

Zasadność funkcjonowania powiatów w obecnym kształcie

Wstęp

Artykuł zawiera rozważania nad zasadnością funkcjonowania powiatów w ich obecnym kształcie. Autor zastanawia się, czy powiaty winny mieć zmieniony zakres kompetencji, czy też powinny ulec likwidacji jako zbędne i kosztowne ogniwo administracji samorządowej. Pogłębiająca się informatyzacja działalności administracji wymusza i będzie wymuszać w przyszłości zmiany w zakresie obsługi ludności. W coraz większym zakresie mieszkańcy będą korzystać z e-administracji, która w pewnej perspektywie będzie powodować zmiany organizacyjne i kadrowe. Autor dostrzega te problemy i już dziś wskazuje na potrzebę szerokiej, dogłębnej dyskusji o zasadności utrzymywania powiatów. Włączając się bądź inicjując taką dyskusję, Autor opowiada się za likwidacją powiatów w ich obecnym kształcie. Artykuł nie zawiera kompleksowej analizy, lecz jedynie analizę wybranych zagadnień.

Powiaty w okresie międzywojennym

Po odzyskaniu niepodległości Polska znalazła się w bardzo trudnej sytuacji pod względem organizacyjno-prawnym w zakresie zarówno przyjęcia jednolitej struktury podziału terytorialnego, jak i budowy całego aparatu administracyjnego. Z konieczności przyjęto strukturę podziału administracyjnego obowiązującą na ziemiach okupowanych, jednocześnie prowadzono bardzo ożywioną dyskusję na temat idei samorządności, idei samorządu terytorialnego i jego miejsca w systemie organów państwa. Poza politykami różnych opcji w dyskusję bardzo mocno włączyło się środowisko naukowe. „Spośród uczonych z ówczesnych środowisk akademickich, decydujący wkład w rozwój problematyki samorządowej mieli m.in. Jerzy Panejko, Tadeusz Bigo, Henryk Dembiński, Aleksander

Kroński, Maurycy Jaroszyński. Koncepcje, jakie prezentowali, stanowiły doskonałą ilustrację dla toczonej w owym czasie dyskusji na temat instytucji samorządu terytorialnego. Istotę tej dyskusji można sprowadzić do przeciwstawienia stanowisk w doktrynie samorządowej II RP, w ramach której ścierały się ze sobą dwie teorie: naturalistyczna i państwowa¹.

Pierwsza koncepcja odwoływała się do prawa naturalnego jako jedyne źródła nie tylko praw i wolności jednostki, ale także praw i wolności społeczności lokalnych. Gmina jako ta najmniejsza jednostka miała według tej koncepcji naturalne prawo do samorządności i prawo to miało pochodzić nie od państwa czy władcy, ale od Boga. Gmina zdaniem zwolenników koncepcji miała charakter pierwotny w stosunku do państwa. Bóg za pośrednictwem uznanych autorytetów kościelnych miał objawiać swą wolę, wreszcie wola jego miała odbijać się w sumieniach, wrażliwości, w postawach i zachowaniach ludzi i grup.

Druga koncepcja z kolei odwoływała się do prawa pozytywnego, prawa stanowionego przez odpowiednie organy państwa. Samorządność, tak jak i inne prawa, była nadawana mocą odpowiednich przepisów państwowych a obywatele i instytucje mieli obowiązek podporządkowania się tym zasadom.

Ostatecznie w II Rzeczypospolitej zwyciężyła koncepcja prawno-pozytywistyczna, choć nie bez wpływu tej pierwszej (naturalistycznej), dość mocno akcentowanej szczególnie po rewolucji francuskiej, z jej hasłami przyrodzonej wolności, własności i swobody, ze znanym hasłem „człowiek rodzi się i umiera wolny”. Te demokratyczne i bardzo postępowe jak na owe czasy koncepcje miały swe przełożenie na wybór ścieżki rozwoju demokracji i samorządności. Właśnie pod wpływem postępowych i demokratycznych zmian w ustroju Francji dokonywano w Polsce przedwojennej zmian w organizacji wspólnot lokalnych czy nawet wyboru rozwiązań konstytucyjnych. Faktem jest, że regulacje Konstytucji marcowej powstały właśnie pod wpływem postępowych i demokratycznych idei francuskich. Należy jednak odnotować, iż w pierwszych latach nowej Rzeczypospolitej koncepcje naturalistyczne wywierały bardzo duży wpływ na kształt przyjmowanych rozwiązań. To w późniejszych latach zaczęto odchodzić od nich, idąc w kierunku wyraźnie państwowym, czy też określając go inaczej – prawo-pozytywistycznym.

Pierwszym bardzo doniosłym przykładem zwycięstwa myśli demokratycznej i idei samorządności był wydany przez Józefa Piłsudskiego w dniu 27 listopada 1918 roku Dekret o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa

¹ R. Stawicki, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*, opracowanie tematyczne 638, Biuro Analiz Senatu, 2015.

Kongresowego (Dz. Praw. Nr 18, poz. 48). Jak zapisano w preambule, do czasu wydania przez Sejm Ustawy o samorządzie gminnym powołano mocą tegoż dekretu wójta i radę gminy. Wójt był członkiem rady gminy wybieranym przez zgromadzenie gminne wraz z członkami rady gminy. Rada gminna składała się z 12 członków. Wybierani byli oni w głosowaniu tajnym, posiedzenia rady były jawne, a protokoły z posiedzeń – dostępne dla mieszkańców.

Początki samorządności powiatowej z kolei dostrzegamy w wydanym przez Józefa Piłsudskiego Dekrecie z dnia 5 lutego 1919 roku o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz. Praw. Nr 13, poz. 141). W dekrete zapisano, że każdy powiat administracyjny stanowi powiatowy związek komunalny, który jest osobą publiczno-prawną. Powiatowy związek komunalny realizował zadania własne i zlecone. Zakres zadań zleconych określała ustawa. Do zleconego zakresu działania należała w szczególności opieka i nadzór nad gospodarką gmin wiejskich oraz miejskich, niewyłącznych z powiatowego związku komunalnego.

Z kolei do zadań własnych powiatowych związków komunalnych należały m.in. piecza nad gospodarczymi, zdrowotnymi i kulturalnymi interesami powiatu, w szczególności zarządzanie własnym majątkiem, budową i utrzymaniem dróg i innych środków komunikacyjnych, ochroną i rozwojem rolnictwa, handlu i przemysłu, ochroną zdrowia publicznego, jak również zakładanie i utrzymywanie szpitali, podnoszenie oświaty, obyczajności i kultury społecznej.

Organami powiatu i powiatowego związku komunalnego byli:

- a) sejmik powiatowy,
- b) wydział powiatowy,
- c) komisarz powiatowy.

Komisarz powiatowy był przewodniczącym wydziału powiatowego i sejmiku powiatowego.

W powiatach miejskich funkcje powyższych organów powiatowych i związków komunalnych wykonywali zgodnie z ustawą miejską odpowiednie organy samorządu miejskiego (rada miejska, magistrat i prezydent). Sejmik powiatowy był przedstawicielem powiatowego związku komunalnego. W sprawach należących do zakresu działania powiatowego związku komunalnego sejmik był organem uchwałodawczym i kontrolującym. Członkowie sejmiku powiatowego wybierani byli na trzy lata.

Nadzór nad samorządem gmin wiejskich oraz miejskich, niewydzielonych z powiatowych związków komunalnych wykonywał – zgodnie z ustawami – w pierwszej instancji wydział powiatowy, w drugiej zaś – Minister Spraw

Wewnętrznych. Od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych służyło odwołanie do Sądu Najwyższego. Do wydziału powiatowego należało również sprawowanie władzy dyscyplinarnej nad burmistrzami, ławnikami, magistratami, wójtami i sołtysami. Na mocy tej władzy wydział powiatowy mógł wymierzyć kary dyscyplinarne.

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 roku w sprawie organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. Praw. Nr 86) utrzymano istniejący już wówczas podział terytorialny państwa dla celów administracji ogólnej na województwa, powiaty i gminy. Na czele województwa – zgodnie z zapisami rozporządzenia – stał wojewoda mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 7). Wojewoda był na terenie województwa przedstawicielem rządu oraz szefem administracji ogólnej i zespolonej. Na czele powiatu stał starosta mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych, podlegający pod względem służbowym wojewodzie (art. 64 cyt. rozporządzenia). W zakresie kompetencji starosta miał obowiązek stosować się do wszystkich zaleceń wojewody oraz wykonywać wszystkie sprawy należące do zakresu działania administracji państwowej na obszarze powiatu. Do powiatowych organów kolegialnych należał sejmik powiatowy.

Kolejne porządkowanie ustroju państwa przeprowadzono Ustawą z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294). Dokonano unifikacji struktur administracyjnych, ich uporządkowania i usprawnienia ich działania. Organem stanowiącym i kontrolnym wedle ustawy w gminach wiejskich była rada gminy, w miastach – rada miejska, a w powiatowych związkach samorządowych – rada powiatowa. Organami zarządzającymi i wykonawczymi były odpowiednio zarządy gminne, miejskie, a w powiatach – wydziały powiatowe.

Każda gmina wiejska była samorządną jednostką terytorialną, jednostką prawa publicznego i podmiotem praw majątkowych. Obszar gminy, jeśli nie stanowił jednej miejscowości, dzielił się na gromady (dzisiejsze sołectwa). Gromada była podmiotem majątku dobra gromadzkiego i innych praw majątkowych (art. 15 cyt. ustawy). Prawo uczestniczenia w zebraniu gromady mieli wszyscy mieszkańcy, a w gromadach powyżej 200 mieszkańców powoływano radę gromady na okres 5 lat. Rady gromadzkie lub zebranie wiejskie wybierało na 3-letnią kadencję sołtysa i podsołtysa, którzy zatwierdzani byli przez starostę. Ustawa regulowała także zasady wyborcze do rad gromad, gminnych i powiatowych.

Wybory do rad gromadzkich były powszechne, równe i bezpośrednie, imienne i jawne. Radnych w gminach wiejskich wybierało kolegium wyborcze skła-

dające się z radnych gromadzkich i wszystkich sołtysów i podsołtysów oraz delegaci gromad. Natomiast wybory do rad miejskich odbywały się według zasady powszechności, równości, bezpośredniości, tajności i stosunkowości.

Do rady powiatowej radnych wybierały kolegia wyborcze złożone z radnych i członków zarządów gmin wiejskich i miejskich. Wybory do rad powiatowych były jawne. Wydział powiatowy wybierany był przez radę. Przewodniczącym wydziału powiatowego był starosta, którego powoływał Minister Spraw Wewnętrznych. Takim rozwiązaniem powiązano administrację rządową i samorządową. Starosta łączył w sobie kompetencje organu administracji państwowej i samorządowej.

Choć cytowana ustawa nie regulowała szczebla wojewódzkiego, to precyzowała zasady wyłaniania organów samorządowych, ich kompetencje i zasady działania. Wprowadzała kadencyjność organów wybieralnych, regulowała bierne i czynne prawo wyborcze. Niewątpliwym minusem tych regulacji zdaje się być pewne ograniczenie zakresu działalności samorządowej i umacniania, czy inaczej mówiąc, silniejszego połączenia administracji samorządowej z administracją rządową. Z rządowego uzasadnienia wynika, że „projekt rządowy zrywa z liberalną doktryną odrębności administracji rządowej i samorządowej i staje na stanowisku, iż samorząd terytorialny jest jedynie przedłużeniem i uzupełnieniem administracji rządowej, że do pewnego stopnia jest instytucją zastępczą, pomocniczą w stosunku do administracji państwowej”².

Samorząd powiatowy po II wojnie światowej

Bezpośrednio po II wojnie światowej organizacja funkcjonowania administracji państwowej w zasadzie była rozstrzygnięta. Choć przyjęte rozwiązania konstytucyjne nawiązywały wprost do Konstytucji marcowej (do jej demokratycznych zasad), w rzeczywistości nie dostrzegano chęci wprowadzania tych demokratycznych reguł w życie. Jeszcze w trakcie wyzwania Polski na podstawie przepisów Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 roku o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-giej Instancji (Dz. U. Nr 2 z 1944 r.) jako organa wykonawcze administracji ogólnej pierwszej instancji ustanowiono starostwa powiatowe. Kierownikiem starostwa był starosta mianowany przez kierownika Resortu Administracji Ogólnej na podstawie wniosku wojewody i opinii Powiatowej Rady Narodowej. Jednocześnie uchylono podział administracyjny wprowadzony niemieckie przez władze okupacyjne. Przyjęte struktury funkcjonowania administracji nie miały

² Tamże, s. 14.

jednak samorządowego charakteru. Od początku wbrew przyjętym deklaracjom budowano administrację według koncepcji jednolitości organów władzy państwowej. To oznaczało, że wszelkie inne rozwiązania były tylko przejściowe, a także że były tak naprawdę atrapą do czasu umocnienia się władzy ludowej i przystąpienia do budowy państwa opartego na wzorcach radzieckich.

Lata 1945–50 to okres nasilonej walki politycznej (choć nie tylko) o utrwalenie władzy ludowej i ostateczne rozprawienie się z opozycją polityczną. W tym znaczeniu istotną zmianę stanowiła Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130), która m.in. stanowiła, że terenowymi organami jednolitej władzy państwowej są rady narodowe w gminach, miastach, powiatach i województwach. Organizacja rad była tak pomyślana, iż poszczególne rady wybierały ze swego grona prezydium, które były jej organem wykonawczym i zarządzającym i jednocześnie sprawowały na swym terenie wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej, w szczególności wykonywały uchwały rady oraz zarządzenia i polecenia władz zwierzchnich.

Rady kierowały działalnością przedsiębiorstw i instytucji podległych radzie, rozpatrywały sprawozdania urzędów, instytucji, zakładów (art. 16 ustawy). Poszczególne sprawy należące do kompetencji danej rady zajmowały się wydziały merytoryczne podporządkowane prezydium danej rady i radzie, a także rzeczowo właściwemu wydziałowi prezydium rady wyższego stopnia. Wydziały prezydium wojewódzkiej rady narodowej podporządkowane były odpowiednio radzie i jej prezydium oraz właściwym ministrom i Radzie Ministrów. Wykaz wydziałów w poszczególnych radach określała Rada Ministrów dla każdego szczebla, tj. dla gmin, powiatów i województwa. Rada Ministrów precyzowała także prawa i obowiązki poszczególnych członków prezydiów (art. 24 ustawy).

Jednocześnie na mocy tejże ustawy zniesiono związki samorządu terytorialnego, stanowiska wojewodów, starostów, burmistrzów, wójtów, jak również urzędy wojewódzkie i starostwa powiatowe. Pracownicy samorządowi i państwowi stali się pracownikami państwowymi pracującymi w wydziałach prezydiów odpowiednich rad narodowych. Po wprowadzeniu ustawy nie było już żadnych wątpliwości, jaki kierunek przyjęło w reformowaniu kraju i jaki kształt ostatecznie będą miały poszczególne poziomy administracji państwowej. Nie było cienia wątpliwości, że na samorząd lokalny w nowej rzeczywistości już miejsca nie było.

Obserwacja poczynań ówczesnej władzy skłania do wniosku, iż kolejną ważną, zasługującą na odnotowanie decyzją polityczną, było powołanie gromad. Ustawą z 25 września 1954 roku o reformie podziału administracyjnego wsi

i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz. U. Nr 191) – jak podano w preambule – w celu włączania coraz szerszych rzesz pracujących chłopów do udziału w rządzeniu państwem, rozwijaniu ich twórczej inicjatywy i aktywności dla pomnażania dobrobytu i kultury wsi oraz dalszego zbliżania władzy państwowej do najszerzych mas pracujących wsi na bazie dotychczasowych gmin utworzono gromady jako jednostki podziału administracyjnego wsi (art. 1 ustawy).

Organami władzy państwowej w gromadach stały się gromadzkie rady narodowe. Do bardzo ważnych ich zadań należało m.in. czuwanie nad wykonywaniem przez obywateli ich powinności wobec państwa, wykonywania zarządzeń władzy ludowej, dbanie o wzrost plonów, o realizowanie obowiązkowych dostaw i kontratacji itd. (art. 13 ustawy).

Rozdrobnienie najniższego szczebla podziału administracyjnego i zwiększenie niemal 3-krotnie liczby gromad w stosunku do gmin w istocie miało na celu m.in. zbliżenie, a w dalszej perspektywie – ujednoczenie zarządzania dużymi spółdzielniami produkcyjnymi i zarządzania gromadą. Jednolitość władzy państwowej próbowano rozciągnąć na terenach wiejskich na spółdzielnie produkcyjne skupiające chłopów i tym samym w większym zakresie podporządkować tę grupę terenowej władzy państwowej. Zarządy spółdzielni produkcyjnych i prezydium gromadzkich rad narodowych miały składać się z tych samych osób. Próbowano doprowadzić do unifikacji funkcji: jeden zarząd dla spółdzielni i gromady. Uważano, że sprawy bytowe ludności wiejskiej bardzo silnie przeplatają się z jej społecznymi i kulturalnymi potrzebami oraz że wszystkie te potrzeby może zaspakajać jeden organ, *de facto* polityczny.

W praktyce bardzo duży opór społeczny przeciwko lansowanej gdzieś tam także siłowo koncepcji kolektywizacji wsi doprowadził do pogarszających się nastrojów chłopów, a w ostatecznym rozrachunku – do niepowodzenia całego zamierzenia politycznego. Chłopi niechętnie uczestniczyli w programie kolektywizacji wsi. Wielowiekowe przywiązanie chłopów do ziemi okazało się silniejsze. Ostatecznie władza wycofała się z gromad i powróciła do gmin.

Kolejny podział administracyjny polegał na likwidacji gromad i osiedli, a w ich miejsce wprowadzeniu gmin. Zmiana ta, zmieniająca strukturę administracyjną na szczeblu podstawowym (funkcjonującą od 1954 roku), została wprowadzona 1 stycznia 1973 roku. W miejsce 4315 gromad utworzono po reformie 2366 znacznie większych gmin. Liczbę tę zmniejszono w dalszych latach do 2129 (2 lipca 1976 roku)³. Było to ostateczne odejście od próby unifikacji zarządzania gromadą i spółdzielniami. Zmiany te wprowadzono Ustawą z dnia

³ Wikipedia – podział administracyjny Polski (1957–1975), stan z dnia 10.11.2016.

29 listopada 1972 roku o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 49, poz. 312). Ustawa zniosła dotychczasowy podział terenów wiejskich na gromady i utworzyła gminy jako podstawowe jednostki podziału administracyjno-gospodarczego kraju. Wprowadziła stanowisko naczelnika gminy powoływanego przez przewodniczącego prezydium wojewódzkiej rady narodowej na wniosek prezydium powiatowej rady narodowej po zaopiniowaniu przez gminną radę narodową.

Pod hasłem „władza bliżej narodu” zdecydowano się w 1975 roku na dużo dalej idącą zmianę w podziale terytorialnym kraju. Ustawą z dnia 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 16, poz. 91) wprowadzono dwustopniowy podział administracyjny kraju, wprowadzając jednostki stopnia podstawowego i wojewódzkiego. Ustawa zlikwidowała szczebel powiatowy. Model takiego podziału przetrwał do końca roku 1998. Choć powiat przez cały ten czas i tak nie miał charakteru samorządowego, to jednak likwidacja go pozbawiła złudzeń co do jego ewentualnej reformy.

Reforma zasadniczego podziału terytorialnego – 1998 rok

Wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 roku reforma powróciła do 3-stopniowego podziału terytorialnego kraju. Przywrócono szczebel wojewódzki, powiatowy i gminny. „Podział wojewódzki wprowadzony został Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603). Ustawa ta wprowadziła podział kraju na 16 województw – w odróżnieniu od przedłożenia rządowego, proponującego utworzenie 12 województw”⁴. „Podział powiatowy został dokonany rozporządzeniem Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. Nr 103, poz. 652), które powołało do życia 373 jednostki powiatowe, tworząc 308 powiatów oraz nadając prawa powiatu 65 gminom o statusie miasta. Zaprojektowanie podziału powiatowego leżało więc w kompetencji rządu, z tym że ustawa o samorządzie powiatowym określiła warunki nadawania miastom praw powiatu”⁵. Gminy funkcjonowały w oparciu o ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).

W dniu 11 stycznia 2001 roku Senat RP w Uchwale w sprawie oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa (MP Nr 2, poz. 24) stwierdził, że nowy podział jest poprawny i spełnia założenia reformy administracji publicz-

⁴ Tamże.

⁵ Tamże.

nej, wspiera budowę społeczeństwa obywatelskiego i umożliwia zwiększenie efektywności działania administracji publicznej. Podział terytorialny powinien być traktowany jako jedno z narzędzi wspierania polityki regionalnej. W podobnym duchu wypowiedział się Sejm RP.

„Zasadnicze cele reformy administracji publicznej zostały określone jako (Informacja Rządu o stanie realizacji reformy samorządu terytorialnego i administracji, czerwiec 1999 r.): zwiększenie skuteczności i efektywności działania urzędów administracji publicznej, wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym (powiatowym) i regionalnym (wojewódzkim). Tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym i regionalnym”⁶.

Pracując nad reformą powiatową, w dużym zakresie można było oprzeć się na istniejących więziach społecznych i instytucjonalnych. Znaczącą podwaliną nowych jednostek powiatowych były wszakże funkcjonujące od 1990 roku rejonowe jednostki administracji ogólnej, będące terenową administracją rządową i stanowiące uzupełnienie administracji wojewódzkiej. W momencie powstania powiatów sieć urzędów rejonowych stanowiła dla nich naturalną bazę zarówno lokalową, jak i ludzką.

„W takiej sytuacji, w przypadku przygotowywania projektu podziału powiatowego za kryterium przyjęto przede wszystkim więzi tożsamościowe oraz akceptację społeczności lokalnych dla proponowanego podziału, co wymusiło proces szerokich konsultacji i negocjacji społecznych (zarówno w trakcie prac w roku 1993, jak i bezpośrednio przed przeprowadzeniem reformy powiatowej w roku 1998). Nowa sieć powiatowa nawiązywała w znacznym stopniu do podziału powiatowego sprzed 1975 r.”⁷.

Powiaty – zgodnie z art. 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578) – zostały powołane do wykonywania zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Za podstawowe kryterium funkcjonalne przyjęto możliwość posiadania sądów rejonowych, prokuratury, urzędów skarbowych, rejonowych komend Policji, rejonowych komend straży pożarnej, ZUS-u, SANEPID-u, szpitala rejonowego, KRUS-u.

W zakresie ludnościowym przyjęto, że powiat powinien obejmować co najmniej 5 gmin, minimum 50 tys. mieszkańców i co najmniej 10 tys. mieszkańców w mieście będącym siedzibą władz powiatu. Jak okazało się w trakcie

⁶ *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa* przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 grudnia 2000 roku, przygotowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, druk Senatu RP Nr 538 z dnia 14 grudnia 2000 roku.

⁷ Tamże.

prac, napotkano poważny problem dużych miast. Rozwiązano go, tworząc 65 miast na prawach powiatu.

Powstały w wyniku reformy „średni powiat” miał 83,2 tys. mieszkańców. Najmniejszy – 22 tys., a największy – 181 tys. (z wyłączeniem powiatu warszawskiego). W 308 starostwach powiatowych według stanu na dzień 31 grudnia 1999 roku zatrudnionych było 20 243 pracowników⁸. W średnim starostwie powiatowym 31 grudnia 1999 roku:

1. funkcjonowało 11 wydziałów,
2. zatrudnienie wynosiło 64,9 etatu,
3. użytkowano ok. 8500 m² powierzchni użytkowej, z czego 1500 m² powierzchni biurowej,
4. funkcjonowały 33 komputery i 2,6 samochodu.

W każdym powiecie był Inspektorat Nadzoru Budowlanego, ale jednostki Powiatowych Komend Policji już tylko w 85,4% powiatów, w 85,1% – jednostki Powiatowych Komend Straży Pożarnej, w 75% – stacji SANEPID, a w 72,4% – Inspekcji Weterynarii. Średnie miasto na prawach powiatu liczyło 176 900 mieszkańców. We wszystkich miastach na prawach powiatu znajdowały się wymienione wyżej jednostki. Powiatowi przypisano zadania publiczne o zasięgu lokalnym i ponadgminnym. W szczególności do zadań powiatu ustawodawca zaliczył (art. 4 Ustawy o samorządzie powiatowym) zadania w zakresie:

- 1) edukacji publicznej,
- 2) promocji i ochrony zdrowia,
- 3) pomocy społecznej,
- 3a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 4) polityki prorodzinnej,
- 5) wspierania osób niepełnosprawnych,
- 6) transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- 7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 8) kultury fizycznej i turystyki,
- 9) geodezji, kartografii i katastru,
- 10) gospodarki nieruchomościami,
- 11) administracji architektoniczno-budowlanej,
- 12) gospodarki wodnej,
- 13) ochrony środowiska i przyrody,

⁸ Według danych zawartych w Informacji Rady Ministrów o skutkach obowiązywania ustaw reformujących administrację publiczną, Warszawa 2000.

- 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- 16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowego i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- 17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- 18) ochrony praw konsumenta,
- 19) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 20) obronności,
- 21) promocji powiatu,
- 22) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239 i 395),
- 23) działalności w zakresie telekomunikacji.

Ustawodawca przesądził nadto, że do zadań powiatu będzie należeć również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji przez kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Kompetencje owych kierowników uregulowano jako kompetencje wykonywania zadań o charakterze rządowym. Wydaje się, że przesądza o tym przepis art. 2 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206), tekst jedn. z dnia 20 marca 2015 roku (Dz. U. z 2015 r. poz. 525). W przepisie tym stwierdzono, że zadania administracji rządowej w województwie wykonują:

- 1) wojewoda,
- 2) organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży,
- 3) organy niezespolonej administracji rządowej,
- 4) jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia,
- 5) starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw.

Na powiatową administrację zespoloną składały się zatem:

- Policja,
- Państwowa Straż Pożarna,

- Inspekcja Sanitarna,
- Inspekcja Weterynaryjna,
- Nadzór Budowlany.

Ustawodawca nadzór nad działalnością powiatowych straży, służb, inspekcji scedował na starostę. Zgodnie z art. 35 Ustawy o samorządzie powiatowym starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. W kolejnych latach na mocy ustaw szczegółowych zmieniał się układ powiatowych służb, inspekcji i straży.

Na dzień dzisiejszy z powiatowej administracji zespolonej wyłączono Inspekcję Weterynaryjną. Zgodnie z przepisem art. 5 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. Nr 33, poz. 278 ze zm.) powiatowy lekarz weterynarii jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzi w skład niezespolonej administracji rządowej. W pierwotnej wersji ustawy (art. 11) powiatowy lekarz weterynarii wykonywał swoje zadania przy pomocy powiatowego inspektoratu weterynarii, którego był kierownikiem.

Kompetencje starosty w stosunku do kierowników służb, inspekcji i straży nie są tożsame z kompetencjami wojewody wobec tych samych podmiotów (oczywiście szczebla wojewódzkiego). Z przepisu art. 51 Ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 roku (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.), wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie:

- 1) kieruje nią i koordynuje jej działalność,
- 2) kontroluje jej działalność,
- 3) zapewnia warunki skutecznego jej działania,
- 4) ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Podległość owej administracji bardzo widoczna jest na płaszczyźnie służbowej, nadzorczej, budżetowej. Wojewoda co do zasady powoływał kierowników tych służb, finansował ich działalność przez swój budżet, kontrolował, a także ponosił odpowiedzialność za realizację ich zadań.

W przypadku powiatu wiele uprawnień uregulowanych było podobnie, choć nie wszystkie. Szczegółowy zakres nadzoru starosty określały szczegółowe akty prawne. W przypadku państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i jego zastępców faktycznie starosta posiada uprawnienie do powołania i odwo-

łania ich za zgodą państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Wynika to wprost z zapisu art. 11 Ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej z dnia 14 marca 1985 roku (Dz. U. Nr 12, poz. 49 ze zm.). Starosta posiada także prawo powoływania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego spośród co najmniej trzech kandydatów wskazanych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (art. 86 ustawy Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 roku; Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.).

W przypadku Policji, zgodnie z brzmieniem przepisu art. 6 Ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.), Komendant powiatowy Policji i komendant komisariatu są organami administracji rządowej w województwie w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komendanta powiatowego (miejskiego) Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji, po zasięgnięciu opinii starosty (art. 6c cyt. ustawy).

Podobna sytuacja występuje w przypadku Państwowej Straży Pożarnej. Zgodnie z Ustawą o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 roku (Dz. U. Nr 88, poz. 400 ze zm.) zadania i kompetencje Państwowej Straży Pożarnej na obszarze województwa wykonują: 1) wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, jako kierownika straży wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie; 2) komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej. Powołania i odwołania komendanta powiatowego dokonuje wojewoda w uzgodnieniu ze starostą.

W przypadków komendantów powiatowych Policji i straży pożarnej powiązanie ich ze starostą jest dość słabe. Zadań z zakresu leżącego w kompetencji straży pożarnej czy Policji nie wykonuje starosta przy pomocy właściwych komendantów, ale ci komendanci wykonują je samodzielnie, występując jako organy administracji rządowej. Ustawodawca – odmiennie niż na szczeblu wojewódzkim – nie zdecydował się tych zadań przypisać starostom w większym niż to uczynił zakresie.

Niezależnie od nadzoru nad kierownikami służb, inspekcji i straży ustawodawca zlecił realizację szeregu zadań należących do zadań państwa. Przykładowe zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wynikają z:

- 1) Ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 roku (Dz. U. Nr 115, poz. 741, tekst jedn. z dnia 30 października 2015 r.; Dz. U. z 2015 r. poz. 1774), która w szczególności mówi, iż starosta:
 - jest organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami (art. 11),

- dokonuje darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności Skarbu Państwa (art. 13 ust. 2a),
 - w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa ewidencjonuje nieruchomości, wykonuje wycenę, sporządza plan wykorzystania i inne (art. 23),
 - w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa nabywa nieruchomości, zbywa, wdzierżawia, oddaje w najem, podejmuje czynności sądowe (art. 23),
 - wykonuje inne czynności szczegółowo określone wymienioną ustawą.
- 2) Ustawy o lasach z dnia 28 września 1991 roku (Dz. U. Nr 101, poz. 444, tekst jedn. z dnia 19 listopada 2015 r.; Dz. U. z 2015 r. poz. 2100), traktującej m.in. o tym, iż: przekazuje się w zarząd Lasów Państwowych (nadleśnictw) stanowiące własność Skarbu Państwa grunty przeznaczone do zalesienia (art. 36),
- starosta stwierdza o przeznaczeniu nieruchomości Skarbu Państwa, będących w zarządzie Lasów Państwowych do trwałego zarządu na rzecz Dyrekcji Generalnej Dróg i Autostrad (art. 38a ust. 2),
- 3) Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku (Dz. U. Nr 64, poz. 593, tekst jedn. z dnia 7 czerwca 2016 r.; Dz. U. z 2016 r. poz. 930), mówiącej, iż powiat:
- realizuje zadania w zakresie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, w zakresie indywidualnego programu integracji, oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne, określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
 - prowadzi i rozwija infrastrukturę ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
 - realizuje zadania wynikające z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia,
 - udziela cudzoziemcom pomocy w zakresie interwencji kryzysowej (art. 20),
 - realizuje również i inne zadania szczegółowo określone w cytowanej ustawie.
- 4) Ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne z dnia 17 maja 1989 roku (Dz. U. Nr 30, poz. 163, tekst jedn. z dnia 12 września 2016 r.; Dz. U. z 2016 r. poz. 1629), mówiącej, że starosta:

- udostępnia danych z operatu ewidencyjnego (art. 24 ust. 3),
 - sporządza gminne i powiatowe zestawienia zbiorcze danych objętych ewidencją gruntów i budynków (art. 25),
 - podaje do publicznej wiadomości informację o rozpoczęciu prac geodezyjnych oraz informuje o trybie postępowania związanego z modernizacją ewidencji gruntów i budynków (art. 24 ust. 2),
 - prowadzi powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny, w tym ewidencję gruntów i budynków, gleboznawczą klasyfikacją gruntów i geodezyjną ewidencję sieci uzbrojenia terenu (art. 7d),
 - koordynuje usytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu (art. 7),
 - podejmuje działania dla ochrony znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych (art. 7) i inne zadania szczegółowo określone w cytowanej ustawie.
- 5) Ustawy Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 roku (Dz. U. Nr 115, poz. 1229, tekst jedn. z dnia 27 lutego 2015 r.; Dz. U. z 2015 r. poz. 469), stanowiącej, iż starosta:
- wydaje pozwolenia wodnoprawne (art. 4 ust. 4),
 - zatwierdza statut spółki, w przypadku niezgodności statutu z prawem starosta wzywa do usunięcia niezgodności statutu z prawem w określonym terminie, a jeżeli niezgodności nie zostaną usunięte – odmawia, w drodze decyzji, jego zatwierdzenia (art. 165 ust. 3),
 - orzeka o nieważności uchwały spółki wodnej z powodu niezgodności prawem lub statutem spółki wodnej (art. 179),
 - rozwiązuje zarząd, ustala komisarza, a także rozwiązuje spółkę w przypadkach wskazanych w ustawie (art. 180), jak również wykonuje inne czynności określone w ustawie.
- 6) Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z dnia 29 lipca 2005 roku (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, tekst jedn. z dnia 24 sierpnia 2015 r.; Dz. U. z 2015 r. poz. 1390), zgodnie z którą powiat tworzy i prowadzi specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowuje i realizuje program oddziaływania korekcyjno-edukacyjnego dla osób stosujących przemoc w rodzinie (art. 6 ust. 4).
- 7) Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 roku (Dz. U. Nr 123, poz. 776, tekst jedn. z dnia z dnia 11 maja 2011 r.; Dz. U. Nr 127, poz. 721), traktującej, iż powiat tworzy zakłady aktywności zawodowej, prowadzi szkolenie dla niepełnosprawnych bezrobotnych, współdziała z organizacjami społecznymi, zleca im realizację zadań, dofinansowuje turnusy rehabilitacyjne (art. 35 i inne).

Wymienione przykładowe zadania powiatu z zakresu administracji rządowej, ale i nie tylko, składają się na dość długą listę wszystkich zadań pozostających w gestii powiatu.

Szczegółowa analiza poszczególnych zadań zmusza do postawienia pytania o aktualność niektórych zadań nie tylko w kontekście kompetencji powiatu, ale celowości utrzymywania takich regulacji w ogóle.

Propozycje *de lege ferenda* – likwidacja niektórych zadań, a może likwidacja powiatu?

1) Przykładowe zadania powiatu, których coraz trudniej jest bronić to – zdaniem Autora – w szczególności zadania wynikające choćby z ustawy o rybactwie śródlądowym z dnia 18 kwietnia 1985 roku (Dz. U. Nr 21, poz. 91, tekst jedn. z dnia 21 kwietnia 2015 r.; Dz. U. z 2015 r. poz. 652), która wprowadza obowiązek rejestrowania i oznakowania sprzętu pływającego służącego do połowu ryb. Rejestrację prowadzi starosta. Oznakowanie sprzętu pływającego służącego do połowu ryb powinno zawierać numer rejestracyjny składający się z dwuliterowego oznaczenia województwa, myślnika, trzyliterowego oznaczenia powiatu, myślnika, czterocyfrowej liczby od 0001 do 9999, odpowiadającej kolejnemu numerowi wpisu do rejestru oraz litery „R” – oznaczającej uprawnionego do rybactwa albo „A” – oznaczającej sprzęt pływający służący do amatorskiego połowu ryb. Sejmik województwa ustala, w drodze uchwały, trzyliterowe oznaczenie powiatu.

Ustawa zawiera także regulacje dotyczące powoływania i funkcjonowania Państwowej Straży Rybackiej oraz Społecznej Straży Rybackiej. O ile Państwowa Straż Rybacka powstała na podstawie przepisów jako organ obligatoryjny, funkcjonujący jako jednostka organizacyjna podległa wojewodzie, to Społeczna Straż Rybacka została podporządkowana *de facto* staroście. Zgodnie z art. 24 ustawy, rada powiatu, na wniosek starosty, może utworzyć Społeczną Straż Rybacką albo wyrazić zgodę na jej utworzenie przez zainteresowane organizacje społeczne lub uprawnionych do rybactwa. Regulamin Społecznej Straży Rybackiej uchwała rada powiatu. Zadaniem Społecznej Straży Rybackiej jest współdziałanie z Państwową Strażą Rybacką w zakresie kontroli przestrzegania ustawy oraz przepisów wydanych na jej podstawie. Nadzór specjalistyczny nad Społeczną Strażą Rybacką sprawuje wojewoda poprzez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej.

Z ustawy wynika również, że amatorskiego połowu ryb może dokonywać osoba posiadająca dokument uprawniający do takiego połowu, zwany dalej kar-

tą wędkarską lub kartą łowiectwa podwodnego, a jeżeli połów ryb odbywa się w wodach uprawnionego do rybactwa – posiadająca ponadto jego zezwolenie (art. 7). Kartę wędkarską oraz kartę łowiectwa podwodnego wydaje starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania zainteresowanego, który zdał z wynikiem pozytywnym egzamin ze znajomości zasad i warunków ochrony i połowu ryb przed komisją egzaminacyjną, o której mowa w ust. 7a. Z obowiązku składania egzaminu są zwolnione osoby posiadające średnie lub wyższe wykształcenie z zakresu rybactwa.

Postuluje się likwidację zapisów ustawy w takim kształcie. Nie wydaje się za zasadne, aby ustawę o takiej regulacji, powstałej w latach osiemdziesiątych XX wieku, kiedy zasoby wód śródlądowych co do zasady należały do państwa, utrzymywać w dniu dzisiejszym. Nie wydaje się uzasadnione rejestrowanie przez starostę łodzi, wydawanie kart rybackich czy angażowanie się w ustrój i działania jednostek Społecznych Straży Rybackich.

Wydaje się, że Społeczna Straż Rybacka mogłaby funkcjonować na zasadzie prawa o stowarzyszeniach, podlegać rejestracji jak każde stowarzyszenie w KRS, a statut przed zarejestrowaniem mogłyby być zaopiniowany np. przez właściwego komendanta Państwowej Straży Rybackiej. Nie wydaje się także, aby starosta musiał wydawać kartę rybacką. Obecnie, gdy zdecydowana większość akwenów jest prywatna albo dzierżawiona od Skarbu Państwa, dokonywanie połowu ryb jest problemem właściciela bądź dzierżawcy. Wprowadzone przez niego zasady korzystania z akwenu powinny być jedynym wskazaniem.

Co do akwenów Skarbu Państwa, proponuje się utrzymać zasadę wykupu prawa do połowu na określony czas. Bardzo dużą rolę w tym zakresie miałyby do spełnienia Polski Związek Wędkarski (PZW). Polski Związek Wędkarski gospodaruje na ponad 218 tys. ha wód, co stanowi około 45% powierzchni całego arealu wód śródlądowych w kraju. Użytkuje 66% całej powierzchni wód płynących (rzeki), 84% powierzchni zbiorników zaporowych i 26% ogólnej powierzchni jezior⁹. Nie znane są żadne powody, dla których PZW nie mógłby wykonywać w nieco większym zakresie zadania prowadzenia racjonalnej gospodarki, np. wydawać karty wędkarskie, organizować egzaminy itp. Prawdopodobnie połowu sprawdzałaby w ramach swojej działalności zarówno Państwowa, jak i Społeczna Straż Rybacka.

Nie może umknąć z pola widzenia fakt, że rejestracje łodzi potwierdza się wydaniem zaświadczenia o rejestracji, a karty wędkarskiej – decyzją. W przy-

⁹ Strona internetowa Polskiego Związku Wędkarskiego, [online] <http://www.pzw.org.pl/pzw/cms/2248/pzw>, stan z dnia 4.01.2017.

padkach odmownych przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego w trybie i na zasadach określonych w KPA. Aktualnie PZW zrzesza 630 tys. członków¹⁰. Liczba ta pokazuje rozmiary obciążenia powiatu zadaniami, które powinny być wyprowadzone z zakresu bezpośredniego działania administracji publicznej.

2) Kolejną kwestią, która nie wytrzymała próby czasu, jest rejestracja pojazdów w jej aktualnym kształcie.

Ustawa Prawo o ruchu drogowym z dnia 20 czerwca 1997 roku (Dz. U. Nr 98, poz. 602, tekst jedn. z dnia 30 sierpnia 2012 r.; Dz. U. z 2012 r. poz. 1137) rejestrację pojazdów mechanicznych ustanowiła zadaniem powiatu. Zgodnie z treścią art. 73 rejestracji pojazdu dokonuje, na wniosek właściciela, starosta właściwy ze względu na miejsce jego zamieszkania (siedzibę), wydając dowód rejestracyjny i zalegalizowane tablice (tablicę) rejestracyjne oraz nalepkę kontrolną, jeżeli jest wymagana.

Dodatkowo ustawodawca (na podstawie art. 80a cytowanej ustawy) utworzył centralną ewidencję pojazdów. W ewidencji gromadzi się dane o zarejestrowanych pojazdach oraz o ich właścicielach lub niektórych kategoriach posiadaczy, a od 4 czerwca 2018 roku także o pojazdach niezarejestrowanych, w stosunku do których przeprowadzono badania techniczne, lub w stosunku do których zawarto umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. Ewidencję prowadzi minister właściwy ds. informatyzacji.

Obrazując zakres obciążenia administracji powiatowej samymi zadaniami rejestracji pojazdów, należy podać, że tylko w roku 2015 każdego miesiąca rejestrowano od 110 tys. do 153 387 pojazdów¹¹. Wydawano prawa jazdy w liczbie od 30 tys. do ok. 40 tys. sztuk miesięcznie. Tylko te dane pokazują ogrom pracy, jaką musi wykonać administracja powiatowa i jak duże to generuje koszty.

Pojawia się w związku z tym naturalne pytanie: czy faktycznie rejestracja pojazdów winna tak wyglądać, jak wynika to z obecnych uregulowań prawnych, czy też należałoby całkowicie zmienić system rejestracji pojazdów?

Zdaniem Autora należy opowiedzieć się za drugim rozwiązaniem. Wydaje się, że można postulować jeden z dwóch wariantów:

¹⁰ Tamże.

¹¹ Dane pochodzą z Centralnej Ewidencji Pojazdów MSW, pobranej ze strony [online] <http://www.cepik.gov.pl/statystyki>, stan z dnia 4.01.2017.

1. Obywatel sam za pośrednictwem systemu informatycznego rejestrowałby pojazd a po wygenerowaniu przez system numerów tablic rejestracyjnych zlecałby ich wykonanie.
2. Obywatel sam za pośrednictwem systemu informatycznego rejestrowałby pojazd, po wygenerowaniu przez system tablic zlecałby ich wykonanie i użytkowałby przez cały czas niezależnie od tego, czy pojazd pierwotny sprzedał. Tablice byłyby przypisane do osoby, a nie do pojazdu.

Po nabyciu innego pojazdu dotychczasowy właściciel tablic przekładałby tablice do nowego pojazdu i nanosiłby w systemie informatycznym stosowną zmianę, podając dane dotyczące nowego pojazdu. Niezrealizowanie powinności zagrożone byłoby odpowiednią sankcją.

Obecnie, gdy za pośrednictwem systemu informatycznego osoba fizyczna może założyć działalność gospodarczą i uzyskać wpis do Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej¹² albo zarejestrować spółkę osobową lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością¹³, wydaje się niemożliwe, aby nie była w stanie zarejestrować pojazdu.

Należy zauważyć, iż konsekwencje społeczne, prawne, finansowe związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, zakresem powinności wobec państwa, jak również konsekwencje za ewentualne uchybienia są nieporównywalnie większe niż w przypadku prostej ewidencji pojazdów. Świadomość wagi i złożoności problematyki ewidencji i rejestracji działalności gospodarczej nie przeszkadzała ustawodawcy wprowadzić regulacje dające możliwość użycia nowoczesnych narzędzi informatycznych i uproszczenia całej procedury. Czy nie można takiego rozwiązania przenieść na inne dziedziny życia? Oczywiście, że tak. Proponuje się, aby na wzór ewidencji działalności gospodarczej istniała możliwość złożenia w urzędzie gminy wniosku w formie papierowej. Urzędnik po sprawdzeniu kompletności wniosku wprowadziłby sam dane do systemu. Proponowane rozwiązanie wpłynęłoby bardzo korzystnie na koszty funkcjonowania administracji. Gdyby zaś ustawodawca chciał pozostać przy rejestracji pojazdów w obecnym kształcie, powinien rozważyć przeniesienie go do katalogu zadań gminy.

¹² Wniosek o wpis do CEIDG składa się za pośrednictwem formularza elektronicznego dostępnego na stronie internetowej CEIDG, w Biuletynie Informacji Publicznej ministra właściwego ds. gospodarki oraz za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej. System teleinformatyczny CEIDG przesyła na wskazany adres poczty elektronicznej potwierdzenie złożenia wniosku – art. 26 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 roku (Dz. U. Nr 173, poz. 1807).

¹³ Art. 23, 157 i nast. Kodeksu Spółek Handlowych.

Nie znajduje uzasadnienia fakt, aby rejestracja pojazdów była zadaniem powiatu, a nie gminy.

Należy zauważyć, iż niezwykle ważne i doniosłe akty społeczne, takie jak urodzenie się dziecka, śmierć człowieka, ślub czy inne czynności są ewidencjonowane i rozstrzygane przez kierownika Urzędu Stanu Cywilnego (USC) funkcjonującego na poziomie gminy. Z art. 6 Ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1741) wynika, że rejestracja stanu cywilnego jest wykonywana przez gminy w urzędach stanu cywilnego jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Trudno jest bronić rozwiązań, zgodnie z którymi w przypadku urodzenia się dziecka wszelkie związane z tym faktem formalności są załatwiane w USC w gminie, a zaewidencjonowanie pojazdu musi odbywać się w powiecie niejednokrotnie odległym o kilka czy kilkanaście kilometrów. Waga sprawy, a przede wszystkim doniosłość społeczna tych czynności są nieporównywalne. Podany przykład utwierdza w przekonaniu, że ustawowy rozdział kompetencji nie zawsze miał racjonalne podłoże i czas najwyższy dokonać w tym zakresie stosownych korekt.

3) Trzecia przykładowa grupa zadań, zdaniem Autora, nieracjonalnie rozdzielona pomiędzy gminę a powiat dotyczy zadań z zakresu pomocy społecznej.

Zadania z zakresu pomocy społecznej uregulowane są w Ustawie o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku (Dz. U. Nr 64, poz. 593, tekst jedn. z dnia 7 czerwca 2016 r.; Dz. U. z 2016 r. poz. 930). Obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej ustawodawca scedował na jednostki samorządu terytorialnego oraz na organy administracji rządowej w zakresie ustalonym ustawą. Jak stanowi przepis art. 16 ustawy, gmina i powiat, obowiązane zgodnie z jej przepisami do wykonywania zadań pomocy społecznej, nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych. Pomocy nie mogą również odmówić podmioty, którym jednostki samorządu terytorialnego zleciły realizację zadań na zasadach określonych w art. 25 ustawy.

Gmina zobowiązana jest do realizacji zadań własnych obowiązkowych, nieobowiązkowych oraz zadań z zakresu administracji rządowej (art. 17 i 18 ustawy). Podobną konstrukcję ustawodawca przyjął w odniesieniu do powiatu, który

realizuje zadania własne z zakresu pomocy społecznej oraz zadania z zakresu administracji rządowej.

Zadania powiatu koncentrują się głównie wokół rodziny dotkniętej kryzysem i polegają na udzielaniu pomocy – w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia – młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, mieszkankom domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Ponadto powiat zobowiązany jest do prowadzenia domów pomocy społecznej, prowadzenia mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, jak również ośrodków interwencji kryzysowej. W strukturze powiatu winno funkcjonować powiatowe centrum pomocy rodzinie.

O ile zadania powiatu dotyczą – w bardzo dużym uproszczeniu – problematyki kryzysowej, dostosowawczej, wsparcia niepełnosprawnych intelektualnie, prowadzenia domów dla matek z małoletnimi dziećmi itd., o tyle zadania gminy skoncentrowane zostały na udzielaniu schronienia, wydawaniu posiłków, wypłacaniu zasiłków, organizowaniu usług opiekuńczych, pomocy powracającym z zakładów karnych itp.

Gdy analizuje się kompetencje obu jednostek samorządu terytorialnego, pojawia się kolejne pytanie – o zasadność utrzymywania takiego stanu rzeczy. Nie wydaje się uzasadnione, aby w stosunku do jednej rodziny w zależności od sytuacji w jakiej się znajdzie, pomoc przysługiwała aż od dwóch jednostek samorządu. Z zakresu kompetencji gminy i powiatu wynika, że jeśli dana rodzina np. ma kłopoty finansowe, z czego wynikają problemy z zaspakajaniem podstawowych potrzeb życiowych, to do pomocy tej rodzinie uprawniona jest gmina. Natomiast jeśli w tej samej rodzinie nastąpi kryzys grożący jej rozpadem, wówczas do pomocy jej uprawniony jest powiat. Nie wydaje się za uzasadnione, aby taki dualizm kompetencji pomiędzy gminą a powiatem utrzymywać w przyszłości. Wydaje się, że cały kompleks spraw związany z pomocą rodzinie powinien pozostać w gestii jednego organu (w gminie). Rozdzielenie wspomnianych kompetencji jest sztuczne i nie wytrzymuje próby czasu. O ile ustawodawca, tworząc powiaty w 1998 roku, widział zasadność takiego rozdziału, to zapewne coraz trudniej go dostrzegać w dniu dzisiejszym, po niespełna dwudziestu latach funkcjonowania.

Reforma, zmiana kompetencji powiatu czy całkowita likwidacja?

Odpowiedź na tak postawione pytanie jest niezwykle trudna i złożona. Reforma administracyjna kraju zarówno w jej wymiarze terytorialnym, jak i kompetencyjnym nie została dokończona. Wykonano pierwszy krok. Na drugi krok żaden parlament już się nie zdecydował. Pozostało niejednolite nazewnictwo, niedostosowanie nazw niektórych organów do podziału administracyjnego. Na przykład sąd: rejonowy, okręgowy, wojewódzki a w podziale terytorialnym: gminy, powiat i województwo. Granice sądów i prokuratur przebiegają przez teren powiatów, co powoduje kłopoty z ustalaniem właściwości miejscowej prokuratur i sądów do wykonywania czynności procesowych. Jako przykład można podać powiat polkowicki. Część jego terytorium należy do właściwości prokuratury i sądu w Głogowie, a pozostała część do prokuratury i sądu w Lubinie. Również zakresy terytorialne działania Policji i prokuratur w wielu przypadkach nie pokrywają się.

Duże wątpliwości pod względem zasadności społecznej czy ekonomicznej budzi fakt utrzymywania w ramach obowiązującego podziału administracyjnego bardzo małych gmin wiejskich w otoczeniu gmin miejskich. Wiele przykładów pokazuje, że możliwe jest funkcjonowanie gminy obejmującej zarówno miasto, jak i przyległe wsie.

Jest również wiele przykładów odwrotnych. Niejednokrotnie 15-tysięczne miasteczko stanowi gminę miejską i zarazem oddzielną dla piętnastu wsi gminę wiejską. Niekiedy widać również w 20-tysięcznym miasteczku starostwo, gminę miejską i dla piętnastu wsi gminę wiejską. Dla takich społeczności największym pracodawcą zazwyczaj są organy administracji publicznej.

Jak pokazuje praktyka, prawne możliwości łączenia się gmin nie dają rezultatu. Zbyt wiele prób podejmowanych w sprawie łączenia się gmin było nieskutecznych. Zawsze istniał lobbing na rzecz *status quo*. Łączenie się gmin oznacza likwidację urzędu, rady, zapewne pewnych etatów – to stan niepewności dla wielu osób. Obserwuje się nieskuteczność samoistnego porządkowania granic jednostek samorządu. Dlatego jedynym możliwym sposobem zmiany takiego stanu rzeczy jest droga legislacyjna. Ustawodawca winien uporządkować podział terytorialny, nadając mu nowoczesny kształt.

Szczegółowe odniesienie się do tego problemu wychodzi jednak poza ramy niniejszego artykułu, który skupia się na zasadności utrzymywania powiatów w ich obecnym kształcie. Autor opowiada się za likwidacją powiatów, powiększeniem i ujednoczeniem gmin. Obecne zadania powiatu – zdaniem Autora – w zupełności może przejąć gmina, zaś zadania, które mają charakter ponadgminny mogą być w zupełności realizowane przez związki gmin.

Związek gmin powstaje na zasadzie dobrowolności poszczególnych gmin. Jego powstawanie i działanie uregulowane są w ustawie samorządowej. Posiada osobowość prawną i może realizować zadania objęte statutem. Przykładowo wystarczy wskazać, że związek może realizować zadania dotyczące rozwoju gmin, ochrony środowiska, infrastruktury technicznej, ochrony zdrowia, pozyskiwania funduszy europejskich, realizacji gospodarki odpadami itp.

Wielkość środków finansowych wnoszonych przez gminy określa statut. Kwota ta może uwzględniać dochody i możliwości gmin. Związek gmin jest doskonałą alternatywą dla powiatów. Z jednej strony byłyby większe i silniejsze pod każdym względem gminy, a z drugiej – związek gmin. Przykłady działalności związków gminnych są jak dotąd pozytywne.

Zakończenie

Niezwykle ważna społecznie i ustrojowo kwestia funkcjonowania powiatu w jego obecnym prawnym kształcie jest niezwykle problematyczna. Wnioski z trwającej dyskusji są niejednoznaczne. Istnieje grupa ludzi popierających funkcjonowanie powiatów w ich obecnym kształcie terytorialnym i kompetencyjnym, częstokroć skupiona wokół samych powiatów, jak i grupa osób zdecydowanie przeciwna utrzymywaniu powiatów aktualnym kształcie. Jako argument nie bez racji podnosi się fakt, iż środki finansowe będące w dyspozycji powiatów są niezwykle skromne, jak i to, że sztuczny jest rozdział kompetencji pomiędzy gminy i powiaty. Rozdział kompetencji będący nieraz przedmiotem kontrowersji, niezrozumienia, braku jasnych kryteriów rozdziału itp.

Autor opowiada się za likwidacją powiatów i scedowaniem ich zadań na gminy. Gminy winny być silniejsze, większe, o większym potencjale finansowym, ludzkim, organizacyjnym, kompetencyjnym. Silna, sprawna, nowoczesna gmina wystarczy dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty mieszkańców. Płaszczyzną do realizacji poszczególnych zadań wykraczających poza możliwości niektórych gmin może być związek gmin, powstały na zasadzie dobrowolności, z nielimitowaną liczbą członków o ustalonym przez gminy budżecie, realizujący scedowane na niego zadania i rozliczający się przed członkami z ich realizacją.

Powiat w obecnym kształcie nie powinien być utrzymywany.

Streszczenie

Zasadność funkcjonowania powiatów w obecnym kształcie

Artykuł stanowi syntetyczne ujęcie problematyki zasadności funkcjonowania powiatów w ich obecnym kształcie terytorialnym i kompetencyjnym. Autor, opowiadając się za likwidacją powiatów, prezentuje przykładowe zadania powiatu w kontekście ich

dezaktualizacji bądź pokazując, iż są one wynikiem sztucznego rozdziału zadań pomiędzy dwa niezależne od siebie szczeble samorządu terytorialnego. Wybrane przykłady z zakresu pomocy społecznej, komunikacji czy prawa o rybołówstwie śródlądowym są tylko wskazaniem skali i rozmiarów poruszanej w artykule kwestii.

Autor w bardzo skrótovej formie odnosi się do anomalii niedokończzonej reformy podziału administracyjnego kraju, pokazując niejednorodność terminologii, brak kompatybilności granic administracyjnych jednostek samorządowych z administracją państwową i wynikające z tego perturbacje dnia codziennego.

Słowa kluczowe: powiaty, Polska, zasady funkcjonowania, historia, zadania powiatu, reforma.

Summary

The validity of the functioning of counties in their current form

The article is a synthetic approach to the functioning of counties in their current territorial and competent forms. The author advocates the liquidation of counties, presenting examples of tasks which are arbitrarily and artificially distributed between two independent levels of local government. The selected examples of social assistance, transportation, and the law on inland fisheries are only an indication of the scope and size of the problem.

The author in a very brief form refers to the anomaly of the unfinished reform of the administrative division of the country, showing the diversity of terminology, the lack of compatibility of the administrative boundaries of local government units with the state administration, and the resulting perturbations of everyday life.

Keywords: counties, Poland, the validity of the functioning, history, the counties' tasks, reform.

Bibliografia

1. *Ocena zasadniczego podziału terytorialnego państwa* przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 grudnia 2000 r., przygotowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2000 (druk senatu RP Nr 538 z dnia 14 grudnia 2000 r.).
2. Stawicki R., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*, opracowanie tematyczne 638, Biuro Analiz Senatu, 2015 r.

Źródła prawa

- Dekret z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz. Praw. Nr 18, poz. 48).
- Dekret z dnia 5 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz. Praw. Nr 13, poz. 141).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-giej Instancji (Dz. U. z 1944 r. Nr 2).

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. w sprawie organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. Praw. Nr 86).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. Nr 103, poz. 652).
- Uchwała Senatu RP w sprawie oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa (MP Nr 2, poz. 24).
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603).
- Ustawa z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz. U. Nr 191).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 49, poz. 312).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie (Dz. U. Nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239 i 395).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. Nr 33, poz. 278).
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. Nr 12, poz. 49).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 o lasach (Dz. U. Nr 101, poz. 444).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. Nr 30).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. Nr 21, poz. 91).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1741).

