego i polskiego dziedzictwa państwowego, stanowi ważny krok na drodze przemian cywilizacyjnych, służących upodmiotowieniu mieszkańców Polski lokalnej. Uważam, że czas powiatów dopiero nadchodzi. Bez świadomych swej tożsamości wspólnot lokalnych nie da się bowiem zapewnić Polsce trwałego i zrównoważonego rozwoju. Mało kto pamięta, że decyzji o wznowieniu reformy decentralizacyjnej przez rząd AWS-UW sprzyjał fakt powodzi, która rozlała się po Polsce w 1997 roku. Widowskowi bezradność ówczesnego szefa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Leszka Millera, latającego helikopterem do różnych miejsc kraju objętych powodzią, a zwłaszcza nieudolne – podejmowane z pozycji centrum państwa – próby interwencji w ten kryzys, sprawiły, że wybory roku 1997 roku stały się swoistym plebiscytem za samorządnością i decentralizacją państwa. Także dziś musimy być przygotowani na sytuację, że wobec kryzysów, które nadejdą i które znacznie ograniczą warunki rozwojowe Polski, to właśnie wspólnota powiatowa okaże się ogniwem państwa koniecznym do uruchomienia jego naturalnych rezerw i jego potencjału prorozwojowego. Dlatego zawsze powinniśmy być przygotowani na podjęcie kolejnego etapu reformy powiatowej.

Rozmawiał: Wojciech Dąbrówka

Waldemar Rataj

Prawnik, politolog, muzealnik, twórca wielu dzieł społecznych – w tym Centrum im. Mirosława Dzielkiego, Nagrody Pro Publico Bono i Instytutu Przestrzeni Obywatelskiej Pro Publico Bono oraz Kolegium Wigierskiego. W latach 1993-1999 współpracował z prof. Michałem Kuleszą przy opracowaniu koncepcji i wdrażaniu reform decentralizacyjnych państwa. Był Doradcą Ministra - Szefa URM w Rządzie Hanny Suchockiej oraz Dyrektorem departamentu i Głównym doradcą Prezesa Rady Ministrów w Rządzie Jerzego Buzka. Następnie Doradca Rzecznika Praw Obywatelskich ds. prawa do informacji publicznej. Założyciel i Prezes Fundacji Kolegium Wigierskie. Obecnie kieruje Muzeum Polaków Ratujących Żydów w Markowej.

2.8. Powiaty są potrzebne i wymagają wzmocnienia – wspomnienia Krzysztofa Kwiatkowskiego, osobistego Sekretarza Prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka w latach 1997-2001

Kluczowym celem reformy administracyjnej była realizacja zasady, która od przełomu 1989 roku towarzyszyła wszystkim elitom postsolidarnościowym. Zakładała ona sprawowanie przez mieszkańców władzy na różnych poziomach – nie tylko poprzez wybór władzy ustawodawczej, a przez to wpływ na władzę wykonawczą na poziomie centralnym, ale także poprzez wybór władz na poziomie lokalnym – i zastąpienie systemu rad narodowych i komitetów lokalnych partii jako tych, które sprawują władzę, samorządem terytorialnym, wybieranym przez samych obywateli. Konstytucja stanowi wyraźnie, że to ogół mieszkańców danego terenu stanowi wspólnotę samorządową, która uczestniczy właśnie we władzy publicznej na tym najniższym szczeblu. Nie zapominajmy, że skala akceptacji dla władzy lokalnej wynosi w Polsce ponad 70%, podczas gdy władza centralna – czy to wykonawcza, czy to ustawodawcza – cieszy się poparciem na poziomie około 20% obywateli. To najdobitniej pokazuje, jak władza na poziomie lokalnym, ten odbudowany po roku 1989 samorząd na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim, cieszy się zaufaniem obywateli. Obywatele najlepiej oceniają władzę samorządową jako tę, która najefektywniej i najsukceszniej rozwiązuje problemy mieszkańców, oferując usługi publiczne na najlepszym możliwym poziomie w granicach budżetu, którym samorząd dysponuje.

Bezpośredni dostęp do władzy lokalnej

Przez 13 lat byłem samorządowcem, w tym radnym miejskim, powiatowym i wojewódzkim, a także wiceprezydentem miasta i wiceprzewodniczącym sejmiku województwa. We wszystkich tych jednostkach samorządu terytorialnego każdy mieszkaniec miał do nas, swoich przedstawicieli bezpośredni dostęp. Najczęściej kontakt z mieszkańcami miał miejsce w ramach pełnionych przez nas dyżurów. Konia z rzędem temu, kto pokaże, jak obywatel mógłby się umówić i porozmawiać z premierem czy dowolnym ministrem. Jako osoba, która przez wiele lat pracowała w administracji rządowej i jest parlamentarzystą – wcześniej posłem, a obecnie senatorem, muszę powiedzieć, że dyżury parlamentarne cieszą się umiarkowanym zainteresowaniem.



Liczy się każdy głos

Obywatele w większości przypadków, szczególnie w mniejszych gminach z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, wiedzą, kto ich reprezentuje w radzie gminy czy radzie miasta, dzięki czemu faktycznie mają bezpośredni kontakt ze swoim przedstawicielem. To także zwiększa zaufanie do władzy lokalnej. Przekłada się też na przekonanie, że wpływ głosu danej osoby na wybór radnych albo wybór wójta, burmistrza lub prezydenta, a przez wybór radnych powiatowych również na wyłonienie starosty, jest o wiele większy niż w wyborach parlamentarnych. Obywatele mogą mieć poczucie, że pojedynczy głos oddany w wyborach parlamentarnych pośród miliona innych głosów się gubi i nie stanowi aż takiego istotnego narzędzia dyscyplinowania wybieranych przedstawicieli. Tymczasem w wyborach samorządowych jest zupełnie inaczej. Sam znam wiele przypadków, w których o tym, kto został ostatecznie radnym, decydowała procedura losowania, bo kandydaci mieli tę samą ilość głosów. Nie brakowało też sytuacji, w których o wyborze kandydata przesądzała różnica kilku głosów, czasami nawet jednego. To powoduje, że jako obywatele

mamy przekonanie, iż nasz głos ma ogromne znaczenie. Co więcej, wzmacnia to więź i zaufanie między obywatelami a jego przedstawicielami w samorządzie terytorialnym.

Powiaty sprzyjają demokratyzacji

Nie mam żadnej wątpliwości, że samorząd powiatowy sprzyja demokratyzacji życia społecznego. Zresztą podkreśla to również nawet polska ustawa zasadnicza. W art. 166 Konstytucji jest wprost zapisane, a analogicznej regulacji nie ma odnośnie do innych władz, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Ustrojodawca mówi wprost: samorząd terytorialny realizuje zadania, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Katalog tych zadań, które wykonuje władza samorządowa powiatowa czy gminna, ma dokładnie taki charakter. Powiat rozwiązuje konkretne problemy mieszkańców. Prowadzi szkolnictwo ponadpodstawowe i bardzo często szpitale. W przypadku władz na poziomie centralnym obywatel nie ma poczucia tak silnej identyfikacji. Powiem więcej: w niektórych przypadkach ma nawet poczucie, że ta władza nie zaspokaja jego potrzeb, tylko je paradoksalnie ogranicza, np. zbierając podatki od osób fizycznych. Co więcej, mamy dużą grupę obywateli, która uważa, że sami by byli w stanie skuteczniej zaspokajać swoje potrzeby. Podatki i opłaty lokalne – także z uwagi na to, że one są znacząco niższe – nie powodują aż tak czasami negatywnych odczuć ze strony mieszkańców. Prawda jest też taka, że nie wszyscy obywatele tak szczegółowo pamiętają o zasadzie, że podatek od osób fizycznych zbierany przez administrację skarbową, rządową, centralną jest później w części przekazywany jednostkom samorządu terytorialnego. Można żartobliwie powiedzieć, że samorząd terytorialny kojarzy nam się wyłącznie do brze, a administracja rządowa bardzo często źle.

Samorząd bardziej efektywny niż administracja rządowa

Jest jeszcze jedna rzecz, którą stwierdzam jako były prezes Najwyższej Izby Kontroli: NIK wielokrotnie kontrolowała zadania, które wykonywał samorząd jako zadania zlecone przez administrację rządową. I co się okazuje? Efektywność realizacji przez samorząd terytorialny zadania za tą samą umowną złotówkę w stosunku do administracji rządowej jest średnio aż o 30% większa, czyli samorząd potrafi z tej samej ilości środków finansowych lepiej i skuteczniej o 1/3 realizować zadania niż administracja rządowa. Wynika to z tego, że

jest bliżej ludzi, lepiej rozwiązuje konkretne problemy i także operując mniejszymi środkami i będąc bliżej realizowanego zadania, potrafi je mądrzej wykorzystać i skuteczniej nadzorować ich wydatkowanie. Ludzie dostrzegają to, że administracja samorządowa jest po prostu lepsza i skuteczniejsza od administracji rządowej. Potwierdzają to twarde dane z kontroli NIK. Oczywiście, że z perspektywy parlamentarzysty martwi mnie, iż na tle administracji samorządowej rządowa wypada słabiej, bo w systemie państwa demokratycznego każdy duży spadek zaufania dla władzy – niezależnie od tego, na jakim ona jest poziomie wykonywana – jest przyczynkiem do zastanowienia i analizowania tej sytuacji.

Zgubne skutki polaryzacji

W Polsce mamy jeszcze dodatkowo do czynienia z efektem, gdzie obecny rząd i środowisko polityczne go tworzące, czyli PiS, buduje swoje poparcie na bardzo silnej polaryzacji, często wykluczając określone grupy i środowiska społeczne jako te, do których oferta rządu nie jest adresowana – zapominając, że w momencie wyboru środowisko polityczne tworzące rząd reprezentuje ogół obywateli. W przypadku samorządu terytorialnego jest to nawet wręcz uregulowane. To ogół mieszkańców danej jednostki samorządu tworzy wspólnotę samorządową. W przypadku zaś administracji rządowej praktyka działania, w szczególności tego rządu, jest dokładnie odwrotna – polaryzacja sprawia, że zaufanie do władzy dramatycznie spada. Co prawda utwierdza się w grupie mniejszościowej, która stanowi zaplecze polityczne danego rządu, ale we wszystkich pozostałych grupach, które przestają identyfikować ten rząd jako sprawnie działającą administrację rozwiązującą problemy wszystkich obywateli, a nie tylko tych utożsamiających się z aktualną władzą, wyraźnie maleje.

Droga do realizacji reformy nie była prosta

Wracając do samej reformy administracyjnej, trzeba przyznać, że droga do jej realizacji nie była prosta. Największym wyzwaniem okazała się tu niechęć dużej części klasy politycznej do dzielenia się kompetencjami i władzą. Historia lat dziewięćdziesiątych ilustruje proces przekazywania kolejnych kompetencji samorządowi terytorialnemu, zwiększania źródeł jego finansowania, a także powoływania nowych szczebli samorządu terytorialnego. To zasługa środowisk postsolidarnościowych. Początek tamtej dekady to oczywiście ruch Solidarności i politycznej emanacji komitetów obywatelskich. Nie przypadkiem reforma samorządowa powstała w tym ciele parlamentu, w którym większość miały środowiska opozycyjne, czyli w Senacie.

O potrzebie utworzenia kolejnego szczebla samorządu terytorialnego, w zasadzie jego odtworzenia poprzez samorząd na szczeblu powiatowym, znowu mówiły środowiska postsolidarnościowe.

Zamrożenie reformy samorządowej

Lata 1993–1997 przyniosły zamrożenie reformy administracyjnej. Władzę objęły partie, będące emanacją środowisk politycznych, które w szczególny sposób odwoływały się do historii PRL, czyli historii Polski sprzed 1989 roku. Dotyczy to rządu tworzonego głównie przez Sojusz Lewicy Demokratycznej. W praktyce wstrzymano wtedy prace nad utworzeniem kolejnych szczebli samorządu terytorialnego. Potrzebne było zwycięstwo środowisk postsolidarnościowych i utworzenie rządu Akcji Wyborczej Solidarności i Unii Wolności na czele z premierem Jerzym Buzkiem, żeby powrócić do koncepcji odtworzenia samorządu powiatowego i wprowadzenia kolejnego szczebla samorządu, czyli samorządu wojewódzkiego. Przez kolejne 4 lata byłem doradcą i sekretarzem premiera Jerzego Buzka i oglądałem z bliska wysiłki, takich ludzi jak prof. Michał Kulesza, Jerzy Stępień, Jerzy Reguński, Józef Płoskonka. Przywołałem zaledwie cztery nazwiska spośród wielu tych, którzy byli zaangażowani w kolejne etapy reformy samorządowej. Zakończyła się ona sukcesem: wprowadziliśmy powiaty, wprowadziliśmy województwa, a dzisiaj z perspektywy czasu możemy powiedzieć, że to była dobra decyzja. Identyfikacja lokalnych społeczności na poziomie powiatów cały czas miała miejsce, mimo likwidacji tej jednostki samorządu terytorialnego. Przecież nawet w czasach PRL funkcjonowały Powiatowe Rady Narodowe i każdy na terenie danego powiatu wiedział, które miasto pełniło rolę umownej stolicy powiatu.

Dojrzałość elit solidarnościowych

Odtworzenie powiatów było przyjęte bardzo dobrze przez lokalne społeczności. One wręcz tego oczekiwały. Oczywiście przy tak ogromnej skali zmian nie sposób się ustrzec punktowych błędów. Ja pochodzę z województwa łódzkiego, mieszkam w Łodzi i tam takim błędem było nieutworzenie od razu powiatu brzezińskiego, ale dojrzałością elit solidarnościowych było to, że nie tkwiły one w błędzie, tylko wyciągały wnioski i rząd Jerzego Buzka w województwie łódzkim utworzył ten dodatkowy powiat brzeziński, ale nie był to jedyny przykład. Dlaczego tak się stało? Dlatego, że oczekiwała tego lokalna społeczność. Dla mnie było niezwykle budujące to, iż ta lokalna społeczność jednoznacznie manifestowała swoje oczekiwania utworzenia tego powiatu i wykazała się w tym zakresie ogromną determinacją. Przykładem tego było zatrzymanie w tychże Brzezinach samochodu

ministra Jerzego Stępnia i bezpośrednie rozmowy z nim na ulicach miasta, które miały go przekonać do potrzeby utworzenia powiatu brzezińskiego. Nie ukrywam, że te działania lokalnej społeczności wspierałem jako osoba, która doskonale zna specyfikę tego terenu. Cieszę się, że zakończyło się to powodzeniem. Tak było także jeszcze w kilku innych miejscach, a wspominać o tym przykładzie, bo on najlepiej pokazuje, jak przywrócenie powiatów było – jeszcze raz to podkreślę – pożądane i oczekiwane przez lokalne społeczności. Można powiedzieć, że siłą powiatów jest podmiotowość i tożsamość lokalnych społeczności. Przecież gdyby ludzie nie czuli się związani z danym powiatem, to nikt by ich kijami na ulice nie zagonił. A wtedy nie tylko w Brzezinach ludzie sami się organizowali. Towarzystwo temu absolutne przekonanie o potrzebie utworzenia powiatu i poczucie tożsamości w obrębie kilku gmin.

Zadania ponadgminne dla powiatów

U podstaw idei przywrócenia powiatów znalazło się nie tylko przekonanie o podmiotowości obywateli i potrzebie demokratyzacji życia społecznego, ale również kwestie praktyczne. Powiaty miały zaspokajać i zaspokajają potrzeby o charakterze ponadgminnym. Dotyczy to zadań, których nie jest w stanie finansowo i organizacyjnie udźwignąć jedno miasto czy jedna gmina. Najlepszym tego przykładem jest ochrona zdrowia. W dużej części polskich powiatów to właśnie szpital powiatowy jest tym szpitalem, do którego trafiają mieszkańcy w promieniu kilkunastu lub kilkudziesięciu kilometrów od stolicy powiatu. W szpitalu powiatowym nie ma pacjentów tylko z terenu danego miasta, ale ze wszystkich miast i gmin wchodzących w skład danego powiatu. Taka sama dokładna sytuacja była ze szkołami ponadpodstawowymi. Te znajdują się w różnych gminach na terenie powiatu – nie tylko w jego stolicy. Trudno wymagać, żeby dana gmina finansowała czy to szpital, czy szkołę ponadpodstawową. Byłoby to nawet sprzeczne z przepisami ustawowymi, bo samorząd na poziomie miejsko-gminnym realizuje zadania dla mieszkańców danego samorządu. Każdy mógłby zapytać, w oparciu o jakie regulacje samorząd gminny finansuje edukację dziecka albo leczenie pacjenta z innej gminy. Formuła zadania powiatowego to rozwiązuje, ale tylko wtedy, kiedy jego realizacja się bilansuje. Przywrócenie powiatów było absolutnie niezbędnym elementem reformy administracyjnej państwa. Cieszę się, że to się dokonało.

Kwestionowanie potrzeby istnienia powiatów jest nieuzasadnione

Absolutnie nie zgadzam się z tymi czasami, ale na szczęście sporadycznie pojawiającymi się głosami, które poddają w wątpliwość sens i potrzebę istnienia samorządu powiatowego. Uważam, że takie opinie są kompletnie nieuzasadnione, a osoby je wypowiadające pokazują, że patrzą wyłącznie przez pryzmat polityki na szczeblu ogólnopolskim, a nie przez pryzmat interesów i oczekiwań mieszkańców i przedstawicieli wspólnot lokalnych. Powinniśmy dziś rozmawiać o tym, co zrobić, żeby jeszcze bardziej wzmocnić samorząd na szczeblu powiatowym. Ludzie akceptują ten szczebel samorządu terytorialnego i się z nim identyfikują. My dzisiaj trochę o tym zapominamy, dlatego że praktyka działania obecnego rządu jest taka, że samorząd jest dociskany. Ograniczane są finanse, przez co jednostki samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach: powiatowych i w nieco mniejszym stopniu gminnych mogą realizować mniej intensywnie na przykład zadania inwestycyjne.

Kompetencje JST uległy zwiększeniu...

Wracając nieco do historii, chciałbym przypomnieć, że – zupełnie odwrotnie – lata dziewięćdziesiąte były nieustającym okresem zwiększania kompetencji jednostek samorządu terytorialnego i poziomu ich finansowania. Władza na poziomie centralnym – z wyjątkiem okresu rządu ówczesnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej – wychodziła z założenia, że jeżeli samorządy są dobrze odbierane przez mieszkańców, a także skuteczniej, efektywniej i oszczędniej realizują różne zadania publiczne, to przecież w interesie władzy, także centralnej, która rozumie swoją misję jako skuteczne rozwiązywanie spraw obywateli, jest wzmocnianie samorządu terytorialnego.

... i zmniejszeniu

Niestety w kolejnych latach, już w XXI wieku, początkowo mieliśmy zatrzymanie tego procesu. Wprawdzie nikt nie odbierał kompetencji samorządowi terytorialnemu w czasach koalicji PO i PSL, ale też nie było silnych, dodatkowych i kolejnych działań związanych z przekazywaniem dalszych kompetencji. Jeszcze gorzej sytuacja jednostek samorządu terytorialnego rysuje się przez ostatnich 8 lat, w czasie których obserwujemy poważny regres. Rząd realizuje różne zadania, zwalniając określone grupy wiekowe z płacenia podatku i zwiększając kwotę wolną od podatku, ale robi to w sposób nieuczciwy, bo jeśli zabiera się dochody samorządowi, to powinna towarzyszyć temu zasada rekompensaty. Nie może

to być jednak rekompensata uznaniowa w postaci przekazywania środków w ramach programów, których kryteria są nieopisane i niejasne, a tak naprawdę – polityczne. Jako senator, przewodniczący senackiej Komisji Ustawodawczej kieruję się taką filozofią w swojej pracy parlamentarnej. My przez ostatnich 8 lat przygotowaliśmy kilka inicjatyw ustawodawczych. Jedną z nich zakłada, że wpływy podatkowe z ryczałtu, jeżeli ktoś płaci podatek w formie ryczałtowej, mają zasilać samorząd właściwy ze względu na miejsce zamieszkania danego podatnika. Muszę powiedzieć, że niestety wszystkie te projekty ustaw, które wzmocniają finansowo lub kompetencyjnie samorząd, a które przyjęliśmy w Senacie tej kadencji, zostały zamrożone przez większość polityczną PiS na poziomie Sejmu.

Kuriozalna uznaniowość rządu

Jest jeszcze jedna niezwykle bulwersująca kwestia, która dla mnie jest wyjątkowo przykrym przykładem ładu rozumianej działalności politycznej. Chodzi o to, że rząd, mając świadomość zabrania pieniędzy samorządom, wprowadza pewne programy, które uznaniowo wyrównują straty wybranym samorządom. Tytułem przykładu: w ramach Rządowego Funduszu Inicjatyw Lokalnych i Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w województwie łódzkim doszło do kuriozalnej sytuacji, w której prawie osiemsettyśięcna Łódź nie dostała dofinansowania na żaden zgłoszony projekt, chociaż kryterium, jakim się miała kierować administracja rządowa przyznająca te środki, miała być użyteczność inwestycji dla jak największej grupy mieszkańców. Okazało się, że programy, które składała Łódź z 800 tys. mieszkańców, nie realizuje inwestycji, a gmina Dąbrowice w województwie łódzkim, która ma 1,9 tys. mieszkańców, dostała dofinansowanie na kilka projektów. Różnica polega na tym, że prezydent Łodzi jest związana z opozycją demokratyczną w Polsce, a Pani wójt gminy Dąbrowice jest związana z PiS. To jest najgorzej rozumiany sposób pojmowania roli samorządu terytorialnego. Mamy tu do czynienia z takim podejściem, że samorząd terytorialny jest dobry tam, gdzie rządzi PiS, a zły tam, gdzie rządzi ktokolwiek inny. Przecież mieszkańcy – niezależnie od tego, czy mieszkają w samorządzie rządzone przez włodarza bezpartyjnego, a takich jest najwięcej, czy związanego z dowolną partią opozycyjną, czy z PiS – są tacy sami. Przekazywanie środków, które skądinąd stanowiły rekompensatę za utracane w wyniku decyzji rządowo-parlamentarnych pieniądze, do budżetów samorządów w oparciu o kryterium polityczne to dla mnie wyjątkowo obrzydliwe działanie, które nie powinno mieć miejsca.

Samorządy wymagają finansowego wzmocnienia

Samorządy muszą mieć zapewnione środki finansowe na realizację zadań, za które odpowiadają. Środki te powinny być adekwatne do realizowanych zadań. Nikt nie jest przeciwny kontroli prawidłowości wydatkowania finansów publicznych. Od tego są przecież regionalne izby obrachunkowe. Uchwały organów samorządu podlegają nadzorowi wojewody. Kontrola zaczyna się zresztą u samych podstaw, na poziomie lokalnym. Pierwszym ogniwem jest komisja rewizyjna, w skład której wchodzi radni wybrani przez mieszkańców danego powiatu czy danej gminy. Nie może być tak, że pieniądze przekazywane na realizację określonego zadania są kompletnie niewspółmierne do kosztów, jakie trzeba wydatkować na określone zadanie. Dotyczy to szczególnie dwóch obszarów: zdrowia i oświaty. Pierwszy z nich jest szczególnie bolesny dla wielu powiatów – tych, które mają szpital powiatowy. Wiemy, że środki przekazywane przez Narodowy Fundusz Zdrowia są absolutnie nieadekwatne do kosztów udzielania świadczeń zdrowotnych. Cały czas powiaty mierzą się ze stałym mechanizmem zadłużania się szpitali. Wcale nie lepiej jest z oświatą. Do realizacji zadań z nią związanych muszą bowiem dopłacać prawie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Dzieje się tak, ponieważ subwencja oświatowa nie jest w stanie pokryć rzeczywistych kosztów związanych z prowadzeniem szkół.

To dwa przykłady szczególnie drastyczne. Aby samorząd mógł się rozwijać i sprawnie funkcjonować, musi mieć zapewnione środki finansowe adekwatne do zadań i ja jestem głęboko przekonany, bo w tym zakresie są jednoznaczne deklaracje wszystkich liderów demokratycznej opozycji, że zgłaszane przez nas projekty ustaw wzmocniających samorząd terytorialny i jego wpływy budżetowe będą procedowane zaraz po wygranych przez opozycję wyborach. Mam nadzieję, że władzę będą wtedy sprawować środowiska polityczne przyjazne, życzliwe i otwarte na potrzeby samorządu terytorialnego – czy to powiatowego, czy to miejsko-gminnego – i uda się te zamrożone projekty ustaw z obecnej kadencji wprowadzić w życie, a dzięki temu wzmocnić samorząd terytorialny na wszystkich jego szczeblach.

Wysoka ocena reformy samorządowej

Każda reforma musi być oceniana po latach. W tym przypadku możemy powiedzieć, że ta ocena jest bardzo wysoka, a jest ona wystawiona przez tych, dla których ta reforma była robiona, czyli przez lokalne społeczności. Z okazji 25-lecia reaktywowania samorządu powiatowego wypada mu życzyć kolejnych lat i licznych – tak jak do tej pory – sukcesów. Wszystkim powiatom życzę efektywnego rozwiązywania problemów mieszkańców i żeby nastał dobry czas dla samorządów, dobry czas dla powiatów – niech zostaną wzmocnione kompetencyjnie i finansowo.

Rozmawiał: Wojciech Dąbrówka

Krzysztof Kwiatkowski

Prawnik, polityk, urzędnik państwowy, Senator X (od 2019) i VII kadencji (2007-2011), Prezes Najwyższej Izby Kontroli (2013-2019), Senator VII i X kadencji, Poseł na Sejm VII kadencji (2011-2013), Minister Sprawiedliwości (2009-2011), Wiceprezydent Zgierza, odpowiedzialny m.in. za finanse, oświatę, kulturę, sport oraz inwestycje i pozyskiwanie funduszy europejskich (2002-2006), Radny Powiatu Zgierskiego I kadencji (1998-2002), Osobisty Sekretarz Prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka (1997-2001), Radny Miasta Zgierza (1994-1998).

2.9. Siła powiatów tkwi w demokratycznej kontroli wspólnoty samorządowej – wspomnienia dra Jana Olbrychta, długoletniego samorządowca, Posła do Parlamentu Europejskiego



Od reaktywowania powiatów 1 stycznia 2024 roku minie ćwierć wieku. Było to bardzo ważne wydarzenie. Należy umieścić je w szerszym kontekście. Pamiętajmy, że funkcjonowanie bądź nie powiatów jako struktur nie tylko czysto terytorialno-administracyjnych, ale i tych, w których występuje wybór przedstawicieli, to proces, który miał różne oblicza. Na początku lat 90. dyskusja na temat reformy samorządowej dotyczyła powołania 17 województw. Koncepcja przywrócenia powiatów pojawiła się dopiero z czasem. Do 1975 roku mieliśmy do czynienia ze strukturą quasi-powiatową. Nie była ona oczywiście w pełni demokratyczna, ale nawiązywała do wcześniejszych dobrych doświadczeń Polski i była uzasadniona. Przy 49 województwach ta formuła w dużym stopniu zaniknęła, chociaż pozostawiono struktury administracji rządowej, czyli urzędy rejonowe, które miały spełniać określone funkcje. Ci, którzy dokonywali zmian w ustroju terytorialnym ze względów politycznych, zdawali sobie sprawę z tego, że pewne usługi publiczne powinny być realizowane właśnie na szczeblu ponadgminnym, a nie na poziomie wojewódzkim.

Powiaty wypełniły lukę między gminami i województwami

Gdy przeprowadzaliśmy reformę samorządową w 1990 r., postawiliśmy na rekonstrukcję gmin. Osobiście również brałem w tym udział. Zależało nam przede wszystkim na tym, by gminy uzyskały osobowość prawną. W tamtym czasie wciąż w przestrzeni administracyjnej funkcjonowały urzędy rejonowe, które niektórzy nawet nazywali powiatami, natomiast urzędy te zajmowały się świadczeniem na rzecz mieszkańców tylko niektórych usług. Ten zakres był bardzo ograniczony. Dlatego gdy tylko rozpoczęła się dyskusja na temat tego, jaką chcemy mieć strukturę regionalną, czyli w polskich warunkach – wojewódzką w roku 1998, zaczęliśmy się zastanawiać, czy pozostawić strukturę administracji rządowej w postaci urzędów rejonowych, czy też przekształcić je w dodatkowy poziom administracji publicznej z władzami wybieranymi, czyli poziom administracji samorządowej. Punktem wyjścia dla poszukiwania najlepszych rozwiązań była próba odpowiedzi, jakiego typu regiony chcemy mieć w Polsce. To było ważne w kontekście przygotowań do akcesji do Unii Europejskiej. Stanęliśmy przed pytaniem, czy pozostajemy przy rozproszonej strukturze z 49 województwami, czy zmieniamy ją na model bardziej nowoczesny z większymi regionami. Ta dyskusja zakończyła się konkluzją, że Polska powinna być podzielona na 16 województw. Logiczne już wtedy było to, że między gminami a dużymi województwami, w których żyje od 1 do 5 mln mieszkańców, pojawia się przestrzeń, w której ktoś musi realizować pewien zestaw usług publicznych. I tak zapadła decyzja, że lukę między gminami i województwami wypełnią powiaty.

Część środowisk przeciwko reaktywacji powiatów

To rozwiązanie nie obyło się bez kontrowersji. Część środowisk politycznych nie była specjalnie zachwycona pomysłem utworzenia, a właściwie reaktywowania powiatów, bo wiązało się to z większą liczbą osób wyłanianych w wyborach. Pojawiały się również głosy, że procesy decyzyjne w odniesieniu do organów pochodzących

z wyborów nie są takie proste. Niemniej ostatecznie powstały powiaty jako jeden z trzech szczebli samorządu terytorialnego – ten, który miał zająć się realizacją usług publicznych o charakterze lokalnym, tak aby odciążać gminy i województwa.

Po pierwsze chodziło o zapewnienie skuteczności i efektywności realizacji zadań publicznych, a po drugie o demokratyzację życia publicznego. Pośredni szczebel administracji funkcjonował praktycznie zawsze. Niemniej w nowej formule miał być bardziej demokratyczny, a więc też kontrolowany społecznie. I wreszcie po trzecie wszyscy zdawaliśmy sobie wtedy sprawę, że w świadomości obywateli powiaty funkcjonowały jako pewna zbiorowość, wspólnota o charakterze lokalnym, ponadgminnym z własną tożsamością. Ten trzeci aspekt był bardzo ważny, bo pamiętam, że niektóre urzędy rejonowe, popularnie były nazywane powiatami.

Muszę przyznać, że wbrew wszelkim oczekiwaniom reforma administracyjna państwa oznaczała w praktyce bardzo trudne i skomplikowane procesy. Miałem okazję doświadczyć tego dwukrotnie. Po raz pierwszy było to wtedy, gdy budowaliśmy gminę samorządową, a właściwie ją odtwarzaliśmy, bo przed gminami samorządowymi funkcjonowały terenowe organy administracji samorządowej. Musieliśmy dostosować cały system prawny do tego, żeby gmina uzyskała osobowość prawną, czyli została właścicielem gruntów, nieruchomości. Miało to bardzo poważne konsekwencje, bo gmina nie tylko uzyskuje majątek, ale również musi brać odpowiedzialność za określone działania.

Dyskusja o kompetencjach gmin i powiatów

Bardzo ważną okazała się dyskusja na temat tego, jakiego typu działania, kompetencje czy usługi publiczne powinna realizować gmina. Nie było wcale takie proste i oczywiste, bo dyskusja dotyczyła m.in. tego, czy gmina powinna przejmować pewne kompetencje na przykład urzędów rejonowych, czy też nie. Dotyczyło to usług z zakresu oświaty, pomocy społecznej, architektury, geodezji i innych. Musieliśmy sobie z tym poradzić. Bardzo trudny był też proces komunalizacji mienia, bo trzeba było zdecydować, do kogo należy majątek. Następnie należało go zinventaryzować i odpowiednio nim zarządzić. To wszystko miało miejsce w 1990 roku. Osiem lat później mieliśmy do czynienia z podobnym procesem, który był jeszcze bardziej złożony, ponieważ uczestniczyły w nim dwa poziomy samorządu z władzami wybieranymi. Wtedy też toczyła się dyskusja dotycząca tego, który typ usług publicznych powinien należeć do powiatów, a jaki do województw. Chodziło tu o szkolnictwo średnie czy

najtrudniejszą kwestię – szpitale. Dyskusja obejmowała również inne zagadnienia, np. dotyczące architektury i wszystkiego, co jest związane z budownictwem i pozwoleniem na budowę.

Po trzecie, ważną sprawą okazała się być – wtedy potraktowana w sposób dosyć schematyczny – kwestia dochodów. Dzięki doświadczeniu z 1990 roku, gdy tworzyliśmy gminy, wiedzieliśmy, że trzeba jasno określić, jaki udział w podatkach będą miały pozostałe dwa poziomy samorządu, czyli powiat i województwo. I to było chyba najtrudniejsze, ponieważ to by oznaczało, że część udziału w podatkach powinna być przesunięta z poziomu rządowego do dwóch nowych poziomów samorządu terytorialnego.

Standaryzacja usług publicznych wciąż przed nami

Początki były bardzo trudne, a skutki widzimy nawet dzisiaj. Początkowo województwa miały, prawdę mówiąc, niewielkie budżety. Pamiętam, że budżet województwa śląskiego stanowił mniej więcej połowę budżetu miasta Katowice. Później zarządy województw przejęły rolę władz zarządzających funduszami europejskimi, co zmieniło zasadniczo sytuację w województwach, natomiast powiaty do dzisiaj są ewidentnie niedofinansowane z punktu widzenia liczby zadań, które mają przypisane. To efekt niedopracowania zasad finansowania poszczególnych szczebli samorządu przed laty. Nie chodzi o to, żeby znaleźć winnego tej sytuacji, ale na zdefiniowaniu i rozwiązaniu problemu, który polegał i dalej polega na standaryzacji usług, czyli na dokładnym obliczeniu, jaki jest koszt każdej usługi publicznej, którą trzeba realizować. To zresztą jest dobrze znane chociażby z kwestii procedur, które dotyczą szpitali. Jeżeli poziom samorządowy ma zrealizować pewien zestaw usług, to powinno się wyliczyć, jaki jest koszt każdej z tych usług przy określonej liczbie mieszkańców. Stanowiłoby to podstawę do określenia poziomu udziału w podatkach. Moim zdaniem, ta standaryzacja tak na prawdę nie została zrealizowana do dzisiaj.

Wzięliśmy przykład z Francji i Niemiec

Z perspektywy 25 lat można uznać, że nadzieje pokładane w reaktywowaniu powiatów się spełniły. Trzeba być konsekwentnym w umiejętnym zarządzaniu sprawami publicznymi. Jeżeli budujemy poziom regionalny w postaci bardzo dużych województw, to jakiś poziom pośredni, lokalny, ponadgminny musi istnieć. Pytanie tylko, czy ma być on wyłącznie administracyjny i w związku z tym kierowany przez rządy, czy ma

być poziomem samorządowym. My niewątpliwie wzięliśmy przykład z jednej strony z Francji, która ma bardzo silne departamenty, a z drugiej strony z Niemiec. W praktyce mamy pewne odwrócenie sytuacji – u nas powiaty są relatywnie słabsze, we Francji departamenty są najsilniejsze, a u zachodniego sąsiada funkcjonują „kreise”, które także mają bardzo wyraźne uzasadnienie w realizowaniu usług publicznych. Moim zdaniem, decyzja o reaktywaniu powiatów była słuszna. Dobrze, że ją zrealizowano. Pewne rzeczy odbijają się do dzisiaj. Chodzi tu o kwestie decyzji dotyczących powiatów tzw. grodzkich i obwarzankowych. To są decyzje, które być może powinny być skorygowane. Kontrowersje były związane z tym, że mamy do czynienia z kilkoma władzami: władzą miasta jako powiatu, władzą powiatu wokół tego miasta, a dopiero potem władzą innych powiatów. To zbyt skomplikowany system. Być może wymagałby on uproszczeń. Niemniej z perspektywy czasu uważam, że decyzja dotycząca poziomu powiatowego była słuszna i wymaga ustabilizowania. Prawdę mówiąc, nie jest aż tak długi okres, w którym to wszystko by się utrwaliło. Wydaje mi się, że zarówno powiat, jaki i województwo czekają decyzje o charakterze ustawowym. Wydaje mi się także, że nastał czas, żeby to dokładnie określić pozycję i zakres kompetencji poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Trzeba też podjąć pewne ostateczne decyzje.

Trudna sytuacja szpitali

Najbardziej skomplikowana kwestia dotyczy oczywiście szpitali powiatowych, które borykają się z trudnościami finansowymi. Powiaty powinny mieć środki na to, żeby te szpitale utrzymać. Nieprzypadkowo w Krajowym Planie Odbudowy, który na dzisiaj nie jest realizowany, pojawił się pomysł, który został zaakceptowany przez rząd i Komisję Europejską. Polega on na tym, że część szpitali powiatowych zostanie przekształcona w ośrodki opieki długoterminowej. To bardzo poważna zmiana. Mam nadzieję, że Związek Powiatów Polskich brał udział w przygotowaniu tego pomysłu i że jego realizacja pozwoli części powiatom na zmniejszenie kosztów pewnych działań, o ile oczywiście usługi publiczne w zakresie zdrowia są zabezpieczone dla mieszkańców tych powiatów. To są sprawy, które się toczą i przypuszczalnie są częścią korrekt, które trzeba wykonać na poziomie powiatowym.

Krytycy reformy powiatowej nie mieli racji

Nie podzielam zdania, że reforma była niepotrzebna, czy niepotrzebnie stworzono samorząd powiatowy. Ci, którzy krytykują powiaty, a robią to z różnych powodów, nie oceniają źle samego poziomu usług publicznych, lecz to, że to jest poziom z władzami wybieranymi i że tworzy to

zbyt skomplikowany poziom decyzyjny. Wydaje mi się, że nie mają racji, bo choć oczywiście z punktu widzenia kosztów, jest to droższe, to moim zdaniem demokratyczna kontrola nad usługami publicznymi jest absolutnie kluczowa.

Samorząd w sensie strukturalnym jako rozwiązanie w części usług publicznych jest ewidentnie lepszy, natomiast część usług publicznych powinna być w rękach administracji rządowej tylko, że ta administracja powinna być kontrolowana i ta administracja powinna być bardzo kompetentna. Samorząd terytorialny bardziej dojrzał. Wyszedł już z pewnego etapu rewolucyjnego i przekonania o swojej przewadze nad administracją rządową, wynikającego z samego faktu bycia samorządem. Jest już na takim etapie, że po prostu jest strukturalnie lepszy do rozwiązania ogromnej części usług publicznych. Niemniej jednak jest wiele usług, które powinny być realizowane przez administrację rządową. Są to kwestie dotyczące planowania na poziomie krajowym, polityki zagranicznej, ale również służby zdrowia w rozumieniu ogólnokrajowym. W rękach rządu pozostaje policja, straż pożarna itd. Wydaje mi się, że część zadań z zakresu bezpieczeństwa może być realizowana przez samorząd, a część nie.

Ostabilanie pozycji samorządu

Nie można pominąć, że w ostatnim czasie obserwujemy recentralizację władzy publicznej i osłabianie pozycji samorządu terytorialnego. Trzeba też podkreślić, że procesy decentralizacyjne nigdy nie mają charakteru trwałego i zależą od tego, na co zorientowane są rządy. Obserwuję to w Unii Europejskiej. Jeżeli mamy do czynienia z rządami, które przejawiają tendencje autokratyczne, to oczywiście one będą usługi publiczne recentralizować. To obecny przykład Polski, gdzie ewidentnie występuje recentralizacja. W sposób mało widoczny, ale jednak, część usług publicznych jest przesuwana do administracji rządowej. Tego nie widać gołym okiem, ale jest to szczególnie czytelne na poziomie województw. Towarzyszy temu argumentacja: „Chcemy Wam pomóc, a ponieważ nie macie wystarczających sił i środków, to w ramach pomocy my się tym zajmujemy, czyli przejmujemy pewien zestaw usług publicznych na poziom rządowy”.

Spadek dochodów bez rekompensaty

Bardziej czytelnym dowodem są finanse. Poprzez zmianę systemu podatkowego kraju dochody samorządów spadają. Co więcej, nie towarzyszy temu rekompensata dla samorządów. Następuje przejście na poziom subwencjonowania samorządów, czyli – inaczej mówiąc – wypłacania środków samorządom, jeżeli się o to zwróca,

poproszą, a władza się na to zgodzi. To jest zasadnicza różnica. Czym innym jest udział w podatkach, gdzie mamy do czynienia z niezależną decyzją władz samorządowych, które odpowiadają za poziom usług publicznych, a czym innym jest subwencjonowanie, gdzie samorząd, jeśli zwróci się i poprosi o pieniądze, to je dostanie, albo jak się nie zwróci i nie poprosi, nie dostanie, albo jeżeli się zwróci i nie jest z właściwej opcji, to dostanie dużo mniej. W związku z tym jest to tak naprawdę zmiana o charakterze ustrojowym. To ewidentny zabieg recentralizujący. Jesteśmy świadkami takich zabiegów – dla osoby nieorientowanej nie wyglądają one tak groźnie, gdy rząd mówi: „Utraciliście w podatkach tyle i tyle, to my wam damy podobną sumę, którą zarezerwujemy”, tylko że po pierwsze jest to mniejsza suma, a po drugie – zmiana sposobu przekazywania tych pieniędzy powoduje uzależnienie samorządu w większym stopniu od decyzji rządu i jego uznaniowości. To klasyczny przykład tego, co się dzieje w szkołach. Widzimy, jak rośnie rola kuratorów, w jaki sposób odpowiadają oni za wybór dyrektorów szkół. Mało tego, mamy coraz większą ingerencję w programy, awansowanie nauczycieli itd. Mamy do czynienia z tym, że samorząd odpowiada za edukację, ale wszelkie koszty, w tym płace, są ustalane na poziomie rządowym. W efekcie to samorząd ponosi odpowiedzialność, jeśli na realizację zadania brakuje mu środków. Kolejny przykład to gospodarka wodna. Tu również kompetencje zostają przesunięte na poziom rządowy. Chodzi tu zwłaszcza o zmianę systemu decyzji w sprawach finansowych. To również kwestia decyzji dotyczących chociażby gospodarki odpadami itd. Takich przykładów ograniczania działań samorządu możemy pokazywać bardzo wiele.

System finansowania powiatów wymaga zmiany

Aby powiaty mogły skutecznie realizować swoją rolę, należy dokończyć to, co było zaplanowane. Jeżeli będzie

ku temu odpowiedni klimat, atmosfera polityczna i społeczna, trzeba będzie jeszcze raz dokonać przeglądu, jakiego typu usługi publiczne realizuje dany poziom samorządu. Trzeba też będzie zweryfikować system finansowania samorządów. To jest absolutnie kluczowe. Jak już wspominałem, rewizji wymagają powiaty obwarzankowe. Tam niewątpliwie niektóre rozwiązania nie są zbyt logiczne. Tego typu dyskusje muszą się toczyć między wszystkimi szczeblami samorządu i takim rządem, któremu będzie przyświecać chęć wzmocnienia samorządów dla dobra usług publicznych. To wymaga współpracy nie tylko powiatów z rządem, ale również bliskiego współdziałania gmin, powiatów i województw. Jest tu potrzebne szerokie porozumienie. Pamiętajmy, że niektóre struktury w ustrojach terytorialnych państw są bardzo trwałe, a niektóre podlegają zmianom. To bardzo ciekawy proces. Jak wspominałem, my wzorowaliśmy się trochę na Francji, gdzie gminy są nieprawdopodobnie rozproszone, departamenty są bardzo silne, ale regiony ulegają zmianie. I ostatnio nawet Francuzi połączyli regiony w jeszcze większe struktury. To pokazuje, że kwestie ustroju terytorialnego zawsze podlegają dyskusjom. Poszczególne szczeble administracji mają służyć obywatelom i mają być skuteczne w realizacji usług publicznych. Reforma powiatowa była przeprowadzona w niełatwej sytuacji, bo nie wszyscy ją popierali, ale moim zdaniem po tylu latach można powiedzieć, że się sprawdziła. Teraz trzeba tylko dokonać pewnych korekt, w tym w zakresie sposobu finansowania. Osobiście mam nieco większe przekonanie do powiatów w sensie terytorialnym, niż do miast na prawach powiatu. Można postawić pytanie, czy w przyszłości nie trzeba zwyczajnie dodać pewnych usług publicznych miastom, tak by te pozostały miastami, a powiaty obszarami terytorialnymi zupełnie innego typu. Wydaje mi się, że powinno to zostać uproszczone.

Rozmawiał: Wojciech Dąbrówka

Dr Jan Olbrycht

Deputowany do Parlamentu Europejskiego VI, VII, VIII i IX kadencji, samorządowiec, Burmistrz Miasta Cieszyna (1990-1998), Radny Sejmiku Województwa Śląskiego (1998-2004), Marszałek Województwa Śląskiego (2002-2004), w 2003 roku został członkiem Biura Wykonawczego Rady Gmin i Regionów Europy, a w 2004 roku Rady Światowej Organizacji Zjednoczonych Miast i Władz Lokalnych, socjolog, ekspert w zakresie samorządu terytorialnego i funduszy europejskich.

2.10. Uzupełnienie struktury administracji o powiaty i regiony było słuszne – wspomnienia Adama Struzika, długoletniego Marszałka Województwa Mazowieckiego



Dla dekady lat 90. XX wieku charakterystyczne były liczne „gorące” debaty na temat samorządności w Polsce, w tym samorządności terytorialnej. Uczestniczyli w nich przedstawiciele różnorodnych środowisk – począwszy od grup mieszkańców wspólnot lokalnych, przez zespoły naukowe, na gremiach politycznych skończywszy. Niepomierne wkład na rzecz drugiego etapu reformy administracyjnej miał prof. Michał Kulesza, jeden z twórców samorządu terytorialnego w Polsce. Problematyka ta była także przedmiotem zainteresowania Senatu RP, w czasie gdy pełniłem zaszczytną funkcję Marszałka. Wówczas uważałem, że należy „usamorzędować” małe województwa i powołać silne regiony.

Ostrożne podejście do reformy samorządowej

Od połowy dekady dyskurs stawał się coraz bardziej ożywiony. Opracowywano liczne analizy, ekspertyzy i publikacje, których przedmiotem były różne warianty podziału terytorialnego kraju oraz ustroju planowanych jednostek administracyjnych. Jak wiadomo, kraje zachodnie praktykowały zróżnicowane rozwiązania,

sprawdzające się, nie bez problemów, w codziennym funkcjonowaniu społeczeństw. Wnioski płynące z doświadczeń zagranicznych oraz doświadczenia krajowe nie tworzyły dostatecznej bazy, by jednoznacznie wyrokować, który model ustrojowy będzie dla Polski właściwy. Wątpliwości co do zakresu przyszłych reform pogłębiało, jak się wówczas wydawało, realne zagrożenie wywołaniem chaosu w skali kraju, praktycznie we wszystkich wymiarach działań społeczno-gospodarczych. Brak było zarazem wiarygodnych szacunków co do kosztów samych reform, a następnie – funkcjonowania już zreformowanego państwa, nie wspominając o skali niezbędnych dla sfery publicznej zasobów finansowych. Stąd niektóre środowiska zachowywały ostrożność w planowaniu tak rozległych i głębokich reform do przeprowadzenia w jednym podejściu, w tym samym czasie. Czy była to zbyt ostrożność? Nie wiemy i nie sprawdzimy, jak potoczyłyby się losy Rzeczypospolitej, gdyby inna koncepcja została wprowadzona w życie. Mam wielką satysfakcję, że powiodły się w Polsce reformy samorządowe, że sprawdził się, obowiązujący do dzisiaj, podział terytorialny kraju oraz że reformy postrzegane są od wielu lat w Unii Europejskiej jako przykład niezaprzeczalnego sukcesu.

Trzy szczeble samorządu kluczowe dla przyszłości Polski

Wprowadzenie trzech kategorii podziału administracyjnego kraju, nie zostawiając z boku reformy samorządowej na poziomie gmin, miało kluczowe znaczenie dla rozwoju i kształtowania przyszłości Polski. Realizacja założenia o utworzeniu „dużych” województw, z władzą samorządową o silnym mandacie, dała regionom możliwości skutecznego zarządzania posiadanym potencjałem, partnerskiej współpracy międzynarodowej, pełnienia funkcji zarządczych w stosunku do regionalnych programów operacyjnych po wejściu Polski do UE, a także korzystania z innych instrumentów polityki unijnej. Utworzenie powiatów, jako poziomu pośredniego między gminami a województwami, oznaczało przede wszystkim dowartościowanie społeczności lokalnych, „bombardowanych” licznymi

reformami, zwiększającymi poziom niepewności co do ich dalszego funkcjonowania. Mieszkańcy gmin – należących do danego powiatu – zyskali ważny punkt odniesienia, biorąc pod uwagę pulę spraw koniecznych do załatwienia na poziomie lokalnym.

Polska potrzebuje powiatów i silnych regionów

W polskich reformach znalazły odzwierciedlenie zasady Europejskich Kart: Samorządu Lokalnego i Samorządu Regionalnego, ze szczególnym uwzględnieniem zasady subsydiarności, która odgrywa coraz większą rolę w relacjach między poszczególnymi poziomami samorządu terytorialnego. Podsumowując, oceniam jako ze wszech miar słuszne uzupełnienie pod koniec XX wieku struktury administracyjnej kraju o samorządy powiatowe i wojewódzkie. Właśnie wówczas rozpoczęły się na poziomie regionów i powiatów liczne procesy, które zadecydowały o ich obecnym kształcie. Władze regionalne zaczęły budować – rozwinięte w późniejszych latach – umiejętności efektywnego wykorzystywania posiadanego potencjału oraz realnego oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy swojego terytorium. Władze powiatowe uczyły się pokonywania różnorodnych problemów przy realizacji przydzielonych im zadań. Nabywały również umiejętności koordynacji stosownych spraw na terenie powiatu, co powinno stać się ważnym elementem ich funkcjonowania w przyszłości. W tamtym okresie bierze swój początek także proces budowania tożsamości regionalnej i powiatowej, tak ważny dla integracji społeczności wokół wspólnych celów.

Decentralizacja jako podstawowy cel reformy

Jednym z najważniejszych celów reform ustrojowych lat 90. XX wieku w Polsce była decentralizacja kompetencji, zadań, odpowiedzialności i finansów publicznych w ramach systemu zarządzania rozwojem kraju. Mechanizmy decentralizacji oraz stosowanie zasady pomocniczości mają priorytetowe znaczenie dla stabilnego i efektywnego funkcjonowania wspólnot lokalnych i regionalnych oraz struktur krajowych, a w konsekwencji – także unijnych. W związku z tym nie znajduje uzasadnienia ograniczanie możliwości działania samorządu terytorialnego i osłabianie jego pozycji. Coraz bardziej intensywne po 2015 roku działania, łamiące Konstytucję i prowadzące do (re-)centralizacji władzy publicznej, uważam za niedopuszczalne.

Naruszenie zasady subsydiarności

Alarmująca jest skala wprowadzanych zmian ustawowych, ograniczających kompetencje bądź odbierających zadania samorządom. W przypadku regionów jako przykłady niech posłużą: przejęcie przez ministra ochrony środowiska kontroli nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz zarządzania ich finansami; przejęcie przez Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie” zarządzania kluczowymi sprawami dla rolnictwa, połączone z likwidacją wojewódzkich zarządów melioracji i urzędów wodnych czy przejęcie przez ministra rolnictwa zadań związanych z modernizacją terenów wiejskich i rolnictwa, połączone z odebraniem samorządom wojewódzkim ośrodków doradztwa rolniczego. Największe zagrożenia związane są natomiast z sytuacją finansową samorządów. Przerzucą się na nie koszty tak ważnych usług publicznych, jak edukacja i opieka zdrowotna, nie zapewniając odpowiednich środków finansowych, co ewidentnie stanowi naruszenie zasady subsydiarności. Niestabilność systemu podatkowego i brak rekompensat prowadzą do zwiększania opłat lokalnych i wyprzedzały majątku. W strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego spada udział dochodów własnych i subwencji, rośnie zaś udział, pierwotnie najmniejszych, dotacji. Utrzymanie tych tendencji będzie zagrażać w dłuższym okresie stabilności finansów samorządowych.

Recentralizacja przynosi negatywne skutki

Kontynuacja działań (re-)centralizacyjnych, osłabiających szczególnie samorządy województw, będzie przynosić negatywne skutki także samorządom powiatowym i w mniejszym stopniu – jak można sądzić – samorządom gmin. Silne samorządy wojewódzkie to silne samorządy powiatowe, wpisujące się łącznie w sprawny system zarządzania państwem. Obecnie sytuacja dojrzała do tego, by powrócić do solidnych analiz dotyczących stanu funkcjonowania samorządów oraz ich relacji z władzą centralną. Analizy te powinny zaowocować wnioskami odnośnie warunków zatrzymania tendencji (re-)centralizacyjnych i powrotu do procesu dalszej decentralizacji, ze wskazaniem kolejnych zakresów kompetencji administracji rządowej – do przeniesienia na samorząd wraz z finansowaniem. Województwa, powiaty i gminy znajdują w tych analizach swoje miejsce. Jestem przekonany, że samorząd, również powiatowy, obroni się, ponieważ jest potrzebny mieszkańcom naszego kraju.

Rozmawiał: Wojciech Dąbrówka

Adam Struzik

Senator II, III i IV kadencji (1991–2001), Marszałek Senatu III kadencji (1993–1997), od 2001 roku Marszałek Województwa Mazowieckiego, od 2015 roku Wiceprezes Polskiego Stronnictwa Ludowego, najdłużej urzędujący marszałek województwa w Polsce.

2.11. Usamorządowiono wspólnoty powiatowe, które istniały od dawna – wspomnienia Rudolfa Borusiewicza, Przewodniczącego Zarządu Sądeckiej Miejskiej Strefy Usług Publicznych (pilotażowego powiatu)



Reaktywowanie powiatów oznaczało tak naprawdę przywrócenie znaczenia wspólnot powiatowych, które mają już ponad siedmiowiekową historię. Te wspólnoty się konsolidowały i zmieniały, bo taka jest dynamika. Podobnie jest w rodzinach, które zmieniają swoje struktury – poszerzają się, zewężają, dzielą, łączą. Oczywiście o reaktywowaniu powiatów mówimy zwykle w kontekście reformy Gierka, która zlikwidowała powiaty. Jednak tu znowu pojawia się pytanie, co oznaczają powiaty. Jeśli mamy na myśli

wspólnotę powiatową, to jest to powiat. Tak samo gdy mówimy o mieście, nie mamy przed oczami urzędu miasta, ale mieszkańców i określone terytorium. To ziemia. Powiatem nie jest więc starostwo, urząd taki lub inny. Powiat należy traktować jako wspólnotę powiatową. Co zatem miało miejsce 25 lat temu? Usamorządowiono wspólnoty powiatowe, czyli wprowadzono samorząd tych wspólnot. Nie trzeba było ich tworzyć, bo one przecież były. Trzeba je tylko było zidentyfikować. I tu zaczęły się schody. Stawiano pytanie, ile ma być tych powiatów: 100, 150, 200 czy 250. Tymczasem powiatów nie należało tworzyć, tylko – jak wspomniałem – je zidentyfikować poprzez określenie, kto z miastem jako centrum, stolicą powiatu się integruje i czuje związany albo, inaczej mówiąc, traktuje to miasto jako swoje. Dość powszechne było powiedzenie: „Jadę do miasta”. Nikt nie mówił, do jakiego miasta jedzie, bo wiedział, że jedzie do tego swojego miasta, a jeżeli jechał do innego, to wskazywał wprost kierunek podróży: „Jadę do Tarnowa, jadę do Olkusza, jadę do Nowego Dworu, jadę do Otwocka”. Gdy ktoś mówił, że jedzie do miasta, wszyscy wiedzieli, że chodzi o miasto, w którym jest jego liceum, szpital czy klub sportowy. To miasto było centrum dla danej okolicy. W tym mieście tworzone przez wieki instytucje, które były potrzebne lokalnym społecznościom, ale nie tylko gminnym czy miejskim, lecz właśnie powiatowym i z tego właśnie bierze się szpital powiatowy, liceum i wszystkie instytucje, które nie mogą być w gminie, bo nie jest możliwe zrobić w każdej gminie liceum czy szpitala.

Ewolucja powiatów

Kluczowe było zidentyfikowanie wspólnoty powiatowej i ustalenie, z kim jest zintegrowana. To wcale nie znaczyło, że musi mieć papiery, że powstała dawno, bo mogła powstać, a następnie ewoluować i stracić swoją funkcję. Działo się tak na skutek zmian historycznych i często wiązało się z przejściem usług ponadgminnych przez inny ośrodek. Mamy tu wspaniały przykład Polkowic. To miasto stało się autentycznie centrum dla okolicznych gmin, które były wcześniej skupione wokół Lubina albo Głogowa. Z czasem miasto Polkowice podjęło decyzję, że będzie świadczyć usługi dla innych gmin i poczyni starania na rzecz stworzenia wspólnoty powiatowej, zintegrowanej wokół Polkowic. Zakończyło się to sukcesem. Okazało się, że oferta Polkowic była atrakcyjniejsza. Było tak, ponieważ Lubin był zajęty myśleniem o metropolitalności, a Głogów ze swoimi problemami nie miał czasu zadbować o te gminy, o które zadbały Polkowice. To nowe centrum miało ku temu możliwości finansowe, stworzyło im urzędy i zespół szkół. Powstało też centrum świadczenia usług medycznych. Po 10 latach funkcjonowania byłem świadkiem ufundowania sztandaru i tego, że nikt nie chciał odchodzić od powiatu. Tak właśnie powstała nowa wspólnota powiatowa.

Wspólnota jest faktem

Wracając do wydarzeń sprzed 25 lat temu, trzeba podkreślić, że mieliśmy wtedy do czynienia z usamorzędowaniem wspólnot powiatowych, których wspomniany wcześniej Gierek nie zlikwidował, bo nie można było zlikwidować wspólnoty powiatowej. Ona jest faktem. Można ją jedynie pozbawić podmiotowości i taką próbę podjął Gierek w 1975 roku. Stworzył 49 województw. Wydawało mu się, że zlikwidował powiaty i pozbawił je podmiotowości, ale przecież wybory w Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) odbywały się w strukturach rejonowych! Wybierano sekretarza rejonu, struktury władzy PZPR, czyli co by nie powiedzieć: władze w rejonach. Oczywiście powiatów nie było, ale były rejon. Były też nawet rozgrywki piłkarskie na poziomie rejonów. Pamiętam, że jako uczeń liceum brałem udział w rozgrywkach rejonowych. Następnie powstał urząd rejonowy, czyli instytucja administracyjna dla rejonu itd.

Baza dla powiatów

Urzędy rejonowe stały się tak naprawdę bazą do utworzenia powiatów. Te urzędy rejonowe służyły przecież wspólnocie rejonowej, czyli tak naprawdę powiatowej. W praktyce oznaczało to przejście od modelu tzw. centralizmu demokratycznego, gdzie nie było

samorządów, do formuły samorządowej. W pierwszym etapie powstały samorządy gminne, w tym miejskie, a w drugim etapie usamorzędowano wspólnoty powiatowe. Na początku wymyślono, że powiatów ma być 150. Skupiono się przy tym na tworzeniu urzędu. Nie zauważono, że dokonuje się połączenia dwóch lub trzech wspólnot powiatowych albo części jednej wspólnoty powiatowej z częścią drugiej i częścią trzeciej, które nie były ze sobą związane. To było bez sensu. Mieliśmy do czynienia z taką filozofią łączenia powiatów, która zakładała, że małe powiaty trzeba łączyć, bo jest to uzasadnione ekonomicznie. Zapomniano o podstawowej kwestii. Powiat to wspólnota! Weźmy taki przykład: „Jest klatka schodowa i na klatce schodowej dla uproszczenia dwie rodziny. Czy nie lepiej zrobić z tego jedno gospodarstwo domowe? Oczywiście, że tak – jedna lodówka, a nie dwie, jedna kuchnia, a nie dwie”. Pytanie, co się tam będzie działo? Nie trzeba wielkiej wyobraźni... Powstanie administracyjnie narzucone gospodarstwo domowe. Ale wystarczy tylko, że młodzi poczują „chemię” i zawrą związek małżeński. Wtedy zrobią z tego jedno gospodarstwo, przeprowadzą remont i faktycznie powstanie jedno gospodarstwo domowe. Warunkiem jednak jest ta „chemia”. Bez niej nie powstanie wspólnota.

Tendencje recentralistyczne

Obecnie można odnieść wrażenie, że znów dąży się do centralnego zarządzania. Kiedyś nazywało się to centralizmem demokratycznym, a dziś – jednolitą administracją państwową. Zapomina się jednak, że ta filozofia została obnażona. Miało to miejsce np. w Stanach Zjednoczonych, które mierzyły się z huraganem Catherine. Okazało się tam, że centralne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych całkowicie się nie sprawdziło. Podejmowane z poziomu centrali decyzje były nietrafione. Gdyby zostały podjęte na dole, nie byłoby tylu ofiar i strat. To była gorzka lekcja, po której wrócono do decentralizacji i przekazywania kompetencji.

Właściwość administracji

Pojawiająca się dyskusja na temat większej skuteczności administracji samorządowej nad rządową lub odwrotnie nie jest aż tak ważna, jak to, która forma jest po prostu właściwa. I tak w przypadku wychowania dzieci wszyscy już wiedzą, że właściwi są rodzice. Nie znaczy to jednak, że w pojedynczych przypadkach lepiej to zadanie zrealizuje państwo. Z tego też powodu w grę wchodzi niekiedy rodzicielstwo zastępcze. Podobnie jest z samorządem, który jest po prostu właściwy w określonych obszarach. Gdy nie bierze się pod uwagę właściwości, może dochodzić do tragedii, tak jak to miało miejsce, gdy wychowywanie dzieci zabierano

rodzicom, by przekazać to zadanie państwu. Można to odnieść też do przekazywania kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego przez władzę centralną, która nie tylko nie chciała tego robić, ale też nie robiła, a częściowo nawet odebrała raz przekazane już kompetencje. Gdy przyszła pryszczycza, powiatom odebrano weterynarię. Gdy nastąpiło SLD, odebrano policję. Potem przychodziły inne problemy, a wraz z nimi dalsze odbieranie kompetencji. W efekcie założenia reformy zespolonej administracji powiatowej nigdy nie zostały zrealizowane.

Nieco historii

Samorząd został wprowadzany wtedy, kiedy było źle. Wychodziliśmy od zera. Ponad 105 lat temu Marszałek Józef Piłsudski odtworzył państwo polskie. Miał ogromną siłę sprawczą i podjął decyzję o powołaniu samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. I przekazał im zadania – najpierw z zakresu administracji, potem – z zakresu kultury i wreszcie z zakresu gospodarki. To społeczności lokalne odbudowały państwo polskie. Przez 123 lata nie było polskiej państwowości. Nie było premiera, nie było wicepremierów, nie było żadnego ministra, nie było rządu. Mimo to naród przetrwał. Mieliśmy ten sam język, wspólne dziedzictwo i filozofię. Nie było państwowości, ale wspólnoty powiatowe żyły w trzech zaborach. Życie się toczyło. Ludzie budowali drogi i piekli chleb. Gdy spalił się ratusz w Nowym Sączu, sądeczanie wzięły kredyt z Wiednia. Sądeczanie powołali Towarzystwo Sokół. Założyli klub sportowy Sandecja jeszcze za zaboru austriackiego, 8 lat przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości. Następnie dzięki przekazaniu kompetencji przez Marszałka Piłsudskiego przyczynili do odbudowy Polski. To pokazuje siłę lokalnych wspólnot. Potem nastąpił 1920 rok. Mieliśmy już odtworzone wojsko, które pokonało Armię Czerwoną. A potem nastąpił centralizm demokratyczny, jednolita administracja państwowa. W 1926 roku 40 proc. składu samorządu miejskiego to byli komisarze. Nieważne, pod jakim odbyło się to pretekstem. Istotne jest to, że już nie było samorządu. Wiemy, jak skończył się 1939 rok. Mówiono, że jesteśmy uzbrojeni po zęby, ale zapomniano o fundamentach ustroju – o samorządach, kreowano nieuczciwy obraz państwa. Po II wojnie światowej mieliśmy PRL z tzw. centralizmem demokratycznym. A teraz znów idziemy w stronę jednolitej administracji państwowej.

Siła wspólnot powiatowych

O sile wspólnot powiatowych przekonał się, gdy planowano utworzyć 150 powiatów. Rzeczpospolita powiatowa wtedy ruszyła i zaczęła walczyć o powiaty.

Walka nie zakończyła się nawet, kiedy wymyślono, że będzie 270 powiatów. Nawet 307 powiatów okazało się za mało i w sprawie kolejnych toczyła się dogrywka, w wyniku której na mapie powiatowej znalazło się jeszcze siedem.

Powiat to wspólnota

Pojawiające się czasem dyskusje na temat potrzeby istnienia powiatów są w gruncie rzeczy bez sensu, bo powiat to nic innego jak wspólnota. Jeśli przez powiat rozumieć urząd, to można by dyskutować. Powiat to sądeczanie, limanowianie etc. Czy można więc pytać o to, czy są oni potrzebni albo niepotrzebni? Jeśli ktoś powie, że nie ma czegoś takiego, niech odpowie na kilka pytań. Kto zbudował liceum? Dzięki komu powstała szkoła rolnicza nawet w czasach PRL? Kto założył klub sportowy albo koło łowieckie? To społeczności lokalne. Mamy dzieła parafialne, dzieła sołeckie, dzielnicowe, gminne i wreszcie ponadgminne, czyli wspólnot powiatowych. Integracja zadań lokalnych ponadgminnych przez wieki następowała w skali powiatu, w skali wspólnoty powiatowej. Pieniądze mają być przypisane do tych wspólnot i one mają decydować, jak to organizować, a nie do centrali, która organizuje życie wspólnoty gminy, wspólnoty powiatowej, wspólnoty regionalnej. Bo to jest tylko teoretycznie rozwiązanie dobre, a w praktyce nie działa. Tak samo jak rodzice są prawidłowymi instytucjami do wychowania dziecka, ale nie dobrymi, nie najlepszymi, tylko prawidłowymi. Tak samo decydować o sprawach danej wspólnoty ma decydować dana wspólnota. I to jest prawidłowe.

Nie urząd, lecz wspólnota

Pomyślność wspólnoty powiatowej w dużym stopniu zależy od stabilnych finansów. W rozmowach ze Szwajcarami usłyszeliśmy, że finanse publiczne powinny iść najpierw do samorządów, a dopiero później z budżetów samorządów do budżetu centralnego. Wówczas faktycznie ustrój jest samorządowy, czyli daleko nam do tego. Kolejną kwestią, która jest istotna dla wspólnot powiatowych, jest wywiązywanie się rządu ze zobowiązań. Ten temat często wraca pod obrady Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Żeby wspólnoty samorządowe mogły się rozwijać, należy zmienić system finansowania. Na przestrzeni lat Związek Powiatów Polskich zabiegał o zapewnienie właściwego finansowania samorządów powiatów i raczej po 25 latach będzie tak dalej.

Rozmawiał: Wojciech Dąbrówka

Rudolf Borusiewicz

Absolwent cybernetyki i informatyki AE w Krakowie, trener II klasy państwowej AWF w Gdańsku, propagator idei samorządu terytorialnego oraz dążenia do społeczno-gospodarczego rozwoju polskich powiatów. Długoletni Dyrektor Biura Związku Powiatów Polskich, Przewodniczący Rady Narodowego Funduszu Zdrowia, uczestnik prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W przeszłości Przewodniczący Zarządu Sądeckiej Miejskiej Strefy Usług Publicznych (pilotażowego powiatu), Wiceprezydent Nowego Sącza.

Siła każdej jednostki samorządu terytorialnego tkwi w potencjale liderów samorządowych stojących na czele każdego z tych podmiotów.

Chcąc zachować w trwałej pamięci osoby, które przez ostatnie 25 lat były aktywnymi liderami samorządów

powiatowych poniżej zamieszczono tabelę prezentującą wszystkich starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, którzy przez wszystkie sześć kadencji pełnili swoje funkcje.

3.1. Województwo dolnośląskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Bolesławicki	Piotr Roman	Krzysztof Grzegorz Konopka	Cezary Adam Przybylski	Dariusz Jerzy Kwaśniewski	Karol Stasik	Tomasz Gabrysiak
Dzierżoniowski	Piotr Wiśniowski	Zbigniew Rak Zbigniew Skowroński	Janusz Guzdek	Janusz Guzdek	Janusz Guzdek	Grzegorz Józef Kosowski
Głogowski	Andrzej Wojciech Koliński Krzysztof Rusiecki	Elżbieta Urbanowicz-Przysiężna	Anna Brok	Rafael Rokaszewicz	Jarosław Ryszard Dudkowiak	Jarosław Ryszard Dudkowiak
Górowski	Leszek Darlak Jerzy Maćkowski Tadeusz Wrotkowski Sławomir Rutecki	Sławomir Rutecki	Beata Pona Jan Kalinowski	Piotr Wołowicz	Piotr Wołowicz	Piotr Wołowicz Kazimierz Bogucki Anna Kolibek Urszula Szmydyńska
Jaworski	Jan Jarośniński	Jan Jarośniński	Stanisław Laskowski	Stanisław Laskowski	Stanisław Laskowski	Aneta Kucharzyk
Kamiennogórski	Marian Kachniarz	Marian Kachniarz	Leszek Jaśnikowski	Leszek Jaśnikowski Ewa Kocemba	Jarosław Gęborys	Jarosław Gęborys
Karkonoski	Ryszard Broł	Jacek Tadeusz Włodyga	Jacek Tadeusz Włodyga	Jacek Tadeusz Włodyga	Anna Ewa Koniecznyńska	Krzysztof Andrzej Wiśniewski
Kłodzki	Dariusz Mikosa	Adam Łącki	Monika Wielichowska Krzysztof Baldy	Maciej Awizeń	Maciej Awizeń	Maciej Awizeń



Rafał Rudka
Joanna Gryboś-Chechelska

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Legnicki	Mieczysław Kasprzak	Mieczysław Kasprzak	Jarosław Humenny	Jarosław Humenny	Janina Mazur	Adam Babuška
Lubański	Walery Czarnecki	Lucjan Żelabowski	Walery Czarnecki	Walery Czarnecki	Walery Czarnecki	Walery Czarnecki
Lubiński	Józef Bober	Marcin Tomasz Sutkowski Piotr Jan Anacki	Małgorzata Maria Drygas-Majka	Tadeusz Zbigniew Kielan Adam Stanisław Myrda	Adam Stanisław Myrda	Adam Stanisław Myrda Paweł Kleszcz
Lwówecki	Bogusław Szeffs	Henryk Kulesza	Artur Zych	Józef Stanisław Mrówka	Marcin Fluder	Daniel Koko
Milicki	Jan Kwiecień	Aleksander Magusiak	Piotr Lech	Piotr Lech	Jan Stefan Krzysztofik Krzysztof Osmelak	Grzegorz Duda Sławomir Strzelecki
Oleśnicki	Henryk Bajcar Zbigniew Potyrała	Zbigniew Potyrała	Zbigniew Potyrała	Zbigniew Potyrała	Wojciech Kociński	Jan Dżugaj Sławomir Piotr Kapica
Oławski	Stanisław Kałuża	Maria Bożena Polakowska	Marek Szponar	Zdzisław Brezdeń	Zdzisław Brezdeń	Zdzisław Brezdeń
Polkowicki	Marek Andrzej Tramś	Marek Andrzej Tramś	Marek Andrzej Tramś	Marek Andrzej Tramś	Marek Andrzej Tramś	Kamil Piotr Ciupak
Strzeliński	Zbigniew Jan Woroniecki	Aleksander Bek	Norbert Raba Artur Gulczyński Jerzy Krochmalny	Jerzy Krochmalny Norbert Raba	Marek Warcholiński	Marek Czerwiński Anna Horodyska
Średzki	Ferdynand Grabowiecki Czesław Osiecki	Stanisław Wicha	Sebastian Robert Burdzy	Sebastian Robert Burdzy	Sebastian Robert Burdzy	Krzysztof Szałankiewicz
Świdnicki	Wojciech Murdzek	Jacek Wajs	Zygmunt Worsa	Zygmunt Worsa	Piotr Fedorowicz	Piotr Fedorowicz
Trzebnicki	Marek Justyn Koliński	Marek Justyn Koliński	Robert Paweł Adach	Robert Paweł Adach	Waldemar Wysocki	Małgorzata Danuta Matusiak
Wałbrzyski	Leszek Orpel	Stanisław Michalik Longin Jan Rosiak Marek Śpiewak Bogusław Michał Dyszkiewicz	Augustyn Skrętkowicz	Robert Ławski Józef Piksa	Jacek Henryk Cichura	Krzysztof Henryk Kwiatkowski

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Wołowski	Jacek Bogusław Włosek Jerzy Więclawski	Jerzy Więclawski	Maciej Nejman	Marek Jan Gajos	Maciej Nejman	Janusz Tadeusz Dziarski
Wrocławski	Andrzej Marian Wąsik	Andrzej Marian Wąsik	Andrzej Marian Wąsik	Andrzej Szawan Roman Potocki	Roman Potocki	Roman Potocki
Ząbkowicki	Tadeusz Bielecki	Zygmunt Kazimierzczak	Ryszard Nowak	Roman Fester	Roman Fester	Roman Fester
Zgorzelecki	Szymon Pacyniak	Andrzej Tyc	Piotr Krzysztof Woroniak Mariusz Włodzimierz Tureniec	Artur Bieliński	Artur Bieliński Urszula Ciupak	Artur Bieliński
Złotoryjski	Ryszard Wincenty Raszkiewicz	Ryszard Wincenty Raszkiewicz	Ryszard Wincenty Raszkiewicz	Józef Roman Sudół Ryszard Wincenty Raszkiewicz	Ryszard Wincenty Raszkiewicz	Wiesław Świerczyński

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Jelenia Góra	Józef Kusiak	Józef Kusiak	Marek Obrębalski	Marcin Zawila	Marcin Zawila	Jerzy Łuźniak
Legnica	Ryszard Kurek	Tadeusz Krzakowski	Tadeusz Krzakowski	Tadeusz Krzakowski	Tadeusz Krzakowski	Tadeusz Krzakowski
Wrocław	Bogdan Zdrojewski Stanisław Huskowski	Rafał Dutkiewicz	Rafał Dutkiewicz	Rafał Dutkiewicz	Rafał Dutkiewicz	Jacek Zbigniew Sutryk
Wałbrzych	Lech Bukowiec Stanisław Kuźniar	Piotr Kruczkowski	Piotr Kruczkowski	Piotr Kruczkowski Roman Szelemej	Roman Szelemej	Roman Szelemej

3.2. Województwo kujawsko-pomorskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Aleksandrowski	Zbigniew Żbikowski	Zbigniew Żbikowski	Zbigniew Żbikowski	Wioletta Wiśniewska	Dariusz Wochna	Lidia Urszula Tokarska
Brodnicki	Leonard Kowalski	Waldemar Gęsicki	Waldemar Gęsicki	Piotr Bogusław Boiński	Piotr Bogusław Boiński	Piotr Bogusław Boiński
Bydgoski	Jan Ryszard Graczkowski	Jan Ryszard Graczkowski	Kazimierz Krasowski	Wojciech Porzych	Wojciech Porzych	Wojciech Porzych
Chełmiński	Zbigniew Rafał Bukowski Janusz Wojtaszewski	Wojciech Bińczyk	Zdzisław Gamański	Wojciech Bińczyk	Zdzisław Gamański	Zdzisław Gamański
Golubsko-Dobrzyński	Ryszard Szymczak	Henryka Zawadzka	Wojciech Andrzej Kwiatkowski	Wojciech Andrzej Kwiatkowski	Andrzej Okrucieński	Franciszek Gutowski
Grudziądzki	Zdzisław Żuchowski	Halina Kowalkowska Wiesław Drożdża	Marek Szczepanowski	Marek Szczepanowski	Edmund Korgol	Adam Andrzej Olejnik
Inowrocławski	Leonard Maciejewski	Leonard Maciejewski	Tadeusz Jan Majewski	Tadeusz Jan Majewski	Tadeusz Jan Majewski	Wiesława Maria Pawłowska
Lipnowski	Wojciech Obernikowicz Kazimierz Tułodziecki Marek Stefański	Przemysław Mieczysław Gęsicki	Krzysztof Baranowski	Krzysztof Baranowski	Krzysztof Baranowski	Krzysztof Baranowski
Mogileński	Tadeusz Juliusz Szymański	Tomasz Barczak	Tomasz Barczak	Tomasz Barczak	Tomasz Barczak	Bartosz Nowacki Tomasz Krzesiński
Nakielski	Lechosław Draeger Piotr Andrzej Hemmerling	Piotr Andrzej Hemmerling	Andrzej Kindermann Tomasz Miłowski	Tadeusz Sobol	Tomasz Miłowski	Tadeusz Sobol
Radziejowski	Roman Tadeusz Szerbiak	Lucjan Zdzisław Walczak	Marian Jan Zieliński	Marian Jan Zieliński Henryk Gapiński	Jarosław Józef Kołtuniak	Jarosław Józef Kołtuniak
Rypiński	Benedykt Kozłowski	Adam Łapkiewicz	Marek Stanisław Tyburski	Marek Stanisław Tyburski	Zbigniew Zgórzyński	Jarosław Sochacki

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Sępoleński	Henryk Pawlina	Stanisław Drozdowski	Stanisław Drozdowski Henryk Pawlina	Tomasz Cyganek Jarosław Tadych	Jarosław Tadych	Jarosław Tadych
Świecki	Marzena Kempieńska	Marzena Kempieńska	Marzena Kempieńska	Marzena Kempieńska	Franciszek Koszowski	Barbara Studzińska
Toruński	Eugeniusz Lewandowski	Eugeniusz Lewandowski	Mirosław Roman Graczyk	Mirosław Roman Graczyk	Mirosław Roman Graczyk	Marek Karol Olszewski
Tucholski	Andrzej Stanisław Wegner	Andrzej Stanisław Wegner	Piotr Marek Mówiński	Dorota Gromowska	Michał Mróz	Michał Mróz
Wąbrzeski	Krzysztof Marian Maćkiewicz	Krzysztof Marian Maćkiewicz	Krzysztof Marian Maćkiewicz	Krzysztof Marian Maćkiewicz	Krzysztof Marian Maćkiewicz	Krzysztof Marian Maćkiewicz
Włocławski	Maria Ciesielska Stefan Czajkowski	Piotr Paweł Stanny	Jan Ambrożewicz	Kazimierz Kaca	Kazimierz Kaca	Roman Gołębiwski
Żniński	Bolesław Cieniawa Zbigniew Jaszczuk	Zbigniew Jaszczuk	Zbigniew Jaszczuk	Zbigniew Jaszczuk	Zbigniew Jaszczuk	Zbigniew Jaszczuk

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Bydgoszcz	Roman Jasiakiewicz	Konstanty Dombrowicz	Konstanty Dombrowicz	Rafał Bruski	Rafał Bruski	Rafał Bruski
Grudziądz	Bożesław Tafelski	Andrzej Wiśniewski	Robert Malinowski	Robert Malinowski	Robert Malinowski	Maciej Glamowski
Toruń	Wojciech Grochowski	Michał Zaleski	Michał Zaleski	Michał Zaleski	Michał Zaleski	Michał Zaleski
Włocławek	Stanisław Wawrzonkoski	Władysław Skrzypek	Andrzej Pałucki	Andrzej Pałucki	Marek Wojtkowski	Marek Wojtkowski

3.3. Województwo lubelskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Bialski	Tadeusz Łazowski Bogusław Józef Żądło	Tadeusz Łazowski	Tadeusz Łazowski	Tadeusz Łazowski	Tadeusz Łazowski Mariusz Filipiuk	Mariusz Filipiuk
Biłgorajski	Czesław Małyszek	Stanisław Schodziński	Marek Juliusz Onyszkiewicz	Marian Tokarski	Marian Tokarski Kazimierz Paterak	Andrzej Szarlip
Chełmski	Adam Bronisław Rychliczek Kazimierz Stocki	Kazimierz Stocki	Kazimierz Stocki	Paweł Marek Ciechan	Piotr Deniszczuk	Piotr Deniszczuk
Hrubieszowski	Zdzisław Kosakowski	Marian Grabik Józef Kuropatwa	Józef Kuropatwa	Józef Kuropatwa	Józef Kuropatwa	Maryla Symczuk Aneta Karpiuk
Janowski	Tadeusz Flis Ryszard Karwatowski	Bolesław Gzik	Zenon Sydor	Jerzy Bielecki	Jerzy Bielecki Grzegorz Marek Pырzyna	Artur Grzegorz Pizoń
Krasnostawski	Piotr Waldemar Jelonek	Janusz Krzysztof Szpak	Janusz Krzysztof Szpak	Janusz Krzysztof Szpak	Janusz Krzysztof Szpak	Andrzej Leńczuk
Kraśnicki	Tadeusz Andrzej Wojtak	Jarosław Piotr Stawiarski	Tadeusz Andrzej Wojtak	Tadeusz Andrzej Wojtak Andrzej Maj	Andrzej Maj	Krzysztof Staruch Andrzej Marcin Rolla
Lubartowski	Marian Roman Starownik	Marian Roman Starownik	Marian Roman Starownik Fryderyk Puła	Fryderyk Puła	Fryderyk Puła	Ewa Zybała Tomasz Marzęda
Lubelski	Jan Łopata Paweł Pikula	Paweł Pikula	Paweł Pikula	Paweł Pikula	Paweł Pikula	Zdzisław Antoń
Łęczyński	Henryk Gański	Piotr Michał Winiarski	Adam Niwiński	Adam Niwiński	Roman Władysław Cholewa	Krzysztof Jan Niewiadomski
Lukowski	Jan Szczygielski	Janusz Tadeusz Kozioł	Janusz Tadeusz Kozioł Longin Paweł Kajka	Janusz Tadeusz Kozioł	Janusz Tadeusz Kozioł	Dariusz Jan Szustek
Opolski	Zenon Jerzy Rodzik	Zenon Jerzy Rodzik	Zenon Jerzy Rodzik	Zenon Jerzy Rodzik	Zenon Jerzy Rodzik	Dariusz Marek Piotrowski
Parczewski	Adam Czarnacki	Adam Czarnacki Waldemar Marian Wezgraj	Waldemar Marian Wezgraj	Waldemar Marian Wezgraj	Jerzy Maśluch	Jerzy Maśluch Janusz Hordejuk

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Puławski	Henryk Wieczorek	Marian Jan Żaba	Sławomir Adam Kamiński	Witold Zygmunt Popiołek	Witold Zygmunt Popiołek	Danuta Zofia Smaga
Radzyński	Jerzy Kułak	Jerzy Kułak	Jerzy Kułak Lucjan Kotwica	Lucjan Kotwica	Lucjan Kotwica	Szczepan Niebrzegowski
Rycki	Tadeusz Prządka	Stanisław Jagiełło Leszek Piotr Filipek	Leszek Piotr Filipek	Stanisław Jagiełło	Stanisław Jagiełło	Dariusz Paweł Szczygielski
Świdnicki	Wiesław Jaworski Ignacy Jędryczek	Mirosław Król	Mirosław Król	Mirosław Król	Dariusz Kołodziejczyk	Lukasz Piotr Reszka
Tomaszowski	Edward Żuk	Edward Żuk	Jan Franciszek Kowalczyk	Jan Franciszek Kowalczyk	Jan Franciszek Kowalczyk	Henryk Bogdan Karwan
Włodawski	Marek Pawłowski	Edward Łągwa	Janusz Kłoc	Wiesław Holaczuk	Andrzej Romańczuk	Andrzej Romańczuk
Zamojski	Henryk Stanisław Matej	Henryk Stanisław Matej	Henryk Stanisław Matej	Henryk Stanisław Matej	Henryk Stanisław Matej	Stanisław Sławomir Grzeško

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Biała Podlaska	Andrzej Czapski	Andrzej Czapski	Andrzej Czapski	Andrzej Czapski	Dariusz Stefaniuk	Michał Litwiniuk
Chełm	Henryk Dżaman	Krzysztof Grabczuk	Agata Fisz	Agata Fisz	Agata Fisz	Jakub Banaszek
Lublin	Andrzej Pruszkowski	Andrzej Pruszkowski	Adam Wasilewski	Krzysztof Żuk	Krzysztof Żuk	Krzysztof Żuk
Zamość	Marek Grzelaczyk	Marcin Zamoyski	Marcin Zamoyski	Marcin Zamoyski	Andrzej Wnuk	Andrzej Wnuk

3.4. Województwo lubuskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Gorzowski	Marian Firszt	Józef Żarski	Józef Kruczkowski	Józef Kruczkowski	Małgorzata Domagała	Magdalena Pędziwiatr
Krośnieński	Wiesław Mackowicz	Wiesław Mackowicz	Jacek Hoffmann	Jacek Hoffmann Robert Pawłowski	Mirosław Głaz	Grzegorz Garczyński
Międzyrzecki	Kazimierz Puchan	Kazimierz Puchan	Grzegorz Gabryelski	Grzegorz Gabryelski	Grzegorz Gabryelski	Agnieszka Olender
Nowosolski	Andrzej Gabryszewski	Andrzej Gabryszewski	Małgorzata Lachowicz-Murawska	Józef Suszyński	Waldemar Wrześniak	Iwona Brzozowska
Ślubicki	Edward Chiliński	Edward Chiliński	Aleksander Kozłowski Marcin Jabłoński Andrzej Bycka	Andrzej Bycka	Piotr Luczyński Marcin Jabłoński	Leszek Bajon
Strzelecko-Drezdenecki	Czesław Jankowski Lech Cabel	Wiesław Makowski Tadeusz Feder	Edward Tyranowicz	Andrzej Bajko	Edward Tyranowicz	Bogusław Kierus
Sulęciński	Bożena Sławiak	Adam Basiński	Stanisław Kubiak	Stanisław Kubiak Dariusz Ejchart	Patryk Lewicki Adam Basiński	Tomasz Jaskuła
Świebodziński	Grzegorz Tomys	Ryszard Szafiński	Zbigniew Szumski	Zbigniew Szumski	Zbigniew Szumski	Zbigniew Szumski
Wschowski	-	Marek Kozaczek	Marek Kozaczek	Marek Kozaczek Marek Boryczka	Marek Boryczka	Andrzej Bielawski
Zielonogórski	Krzysztof Romankiewicz	Krzysztof Romankiewicz	Edwin Łazicki	Ireneusz Plechan	Dariusz Wróblewski	Krzysztof Romankiewicz
Żagański	Janusz Bujak	Zenon Rzycki	Jerzy Bielawski Krzysztof Jarosz	Marek Ślusarski Anna Michalczyk	Henryk Janowicz	Henryk Janowicz
Żarski	Marek Cieślak	Edward Skobelski	Marek Cieślak	Marek Cieślak	Janusz Dudójć	Józef Radzion

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Gorzów Wielkopolski	Tadeusz Jędrzejczak	Tadeusz Jędrzejczak	Tadeusz Jędrzejczak	Tadeusz Jędrzejczak	Jacek Piotr Wójcicki	Jacek Piotr Wójcicki
Zielona Góra	Zygmunt Listowski	Bożena Ronowicz	Janusz Kubicki	Janusz Kubicki	Janusz Kubicki	Janusz Kubicki

3.5. Województwo łódzkie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Bełchatowski	Mariusz Kaczmarek	Jacek Zatorski	Jarosław Brózda	Szczepan Chrzęst	Waldemar Wyczachowski	Dorota Pędziwiatr
Brzeziński	-	Edmund Kotecki	Edmund Kotecki	Edmund Kotecki	Edmund Kotecki	Renata Kobiera
Kutnowski	Wiesław Garstka	Grzegorz Wojtasiak Andrzej Dąbrowicz	Konrad Kłopotowski Dorota Dąbrowska	Mirosława Gal-Grabowska	Krzysztof Mariusz Debich	Daniel Kowalik
Łaski	Mirosław Szafrąński	Mirosław Szafrąński	Cezary Gabryjczyk	Cezary Gabryjczyk	Cezary Gabryjczyk Teresa Wesołowska	Piotr Wołosz
Łęczycki	Wojciech Zdziarski	Zbigniew Wojtera	Wojciech Zdziarski	Wojciech Zdziarski	Wojciech Zdziarski	Janusz Mielczarek
Łowicki	Cezary Dzierżek	Cezary Dzierżek	Janusz Michalak	Janusz Michalak Krzysztof Figat	Krzysztof Figat	Marcin Kosiorek
Łódzki Wschodni	Mirosław Jan Owczarek	Andrzej Opala	Piotr Busiakiewicz	Piotr Busiakiewicz	Andrzej Opala	Andrzej Opala

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Opoczyński	Stanisław Oleksik	Tadeusz Głogowski Andrzej Nasulewicz	Józef Róg	Jan Wieruszewski Marek Leon Ksyta	Józef Róg	Marcin Baranowski
Pabianicki	Jacek Gryzel Grzegorz Janczak	Grzegorz Janczak	Krzysztof Habura	Krzysztof Habura	Krzysztof Habura	Krzysztof Habura
Pajęczański	Eugeniusz Kubera	Stanisław Danielewski	Beata Mateusiak-Pielucha	Jan Ryś	Jan Ryś	Zbigniew Gajęcki
Piotrkowski	Stanisław Cubała	Stanisław Cubała	Stanisław Cubała	Stanisław Cubała	Stanisław Cubała	Piotr Wojtysiak
Poddębicki	Alfred Szałyga	Ryszard Rytter	Piotr Polak Stanisław Olas	Ryszard Rytter	Ryszard Rytter	Małgorzata Komajda
Radomszczański	Zdzisław Dawid	Michał Deszcz	Mieczysław Zyskowski Jerzy Kaczmarek	Robert Zakrzewski	Andrzej Plutecki	Beata Pokora
Rawski	Józef Matysiak	Józef Matysiak	Józef Matysiak	Józef Matysiak	Józef Matysiak	Józef Matysiak
Sieradzki	Kazimierz Kościelny	Kazimierz Kościelny	Dariusz Olejnik	Dariusz Olejnik	Dariusz Olejnik Mariusz Bądzior	Mariusz Bądzior
Skierniewicki	Jerzy Stankiewicz	Jerzy Stankiewicz Marian Stasik	Józef Dzierżbiński	Mirosław Belina	Mirosław Belina	Mirosław Belina
Tomaszowski	Stefan Golaszewski Jerzy Kowalczyk	Andrzej Barański	Piotr Kagankiewicz	Piotr Kagankiewicz	Mirosław Kukliński	Mariusz Tomasz Węgrzynowski
Wieluński	Mieczysław Łuczak	Mieczysław Łuczak Andrzej Stępień	Andrzej Stępień	Andrzej Stępień	Andrzej Stępień	Marek Kieler
Wieruszowski	Józef Wróbel	Andrzej Szymanek	Andrzej Szymanek	Andrzej Szymanek	Andrzej Szymanek	Andrzej Szymanek Stefan Pietras
Zduńskowolski	Janusz Parada	Kazimierz Kaczmarek	Wojciech Rychlik	Wojciech Rychlik	Wojciech Rychlik	Hanna Iwaniuk
Zgierski	Józef Dziemdziała Grzegorz Leśniewicz	Lesław Jarzębowski Grzegorz Leśniewicz	Jacek Socha	Krzysztof Kozanecki	Bogdan Jarota	Bogdan Jarota

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Łódź	Tadeusz Matusiak Krzysztof Panas Krzysztof Jagiełło	Jerzy Kropiwnicki	Jerzy Kropiwnicki Tomasz Sadyziński (Komisarz Rządowy)	Hanna Zdanowska	Hanna Zdanowska	Hanna Zdanowska
Piotrków Trybunalski	Andrzej Pol	Waldemar Matuszewicz	Krzysztof Chojniak	Krzysztof Chojniak	Krzysztof Chojniak	Krzysztof Chojniak
Skierniewice	Jan Bogdan Darnowski Ryszard Bogusz	Ryszard Bogusz	Leszek Trębski	Leszek Trębski	Krzysztof Jażdżyk	Krzysztof Jażdżyk

3.6. Województwo małopolskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Bocheński	Ludwik Węgrzyn	Ludwik Węgrzyn	Jacek Pająk	Jacek Pająk	Ludwik Węgrzyn	Adam Korta
Brzeski	Grzegorz Wawryka	Grzegorz Wawryka	Ryszard Ożóg	Andrzej Potępa	Andrzej Potępa	Andrzej Potępa
Chrzanowski	Andrzej Saługa Ryszard Kosowski	Wiktor Cypsa Kazimierz Boroń	Janusz Szczęśniak	Adam Potocki	Janusz Szczęśniak	Andrzej Uryga
Dąbrowski	Kazimierz Tęczar	Krzysztof Kaczmarek	Wiesław Krajewski	Tadeusz Kwiatkowski	Tadeusz Kwiatkowski	Lesław Wieczorek
Gorlicki	Andrzej Welc	Witold Kochan Miroslaw Wędrychowicz	Miroslaw Wędrychowicz	Miroslaw Wędrychowicz	Karol Górski	Maria Gubała
Krakowski	Renata Godyń-Swędzioł	Jacek Krupa Elżbieta Burtan	Józef Krzyworzeka	Józef Krzyworzeka	Józef Krzyworzeka Wojciech Pałka	Wojciech Pałka

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Limanowski	Władysław Bieda	Roman Duchnik	Jan Puchała	Jan Puchała	Jan Puchała	Mieczysław Uryga
Miechowski	Zygmunt Szopa	Mieczysław Bertek	Mieczysław Bertek	Marian Gamrat	Marian Gamrat	Jacek Kobyłka
Myślenicki	Ignacy Paniak	Adam Gumularz	Stanisław Chorobik Józef Tomal	Józef Tomal	Józef Tomal	Józef Tomal
Nowosądecki	Jan Golonka	Jan Golonka	Jan Golonka	Jan Golonka	Marek Pławiak	Marek Kwiatkowski
Nowotarski	Jan Lasyk	Jan Hamerski	Krzysztof Faber	Krzysztof Faber	Krzysztof Faber	Krzysztof Faber
Olkuski	Janusz Lucjan Bargieł Marek Trzcionkowski	Leszek Konarski	Leszek Konarski	Jerzy Kwaśniewski Barbara Rzońca	Barbara Rzońca Paweł Piasny	Paweł Piasny Bogumił Sobczyk
Oświęcimski	Adam Bilski	Józef Kała	Józef Kała	Józef Krawczyk	Zbigniew Starzec	Marcin Niedziela Andrzej Skrzypiński
Proszowicki	Krzysztof Wilk Alfred Maracha	Bogusław Nowak	Zbigniew Wójcik	Zbigniew Wójcik	Grzegorz Pióro	Grzegorz Pióro Krystian Hytroś
Suski	Andrzej Pająk	Andrzej Pająk	Andrzej Pająk	Andrzej Pająk Tadeusz Gancarz	Józef Bałos	Józef Bałos
Tarnowski	Michał Wojtkiewicz	Michał Wojtkiewicz Zbigniew Karciński	Mieczysław Kras	Mieczysław Kras Roman Łucarz	Roman Łucarz	Roman Łucarz
Tatrzański	Andrzej Gąsienica Makowski	Andrzej Gąsienica Makowski	Andrzej Gąsienica Makowski	Andrzej Gąsienica Makowski	Piotr Bąk	Piotr Bąk
Wadowicki	Józef Kozioł	Józef Kozioł	Teresa Kramarczyk	Jacek Jończyk	Bartosz Kaliński	Eugeniusz Kurdas
Wielicki	Adam Kociołek	Adam Kociołek	Jacek Juskiewicz	Jacek Juskiewicz	Jacek Juskiewicz	Adam Kociołek

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Kraków	Andrzej Gołaś	Jacek Majchrowski	Jacek Majchrowski	Jacek Majchrowski	Jacek Majchrowski	Jacek Majchrowski
Nowy Sącz	Andrzej Czerwiński Ludomir Krawiński	Józef Antoni Wiktor	Ryszard Nowak	Ryszard Nowak	Ryszard Nowak	Ludomir Handzel
Tarnów	Józef Rojek	Mieczysław Bień	Ryszard Ścigała	Ryszard Ścigała	Roman Ciepiela	Roman Ciepiela

3.7. Województwo mazowieckie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Białobrzeski	Andrzej Wiśniewski	Andrzej Wiśniewski	Andrzej Oziębło	Andrzej Oziębło	Andrzej Oziębło	Sylwester Korgul
Ciechanowski	Zbigniew Bartoszek	Sławomir Morawski	Sławomir Morawski	Sławomir Morawski	Sławomir Morawski	Joanna Potocka-Rak Jan Andrzej Kaluszkiewicz
Garwoliński	Stefan Gora	Stefan Gora	Grzegorz Woźniak	Marek Chciałowski	Marek Chciałowski	Mirosław Walicki
Gostyniński	Ryszard Górniak	Jan Bolesław Baranowski	Marian Adam Pagórek Jan Bolesław Baranowski	Jan Bolesław Baranowski	Tomasz Matuszewski	Arkadiusz Boruszewski
Grodziski	Krzysztof Markowski	Wiesław Kamiński Marek Wieźbicki	Marek Wieźbicki	Marek Wieźbicki	Marek Wieźbicki	Marek Wieźbicki

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Grójecki	Władysław Piątkowski	Władysław Piątkowski Mirosław Maliszewski Jerzy Kaźmierczak	Janusz Różycki	Marian Górski	Marek Ścisłowski	Krzysztof Ambroziak
Kozienicki	Roman Wysocki	Roman Wysocki	Janusz Stąpór	Janusz Stąpór	Janusz Stąpór Andrzej Jung	Andrzej Jung Krzysztof Wolski
Legionowski	Przemysław Kielczewski Roman Smogorzewski	Rafał Kwiatkowski Dorota Sowińska-Kobelak	Jan Grabiec	Jan Grabiec	Jan Grabiec Robert Wróbel	Robert Wróbel Sylwester Sokolnicki
Lipski	Kazimierz Zajac	Roman Ochyński	Roman Ochyński	Roman Ochyński	Roman Ochyński	Sławomir Śmieciuch
Łosicki	Stefan Szańkowski	Ryszard Chomiuk	Ryszard Chomiuk Czesław Giziński	Czesław Giziński	Czesław Giziński Bożena Niedzielak	Katarzyna Klimiuk Barbara Michoń Janusz Kobyliński
Makowski	Kazimierz Białobrzegi	Kazimierz Białobrzegi	Zbigniew Deptuła	Zbigniew Deptuła	Zbigniew Deptuła	Zbigniew Deptuła
Miński	Czesław Mroczek	Czesław Mroczek Antoni Jan Tarczyński	Antoni Jan Tarczyński	Antoni Jan Tarczyński	Antoni Jan Tarczyński	Antoni Jan Tarczyński
Mławski	Andrzej Grzymkowski	Włodzimierz Wojnarowski	Włodzimierz Wojnarowski	Włodzimierz Wojnarowski	Włodzimierz Wojnarowski	Jerzy Rakowski
Nowodworski	Adam Janas	Maria Kowalska	Maria Sochocka Krzysztof Kapusta	Krzysztof Kapusta	Magdalena Biernacka	Krzysztof Kapusta
Ostrołęcki	Stanisław Kubeł	Stanisław Kubeł	Stanisław Kubeł	Stanisław Kubeł	Stanisław Kubeł	Stanisław Kubeł
Ostrowski	Bogumił Brzózka	Tadeusz Legacki	Zbigniew Kamiński	Zbigniew Kamiński	Zbigniew Kamiński	Zbigniew Chrupek
Otwocki	Jarosław Kozłowski	Mirosław Pszonka	Krzysztof Boczarski	Bogumiła Więckowska	Mirosław Pszonka	Cezary Łukaszewski Krzysztof Szczegielniak
Piaseczyński	Wojciech Adamek	Jerzy Kongiel	Jan Dąbek	Jan Dąbek	Wojciech Oldakowski	Ksawery Gut

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Płocki	Michał Boszko	Michał Boszko	Michał Boszko	Piotr Zgorzelski Michał Boszko	Mariusz Bieniek	Mariusz Bieniek Sylwester Ziemkiewicz
Płoński	Kazimierz Dąbkowski	Kazimierz Dąbkowski	Jan Mączewski	Jan Mączewski	Andrzej Stolpa	Elżbieta Wiśniewska
Pruszkowski	Zdzisław Szipiera	Elżbieta Smolińska	Elżbieta Smolińska	Elżbieta Smolińska	Zdzisław Szipiera Maksym Gołoś	Krzysztof Rymuza
Przasnyski	Zenon Szczepankowski	Zenon Szczepankowski	Zenon Szczepankowski	Zenon Szczepankowski	Zenon Szczepankowski	Krzysztof Bienkowski
Przysuski	Mirosław Pilipczuk	Marek Modrzejcki	Marian Niemirski	Marian Niemirski	Marian Niemirski	Marian Niemirski
Pułtowski	Tadeusz Nalewajk	Tadeusz Nalewajk	Andrzej Dolecki	Edward Wroniewski	Jan Zalewski	Jan Zalewski
Radomski	Zdzisław Kieszkowski	Zdzisław Kieszkowski	Tadeusz Osiński	Mirosław Ślifirczyk	Mirosław Ślifirczyk	Waldemar Trelka
Siedlecki	Adam Okliński	Henryk Brodowski	Zygmunt Wielogórski	Zygmunt Wielogórski	Zygmunt Wielogórski Dariusz Stopa	Karol Tchórzewski
Sierpecki	Paweł Ambor	Paweł Ambor	Sławomir Fulek Paweł Kaźmierczak Marek Gąsiorowski	Jan Laskowski	Jan Laskowski	Mariusz Turalski Andrzej Sławomir Cześniak
Sochaczewski	Marcin Kubiak	Józef Gołębiowski	Tadeusz Koryś	Tadeusz Koryś	Jolanta Gonta	Jolanta Gonta
Sokołowski	Wincenty Trębicki	Antoni Czarnocki	Antoni Czarnocki	Leszek Iwaniuk	Leszek Iwaniuk	Elżbieta Sadowska
Szydłowiecki	Roman Woźniak	Andrzej Woda Józef Figarski	Włodzimierz Górlicki	Włodzimierz Górlicki	Włodzimierz Górlicki	Włodzimierz Górlicki
Warszawski Zachodni	Ewa Tuzimska Adam Bartosik	Jan Żychliński	Jan Żychliński	Jan Żychliński	Jan Żychliński	Jan Żychliński
Węgrowski	Elżbieta Lanc Henryk Zyśk	Bogdan Doliński	Krzysztof Fedorczyk	Krzysztof Fedorczyk	Krzysztof Fedorczyk	Ewa Besztak
Wołomiński	Konrad Rytel	Konrad Rytel	Maciej Urmanowski	Piotr Uściński	Kazimierz Rakowski	Adam Lubiak

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Wyszowski	Stanisław Jastrzębski	Justyna Garbarczyk	Bogdan Pągowski	Bogdan Pągowski	Bogdan Pągowski	Jerzy Żukowski Wojciech Kozan
Zwoleński	Jerzy Koziański	Jerzy Koziański	Jan Mazurkiewicz Jerzy Koziański	Waldemar Urbański	Waldemar Urbański	Stefan Bernaciak
Żuromiński	Janusz Welenc	Janusz Welenc	Janusz Welenc	Janusz Welenc	Jerzy Rzymowski	Jerzy Rzymowski
Żyrardowski	Mieczysław Gabrylewicz	Stanisław Niewiadomski	Wojciech Szustakiewicz	Wojciech Szustakiewicz	Wojciech Szustakiewicz	Beata Sznajder Krzysztof Dziwiz

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Ostrołęka	Arkadiusz Czartoryski	Ryszard Załuska	Janusz Kotowski	Janusz Kotowski	Janusz Kotowski	Łukasz Kulik
Płock	Stanisław Jakubowski Wojciech Hetkowski	Mirosław Milewski	Mirosław Milewski	Andrzej Nowakowski	Andrzej Nowakowski	Andrzej Nowakowski
Radom	Adam Włodarczyk	Zdzisław Marcinkowski	Andrzej Kosztowniak	Andrzej Kosztowniak	Radosław Witkowski	Radosław Witkowski
Siedlce	Mirosław Symanowicz	Mirosław Symanowicz	Wojciech Kudelski	Wojciech Kudelski	Wojciech Kudelski	Andrzej Sitnik
Warszawa	Paweł Piskorski Wojciech Kozak	Lech Kaczyński Mirosław Kochalski (Wyznaczony przez Prezesa RM) Kazimierz Marcinkiewicz (Wyznaczony przez Prezesa RM)	Hanna Gronkiewicz-Waltz	Hanna Gronkiewicz-Waltz	Hanna Gronkiewicz-Waltz	Rafał Trzaskowski

3.8. Województwo opolskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Brzeski	Kazimierz Bączek	Stanisław Szypuła	Maciej Stefański	Maciej Stefański	Maciej Stefański	Jacek Monkiewicz
Głubczycki	Lesław Kinal Dariusz Kaśków	Dariusz Kaśków	Józef Kozina	Józef Kozina	Józef Kozina	Piotr Soczyński
Kędzierzyńsko-Kozielski	Józef Gisman	Józef Gisman	Józef Gisman	Józef Gisman Artur Widłak	Małgorzata Tudaj	Małgorzata Tudaj Paweł Maselko
Kluczborski	Stanisław Rakoczy	Stanisław Rakoczy	Piotr Pośpiech	Piotr Pośpiech	Piotr Pośpiech	Mirosław Birecki
Krapkowicki	Joachim Czernek	Joachim Czernek Albert Macha	Albert Macha	Maciej Sonik	Sabina Gorzkulla Maciej Sonik	Maciej Sonik
Namysłowski	Adam Maciąg	Andrzej Spór	Michał Ilnicki	Julian Kruszyński	Michał Ilnicki Andrzej Michta	Konrad Gęsiarz
Nyski	Stanisław Pawlaczyk Zbigniew Majka	Zbigniew Majka	Adam Fajarczuk	Adam Fajarczuk	Czesław Biłobran	Andrzej Kruczkiewicz
Oleski	Jan Kus	Jan Kus	Jan Kus	Jan Kus	Stanisław Belka	Roland Fabianek
Opolski	Henryk Lakwa	Henryk Lakwa	Henryk Lakwa	Henryk Lakwa	Henryk Lakwa	Henryk Lakwa
Prudnicki	Edward Cybulka	Romuald Felcenloben	Radosław Roszkowski	Radosław Roszkowski	Radosław Roszkowski	Radosław Roszkowski
Strzelecki	Gerhard Matheja	Gerhard Matheja Józef Swaczyna	Józef Swaczyna	Józef Swaczyna	Józef Swaczyna	Józef Swaczyna

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Opole	Piotr Synowiec	Ryszard Zembaczyński	Ryszard Zembaczyński	Ryszard Zembaczyński	Arkadiusz Wiśniewski	Arkadiusz Wiśniewski

3.9. Województwo podkarpackie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Bieszczadzki	Henryk Gocek Ewa Sudoł	Ewa Sudoł	Krzysztof Gąsior	Krzysztof Gąsior	Marek Andruch	Marek Andruch
Brzozowski	Józef Rzepka	Zygmunt Błaż	Zygmunt Błaż	Zygmunt Błaż	Zygmunt Błaż	Zdzisław Szmyd
Dębicki	Tadeusz Łoś-Kamiński Czesław Kubek	Stanisław Chmura	Władysław Bielawa	Władysław Bielawa	Andrzej Reguła	Piotr Chęć
Jarosławski	Mieczysław Kasprzak Franciszek Strzępek	Tomasz Oronowicz	Tadeusz Chrzan	Jerzy Batycki	Tadeusz Chrzan	Tadeusz Chrzan Stanisław Kłopot
Jasielski	Marian Gancarz	Marian Gancarz	Adam Kmiecik	Adam Kmiecik	Franciszek Miśkiewicz Mariusz Sepioł Adam Pawluś	Adam Pawluś
Kolbuszowski	Zbigniew Lenart	Bogdan Romaniuk	Józef Kardyś	Józef Kardyś	Józef Kardyś	Ryszard Sukiennik Józef Kardyś
Krośnieński	Jan Juszcak	Zbigniew Braja	Jan Juszcak	Jan Juszcak	Jan Juszcak	Jan Pelczar
Leski	-	Mariusz Wermiński Marek Scelina	Marek Scelina	Marek Pańko	Andrzej Olesiuk	Andrzej Olesiuk
Leżajski	Stanisław Chmura	Zbigniew Rynasiewicz Władysław Kozikowski	Robert Żołyńia	Jan Kida	Marek Śliż	Marek Śliż
Lubaczowski	Józef Michalik	Józef Michalik	Józef Michalik	Józef Michalik	Józef Michalik	Zenon Swatek
Łańcucki	Adam Krzysztóń	Adam Krzysztóń	Adam Krzysztóń	Adam Krzysztóń	Adam Krzysztóń	Adam Krzysztóń
Mielecki	Józef Smaczny	Józef Smaczny	Andrzej Chrabąszcz	Andrzej Chrabąszcz	Zbigniew Tymuła	Stanisław Lonczak
Niżański	Mirosław Waniewski Julian Ozimek	Janusz Nawrocki	Władysław Pracoń	Gabriel Walińko	Robert Bednarz	Robert Bednarz

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Przemyski	Mariusz Grzęda	Stanisław Bajda	Jan Pączek	Jan Pączek	Jan Pączek	Jan Pączek
Przeworski	Henryk Pieniążek Wiesław Rosół	Zbigniew Mierzwa	Zbigniew Kiszka	Zbigniew Kiszka	Zbigniew Kiszka	Bogusław Urban
Ropczycko- Sędziszowski	Marek Bujak	Wiesław Rygiel	Józef Rojek	Stanisław Ziemiński	Witold Darlak	Witold Darlak
Rzeszowski	Stanisław Ożóg	Stanisław Ożóg Józef Jodłowski	Józef Jodłowski	Józef Jodłowski	Józef Jodłowski	Józef Jodłowski
Sanocki	Edward Olejko	Bogdan Struś	Wacław Krawczyk	Sebastian Niżnik	Roman Konieczny	Stanisław Chęć
Stalowowolski	Roman Ryznar	Bronisław Tofil	Antoni Błądek Wiesław Siembida	Robert Fila	Janusz Zarzeczny	Janusz Zarzeczny
Strzyżowski	Robert Godek	Robert Godek Jan Stodolak	Robert Godek	Robert Godek	Robert Godek	Bogdan Żybura
Tarnobrzegi	Zbigniew Rękas	Zbigniew Rękas	Wacław Wróbel	Mirosław Pluta Krzysztof Pitra	Paweł Bartoszek	Jerzy Zbigniew Sudoł

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Krosno	Roman Zimka	Piotr Przytocki	Piotr Przytocki	Piotr Przytocki	Piotr Przytocki	Piotr Przytocki
Przemysł	Tadeusz Sawicki Marian Majka	Robert Choma	Robert Choma	Robert Choma	Robert Choma	Wojciech Bakun
Rzeszów	Andrzej Szlachta	Tadeusz Ferenc	Tadeusz Ferenc	Tadeusz Ferenc	Tadeusz Ferenc	Tadeusz Ferenc Konrad Fijołek
Tarnobrzeg	Jan Dziubiński	Jan Dziubiński	Jan Dziubiński	Norbert Mastalerz	Grzegorz Kiełb	Dariusz Bożek

3.10. Województwo podlaskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Augustowski	Franciszek Wiśniewski Czesław Karpiński	Franciszek Wiśniewski	Franciszek Wiśniewski	Franciszek Wiśniewski Jarosław Szlaszyński	Jarosław Szlaszyński	Jarosław Szlaszyński
Białostocki	Wiesław Pusz	Wiesław Pusz	Wiesław Pusz	Wiesław Pusz	Antoni Pełkowski	Jan Bolesław Perkowski
Bielski	Marek Antoni Łukaszewicz	Sławomir Jerzy Snarski	Sławomir Jerzy Snarski	Sławomir Jerzy Snarski	Sławomir Jerzy Snarski	Sławomir Jerzy Snarski
Grajewski	Henryk Poślednik	Jarosław Augustowski	Jarosław Augustowski	Jarosław Augustowski	Jarosław Augustowski Zygmunt Kruszyński	Waldemar Remfeld
Hajnowski	Włodzimierz Pietroczyk	Włodzimierz Pietroczyk	Włodzimierz Pietroczyk	Włodzimierz Pietroczyk	Mirosław Romaniuk	Andrzej Skiepmo
Kolneński	Marek Samul Andrzej Duda	Stanisław Wiszowaty	Henryk Duda	Henryk Duda	Stanisław Wiszowaty	Tadeusz Klama
Lomżyński	Wojciech Kubrak	Wojciech Kubrak	Krzysztof Kozicki	Lech Marek Szablowski	Elżbieta Parzych	Lech Marek Szablowski
Moniecki	Mirosław Paniczek	Mirosław Paniczek	Zbigniew Męczkowski	Joanna Kulikowska	Andrzej Franciszek Daniszewski	Błażej Buńkowski
Sejneński	Piotr Marian Luto	Piotr Marian Luto	Ryszard Grzybowski	Ryszard Grzybowski Andrzej Szturgulewski	Piotr Franciszek Alszko	Maciej Tomasz Plesiewicz
Siemiatycki	Zenon Sielewonowski Jan Zalewski	Jan Zalewski	Jan Zalewski	Mikołaj Mantur	Jan Zalewski	Jan Zalewski Marek Bobel
Sokółski	Franciszek Budrowski	Franciszek Budrowski	Franciszek Budrowski	Franciszek Budrowski	Piotr Rećko	Piotr Rećko
Suwalski	Beata Henryka Ordonowska	Szczepan Oldakowski	Szczepan Oldakowski	Szczepan Oldakowski	Szczepan Oldakowski	Witold Kowalewski
Wysokomazowiecki	Jacek Bogucki	Jacek Bogucki Bogdan Zieliński	Bogdan Zieliński	Bogdan Zieliński	Bogdan Zieliński	Bogdan Zieliński
Zambrowski	Marek Adam Komorowski	Stanisław Krajewski	Stanisław Rykaczewski	Stanisław Krajewski	Robert Maciej Rosiak	Stanisław Władysław Ozłański Zbigniew Teofil Jach

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Białystok	Ryszard Tur	Ryszard Tur	Tadeusz Truskolaski	Tadeusz Truskolaski	Tadeusz Truskolaski	Tadeusz Truskolaski
Łomża	Jan Turkowski	Jerzy Brzeziński	Jerzy Brzeziński	Mieczysław Czerniawski	Mariusz Chrzanowski	Mariusz Chrzanowski
Suwałki	Grzegorz Wołgiewicz	Józef Gajewski	Józef Gajewski Wiesław Stelmach	Czesław Renkiewicz	Czesław Renkiewicz	Czesław Renkiewicz

3.11. Województwo pomorskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Bytowski	Leszek Pałasz	Michał Świontek-Brzeziński	Roman Zaborowski Jacek Żmuda-Trzebiatowski	Jacek Żmuda-Trzebiatowski	Jacek Żmuda-Trzebiatowski Leszek Waszkiewicz	Leszek Waszkiewicz
Chojnicki	Janusz Palmowski	Marek Buza	Stanisław Skaja	Stanisław Skaja	Stanisław Skaja	Marek Szczepański
Człuchowski	Aleksander Gappa	Aleksander Gappa	Aleksander Gappa	Aleksander Gappa	Aleksander Gappa	Aleksander Gappa
Gdański	Bogdan Dombrowski	Bogdan Dombrowski	Cezary Bieniasz-Krzywiec	Cezary Bieniasz-Krzywiec	Stefan Skonieczny	Stefan Skonieczny Marian Cichon
Kartuski	Marian Wilkowski Janina Kwiecień	Janina Kwiecień	Janina Kwiecień	Janina Kwiecień	Janina Kwiecień	Bogdan Łapa

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Kościerski	Zbigniew Stencel	Grzegorz Cyrzan	Wiesław Baryła Grzegorz Zabrocki	Piotr Lizakowski	Alicja Żurawska	Alicja Żurawska
Kwidzyński	Leszek Czarnobaj	Leszek Czarnobaj	Jerzy Godzik	Jerzy Godzik	Jerzy Godzik	Jerzy Godzik
Lęborski	Witold Piórkowski	Witold Piórkowski	Ryszard Wenta	Wiktor Tyburski	Edmund Głombiewski Teresa Ossowska-Szara	Alicja Zajączkowska
Malborski	Julian Grzanko	Czesław Kownacki Waldemar Konopka	Mirosław Czapla	Mirosław Czapla	Mirosław Czapla	Mirosław Czapla
Nowodworski	Romuald Drynko	Mirosław Molski	Zbigniew Piórkowski	Zbigniew Piórkowski Ewa Dąbska	Zbigniew Ptak	Jacek Gross
Pucki	Artur Jabłoński	Artur Jabłoński	Artur Jabłoński Wojciech Dettlaff	Wojciech Dettlaff	Jarosław Biak	Jarosław Biak
Słupski	Stanisław Kądziała	Zdzisław Kołodziejski	Sławomir Ziemianowicz	Sławomir Ziemianowicz	Zdzisław Kołodziejski	Paweł Lisowski
Starogardzki	Andrzej Grzyb	Sławomir Neumann	Sławomir Neumann Leszek Burczyk	Leszek Burczyk	Leszek Burczyk	Kazimierz Chyła
Sztumski	-	Ryszard Zdziebłowski Zbigniew Zwolenkiewicz	Piotr Stec	Wojciech Cymerys	Wojciech Cymerys	Sylwia Celmer Leszek Sarnowski
Tczewski	Marek Modrzejewski	Marek Modrzejewski	Witold Sosnowski	Józef Puczyński	Tadeusz Dzwonkowski	Mirosław Augustyn
Wejherowski	Grzegorz Szalewski	Józef Reszke	Józef Reszke	Józef Reszke	Gabriela Lisius	Gabriela Lisius

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Gdańsk	Paweł Adamowicz	Paweł Adamowicz	Paweł Adamowicz	Paweł Adamowicz	Paweł Adamowicz	Paweł Adamowicz Aleksandra Dulcikiewicz
Gdynia	Wojciech Szczurek	Wojciech Szczurek	Wojciech Szczurek	Wojciech Szczurek	Wojciech Szczurek	Wojciech Szczurek
Słupsk	Jerzy Mazurek Jerzy Wandzel	Maciej Kobylński	Maciej Kobylński	Maciej Kobylński	Robert Biedroń	Krystyna Danilecka- Wojewódzka
Sopot	Jacek Karnowski	Jacek Karnowski	Jacek Karnowski	Jacek Karnowski	Jacek Karnowski	Jacek Karnowski

3.12. Województwo śląskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Będziński	Wiesław Jędrusik Bożena Respondek	Bożena Respondek	Adam Lazar	Krzysztof Malczewski	Arkadiusz Watola	Sebastian Szaleniec
Bielski	Jacek Falfus Zygmunt Mizera	Andrzej Płonka	Andrzej Płonka	Andrzej Płonka	Andrzej Płonka	Andrzej Płonka
Bieruńsko-Lędziński	Piotr Czarnynoga	Piotr Czarnynoga	Piotr Czarnynoga	Bernard Bednorz	Bernard Bednorz	Bernard Bednorz
Cieszyński	Andrzej Georg Witold Dzierżawski	Witold Dzierżawski	Mirosław Koźdoń Czesław Gluza	Czesław Gluza Jerzy Nogowczyk	Janusz Król	Mieczysław Szczurek

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Częstochowski	Wiesław Bąk	Ireneusz Skubis Mieczysław Chudzik	Andrzej Kwapisz	Andrzej Kwapisz	Andrzej Kwapisz Krzysztof Smela	Krzysztof Smela
Gliwicki	Zbigniew Pańczyk	Michał Nieszporek	Adam Szczyпка Michał Nieszporek	Michał Nieszporek	Waldemar Dombek	Waldemar Dombek Włodzimierz Gwiżdż
Kłobucki	Marek Sztolcman Jan Perz	Dariusz Desperak Krzysztof Nowak	Stanisław Garncarek Maciej Biernacki	Roman Minkina	Henryk Kiepusa	Henryk Kiepusa
Lubliniecki	Wojciech Graca	Jan Demarczyk Joachim Smyła	Joachim Smyła	Joachim Smyła	Joachim Smyła	Joachim Smyła
Mikołowski	Eugeniusz Wycisło Henryk Jaroszek	Henryk Jaroszek	Henryk Jaroszek	Henryk Jaroszek	Henryk Jaroszek	Mirosław Duży
Myszkowski	Ryszard Chachulski	Ryszard Chachulski	Marian Wróbel Łukasz Stachera	Leon Okraska Wojciech Picheta	Dariusz Lasecki	Piotr Kołodziejczyk
Pszczynski	Henryk Kolarczyk	Józef Tetla	Józef Tetla	Paweł Sadza	Paweł Sadza	Barbara Bandała
Raciborski	Krzysztof Bugła Marek Bugdol	Henryk Siedlaczek Jerzy Wziontek	Adam Hajduk	Adam Hajduk	Ryszard Winiarski	Grzegorz Swoboda
Rybnicki	Damian Mrowiec	Damian Mrowiec	Damian Mrowiec	Damian Mrowiec	Damian Mrowiec	Damian Mrowiec
Tarnogórski	Antoni Jankowski	Józef Burdziak Józef Korpak	Józef Korpak	Lucyna Ekkert	Józef Burdziak Krystyna Kosmala	Krystyna Kosmala
Wodzisławski	Jerzy Rosół	Jan Materzok	Jerzy Rosół	Tadeusz Skatuła	Tadeusz Skatuła Ireneusz Serwotka	Leszek Bizoń
Zawierciański	Leszek Wojdas	Leszek Wojdas	Ryszard Mach	Rafał Krupa	Krzysztof Wrona	Gabriel Dors
Żywiecki	Andrzej Zieliński	Andrzej Zieliński	Andrzej Zieliński	Andrzej Zieliński	Andrzej Kalata	Andrzej Kalata

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Bielsko-Biała	Bogdan Traczyk	Jacek Krywult	Jacek Krywult	Jacek Krywult	Jacek Krywult	Jarosław Klimaszewski
Bytom	Krzysztof Wójcik	Krzysztof Wójcik	Piotr Koj	Piotr Koj Damian Bartyła	Damian Bartyła	Mariusz Wołosz
Chorzów	Marek Kopel	Marek Kopel	Marek Kopel	Andrzej Kotala	Andrzej Kotala	Andrzej Kotala
Częstochowa	Ewa Maria Janik Wiesław Maras	Tadeusz Wrona	Tadeusz Wrona Piotr Kurpios	Krzysztof Matyjaszyk	Krzysztof Matyjaszyk	Krzysztof Matyjaszyk
Dąbrowa Górnicza	Marek Dul Marek Lipczyk	Jerzy Janusz Talkowski	Zbigniew Podraza	Zbigniew Podraza	Zbigniew Podraza	Marcin Bazylak
Gliwice	Zygmunt Frankiewicz	Zygmunt Frankiewicz	Zygmunt Frankiewicz	Zygmunt Frankiewicz	Zygmunt Frankiewicz	Zygmunt Frankiewicz Adam Neumann
Jastrzębie-Zdrój	Janusz Ogiegło	Marian Janecki	Marian Janecki	Marian Janecki	Anna Hetman	Anna Hetman
Jaworzno	Marian Tarabuła	Paweł Silbert	Paweł Silbert	Paweł Silbert	Paweł Silbert	Paweł Silbert
Katowice	Piotr Uszok	Piotr Uszok	Piotr Uszok	Piotr Uszok	Marcin Krupa	Marcin Krupa
Mysłowice	Zbigniew Augustyn	Grzegorz Osyra	Grzegorz Osyra	Edward Lasok	Edward Lasok	Dariusz Wójtowicz

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Piekary Śląskie	Andrzej Żydek	Stanisław Korfanty	Stanisław Korfanty	Stanisław Korfanty	Sława Umińska-Duraj	Sława Umińska-Duraj
Ruda Śląska	Edmund Sroka Andrzej Stania	Andrzej Stania	Andrzej Stania	Grażyna Dziedzic	Grażyna Dziedzic	Grażyna Dziedzic Michał Pierończyk
Rybnik	Adam Fudali	Adam Fudali	Adam Fudali	Adam Fudali	Piotr Kuczera	Piotr Kuczera
Siemianowice Śląskie	Henryk Mrozek	Zbigniew Paweł Szandar Danuta Sobczyk (Komisarz Rządowy)	Jacek Guzy	Jacek Guzy	Rafał Piech	Rafał Piech
Sosnowiec	Michał Czarski	Kazimierz Górski	Kazimierz Górski	Kazimierz Górski	Arkadiusz Chęciński	Arkadiusz Chęciński
Świętochłowice	Ludwik Kożuch Eugeniusz Moś	Eugeniusz Moś	Eugeniusz Moś	Dawid Kostemski	Dawid Kostemski	Daniel Beger
Tychy	Aleksander Gądek Andrzej Józef Dziuba	Andrzej Józef Dziuba	Andrzej Józef Dziuba	Andrzej Józef Dziuba	Andrzej Józef Dziuba	Andrzej Józef Dziuba
Zabrze	Roman Urbańczyk	Jerzy Gołubowicz	Małgorzata Mańka-Szulik	Małgorzata Mańka-Szulik	Małgorzata Mańka-Szulik	Małgorzata Mańka-Szulik
Żory	Waldemar Andrzej Socha	Waldemar Andrzej Socha	Waldemar Andrzej Socha	Waldemar Andrzej Socha	Waldemar Andrzej Socha	Waldemar Andrzej Socha

3.12. Województwo śląskie

3.13. Województwo świętokrzyskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Buski	Jerzy Kolarz	Jerzy Kolarz	Jerzy Kolarz	Jerzy Kolarz	Jerzy Kolarz	Jerzy Kolarz
Jędrzejowski	Tadeusz Świerczyński	Edmund Kaczmarek	Edmund Kaczmarek	Edmund Kaczmarek	Edmund Kaczmarek	Paweł Faryna
Kazimierski	Władysław Migórski	Jan Nowak	Jan Nowak	Jan Nowak	Jan Nowak	Jan Nowak
Kielecki	Wiesław Jerzy Gałka Stefan Strojny	Zbigniew Banaśkiewicz	Zenon Janus	Zdzisław Wrzałka	Michał Godowski	Mirosław Gębski
Konecki	Antoni Szkurlat	Antoni Szkurlat	Andrzej Lenart	Bogdan Soboń	Bogdan Soboń	Andrzej Lenart Grzegorz Piec
Opatowski	Kazimierz Kotowski	Kazimierz Kotowski	Kazimierz Kotowski	Bogusław Włodarczyk	Bogusław Włodarczyk	Tomasz Staniek
Ostrowiecki	Maciej Wit Giermasiński Waldemar Marek Paluch	Waldemar Marek Paluch	Waldemar Marek Paluch	Zdzisław Kałamaga	Zbigniew Duda	Marzena Dębniak
Pińczowski	Andrzej Kozera	Andrzej Kozera	Andrzej Kozera	Jan Moskwa Zbigniew Kierkowski	Zbigniew Kierkowski	Zbigniew Kierkowski
Sandomierski	Mieczysław Sawa	Mieczysław Sawa	Stanisław Masternak	Stanisław Masternak	Stanisław Masternak	Marcin Piwnik
Skarżyski	Andrzej Bętkowski	Łukasz Wojciechowski	Jerzy Żmijewski	Michał Jędrys	Jerzy Żmijewski	Artur Radosław Berus
Starachowicki	Marek Bogumił Mieczysław Sławek	Mieczysław Sławek Andrzej Maciąg	Andrzej Matynia	Andrzej Matynia	Dariusz Dąbrowski Danuta Krępa	Piotr Babicki Piotr Ambroszczyk
Staszowski	Czesław Pargieła	Czesław Pargieła	Romuald Garczewski	Andrzej Kruzel	Michał Skotnicki	Józef Żółciak
Włoszczowski	Wiktor Krotla	Zbigniew Krzysiek	Ryszard Maciejczyk	Zbigniew Matyskiewicz	Jerzy Suliga	Dariusz Czechowski

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I	II	III	IV	V	VI
	(1998-2002)	(2002-2006)	(2006-2010)	(2010-2014)	(2014-2018)	(2018-2024)
Kielce	Włodzimierz Stępień	Wojciech Lubawski	Wojciech Lubawski	Wojciech Lubawski	Wojciech Lubawski	Bogdan Wenta

3.14. Województwo warmińsko-mazurskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I	II	III	IV	V	VI
	(1999-2002)	(2002-2006)	(2006-2010)	(2010-2014)	(2014-2018)	(2018-2024)
Bartoszycki	Janusz Dąbrowski	Jerzy Frątczak	Jan Zbigniew Nadolny	Wojciech Prokocki	Wojciech Prokocki	Jan Zbigniew Nadolny
Braniewski	Tadeusz Bejnarowicz	Tadeusz Bejnarowicz Włodzimierz Kunc	Leszek Dziąg	Krzysztof Kowalski	Leszek Dziąg	Karol Motyka
Działdowski	Henryk Przybyszewski	Marian Janicki	Marian Janicki	Marian Janicki	Marian Janicki	Paweł Cieśliński
Elbląski	Sławomir Jezierski	Sławomir Jezierski	Sławomir Jezierski	Sławomir Jezierski	Maciej Romanowski	Maciej Romanowski
Elcki	Janusz Nowakowski	Andrzej Orzechowski Adam Jan Puza Tomasz Andrukiewicz	Krzysztof Piłat	Krzysztof Piłat	Marek Chojnowski	Marek Chojnowski
Giżycki	Wacław Strażewicz	Wacław Strażewicz	Wacław Strażewicz	Mirosław Drzażdżewski	Wacław Strażewicz	Mirosław Drzażdżewski
Goldapski	-	Józef Mucharski Jarosław Podziewski	Jarosław Podziewski	Andrzej Ciołek	Andrzej Ciołek	Marzanna Marianna Wardziejewska
Iławski	Ryszard Ławrynowicz Aleksandra Skubij	Ryszard Zablotny	Maciej Rygielski	Maciej Rygielski	Marek Polański	Bartosz Bielawski
Kętrzyński	Marek Leszek Olszewski	Ryszard Piotr Kaczmarczyk	Tadeusz Mordasiewicz	Tadeusz Mordasiewicz	Ryszard Henryk Niedziółka Jarosław Pieniak	Michał Kochanowski

Powiat	Kadencja					
	I	II	III	IV	V	VI
	(1999-2002)	(2002-2006)	(2006-2010)	(2010-2014)	(2014-2018)	(2018-2024)
Lidzbarski	Andrzej Koniecko Jacek Protas	Jacek Protas	Marek Chyl	Jan Harhaj	Jan Harhaj	Jan Harhaj
Mrągowski	Ryszard Soroko	Andrzej Piwoński	Dominik Tarnowski	Bogdan Kurta	Antoni Karaś	Barbara Kuźmicka-Rogała
Nidzicki	Ryszard Cytowski	Stanisław Rabczyński	Ludwik Ekiert	Ludwik Ekiert Grzegorz Napiwodzki	Grzegorz Napiwodzki	Marcin Paliński
Nowomiejski	Zbigniew Muchaliński Wacław Derlicki	Stanisław Czajka	Stanisław Czajka	Ewa Dembek	Zbigniew Ziejewski Andrzej Ochlak	Andrzej Ochlak
Olecki	Alojzy Jurczak	Stanisław Lucjan Ramotowski	Stanisław Lucjan Ramotowski	Andrzej Stanisław Kisiel	Marian Świerszcz	Marian Świerszcz Marzanna Pojawa-Grajewska
Olsztyński	Adam Sierzputowski	Adam Sierzputowski	Adam Sierzputowski Miroslaw Pampuch	Miroslaw Pampuch	Małgorzata Chyziak	Andrzej Abako
Ostródzki	Jan Antochowski Aleksander Gawryluk	Cezary Pec Janusz Lipski Aleksander Gawryluk	Włodzimierz Brodiuk	Włodzimierz Brodiuk	Andrzej Wiczkowski	Andrzej Wiczkowski
Piski	Marek Konopka	Zbigniew Włodkowski Jacek Zarzecki	Andrzej Nowicki	Andrzej Nowicki	Andrzej Nowicki	Andrzej Nowicki
Szczycki	Kacper Zimny	Andrzej Kijewski	Jarosław Matlach	Jarosław Matlach	Jarosław Matlach	Jarosław Matlach
Węgorzewski	-	Jerzy Litwinienko	Jerzy Litwinienko Halina Faj	Halina Faj	Halina Faj	Marzenna Supranowicz

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I	II	III	IV	V	VI
	(1998-2002)	(2002-2006)	(2006-2010)	(2010-2014)	(2014-2018)	(2018-2024)
Elbląg	Henryk Słonina	Henryk Słonina	Henryk Słonina	Grzegorz Nowaczyk Jerzy Wilk	Witold Wróblewski	Witold Wróblewski
Olsztyn	Janusz Cichoń Czesław Jerzy Małkowski	Czesław Jerzy Małkowski	Czesław Jerzy Małkowski Piotr Grzymowicz	Piotr Grzymowicz	Piotr Grzymowicz	Piotr Grzymowicz

3.15. Województwo wielkopolskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Chodzieski	Władysław Krawiec	Władysław Krawiec Julian Hermaszczuk	Mirosław Juraszek	Julian Hermaszczuk	Julian Hermaszczuk	Mirosław Juraszek
Czarnkowsko-Trzcianecki	Feliks Łaszcz	Wiesław Maszewski	Wiesław Maszewski	Wiesław Maszewski	Tadeusz Teterus	Feliks Łaszcz
Gnieźnieński	Jacek Marciniak Krzysztof Ostrowski	Jacek Kowalski	Krzysztof Ostrowski	Dariusz Pilak	Beata Tarczyńska	Piotr Gruszczyński
Gostyński	Andrzej Pospieszynski	Elżbieta Palka	Andrzej Pospieszynski	Andrzej Pospieszynski Robert Marcinkowski	Robert Marcinkowski	Robert Marcinkowski
Grodziski	Władysław Chwalisz	Władysław Chwalisz	Stanisław Chadka	Mariusz Zgaiński	Mariusz Zgaiński	Mariusz Zgaiński
Jarociński	Adam Kołodziej	Sławomir Wąsiewski	Stanisław Martuzalski	Mikołaj Szymczak	Bartosz Walczak Teodor Józef Grobelny	Lidia Czechak
Kaliski	Leszek Aleksandrak	Leszek Aleksandrak	Krzysztof Nosal	Krzysztof Nosal	Krzysztof Nosal	Krzysztof Nosal
Kępniński	Jerzy Trzmiel	Jerzy Trzmiel	Jerzy Trzmiel	Włodzimierz Mazurkiewicz	Witold Jankowski	Robert Kieruzal
Kolski	Wienczysław Oblizajek	Wienczysław Oblizajek	Wienczysław Oblizajek	Wienczysław Oblizajek	Wienczysław Oblizajek	Robert Kropidłowski
Koniński	Elżbieta Streker-Dembińska	Elżbieta Streker-Dembińska Stefan Mieczysław Działara	Stanisław Bielik	Stanisław Bielik Małgorzata Waszak	Stanisław Bielik	Stanisław Bielik
Kościański	Jerzy Skoracki	Andrzej Jęcz	Andrzej Jęcz	Andrzej Jęcz	Bernard Turski	Henryk Bartoszewski
Krotoszyński	Stanisław Ratajski	Leszek Kulka	Leszek Kulka	Leszek Kulka	Stanisław Szczotka	Stanisław Szczotka
Leszczyński	Zbigniew Haupt	Zbigniew Haupt	Krzysztof Benedykt Piwoński	Krzysztof Benedykt Piwoński	Jarosław Wawrzyniak	Jarosław Wawrzyniak

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Międzychodzki	Julian Mazurek	Julian Mazurek	Julian Mazurek	Julian Mazurek	Julian Mazurek	Rafał Litke
Nowotomyski	Joel Matuszek	Joel Matuszek	Andrzej Wilkoński	Andrzej Wilkoński	Ireneusz Kozecki	Andrzej Wilkoński
Obornicki	Jacek Koralewski	Antoni Żuromski	Gustaw Wańkiewicz	Adam Olejnik	Adam Olejnik	Zofia Kotecka
Ostrowski	Andrzej Dera	Włodzimierz Jędrzejak	Włodzimierz Jędrzejak	Paweł Rajska	Paweł Rajska	Paweł Rajska
Ostrzeszowski	Andrzej Grzyb Lech Janicki	Lech Janicki	Lech Janicki	Lech Janicki	Lech Janicki	Lech Janicki
Piński	Ireneusz Jan Michalak Leszek Partyka	Leszek Partyka	Tomasz Bugajski	Mirosław Mantaj	Franciszek Tamas Eligiusz Komarowski	Eligiusz Komarowski
Pleszewski	Edward Kubisz	Michał Karalus	Michał Karalus	Michał Karalus	Maciej Wasielewski	Maciej Wasielewski
Poznański	Ryszard Pomin	Jan Grabkowski	Jan Grabkowski	Jan Grabkowski	Jan Grabkowski	Jan Grabkowski
Rawicki	Marcin Szargan	Janusz Maruwka	Zdzisław Maćkowiak	Zygmunt Wolny	Adam Sperzyński	Adam Sperzyński
Słupski	Eugeniusz Grzeszczak Kazimierz Kazimierzczak	Eugeniusz Grzeszczak Michał Pyrzyk	Mariusz Roga	Mariusz Roga	Mariusz Rog	Jacek Bartkowiak
Szamotulski	Paweł Kowzan	Paweł Kowzan	Paweł Kowzan	Paweł Kowzan	Józef Kwaśniewicz	Beata Hanyża
Średzki	Ryszard Węglowski	Paweł Łukaszewski	Piotr Piekarski	Tomasz Pawlicki	Czesław Guzewski Marcin Bednarz	Ernest Iwańczuk
Śremski	Zbigniew Zabor	Teodor Stępa	Tadeusz Waczyński	Piotr Ruta	Zenon Jahns	Zenon Jahns
Turecki	Mirosław Broniszewski	Marek Naglewski Piotr Schulz	Ryszard Bartosik	Dariusz Młynarczyk Zbigniew Bartosik	Mariusz Seńko	Dariusz Kałużny
Wągrowiecki	Józef Sulikowski	Józef Sulikowski	Michał Piechocki	Michał Piechocki	Tomasz Kranc	Tomasz Kranc
Wolsztyński	Ryszard Kurp	Ryszard Kurp	Ryszard Kurp	Ryszard Kurp	Janusz Frąckowiak	Jacek Skrobisz
Wrzesiński	Krzysztof Wojciechowski	Dionizy Jaśniewicz	Dionizy Jaśniewicz	Dionizy Jaśniewicz	Dionizy Jaśniewicz	Dionizy Jaśniewicz
Złotowski	Janusz Szczerbiak	Mirosław Jaskólski	Mirosław Jaskólski	Ryszard Goławski	Ryszard Goławski	Ryszard Goławski

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Kalisz	Zbigniew Włodarek	Janusz Pęcherz	Janusz Pęcherz	Janusz Pęcherz	Grzegorz Sapiński	Krystian Kinastowski
Konin	Kazimierz Pałasz	Kazimierz Pałasz	Kazimierz Pałasz	Józef Nowicki	Józef Nowicki	Piotr Korytkowski
Leszno	Tomasz Malepszy	Tomasz Malepszy	Tomasz Malepszy	Tomasz Malepszy	Łukasz Borowiak	Łukasz Borowiak
Poznań	Ryszard Grobelny	Ryszard Grobelny	Ryszard Grobelny	Ryszard Grobelny	Jacek Jaškowiak	Jacek Jaškowiak

3.16. Województwo zachodniopomorskie

STAROSTOWIE POWIATÓW

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Białogardzki	Stefan Strzałkowski	Krzysztof Bagiński	Krzysztof Bagiński	Tomasz Hynda	Tomasz Hynda	Piotr Pakuszto
Choszczeński	Tadeusz Puczyński	Tadeusz Puczyński	Roman Lubiniecki	Lesław Śliżewski Bogdan Wojciech Brzustowicz	Adam Andriaszkiewicz Wioletta Kaszak	Wioletta Kaszak
Drawski	Wiktor Woś	Stanisław Cybula	Stanisław Cybula	Stanisław Cybula	Stanisław Kuczyński	Stanisław Cybula
Goleniowski	Andrzej Wojciechowski	Jerzy Jabłoński	Tomasz Stanisławski	Tomasz Stanisławski	Tomasz Kulnicz	Tomasz Stanisławski
Gryficki	Zbigniew Chabowski	Kazimierz Sać	Kazimierz Sać	Kazimierz Sać	Kazimierz Sać	Ryszard Chmielowicz
Gryfiński	Lech Szymanowicz Stanisław Szymoniak	Ewa De La Torre	Wojciech Konarski	Wojciech Konarski	Wojciech Konarski	Wojciech Konarski
Kamieński	Stefan Oleszczuk Krzysztof Marciniak	Anatol Kołoszuk	Paweł Czapkin	Paweł Czapkin Beata Kiryłuk	Józef Malec	Józef Malec
Kolobrzeczki	Ryszard Ławrynowicz	Ryszard Ławrynowicz	Artur Mackiewicz Tomasz Tamborski	Tomasz Tamborski	Tomasz Tamborski	Tomasz Tamborski

Powiat	Kadencja					
	I (1999-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Koszaliński	Edward Wojtalik Zdzisław Pawłowski	Ryszard Osiowy	Roman Szewczyk	Roman Szewczyk	Marian Hermanowicz	Marian Hermanowicz
Łobeski	-	Halina Szymańska	Antoni Gutkowski	Ryszard Brodziński	Paweł Marek	Renata Kulik
Myśliborski	Janusz Winiarczyk Jan Baranowicz	Janusz Winiarczyk	Andrzej Potyra	Arkadiusz Mazepa	Arkadiusz Janowicz Danuta Patkowska	Andrzej Potyra
Policki	Lech Bartnik	Henryk Cwiacz Leszek Guździół	Leszek Guździół	Leszek Guździół	Andrzej Bednarek	Andrzej Bednarek
Pyrzycki	Stanisław Stępień	Władysław Dusza	Wiktor Tołoczko	Wiktor Tołoczko	Kazimierz Lipiński Stanisław Stępień	Stanisław Stępień
Sławieński	Henryk Lompert	Grzegorz Januszewski	Andrzej Lewandowski	Wojciech Wiśniowski	Wojciech Wiśniowski	Wojciech Wiśniowski
Stargardzki	Krzysztof Ciach	Krzysztof Ciach	Waldemar Gil	Waldemar Gil	Ireneusz Sławomir Rogowski Iwona Wiśniewska	Iwona Wiśniewska
Szczecinecki	Janusz Ryszard Laskowski Krzysztof Lis	Krzysztof Lis	Krzysztof Lis	Krzysztof Lis	Krzysztof Lis	Krzysztof Lis
Świdwiński	Zdzisław Chojnacki	Zdzisław Chojnacki	Mirosław Majka	Mirosław Majka	Mirosław Majka	Mirosław Majka
Wałecki	Henryk Wojtasik Janusz Różański	Janusz Różański	Bogdan Wankiewicz	Bogdan Wankiewicz	Bogdan Wankiewicz	Bogdan Wankiewicz

PREZYDENCI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Miasto	Kadencja					
	I (1998-2002)	II (2002-2006)	III (2006-2010)	IV (2010-2014)	V (2014-2018)	VI (2018-2024)
Koszalin	Henryk Sobolewski	Mirosław Mikietyński	Mirosław Mikietyński	Piotr Jedliński	Piotr Jedliński	Piotr Jedliński
Szczecin	Marian Jurczyk Marek Koćmiel Edmund Runowicz	Marian Jurczyk	Piotr Krzystek	Piotr Krzystek	Piotr Krzystek	Piotr Krzystek
Świnoujście	Stanisław Możejko Janusz Dziekoński	Janusz Żmurkiewicz	Janusz Żmurkiewicz	Janusz Żmurkiewicz	Janusz Żmurkiewicz	Janusz Żmurkiewicz

4.1. Geneza ZPP

Równocześnie z wprowadzeniem w życie (w ramach reformy ustrojowej państwa) samorządu powiatowego (w 1998 r.), środowisko samorządowe rozpoczęło działania na rzecz utworzenia ogólnopolskiej reprezentacji powiatów i miast na prawach powiatu. Realia, z jakimi przyszło się mierzyć nowo powstałym jednostkom samorządu terytorialnego, związane ze sposobem przekazanych zadań, stanem otrzymanej infrastruktury technicznej poszczególnych instytucji, czy systemem finansowania, potwierdziły obawy, że powiaty czeka bardzo trudna i długotrwała polityczka o obronę zarówno swojej tożsamości, jak i interesów społeczności lokalnych w nich zamieszkujących.

W środowisku samorządowym powszechnym stało się przeświadczenie o konieczności powołania takiej organizacji, która swym zasięgiem objęłaby terytorium całego kraju, a jednocześnie stała się reprezentatywnym „ciałem” dla wszystkich nowo powstałych samorządów powiatowych.

Odradzająca się, współczesna administracja i jej ogólnopolskie zrzeszenia nie funkcjonują w oderwaniu od przeszłości. Chcąc lepiej zrozumieć ich działanie warto pamiętać o pewnych uwarunkowaniach historycznych. Warto więc wspomnieć, że już starostowie Polski międzywojennej działali w organizacjach samorządowych. Reprezentując interesy samorządu powiatowego zasiadali np. w Radzie i Zarządzie Rady Zjazdów Samorządu Ziemińskiego (Związek Sejmików Powiatowych Rzeczypospolitej Polskiej, a od 1932 r. Związek Powiatów RP). Instytucja ta powstała w grudniu 1923 r. i z założenia jej celami były: reprezentacja samorządu i obrona jego interesów, wymiana doświadczeń oraz upowszechnianie idei samorządu. Cele te starano się osiągać poprzez opiniowanie prawodawstwa, konferencje, doradztwo, a także działalność wydawniczą.

Na podobnych zasadach tworzył się obecny Związek Powiatów Polskich. Rok 2023, może nie zupełnie wprost, ale można uznać za 100-lecie istnienia tego typu organizacji zrzeszającej samorząd powiatowy w Polsce.

Ideę utworzenia współczesnego Związku Powiatów Polskich rozpoczęto realizować powołując Grupę Organizacyjną ZPP. Powołanie to nastąpiło podczas uroczystości przekazania przez ówczesnego Premiera RP prof. Jerzego Buzka zadań i kompetencji wszystkim starostom powiatów i prezydentom miast na prawach powiatu (23 listopada 1998 r.).

Kolejnym etapem była organizacja Zebrania Założycielskiego, które miało miejsce 26 i 27 lutego 1999 r. w Nowym Sączu. W efekcie decyzji podjętych na tym spotkaniu, 17 marca 1999 r. dokonano wpisu do rejestru Sądu Okręgowego w Warszawie stowarzyszenia o nazwie Związek Powiatów Polskich z siedzibą w Warszawie.

W składzie Komitetu Założycielskiego znaleźli się: Jacek Bogucki, Maria Ciesielska, Andrzej Czerwiński, Janusz Dąbrowski, Cezary Dzierżek, Andrzej Grzyb, Adam Janas, Antoni Jankowski, Wiesław Jędrusik, Mieczysław Kasprzak, Elżbieta Lanc, Jan Łopata, Jerzy Mazurek, Stanisław Ożóg, Ryszard Pomin, Adam Sierzputowski, Marek Tramś, Andrzej Wegner, Zbigniew Zabor oraz Grzegorz Zawistowski.

Następnie 28 maja 1999 r. odbyło się I Zgromadzenie Ogólne ZPP, które dokonało wyboru pierwszych władz statutowych Związku.

Związek Powiatów Polskich
oddany powiatom

Rafał Rudka

4.2. Wyznaczone cele i zadania Związku

Uchwalając Statut Związku Powiatów Polskich określono cele i zadania stawiane przed na nowo tworzoną organizacją.

Określono, że Związek Powiatów Polskich będzie stowarzyszeniem zrzeszającym powiaty i miasta na prawach powiatu, którego celem ma być wspieranie idei samorządu terytorialnego, integrowanie i obrona wspólnych interesów powiatów, kształtowanie wspólnej polityki, wspieranie inicjatyw na rzecz rozwoju i promocji powiatów, wymiana doświadczeń oraz upowszechnianie modelowych rozwiązań w zakresie rozwoju i zarządzania w powiatach.

Celem Związku Powiatów Polskich miało być również prowadzenie oraz wspieranie prowadzonej przez swych członków działalności naukowej, naukowo-technicznej, oświatowej, kulturalnej, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, a także wspieranie inicjatyw społecznych na rzecz ochrony zdrowia i pomocy społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów.

Osiągnięcie wyżej wymienionych celów realizowane ma być poprzez:

- reprezentowanie powiatów na forum ogólnopolskim i międzynarodowym,
- inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych,
- propagowanie wymiany doświadczeń w zakresie wykonywanych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego,
- inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw, mających wpływ na rozwój społeczności powiatowych,
- inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw służących społeczno-gospodarcemu rozwojowi powiatów, nawiązywanie kontaktów zagranicznych oraz wymianę naukową i kulturalną,
- prowadzenie pracy informacyjnej, konsultacyjnej i programowej, mającej na celu wspólne rozwiązywanie problemów w zakresie poszczególnych dziedzin działalności samorządu terytorialnego,
- prowadzenie działalności wydawniczej, szkoleniowej i promocyjnej,

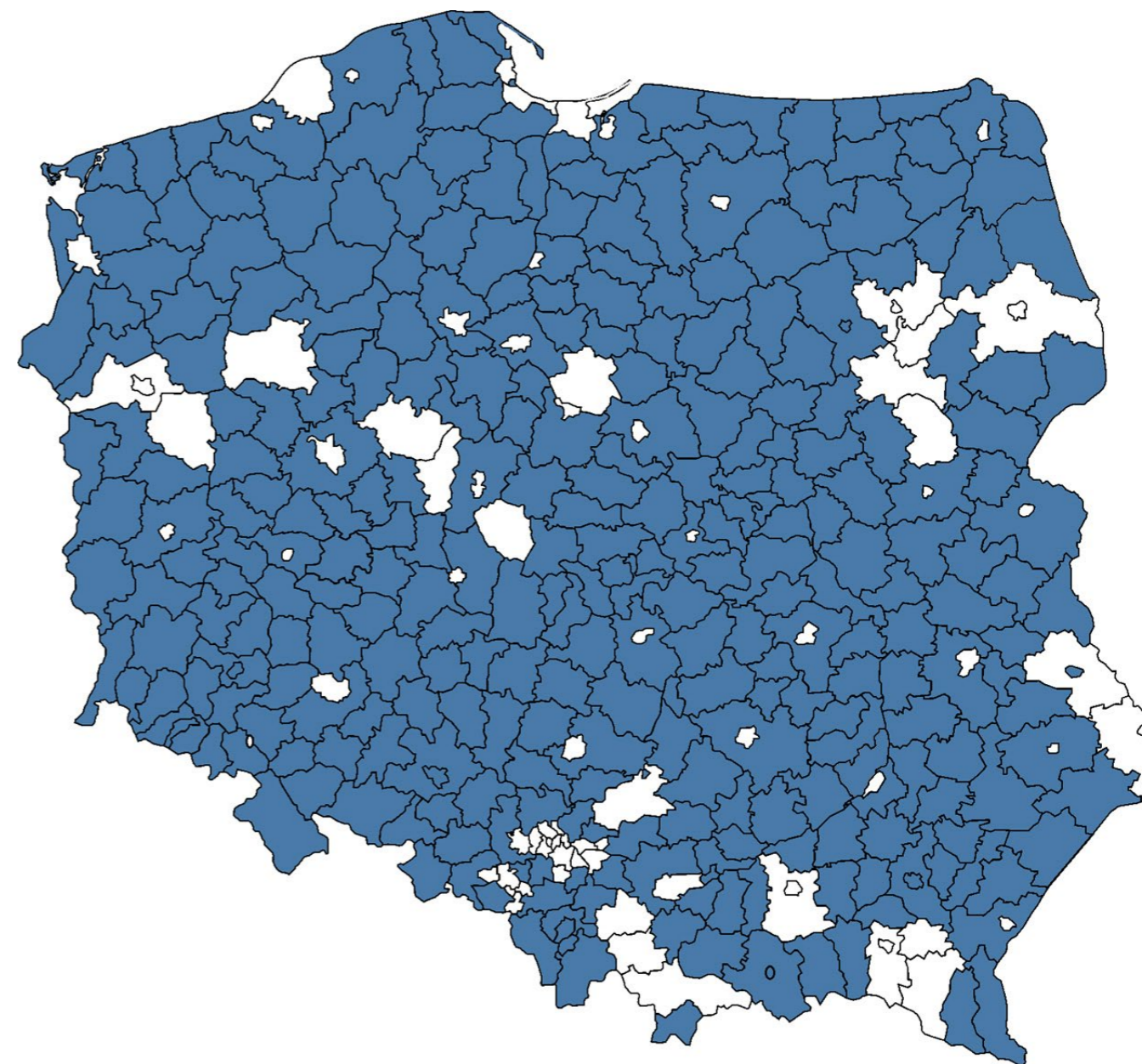
- współdziałanie z organami administracji publicznej, stowarzyszeniami, innymi organizacjami społecznymi oraz środowiskiem naukowym,
- delegowanie swoich przedstawicieli do innych organizacji i instytucji,
- inicjowanie i organizowanie imprez kulturalnych i sportowych,
- prowadzenie działalności analityczno-naukowej w zakresie związanym z funkcjonowaniem samorządu powiatowego.

Realizację założeń Związek Powiatów Polskich ma prowadzić przy wykorzystaniu swoich statutowych organów (tj. Zgromadzenia Ogólnego ZPP, Zarządu ZPP i Komisji Rewizyjnej ZPP), przy zaangażowaniu 16 Konwentów Powiatów funkcjonujących po jednym w każdym z województw oraz biura Związku.

Dzisiaj obserwując 25-letni czas działalności Związku Powiatów Polskich wyraźnie widoczny jest proces jego stałego przeobrażania się, a prowadzący do obecnego stanu – najbardziej powszechnej i jednej z najprężniej działających korporacji samorządowych w Polsce.

Obecnie, według stanu na 28 lipca 2023 r., do Związku należą 302 samorządy powiatowe (powiaty i miasta na prawach powiatu). Warto dodać, że ta liczba członków (powyżej 300) przez cały okres funkcjonowania Związku jest stała.

Rozkład terytorialny członków ZPP obrazuje obok zamieszczona mapa (kolorem błękitnym zostały oznaczone powiaty i miasta na prawach powiatu będące członkami Związku).



4.3. Praca organów Związku

Zgromadzenie Ogólne ZPP

Najwyższą władzą w Związku jest Zgromadzenie Ogólne, do którego wyłącznych kompetencji należy:

- kształtowanie programu działalności Związku,
- uchwalanie Statutu,
- przyjmowanie regulaminu obrad Zgromadzenia Ogólnego oraz ordynacji wyborczej,
- ustalanie składu liczbowego Zarządu i Komisji Rewizyjnej,
- wybór i odwoływanie Prezesa Zarządu, Zarządu oraz Komisji Rewizyjnej,
- uchwalanie budżetu Związku,
- uchwalanie wysokości i terminów płatności składek członkowskich,
- przyjmowanie rocznych sprawozdań z działalności Zarządu,
- zatwierdzenia rocznych sprawozdań finansowych,
- ustalanie maksymalnej wysokości zobowiązań zaciąganych przez Zarząd Związku,
- rozpatrywanie odwołań w sprawie pozbawienia członkostwa w Związku,
- uchwalenie rozwiązania Związku, wybór likwidatora Związku oraz podjęcie uchwały o przeznaczeniu majątku Związku po przeprowadzonej likwidacji.

Zgromadzenie Ogólne może podejmować stanowiska, apele, rezolucje lub inne akty o podobnym charakterze, w sprawach istotnych dla wspólnot samorządowych.

Organ ten, przez wszystkie lata działalności Związku, zbierał się corocznie. Zdarzały się także takie momenty, w których – z racji ważkości pojawiających się problemów dotyczących polski samorząd terytorialny – zjazdy odbywały się częściej. W sumie w okresie od powstania Związku do chwili obecnej odbyło się 29 Zgromadzeń Ogólnych ZPP.

Podczas tych zjazdów starostowie, a zarazem delegaci wypracowywali i podejmowali stanowiska w najbardziej kluczowych – z punktu widzenia samorządu powiatowego – sprawach. W sumie przez te 25 lat podjęto niemal 300 stanowisk.

Konwenty powiatów

Aktywność Związku, poza płaszczyzną corocznego zjazdu, przejawia się także w jego regionalnych strukturach, tj. funkcjonujących w każdym województwie – Konwencie Powiatów. To te ciała, niejednokrotnie stanowią *spiritus movens* decyzji podejmowanych przez Zarząd, a w konsekwencji działań wykonywanych przez biuro Związku.

Zadaniem Konwentu jest reprezentowanie interesów członków Związku w danym regionie. Konwent pełni rolę doradczą względem organów ZPP i może w szczególności przyjmować własne stanowiska lub opinie oraz kierować do Zarządu ZPP pisma o podjęcie interwencji – w sprawach związanych z celami statutowymi Związku. Ponadto Konwent Powiatów może współpracować z organami administracji rządowej i samorządowej w danym województwie.

Konwent Powiatów tworzą starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu będący członkami Związku lub upoważnione przez nich osoby. Konwenty Powiatów samodzielnie organizują swoje spotkania. Rokrocznie odbywa się kilkadziesiąt zjazdów regionalnych, na których to podejmowane są stanowiska oraz omawiane bieżące problemy o charakterze zarówno ogólnokrajowym jak i regionalnym. Bardzo często w spotkaniach tych uczestniczą zaproszeni goście reprezentujący głównie organy państwowe oraz ich jednostki. Starostowie wybierają spośród siebie Przewodniczącego Konwentu Powiatów. Konwent Powiatów może wybrać ze swojego grona Zastępcę (Zastępców) Przewodniczącego Konwentu Powiatów.



Przez 25 lat działalności Związku Powiatów Polskich wybierano różne osoby do pełnienia roli Przewodniczącego Konwentu. Początkowo, w niektórych województwach stosowano zasadę rotacyjnej zmiany (tj. pełnienia funkcji po kolei przez kolejnych Starostów przez określony czas, np. jeden rok). Później częściej i powszechniej stosowanym stawało się rozwią-

zanie, w którym Przewodniczącym zostawał Starosta z powiatu zlokalizowanego w mieście będącym główną siedzibą władz danego województwa (z uwagi na centralne położenie i dogodny dojazd dla wszystkich). I tak w poszczególnych kadencjach szefami Konwentów Powiatów były/są dalej wymienione osoby.

Przewodniczący Konwentu Powiatów I kadencji ZPP (1999-2003)

- Dolnośląskie: **Walery Czarnecki** – Starosta Lubański
- Kujawsko-Pomorskie: **Eugeniusz Lewandowski** – Starosta Toruński
- Lubelskie: **Zenon Rodzik** – Starosta Opolski
- Lubuskie: **Marian Kazimierz Firszt** – Starosta Gorzowski
- Łódzkie: **Mirosław Jan Owczarek** – Starosta Łódzki
- Małopolskie: **Renata Godyń-Swędzioł** – Starosta Krakowski
- Mazowieckie: **Jerzy Koziański** – Starosta Zwoleński (do 2001 roku), **Elżbieta Lanc** – Starosta Węgrowski (2001-2002), **Adam Janas** – Starosta Nowodworski (od 2002 roku)
- Opolskie: **Joachim Czernek** – Starosta Krapkowicki
- Podkarpackie: **Janusz Smulski** – Wiceprezydent Rzeszowa
- Podlaskie: **Franciszek Wiśniewski** – Starosta Augustowski (do 2001 roku), **Jacek Bogucki** – Starosta Wysokomazowiecki (od 2001 roku)
- Pomorskie: **Julian Grzanko** – Starosta Malborski (do 2001 roku), **Bogdan Dombrowski** – Starosta Gdański (od 2001 roku)
- Śląskie: **Eugeniusz Wycisło** – Starosta Mikołowski (do 2002 roku), **Damian Mrowiec** – Starosta Rybnicki (od 2002 roku)
- Świętokrzyskie: **Maciej Giermasiński** – Starosta Ostrowiecki (do 2001 roku), **Adam Sosnowski** – Starosta Konecki (2001-2002), **Waldemar Paluch** – Starosta Ostrowiecki (od 2002 roku)
- Warmińsko-Mazurskie: **Janusz Dąbrowski** – Starosta Bartoszycki (do 2001 roku), **Adam Sierzputowski** – Starosta Olsztyński (od 2001 roku)
- Wielkopolskie: **Elżbieta Streker-Dembińska** – Starosta Koniński
- Zachodniopomorskie: **Wiktor Woś** – Starosta Drawski (do 2001 roku), **Edward Wojtalik** – Starosta Koszaliński (od 2001 roku)

Przewodniczący Konwentu Powiatów II kadencji ZPP (2003-2007)

- Dolnośląskie: **Jerzy Więclawski** – Starosta Wołowski
- Kujawsko-Pomorskie: **Marzena Kempieńska** – Starosta Świecki
- Lubelskie: **Marian Starownik** – Starosta Lubartowski
- Lubuskie: **Wiesław Mackowicz** – Starosta Krośnieński
- Łódzkie: **Mieczysław Łuczak** – Starosta Wieluński
- Małopolskie: **Jacek Krupa** – Starosta Krakowski
- Mazowieckie: **Tadeusz Nalewajk** – Starosta Pułtusi
- Opolskie: **Stanisław Rakoczy** – Starosta Kluczborski
- Podkarpackie: **Adam Krzysztoń** – Starosta Łańcucki
- Podlaskie: **Franciszek Wiśniewski** – Starosta Augustowski
- Pomorskie: **Bogdan Dombrowski** – Starosta Gdański
- Śląskie: **Bożena Respondek** – Starosta Będziński
- Świętokrzyskie: **Zbigniew Banaśkiewicz** – Starosta Kielecki
- Warmińsko-Mazurskie: **Adam Sierzputowski** – Starosta Olsztyński
- Wielkopolskie: **Elżbieta Streker-Dembińska** – Starosta Koniński (do 2005 roku), **Eugeniusz Grzeszczak** – Starosta Koniński (od 2005 roku)
- Zachodniopomorskie: **Krzysztof Ciach** – Starosta Stargardzki

Przewodniczący Konwentu Powiatów III kadencji ZPP (2007-2011)

- Dolnośląskie: **Cezary Przybylski** – Starosta Bolesławiecki
- Kujawsko-Pomorskie: **Marzena Kempieńska** – Starosta Świecki
- Lubelskie: **Paweł Pikula** – Starosta Lubelski
- Lubuskie: **Marek Cieślak** – Starosta Żarski
- Łódzkie: **Andrzej Szymanek** – Starosta Wieruszowski
- Małopolskie: **Jan Golonka** – Starosta Nowosądecki

- Mazowieckie: **Tadeusz Nalewajk** – Starosta Pułtusi (do 2008 roku), **Zenon Szczepankowski** – Starosta Przasnyski (od 2008 roku)
- Opolskie: **Henryk Lakwa** – Starosta Opolski
- Podkarpackie: **Adam Krzysztoń** – Starosta Łańcucki
- Podlaskie: **Franciszek Wiśniewski** – Starosta Augustowski
- Pomorskie: **Janina Kwiecień** – Starosta Kartuski
- Śląskie: **Andrzej Płonka** – Starosta Bielski
- Świętokrzyskie: **Edmund Kaczmarek** – Starosta Jędrzejowski
- Warmińsko-Mazurskie: **Adam Sierzputowski** – Starosta Olsztyński (do 2008 roku), **Mirosław Pampuch** – Starosta Olsztyński (od 2008 roku)
- Wielkopolskie: **Jan Grabkowski** – Starosta Poznański, **Wiesław Maszewski** – Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki, **Lech Janicki** – Starosta Ostrzeszowski, **Dionizy Jaśniewicz** – Starosta Wrzesiński, **Krzysztof Piwoński** – Starosta Leszczyński (zmiana rotacyjna)
- Zachodniopomorskie: **Krzysztof Lis** – Starosta Szczecinecki

Przewodniczący Konwentu Powiatów IV kadencji ZPP (2011-2015)

- Dolnośląskie: **Cezary Przybylski** – Starosta Bolesławiecki (do 2013 roku), **Piotr Lech** – Starosta Milicki (od 2013 roku)
- Kujawsko-Pomorskie: **Marzena Kempieńska** – Starosta Świecki
- Lubelskie: **Paweł Pikula** – Starosta Lubelski
- Lubuskie: **Marek Cieślak** – Starosta Żarski
- Łódzkie: **Andrzej Szymanek** – Starosta Wieruszowski
- Małopolskie: **Jacek Pająk** – Starosta Bocheński
- Mazowieckie: **Piotr Zgorzelski** – Starosta Płocki (do 2013 roku), **Bogdan Pągowski** – Starosta Wyszkowski (od 2013 roku)
- Opolskie: **Józef Swaczyna** – Starosta Strzelecki
- Podkarpackie: **Józef Michalik** – Starosta Lubaczowski
- Podlaskie: **Franciszek Wiśniewski** – Starosta Augustowski
- Pomorskie: **Janina Kwiecień** – Starosta Kartuski

- Śląskie: **Andrzej Płonka** – Starosta Bielski
- Świętokrzyskie: **Edmund Kaczmarek** – Starosta Jędrzejowski
- Warmińsko-Mazurskie: **Tadeusz Mordasiewicz** – Starosta Kętrzyński
- Wielkopolskie: **Lech Janicki** – Starosta Ostrzeszowski
- Zachodniopomorskie: **Krzysztof Lis** – Starosta Szczecinecki

Przewodniczący Konwentu Powiatów V kadencji ZPP (2015-2019)

- Dolnośląskie: **Roman Potocki** – Starosta Wrocławski
- Kujawsko-Pomorskie: **Franciszek Koszowski** – Starosta Świecki
- Lubelskie: **Paweł Pikula** – Starosta Lubelski
- Lubuskie: **Mirosław Głaz** – Starosta Krośnieński
- Łódzkie: **Stanisław Cudała** – Starosta Piotrkowski
- Małopolskie: **Józef Krzyworzeka** – Starosta Krakowski (do 19 października 2017 r.), **Józef Tomal** – Starosta Myślenicki (od 19 października 2017 r. p.o. Przewodniczącego Konwentu)
- Mazowieckie: **Krzysztof Fedorczyk** – Starosta Węgrowski
- Opolskie: **Józef Swaczyna** – Starosta Strzelecki
- Podkarpackie: **Józef Jodłowski** – Starosta Rzeszowski
- Podlaskie: **Jan Zalewski** – Starosta Siemiatycki
- Pomorskie: **Mirosław Czapla** – Starosta Malborski
- Śląskie: **Andrzej Płonka** – Starosta Bielski
- Świętokrzyskie: **Edmund Kaczmarek** – Starosta Jędrzejowski
- Warmińsko-Mazurskie: **Wacław Strażewicz** – Starosta Giżycki
- Wielkopolskie: **Lech Janicki** – Starosta Ostrzeszowski
- Zachodniopomorskie: **Krzysztof Lis** – Starosta Szczecinecki

**Przewodniczący Konwentu Powiatów VI kadencji
ZPP (2019-2024)**

- Dolnośląskie: **Roman Potocki** – Starosta Wrocławski
- Kujawsko-Pomorskie: **Krzysztof Maćkiewicz** – Starosta Wąbrzeski
- Lubelskie: **Zdzisław Antoń** – Starosta Lubelski
- Lubuskie: **Henryk Janowicz** – Starosta Żagański
- Łódzkie: **Marcin Baranowski** – Starosta Opoczyński
- Małopolskie: **Wojciech Pałka** – Starosta Krakowski
- Mazowieckie: **Marian Niemirski** – Starosta Przysuski
- Opolskie: **Józef Swaczyna** – Starosta Strzelecki
- Podkarpackie: **Józef Jodłowski** – Starosta Rzeszowski
- Podlaskie: **Bogdan Zieliński** – Starosta Wysokomazowiecki
- Pomorskie: **Mirosław Czapla** – Starosta Malborski
- Śląskie: **Andrzej Płonka** – Starosta Bielski
- Świętokrzyskie: **Jerzy Kolarz** – Starosta Buski
- Warmińsko-Mazurskie: **Jan Harhaj** – Starosta Lidzbarski
- Wielkopolskie: **Lech Janicki** – Starosta Ostrzeszowski
- Zachodniopomorskie: **Krzysztof Lis** – Starosta Szczecinecki

Zarząd ZPP

Głównym organem analizującym i podejmującym decyzje w Związku jest jego Zarząd. Członkowie Zarządu do 2019 roku byli wybierani przez Zgromadzenie Ogólne ZPP na czteroletnie kadencje, natomiast od 2019 roku są to już kadencje pięcioletnie.

Niepisaną zasadą jest to, że Zarząd składa się z osób reprezentujących różne części geograficzne Polski oraz wszystkie rządzące opcje polityczne. Pozwala ona na właściwe reprezentowanie problemów lokalnych oraz daje gwarancję ucierania się różnych światopoglądów, a w konsekwencji przyjmowania konsensualnych stanowisk.

Do głównych kompetencji Zarządu należy:

- prowadzenie spraw związanych z bieżącą działalnością Związku, zgodnie z celami statutowymi i przepisami prawa,
- wykonywanie uchwał Zgromadzenia Ogólnego ZPP,
- przygotowanie projektów dokumentów programowych,
- przygotowanie projektu budżetu Związku,
- ustalanie terminu, miejsca i projektu porządku obrad Zgromadzenia Ogólnego,
- opracowywanie projektu regulaminu obrad Zgromadzenia Ogólnego i projektu ordynacji wyborczej,
- występowanie z inicjatywą uchwałodawczą oraz opracowywanie projektów uchwał i stanowisk na posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego,
- delegowanie i odwoływanie przedstawicieli Związku w innych organizacjach i instytucjach oraz podpisywanie umów i porozumień o współpracy,
- nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy z Dyrektorem Biura,
- realizacja rocznego budżetu Związku,
- gospodarowanie majątkiem Związku w ramach uchwalonego rocznego budżetu oraz ogólnych zasad gospodarowania majątkiem Związku, w tym do: zaciągania zobowiązań do wysokości określonej przez Zgromadzenie Ogólne, przyjmowanie darowizn, spadków i zapisów,
- nabywanie i zbywanie nieruchomości,
- ustalanie liczby i wyborów Wiceprezesów Zarządu spośród Członków Zarządu,
- przyjęcie regulaminu pracy Zarządu,
- przyjęcie regulaminu organizacyjnego Biura Związku,

- zapewnienie sporządzenia rocznego sprawozdania finansowego i przedłożenie go Zgromadzeniu Ogólnemu do zatwierdzenia,
- składanie sprawozdań ze swojej działalności na Zgromadzeniu Ogólnym,
- powoływanie Komisji merytorycznych Związku i określenie zakresu ich działania,
- powoływanie doraźnych zespołów i grup oraz określanie ich zadań,
- podejmowanie pomiędzy posiedzeniami Zgromadzenia Ogólnego stanowisk, apeli, rezolucji lub innych aktów o podobnym charakterze w sprawach istotnych dla wspólnot samorządowych.

Zarząd spotyka się adekwatnie do potrzeb, ale nie rzadziej niż raz na kwartał. Podczas posiedzeń członkowie Zarządu podejmują stanowiska oraz omawiają bieżące problemy dotyczące samorząd powiatowy. Na spotkania te często zapraszani są przedstawiciele władz centralnych. Również przewodniczący Konwentów Powiatów z poszczególnych województw czynnie uczestniczą w spotkaniach Zarządu Związku.

Na przestrzeni niemal 25 lat Zarząd podjął ponad 360 stanowisk oraz ponad 900 uchwał.

Przedstawicielami powiatów w pracach Zarządu poszczególnych kadencji były/są poniżej wymienione osoby.

**Członkowie Zarządu Związku Powiatów Polskich
I kadencji (1999-2003)**

- **Antoni Jankowski** – Starosta Tarnogórski, Prezes Zarządu ZPP
- **Andrzej Grzyb** – Starosta Ostrzeszowski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Adam Janas** – Starosta Nowodworski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Jan Łopata** – Starosta Lubelski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Grzegorz Zawistowski** – Starosta Warszawski, Wiceprezes Zarządu ZPP (do 2000 roku)
- **Stanisław Ożóg** – Starosta Rzeszowski, Członek, a następnie Wiceprezes Zarządu ZPP (od 2001 roku)
- **Jacek Bogucki** – Starosta Wysokomazowiecki, Członek Zarządu ZPP
- **Maria Ciesielska** – Starosta Włocławski, Członek Zarządu ZPP (do 2002 roku)

- **Andrzej Czerwiński** – Prezydent Nowego Sącza, Członek Zarządu ZPP (od 2002 roku)
- **Cezary Dzierżek** – Starosta Łowicki, Członek Zarządu ZPP
- **Wiesław Garstka** – Starosta Kutnowski, Członek Zarządu ZPP
- **Jan Jarosiński** – Starosta Jaworski, Członek Zarządu ZPP (od 2002 roku)
- **Stanisław Jastrzębski** – Starosta Wyszowski, Członek Zarządu ZPP (od 2002 roku)
- **Wiesław Jędrusik** – Starosta Będziński, Członek Zarządu ZPP (do 2002 roku)
- **Mieczysław Kasprzak** – Starosta Jarosławski, Członek Zarządu ZPP
- **Andrzej Kropiwnicki** – Wiceprzewodniczący Rady m. st. Warszawy (od 2000 roku)
- **Elżbieta Lanc** – Starosta Węgrowski, Członek Zarządu ZPP (do 2002 roku)
- **Eugeniusz Lewandowski** – Starosta Toruński, Członek Zarządu ZPP (od 2002 roku)
- **Ryszard Pomin** – Starosta Poznański, Członek Zarządu ZPP
- **Bożena Respondek** – Starosta Będziński, Członek Zarządu ZPP (od 2002 roku)
- **Stefan Strzałkowski** – Starosta Białogardzki, Członek Zarządu ZPP
- **Zbigniew Zabor** – Starosta Śremski, Członek Zarządu ZPP (do 2002 roku)

**Członkowie Zarządu Związku Powiatów Polskich
II kadencji (2003-2007)**

- **Ludwik Węgrzyn** – Starosta Bocheński, Prezes Zarządu ZPP
- **Jacek Bogucki** – Starosta Wysokomazowiecki, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Krzysztof Ciach** – Starosta Stargardzki, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Adam Janas** – Radny Rady Powiatu Nowodworskiego, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Stanisław Ożóg** – Starosta Rzeszowski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Zbigniew Banaśkiewicz** – Starosta Kielecki, Członek Zarządu ZPP
- **Cezary Dzierżek** – Starosta Łowicki, Członek Zarządu ZPP

- **Jan Jarosiński** – Starosta Jaworski, Członek Zarządu ZPP
- **Sławomir Jezierski** – Starosta Elbląski, Członek Zarządu ZPP
- **Andrzej Jęcz** – Starosta Kościański, Członek Zarządu ZPP
- **Karol Karski** – Wiceprzewodniczący Rady m.st. Warszawy, Członek Zarządu ZPP
- **Jacek Krupa** – Starosta Krakowski, Członek Zarządu ZPP
- **Janina Kwiecień** – Starosta Kartuski, Członek Zarządu ZPP
- **Eugeniusz Lewandowski** – Starosta Toruński, Członek Zarządu ZPP
- **Tadeusz Nalewajk** – Starosta Pułtuski, Członek Zarządu ZPP
- **Stanisław Rakoczy** – Starosta Kluczborski, Członek Zarządu ZPP
- **Bożena Respondek** – Starosta Będziński, Członek Zarządu ZPP
- **Zenon Rodzik** – Starosta Opolski (woj. lubelskie), Członek Zarządu ZPP
- **Krzysztof Romankiewicz** – Starosta Zielonogórski, Członek Zarządu ZPP
- **Andrzej Wąsik** – Starosta Wrocławski, Członek Zarządu ZPP
- **Andrzej Zieliński** – Starosta Żywiecki, Członek Zarządu ZPP
- **Jan Golonka** – Starosta Nowosądecki, Członek Zarządu ZPP (od 2008 roku)
- **Andrzej Jęcz** – Starosta Kościański, Członek Zarządu ZPP
- **Aleksander Kozłowski** – Starosta Słubicki, Członek Zarządu ZPP (do 2008 roku)
- **Ligia Krajewska** – Wiceprzewodnicząca Rady m.st. Warszawy, Członek Zarządu ZPP
- **Józef Krzyworzeka** – Starosta Krakowski, Członek Zarządu ZPP (do 2008 roku)
- **Ryszard Kurp** – Starosta Wolsztyński, Członek Zarządu ZPP
- **Henryk Lakwa** – Starosta Opolski, Członek Zarządu ZPP
- **Krzysztof Lis** – Starosta Szczecinecki, Członek Zarządu ZPP
- **Krzysztof Maćkiewicz** – Starosta Wąbrzeski, Członek Zarządu ZPP
- **Józef Matysiak** – Starosta Rawski, Członek Zarządu ZPP
- **Sławomir Neumann** – Starosta Starogardzki, Członek Zarządu ZPP (do 2008 roku)
- **Włodzimierz Pietroczyk** – Starosta Hajnowski, Członek Zarządu ZPP
- **Józef Reszke** – Starosta Wejherowski, Członek Zarządu ZPP (od 2008 roku)
- **Zenon Rodzik** – Starosta Opolski (woj. lubelskie), Członek Zarządu ZPP
- **Sławomir Snarski** – Starosta Bielski (woj. podlaskie), Członek Zarządu ZPP
- **Wacław Strażewicz** – Starosta Giżycki, Członek Zarządu ZPP
- **Marek Szponar** – Starosta Oławski, Członek Zarządu ZPP
- **Zbigniew Szumski** – Starosta Świebodziński, Członek Zarządu ZPP

Członkowie Zarządu Związku Powiatów Polskich III kadencji (2007-2011)

- **Tadeusz Nalewajk** – Starosta Pułtuski, Prezes Zarządu ZPP (do 2008 roku)
- **Kazimierz Kotowski** – Starosta Opatowski, Członek Zarządu ZPP, a następnie Prezes Zarządu ZPP (od 2008 roku)
- **Robert Godek** – Starosta Strzyżowski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Marzena Kempieńska** – Starosta Świecki, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Andrzej Płonka** – Starosta Bielski (woj. śląskie), Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Marek Tramś** – Starosta Polkowicki, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Zbigniew Deptuła** – Starosta Makowski, Członek Zarządu ZPP (od 2008 roku)

Członkowie Zarządu Związku Powiatów Polskich IV kadencji (2011-2015)

- **Marek Tramś** – Starosta Polkowicki, Prezes Zarządu ZPP
- **Robert Godek** – Starosta Strzyżowski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Jan Grabkowski** – Starosta Poznański, Wiceprezes Zarządu ZPP

- **Marzena Kempieńska** – Starosta Świecki, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Andrzej Płonka** – Starosta Bielski (woj. śląskie), Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Zenon Rodzik** – Starosta Opolski (woj. lubelskie), Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Cezary Gabryjczyk** – Starosta Łaski, Członek Zarządu ZPP
- **Edmund Kaczmarek** – Starosta Jędrzejowski, Członek Zarządu ZPP
- **Józef Kozina** – Starosta Głubczycki, Członek Zarządu ZPP
- **Piotr Lech** – Starosta Milicki, Członek Zarządu ZPP
- **Krzysztof Lis** – Starosta Szczecinecki, Członek Zarządu ZPP
- **Krzysztof Maćkiewicz** – Starosta Wąbrzeski, Członek Zarządu ZPP
- **Ewa Masny-Askanas** – Wiceprzewodnicząca Rady m.st. Warszawy, Członek Zarządu ZPP
- **Mirosław Pampuch** – Starosta Olsztyński, Członek Zarządu ZPP
- **Józef Reszke** – Starosta Wejherowski, Członek Zarządu ZPP
- **Elżbieta Smolińska** – Starosta Pruszkowski, Członek Zarządu ZPP
- **Sławomir Snarski** – Starosta Bielski (woj. podlaskie), Członek Zarządu ZPP
- **Wacław Strażewicz** – Starosta Giżycki, Członek Zarządu ZPP
- **Zbigniew Szumski** – Starosta Świebodziński, Członek Zarządu ZPP
- **Zenon Szczepankowski** – Starosta Przasnyski, Członek Zarządu ZPP
- **Józef Tomal** – Starosta Myślenicki, Członek Zarządu ZPP

Członkowie Zarządu Związku Powiatów Polskich V kadencji (2015-2019)

- **Ludwik Węgrzyn** – Starosta Bocheński, Prezes Zarządu ZPP
- **Robert Godek** – Starosta Strzyżowski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Janina Kwiecień** – Starosta Kartuski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Ewa Masny-Askanas** – Wiceprzewodnicząca Rady

m.st. Warszawa, Wiceprezes Zarządu ZPP (do 2017 roku)

- **Krzysztof Nosal** – Starosta Kaliski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Andrzej Płonka** – Starosta Bielski (woj. śląskie), Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Zenon Rodzik** – Starosta Opolski (woj. lubelskie), Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Sławomir Snarski** – Starosta Bielski (woj. podlaskie), Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Zbigniew Szumski** – Starosta Świebodziński, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Marek Tramś** – Starosta Polkowicki, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Sebastian Burdzy** – Starosta Średzki (woj. dolnośląskie), Członek Zarządu ZPP
- **Zbigniew Deptuła** – Starosta Makowski, Członek Zarządu ZPP
- **Ewa Janczar** – Radna Rady m.st. Warszawy, Członek Zarządu ZPP (od 2017 roku)
- **Edmund Kaczmarek** – Starosta Jędrzejowski, Członek Zarządu ZPP
- **Franciszek Koszowski** – Starosta Świecki, Członek Zarządu ZPP
- **Edmund Kotecki** – Starosta Brzeziński, Członek Zarządu ZPP
- **Józef Kozina** – Starosta Głubczycki, Członek Zarządu ZPP
- **Adam Krzysztoń** – Starosta Łańcucki, Członek Zarządu ZPP
- **Tadeusz Kwiatkowski** – Starosta Dąbrowski, Członek Zarządu ZPP
- **Krzysztof Lis** – Starosta Szczecinecki, Członek Zarządu ZPP
- **Andrzej Nowicki** – Starosta Piski, Członek Zarządu ZPP
- **Marek Pławiak** – Starosta Nowosądecki, Członek Zarządu ZPP

Członkowie Zarządu Związku Powiatów Polskich VI kadencji (2019-2024)

- **Andrzej Płonka** – Starosta Bielski (woj. śląskie), Prezes Zarządu ZPP
- **Tadeusz Chrzan** – Starosta Jarosławski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Jan Grabkowski** – Starosta Poznański, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Jerzy Kolarz** – Starosta Buski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Adam Krzysztoń** – Starosta Łańcucki, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Krzysztof Maćkiewicz** – Starosta Wąbrzeski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Marian Niemirski** – Starosta Przysuski, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Sławomir Snarski** – Starosta Bielski (woj. podlaskie), Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Zbigniew Szumski** – Starosta Świebodziński, Wiceprezes Zarządu ZPP
- **Mariusz Bieniek** – Starosta Płocki, Członek Zarządu ZPP (do 2021 r.)
- **Mirosław Czapla** – Starosta Malborski, Członek Zarządu ZPP
- **Zbigniew Deptuła** – Starosta Makowski, Członek Zarządu ZPP (od 2023 r.)
- **Jarosław Dudkowiak** – Starosta Głogowski, Członek Zarządu ZPP
- **Ewa Janczar** – Radna Rady m.st. Warszawa, Członek Zarządu ZPP
- **Józef Matysiak** – Starosta Rawski, Członek Zarządu ZPP
- **Andrzej Nowicki** – Starosta Piski, Członek Zarządu ZPP
- **Wojciech Pałka** – Starosta Krakowski, Członek Zarządu ZPP
- **Paweł Piasny** – Starosta Olkuski, Członek Zarządu ZPP (do 2020)
- **Andrzej Potępa** – Starosta Brzeski, Członek Zarządu ZPP (od 2020 r.)
- **Joanna Potocka-Rak** – Starosta Ciechanowski, Członek Zarządu ZPP (od 2021 r. do 2023 r.)
- **Radosław Roszkowski** – Starosta Prudnicki, Członek Zarządu ZPP (od 2023 r.)

- **Dariusz Szustek** – Starosta Łukowski, Członek Zarządu ZPP
- **Tomasz Tamborski** – Starosta Kołobrzeski, Członek Zarządu ZPP
- **Małgorzata Tudaj** – Starosta Kędzierzyńsko-Kozielski, Członek Zarządu ZPP (do 2023 r.)
- **Mirosław Walicki** – Starosta Garwoliński, Członek Zarządu ZPP

Komisja Rewizyjna ZPP

Organem z jednej strony – zgodnie ze statutem – kontrolnym, ale z drugiej wspierającym, z głosem doradczym dla Zarządu ZPP jest Komisja Rewizyjna.

Do kompetencji Komisji Rewizyjnej ZPP należy:

- kontrola zgodności działań organów Związku ze Statutem Związku i uchwałami Zgromadzenia Ogólnego,
- kontrola wykonania budżetu przez Zarząd,
- sporządzanie opinii do rocznego sprawozdania z działalności Zarządu oraz rocznego sprawozdania finansowego przedkładanych Zgromadzeniu Ogólnemu,
- przyjmowanie regulaminu pracy Komisji Rewizyjnej.

Komisja spotyka się dla dokonania oceny pracy Związku średnio dwa razy w roku. Członkowie Komisji biorą także aktywny udział w posiedzeniach Zarządu ZPP.

Przedstawicielami powiatów w pracach Komisji Rewizyjnej poszczególnych kadencji były/są poniżej wymienione osoby.

Członkowie Komisji Rewizyjnej Związku Powiatów Polskich I kadencji (1999-2003)

- **Jerzy Mazurek** – Prezydent Słupska, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP (do 2002 roku)
- **Marek Tramś** – Starosta Polkowicki, Wiceprzewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Wiesław Gałka** – Starosta Kielecki, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Marek Grzelaczyk** – Prezydent Zamościa, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Piotr Jelonek** – Starosta Krasnostawski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP (od 2002 roku)

- **Tadeusz Kamiński** – Starosta Dębicki, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP (do 2002 roku)
- **Jan Lasyk** – Starosta Nowotarski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Adam Sierzputowski** – Starosta Olsztyński, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP (od 2002 roku)
- **Ludwik Węgrzyn** – Starosta Bocheński, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP

Członkowie Komisji Rewizyjnej Związku Powiatów Polskich II kadencji (2003-2007)

- **Marek Tramś** – Starosta Polkowicki, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Tadeusz Oronowicz** – Starosta Jarosławski, Wiceprzewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Grzegorz Janczak** – Starosta Pabianicki, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP (od 2006 roku)
- **Michał Karalus** – Starosta Pleszewski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Mieczysław Kasprzak** – Starosta Legnicki, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Ryszard Kurp** – Starosta Wolsztyński, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP (od 2006 roku)
- **Waldemar Paluch** – Starosta Ostrowiecki, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Elżbieta Streker-Dembińska** – Starosta Koniński, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP (do 2005 roku)
- **Adam Sierzputowski** – Starosta Olsztyński, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Andrzej Wegner** – Starosta Tucholski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Grzegorz Wojtasiak** – Starosta Kutnowski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP (do 2006 roku)

Członkowie Komisji Rewizyjnej Związku Powiatów Polskich III kadencji (2007-2011)

- **Stanisław Drozdowski** – Starosta Sępoleński, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP (do 2008 roku)
- **Michał Karalus** – Starosta Pleszewski, Wiceprzewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP (do 2008 roku), Przewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP (od 2008 roku)
- **Szczepan Ołdakowski** – Starosta Suwalski, Wiceprzewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP (od 2008 roku)

- **Jarosław Brózda** – Starosta Bełchatowski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Sławomir Jezierski** – Starosta Elbląski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Józef Jodłowski** – Starosta Rzeszowski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Ryszard Oźóg** – Starosta Brzeski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP (od 2008 roku)
- **Józef Swaczyna** – Starosta Strzelecki, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Zygmunt Worsa** – Starosta Świdnicki, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Zbigniew Żbikowski** – Starosta Aleksandrowski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP

Członkowie Komisji Rewizyjnej Związku Powiatów Polskich IV kadencji (2011-2015)

- **Michał Karalus** – Starosta Pleszewski, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Józef Swaczyna** – Starosta Strzelecki, Wiceprzewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Włodzimierz Brodiuk** – Starosta Ostródzki, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Józef Jodłowski** – Starosta Rzeszowski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Zdzisław Kałamaga** – Starosta Ostrowiecki, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Ryszard Kurp** – Starosta Wolsztyński, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Szczepan Ołdakowski** – Starosta Suwalski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Zygmunt Worsa** – Starosta Świdnicki, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Robert Zakrzewski** – Starosta Radomszczański, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP

Członkowie Komisji Rewizyjnej Związku Powiatów Polskich V kadencji (2015-2019)

- **Józef Swaczyna** – Starosta Strzelecki, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Andrzej Szymanek** – Starosta Wieruszowski, Wiceprzewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Marek Chciałowski** – Starosta Garwoliński, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Andrzej Ciołek** – Starosta Gołdapski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP

- **Janusz Guzdek** – Starosta Dzierżoniowski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Józef Jodłowski** – Starosta Rzeszowski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Krzysztof Maćkiewicz** – Starosta Wąbrzeski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Szczepan Ołdakowski** – Starosta Suwalski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Andrzej Opala** – Starosta Łódzki Wschodni, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP

Członkowie Komisji Rewizyjnej Związku Powiatów Polskich VI kadencji (2019-2024)

- **Józef Swaczyna** – Starosta Strzelecki, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Andrzej Szymanek** – Starosta Wieruszowski, Wiceprzewodniczący Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Zdzisław Brezdeń** – Starosta Oławski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP

- **Andrzej Ciołek** – Wicestarosta Gołdapski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Zdzisław Gamański** – Starosta Chełmiński, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Andrzej Opala** – Starosta Łódzki Wschodni, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Waldemar Trelka** – Starosta Radomski, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Jan Zalewski** – Starosta Siemiatycki, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP
- **Bogdan Zieliński** – Starosta Wysokomazowiecki, Członek Komisji Rewizyjnej ZPP

4.4. Aktywność Związku Powiatów Polskich

Działalność Związku Powiatów Polskich od lat opiera się głównie na aktywności organów i biur ZPP. Pracownicy i eksperci zatrudnieni w Związku, w ramach swoich codziennych działań, realizują zadania wskazane przez organy statutowe ZPP i wynikające z celów i zadań stawianych przed Związkiem.

Długoletnim dyrektorem Biura ZPP (od początku powstania tej organizacji) jest Rudolf Borusiewicz, a jego zastępcą początkowo był Marek Wójcik, a od 2014 roku jest Grzegorz Kubalski.

Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat praca Związku polegała głównie na prowadzeniu analiz aktów prawnych poddawanych konsultacjom publicznym. Rokrocznie eksperci ZPP przesłędzili setki aktów prawnych, do których – w dużej części – przygotowywali szczegółowe opinie prawne. Niejednokrotnie sporządzenie ich poprzedzało przeprowadzenie prac badawczych i analitycznych.

W sprawach najbardziej ważkich dla funkcjonowania samorządu powiatowego przygotowywane i przyjmowane były i są stanowiska zatwierdzane przez odpowiednie organy Związku. Następnie są one przedkładane odpowiednim organom centralnym. Treści zawarte w stanowiskach są niejednokrotnie dodatkowo wygłaszane przez przedstawicieli ZPP w ramach różnych spotkań.

Głównym miejscem artykułowania stanowisk i opinii Związku są odbywające się posiedzenia: Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (oraz jej zespołów tematycznych), komisji sejmowych i senackich, czy też innych ciał, jak np. komitetów monitorujących, sterujących, zespołów problemowych, etc.

W każdym roku przedstawiciele i eksperci biura Związku biorą udział w kilkuset różnego rodzaju spotkaniach, na których poruszana jest problematyka funkcjonowania samorządów powiatowych i na których przekazywane mogą być stanowiska i opinie środowiska samorządowego.

Działalność reprezentantów Związku od lat wykracza także poza granice Polski. Delegaci ZPP pracują w ramach struktur unijnych, w tym głównie odbywa się to w: Europejskim Komitecie Regionów, Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, Radzie Gmin i Regionów Europy, a także Europejskiej Konfederacji Władz Lokalnych Szczegła Pośredniego. Delegaci Związku Powiatów Polskich do wyżej wymienionych organów pilnują, aby prawodawstwo unijne uwzględniało głos środowiska samorządu terytorialnego, w tym ten dotyczący działalności szczebla samorządu powiatowego.

Działalność Związku od zawsze wykraczała także poza płaszczyznę legislacyjną. Związek Powiatów Polskich czynnie angażuje się w organizację i współorganizację różnego rodzaju konferencji, forów, sympozjów, zjazdów, itp. Rokrocznie jest to kilkadziesiąt wydarzeń.

Ponadto eksperci Związku, jeżdżąc po całym kraju, prowadzą bezpłatne warsztaty i szkolenia dedykowane pracownikom samorządowym. Na przestrzeni ostatnich lat, przy ich zaangażowaniu, przeszkolonych zostało kilkadziesiąt tysięcy pracowników samorządowych.

Warto dodać, że dzięki obecności ekspertów we wszystkich fazach procesu legislacyjnego mają oni pełniejszą i wcześniejszą wiedzę o danej problematyce. Sytuacja ta powoduje, że Związek Powiatów Polskich zdecydowanie wcześniej niż podmioty komercyjne może oferować szkolenia z danej tematyki, a wiedza na nich przekazywana jest aktualna, precyzyjna i pełniejsza. Warto wspomnieć, że szkolenia realizowane przez ZPP są bezpłatne, co – z racji niejednokrotnie ich niszowego charakteru – pozwala na zaoszczędzenie przez członkowskie powiaty i miasta na prawach powiatu znacznych środków finansowych.

Ekspertki Związku dzielą się również swoją wiedzą w inny sposób, tj. przygotowując publikacje książkowe poświęcone problematyce samorządowej. Na przestrzeni tych dwudziestu pięciu lat Związek Powiatów Polskich wydał kilkadziesiąt bezpłatnych publikacji, których tematyka dotyczyła niemal wszystkich sfer którymi zajmują się jednostki samorządu terytorialnego.

Szukając odpowiednich form dotarcia z bieżącymi informacjami dotyczącymi środowiska samorządowego, Związek Powiatów Polskich już w 2006 roku zainaugurował – w ramach własnej strony internetowej, a w 2011 roku już uruchamiając odrębny portal internetowy – funkcjonowanie Dziennika Warto Wiedzieć.

Strona www.warto-wiedziec.pl, przez lata swojego funkcjonowania, stała się jednym z największych ogólnopolskich portali informacyjnych podnoszących problematykę związaną z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Unikalność tego medium polega na tym, że jako jedyny publikuje m.in. szczegółowe relacje z prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i jej zespołów tematycznych, sejmowych i senackich komisji, czy też różne materiały doradcze oparte o orzeczenia sądowe lub interpretacje prawne. Do atutów należy to, że na portalu nie są zamieszczane żadne reklamy. Materiały publikowane w Dzienniku Warto Wiedzieć dedykowane są zarówno pracownikom samorządowych, radnym jak i innym osobom zainteresowanym bliższym poznaniem zagadnień istotnych dla działania gmin, powiatów i województw. Rokrocznie redaktorzy przygotowują kilka tysięcy artykułów prasowych – głównie o charakterze konsultacyjno-doradczym. Pierwszym redaktorem naczelnym Dziennika Warto Wiedzieć był Marek Wójcik, a od 2014 r. jest nim Rafał Rudka (wcześniej pełniący funkcję zastępcy redaktora naczelnego).

Istotnym elementem działalności ZPP były także realizowane projekty, na które Związek pozyskiwał środki z innych źródeł niż składki członkowskie. Dzięki ich realizacji ZPP mogło w większym wymiarze wspierać samorządy, szczególnie powiatowe, w doskonaleniu profesjonalnego świadczenia usług publicznych. Dzięki temu stale powiększała się liczba powiatów i miast na prawach powiatu, które skutecznie i profesjonalnie świadczą usługi publiczne.

Związek Powiatów Polskich od lat podejmował również działania, które pozwalają na wyróżnienie, a w konsekwencji na promocję osób angażujących się na rzecz lub w obszarze funkcjonowania jednostek samorządów terytorialnych, a także wprost samorządów terytorialnych. Realizacja tego zadania odbywała się głównie poprzez prowadzony Ogólnopolski Ranking Powiatów i Miast na prawach powiatu (do 2021 r. obejmujący także gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie), a także poprzez włączanie się Związku w różnego typu inne konkursy i inicjatywy promujące konkretne wymierne efekty prac poszczególnych osób zarządzających daną jednostką samorządu terytorialnego jak i samych instytucji.

Reasumując można potwierdzić, że dzięki wieloletniemu zaangażowaniu ZPP:

- samorządy powiatowe mają silną i dobrą reprezentację swoich interesów na forum ogólnopolskim i międzynarodowym,
- rzetelnie opiniowane są projekty aktów prawnych,
- stale propagowana jest wzajemna międzysamorządowa wymiana doświadczeń w zakresie wykonywanych zadań własnych powiatów i zadań z zakresu administracji rządowej,
- podejmowane są dobre inicjatywy mające wpływ na: rozwój społeczności powiatowych, a także te służące społeczno-gospodarczemu rozwojowi powiatów, nawiązywania kontaktów zagranicznych oraz wymianie naukowej i kulturalnej,
- odpowiednio i z zaangażowaniem prowadzone są prace informacyjne, konsultacyjne i programowe, mające na celu wspólne rozwiązywanie problemów w zakresie wszystkich dziedzin działalności jednostek samorządu terytorialnego,
- konsekwentnie, solidnie i sukcesywnie prowadzona jest działalność wydawnicza, szkoleniowa i promocyjna dotycząca problematyki Związku i jednostek samorządu terytorialnego,
- podejmowane jest współdziałanie z organami administracji publicznej, stowarzyszeniami, innymi organizacjami społecznymi oraz środowiskami naukowymi.

Dzięki czemu m.in.:

- ratowane są budżety powiatów i miast na prawach powiatu przed ich destrukcją wynikającą z proponowanych zmian legislacyjnych,
- negocjowane są nowe możliwości pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych środków finansowych,
- na wysokim poziomie świadczone są usługi informacyjne, doradcze i szkoleniowe,
- umacniana jest rola i znaczenie jednostek samorządu terytorialnego, w tym polskich powiatów.

Aktywność i efekty prac Związku są wynikiem wyężonej pracy organów i biura ZPP. Wzajemna dobra współpraca daje gwarancję solidnej pracy wykonywanej na rzecz samorządów członkowskich, a w konsekwencji przekłada się na wymierne efekty.



Tytułem
zakończenia

5. Tytułem zakończenia

Samorząd powiatowy w Polsce i organizacja go reprezentująca przybierały – na przestrzeni wieków – różne formy. Niniejsza publikacja starała się ująć obraz tego rodzaju samorządu na przestrzeni wieków oraz przede wszystkim opisując czasy współczesne – od jego reaktywowania w 1998 r. do chwili obecnej.

Pierwsze wzmianki o powiatach pojawiły się już w XIII wieku, ewoluując przez lata do modelu, który dzisiaj znamy. Bazując na publikacjach wielu autorów badających ówczesne czasy, bardzo krótko starano się przytoczyć ważniejsze dla tworzenia się powiatów historyczne momenty.

Okres nieco poprzedzający czas reaktywowania samorządu powiatowego w 1998 r. oraz wszystko to co zadziało się na przestrzeni ostatnich 25 lat udowadnia, że samorząd powiatowy stał się integralną i ważną częścią ustroju politycznego obecnej Polski. Jest dzisiaj podmiotem zupełnie oczywistym – jak każdy inny rodzaj jednostki samorządu terytorialnego naszego kraju. Gros mieszkańców Polski obecnie już nie pamięta czasów, kiedy na administracyjnej mapie kraju nie było wyznaczonych granic powiatów, a samorząd terytorialny jako taki był jedynie w sferze rozważań i marzeń wąskiej grupy pasjonatów i wizjonerów.

Wdrożenie w roku 1998 kolejnego etapu reformy decentralizacyjnej stało się więc realizacją naturalnych i powszechnych oczekiwań dotyczących konieczności upodmiotowienia ponadgminnych wspólnot lokalnych. Zatem samo reaktywowanie w 1998 roku samorządowego powiatu było powrotem do tradycyjnych istniejących kiedyś wspólnot, przekazaniem im tych wszystkich zadań lokalnych, których nie przejęły dotychczas gminy.

Zawarte w publikacji refleksje osób, które w różny sposób były obecne lub współuczestniczyły w procesie transformacji ustrojowej, jest nieoceniona kopalnią wiedzy o tym jakie uczucia i emocje, a także jakie działania towarzyszyły okresowi odradzającego się samorządu powiatowego.

Obecny ćwierćwieczny czas funkcjonowania tego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego pokazał, że powiaty nie zawiodły pokładanych w nich nadziei. Przez te ostatnie 25 lat, swoim działaniem udowodniły, że samorząd lepiej niż scentralizowany aparat państwa gospodaruje pieniędzmi publicznymi, lepiej je inwestuje i podejmuje właściwe decyzje służące wspólnotom mieszkańców. Dzięki nim usprawnione zostało także działanie administracji publicznej i zwiększył się wpływ mieszkańców na warunki życia w ich powiatach.

Nie byłoby to wszystko możliwe gdyby nie odpowiednie wykorzystanie potencjału tkwiącego w lokalnych społecznościach. To zaangażowanie dziesiątek tysięcy liderów samorządowych – włodarzy, radnych, pracowników administracji powiatowej i samorządowych jednostek organizacyjnych, sprawiło, że dzisiejsza Polska powiatowa wygląda bardzo dobrze.

Dużą rolę w procesie usamorządowienia się wspólnot powiatowych, ich rozwojowi i dojściu do obecnej niezachwianej ustrojowo sytuacji odegrał dzisiejszy Związek Powiatów Polskich. Organizacja, która stała się ważnym przedstawicielem powiatów i miast na płaszczyźnie ogólnopolskiej oraz poza granicami naszego kraju. Ponadto organizacja dająca zaplecze wspierające i bodźce rozwojowe w codziennym funkcjonowaniu tego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego.

Z perspektywy czasu wyraźnie widzimy, że samorząd terytorialny stał się naturalną częścią systemu demokratycznego państwa, który w sposób faktyczny zaspakaja potrzeby lokalnych społeczności.



Najważniejsze akty prawne dotyczące ustroju samorządu powiatowego w Polsce

W latach 1918-1939¹⁰

- Dekret Naczelnika Państwa o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., Nr 13, poz. 141).
- Rozporządzenie Ministra Byłej Dzielnicy Pruskiej o tymczasowej organizacji samorządu komunalnego w województwie pomorskim (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Byłej Dzielnicy Pruskiej z 1920 r., Nr 3, poz. 2).
- Rozporządzenie Ministra Byłej Dzielnicy Pruskiej o wyborach do sejmików powiatowych (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r., Nr 71, poz. 492).
- Ustawa konstytucyjna zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1920 r., Nr 73, poz. 494).
- Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 44, poz. 267; Nr 79, poz. 550; Nr 101, poz. 935).
- Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1923 r., Nr 94, poz. 747).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1928 r., Nr 11, poz. 86).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o związkach komunalnych (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1928 r., Nr 39, poz. 386).
- Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1933 r., Nr 35, poz. 294).

- Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1935, Nr 30, poz. 227).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1934 r., Nr 94, poz. 846).
- Ustawa o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1938 r., Nr 63, poz. 481).

Po 1989 r.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dziennik Ustaw z 1997 r., Nr 78, poz. 483) z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dziennik Ustaw RP z 1990 r., Nr 16, poz. 95) z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dziennik Ustaw RP z 1998 r., Nr 91, poz. 578) z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dziennik Ustaw RP z 1998 r., Nr 91, poz. 576) z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dziennik Ustaw RP z 1998 r., Nr 96, poz. 603) z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dziennik Ustaw RP z 2003r., Nr 203, poz. 1966) z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dziennik Ustaw RP z 2009 r., nr 157, poz. 1240) z późn. zm.

Bibliografia

- J. Bardach, Historia państwa i prawa Polski, Warszawa 1973.
- J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, Historia Ustroju i Prawa polskiego, Warszawa 1997, Wydawnictwo Prawnicze PWN.
- Biuletyn Tygodniowy nr 6/98 – wywiad w I programie TVP.
- Powiat, praca zbiorowa pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2001.
- B. Cybulski, A. Konieczny, Historia administracji, Wrocław 1991.
- H. Izdebski, Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, [w:] Samorząd terytorialny i rozwój lokalny, praca zbiorowa pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1996.
- M. Kulesza, Podstawowe kryteria podziału terytorialnego na powiaty i województwa, KPRM, 1998.
- I. Lipowicz, Samorząd terytorialny XXI wieku, Wolter Kluwer, Warszawa 2019.
- J. Malec, D. Malec, Historia administracji i myśli administracyjnej, Kraków 2003.
- J. Mierzwa, R. Rudka, 100 lat samorządowych wspólnot powiatowych (1918-2019), Wyd. Biuro Programu „Niepodległa” oraz Związek Powiatów Polskich, Warszawa-Kraków-Bochnia 2019.
- Z. Niewiadomski, Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie, Warszawa 1998; [w:] „Wspólnota” 1999, nr 6.
- M. Wójcik, G. Kubalski, R. Rudka, B. Skóbel, Samorząd powiatowy w Polsce – raport ZPP, Warszawa 2013.
- Związek Powiatów Polskich, Z kart historii samorządu powiatowego, Warszawa 2009.
- Raport pt. „Ocena zasadniczego podziału terytorialnego” przygotowany na potrzeby Sejmu RP i Senatu RP przez MSWiA, Warszawa 2001.

¹⁰J. Mierzwa, R. Rudka, 100 lat samorządowych wspólnot powiatowych (1918-2019), Wyd. Biuro Programu „Niepodległa” oraz Związek Powiatów Polskich, Warszawa-Kraków-Bochnia 2019, s. 135, 136.

O autorach



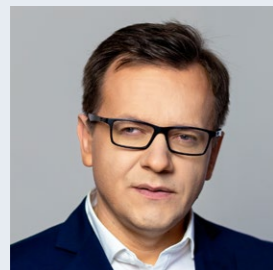
Rafał Rudka

Szef Działu Współpracy, Informacji, Analiz i Programów Biura Związku Powiatów Polskich (www.zppp.pl), redaktor naczelny Dziennika Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl) oraz aktywny samorządowiec. Członek wielu zespołów, komitetów i grup roboczych funkcjonujących przy instytucjach rządowych szczebla centralnego. Absolwent Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Ukończył też studia podyplomowe z zakresu: Zarządzania Kapitałem Ludzkim w Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie; Zarządzania i administracji publicznej w Małopolskiej Wyższej Szkole Ekonomicznej w Tarnowie; Zarządzania w opiece zdrowotnej w Wyższej Szkole Ekonomii i Informatyki w Krakowie; Social Media & Content Marketing w Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, a także Studia Europejskie organizowane w ramach projektu Unii Europejskiej Jean Monnet zdobywając Certyfikat Europejski. Uczestnik szeregu kursów i szkoleń, w tym akredytowanego szkolenia PRINCE2® Foundation&Practitioner. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji oraz wielu analiz związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego.



Joanna Gryboś-Chechelska

Inspektor w Dziale Współpracy, Informacji, Analiz i Programów Biura Związku Powiatów Polskich (www.zppp.pl), a także redaktorka internetowego portalu informacyjnego – Dziennik Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl). Absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Ponadto ukończyła Wydział Nauk Społecznych Stosowanych Akademii Górniczo Hutniczej – specjalizacja multimedia i komunikacja społeczna. Karierę zawodową rozpoczęła w Agencji Public Relations „Image Line Communications” w Krakowie. Następnie pracowała w Powiatowym Urzędzie Pracy w Krakowie oraz w Sądeckiej Telewizji Internetowej TV-NS. Prowadziła także własną działalność gospodarczą w obszarze reklamy, a także pracowała w Centrum Medycznym CMP w Piasecznie. Od 2021 r. pracuje w Związku Powiatów Polskich zajmując się obszarem współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, pozyskiwaniem danych oraz przygotowaniem wydawnictw.



Wojciech Dąbrówka

Prawnik, PR manager, obecnie ekspert ds. PR w Biurze Związku Powiatów Polskich (www.zppp.pl), a także redaktor internetowego portalu informacyjnego – Dziennik Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl). Wcześniej dyrektor Działu Komunikacji w Forum Obywatelskiego Rozwoju, Działu Komunikacji i Marketingu na Uniwersytecie Medycznym im. Piastów Śląskich we Wrocławiu oraz Departamentu Marketingu i Komunikacji w Pracodawcach RP. Był także rzecznikiem prasowym Państwowej Komisji Wyborczej. W latach 2019-2020 z nominacji branży PR wchodził w skład Rady Etyki Public Relations. Absolwent prawa na Uniwersytecie Wrocławskim oraz studiów o profilu dziennikarskim na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Ukończył też studia podyplomowe Social Media & Content Marketing w Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Doktoryzuje się z nauk prawnych. Specjalizuje się w prawie konstytucyjnym, prawie wyborczym i prawach człowieka ze szczególnym uwzględnieniem wolności mediów. Naukowo związany z Uniwersytetem w Białymstoku.

25

lat
współczesnych
usamorządowionych
wspólnot powiatowych



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

