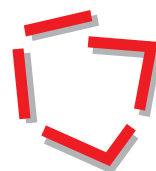


Powiaty. Dwadzieścia lat służby na rzecz obywateli

Praca zbiorowa pod red. Grzegorza P. Kubalskiego



Warto wiedzieć więcej
Raporty samorządowe

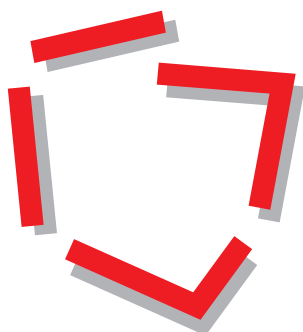


ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Powiaty. Dwadzieścia lat służby na rzecz obywateli

Grzegorz P. Kubalski (redaktor)

dr Jan Maciej Czajkowski, Piotr Jakubowski, Jarosław Komża, Dawid Kulpa, Katarzyna Liszka-Michałka,
Marcin Maksymiuk, Monika Małowiecka, Mateusz Pieróg, Rafał Rudka, Bernadeta Skóbel,
dr hab. Dawid Sześciło, dr Michał Wolański



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Praca zbiorowa pod red. Grzegorza P. Kubalskiego

Współautorzy:

dr Jan Maciej Czajkowski
Piotr Jakubowski
Jarosław Komża
Grzegorz P. Kubalski
Dawid Kulpa
Katarzyna Liszka-Michałka
Marcin Maksymiuk
Monika Małowiecka
Mateusz Pieróg
Rafał Rudka
Bernadeta Skóbel
dr hab. Dawid Sześciło
dr Michał Wolański

Korekta i redakcja techniczna:

Alicja Cisowska
Artur Duda
Aneta Smaś
Tomasz Smaś
Ewelina Szarek
Aneta Szumacher

Wydanie 1, nakład 400 szt.



Copyright by Związek Powiatów Polskich

ISBN 978-83-62251-42-1

ISBN (wersja elektroniczna) 978-83-62251-43-8

Skład i łamanie, druk:

Drukarnia GOLDRUK
ul. Kościuszki 28, 33-300 Nowy Sącz
www.goldruk.pl

SPIS TREŚCI

1. Słowo wstępne (<i>Ludwik Węgrzyn</i>)	5
2. Samorząd powiatowy: między koncepcją a realizacją (<i>Dawid Sześciło, Piotr Jakubowski</i>)	7
Wprowadzenie	7
Koncepcja: podstawowe założenia reformy powiatowej	7
Realizacja: ile zostało z pierwotnej wizji.	11
Podsumowanie	13
3. Dochody powiatów na przestrzeni 20 lat (<i>Grzegorz P. Kubalski</i>)	15
Wprowadzenie	15
Zmiany struktury dochodów powiatów	15
Determinanty kierunków wydatkowania dochodów powiatów	18
4. Administracja powiatowa w służbie obywatelom (<i>Monika Małowiecka</i>)	21
Wydawanie wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków	21
Wydawanie dowodów rejestracyjnych.	25
Wydawanie praw jazdy	27
Wydawanie pozwoleń na budowę	28
Wydawanie orzeczeń o niepełnosprawności	30
Wydawanie pozwoleń wodnoprawnych	30
5. Drogi powiatowe (<i>Marcin Maksymiuk</i>)	33
Drogi powiatowe zarys „powstania”	33
Podział sieci drogowej w Polsce – podstawowe definicje	33
Drogi publiczne ogółem	34
Drogi powiatowe w poszczególnych województwach	40
Drogi powiatowe o nawierzchni gruntowej	42
Kilometraż przebudowanych dróg.	46
Bezpieczeństwo na drogach powiatowych.	49
Podsumowanie	51
6. Publiczny transport zbiorowy (<i>Michał Wolański, Mateusz Pieróg</i>)	53
Wprowadzenie	53
Ramy prawne i organizacyjne	53
Ujęcie statystyczne	54
Zmiany ustawowe	56
Działania samorządów.	57
Podsumowanie	60
7. Edukacja (<i>Katarzyna Liszka-Michałka, Jarosław Komża</i>)	61
Wprowadzenie	61
Dane statystyczne.	62
Wnioski i podsumowanie.	71
8. Kultura i sport (<i>Jarosław Komża, Katarzyna Liszka-Michałka</i>)	73
Wprowadzenie	73
Dane statystyczne.	74
Wnioski i podsumowanie.	78



9. Ochrona zdrowia <i>(Bernadeta Skóbel)</i>	81
Wprowadzenie	81
Dane statystyczne	82
Inwestycje w podmiotach leczniczych	82
Programy polityki zdrowotnej	84
Podsumowanie	84
10. Polityka społeczna <i>(Bernadeta Skóbel)</i>	85
Wprowadzenie	85
Dane statystyczne	88
Warsztaty terapii zajęciowej	91
Piecza zastępcza instytucjonalna	94
Rodzinna piecza zastępcza	95
Usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej	96
Aktywizacja zawodowa	97
Podsumowanie	98
11. Powiaty na straży bezpieczeństwa publicznego <i>(Dawid Kulpa)</i>	99
Zadania powiatów w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego	99
Współpraca Powiatu z Policją	101
Wsparcie finansowe i rzeczowe Policji	101
Wsparcie finansowe i rzeczowe PSP	106
Podsumowując	111
Pamiętajmy	112
12. Międzysamorządowa i międzysektorowa współpraca powiatów oraz inicjatywy na rzecz lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego <i>(Jarosław Komża)</i>	113
Wprowadzenie	113
Dane statystyczne	114
Wnioski i podsumowanie	116
13. Dwadzieścia lat Związku Powiatów Polskich <i>(Rafał Rudka)</i>	119
Wstęp	119
Trochę historii	119
Wyznaczone cele i zadania	120
Praca statutowych organów Związku	120
Aktywność Związku Powiatów Polskich	128
14. Zamiast zakończenia. Wydatki majątkowe powiatów na przestrzeni 20 lat <i>(Grzegorz P. Kubalski)</i>	131
15. Uwagi metodologiczne <i>(Załącznik)</i>	135



Ludwik Węgrzyn

Szanowni Państwo,

mija właśnie 20 lat od chwili, gdy powiaty jako jednostki samorządu terytorialnego powróciły na mapę Polski. Celowo podkreślam „jako jednostki samorządu terytorialnego”. Wspólnoty o zasięgu powiatowym są bowiem trwałym elementem organizacji społeczeństwa. Niezależnie od decyzji prawodawcy o kształcie ustroju terytorialnego państwa wspólnoty te istnieją i istnieć będą, gdyż stanowią naturalną skalę naszego codziennego funkcjonowania.

Skoro tak, to jest to również skala, w jakiej muszą być świadczone ważne lokalne usługi publiczne, np. zapewnienie podstawowej sieci drogowej, oświata na poziomie średnim, specjalistyczna ochrona zdrowia, publiczny transport zbiorowy, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Nieprzypadkowo zatem już rok po likwidacji odrębności powiatów w roku 1975 konieczne okazało się ich funkcjonalne odrodzenie poprzez utworzenie rejonów administracyjnych.

Istotą reformy roku 1998, z jej kamieniami milowymi – uchwaleniem ustawy o samorządzie powiatowym 5 czerwca 1998 roku i wyborami samorządowymi 11 października 1998 roku – było przywrócenie wspólnotom powiatowym należnego im prawa do samodzielnego decydowania o sposobie zaspokajania swoich zbiorowych potrzeb. Od tego czasu powiaty spotykały się z różną oceną w dyskursie publicznym. Po upływie 20 lat warto, byśmy wszyscy uświadomili sobie skalę działań i korzyści dla obywateli płynące z funkcjonowania powiatów. Przedkładany Państwu raport XX-lecia stawia sobie taki właśnie cel.



Warto podkreślić, że raport praktycznie w całości został opracowany siłami pracowników i współpracowników Biura Związku Powiatów Polskich. Jedyne wyjątek został zrobiony dla rozdziału przedstawiającego historię odtworzenia powiatów. O jego napisanie zwróciliśmy się z prośbą do następcy nieodżałowanego prof. Michała Kuleszy na stanowisku kierownika Zakładu Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Jest to jednocześnie wyraźny sygnał wskazujący na dostrzeganie przez nas roli współpracy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich stowarzyszeń ze środowiskiem naukowym. Każdy z pozostałych rozdziałów został opracowany przez eksperta zajmującego się na co dzień danym obszarem funkcjonowania powiatów. Jako Prezesa Związku cieszy mnie niezmiernie, że kierowana przeze mnie korporacja samorządowa wypracowała potencjał umożliwiający jej nie tylko bieżące reagowanie na pojawiające się dla powiatów wyzwania, lecz również podejmowanie działalności analitycznej pokrywającej praktycznie cały zakres zadań powiatów.

Zachęcam Państwa do lektury, będąc przekonany, że niniejszy raport stanowi bardzo silny argument w dyskusji nad wykonywaniem zadań przez powiaty.

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich



Ludwik Węgrzyn

Samorząd powiatowy: między koncepcją a realizacją

dr hab. Dawid Sześciło

Kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

mgr Piotr Jakubowski

magister prawa, przygotowuje doktorat w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Wprowadzenie

Debata publiczna wokół przyszłości samorządu powiatowego, o ile w ogóle się toczy, koncentruje się na podkreślaniu słabości finansowej i kompetencyjnej powiatów. Prowadzi to do popularnej publicystycznej tezy o konieczności zakończenia „eksperymentu powiatowego”, czyli likwidacji tej jednostki samorządu terytorialnego i przejęcia jej zadań, czy to przez samorządy województw i samorządy gminne, czy też organy administracji rządowej. W bieżącej kadencji parlamentu ta dyskusja przybrała na siłę, biorąc pod uwagę plany legislacyjne rządu. Jakkolwiek nie doczekają się one (jeszcze) realizacji, to pomysły przejęcia przez administrację rządową urzędów pracy czy podporządkowanie powiatowego nadzoru budowlanego i inspekcji sanitarnej organom administracji rządowej należy traktować jako wyraz woli osłabienia powiatów.

Przyszłość samorządu powiatowego jest zagadnieniem wartym dyskusji. Traktowanie jego słabości finansowej i kompetencyjnej jako samoistnego czynnika podważającego sens jego istnienia jest jednak obarczone poważnym błędem myślowym. Oznacza wyciąganie wniosków na temat racjonalności i użyteczności danej koncepcji ustrojowej wyłącznie w oparciu o jej praktyczną realizację przez ustawodawcę. Błędy i zaniechania popełniane przez kolejne ekipy rządowe przy formowaniu zadań i możliwości działania samorządu powiatowego nie stanowią dowodu na porażkę samej idei powiatu.

W tym opracowaniu staramy się sięgnąć do idei, które legły u podstaw odtworzenia samorządu powiatowego przed dwudziestoma laty. Próbujemy odświeżyć wypracowaną wtedy koncepcję

ustrojową samorządu powiatowego, aby przypomnieć racje stojące za tą koncepcją. Wydaje się, że takie ćwiczenie z historii administracji powinno dziś stanowić punkt wyjścia do jakiegokolwiek dyskusji na temat przyszłości samorządu powiatowego. Trudno bowiem debatować na ten temat, abstrahując od przesłanek, które przyświecały powołaniu samorządu powiatowego do życia. Jeżeli przesłanki te pozostają w mocy, trudno będzie znaleźć uzasadnienie dla postulowanej przez niektórych likwidacji powiatów. Trzeba będzie się natomiast zastanowić, jakie zmiany legislacyjne czy przesunięcia w sferze kompetencji i zasobów są konieczne, by powiaty zyskały większą zdolność do realizacji powierzonych im dwadzieścia lat temu misji publicznej.

Koncepcja: podstawowe założenia reformy powiatowej

Wprowadzenie samorządu powiatowego do instytucjonalnej architektury państwa stanowiło kolejny akt zainicjowanego przełomem ustrojowym roku 1989 procesu decentralizacji władzy publicznej. Proces ten od samego początku, poprzez jego kolejne etapy w latach dziewięćdziesiątych, opierał się na czytelnej logice. Jak to ujęli Jerzy Reguński i Michał Kulesza: „Zasada, że władze lokalne są w pełni odpowiedzialne za sprawy lokalne, mające bezpośredni wpływ na warunki życia ludności była dla nas oczywista. Ludzie mieli sami decydować o swoich sprawach. Już w końcu 1981 roku pisaliśmy, że do zadań władz lokalnych należą następujące sfery: warunki życia ludności, ochrona

i kształtowanie środowiska oraz wykorzystanie zasobów i majątku o znaczeniu lokalnym.¹ To, co dla Regulskiego i Kuleszy było „oczywistą oczywistością”, dla decydentów politycznych okresu transformacji tak jasne nie zawsze było. Ruch „Solidarności” miał wprawdzie na sztandar postulatory usamorządowienia, ale były one skoncentrowane na samorządności robotniczej. Dla pokolenia opozycjonistów z okresu PRL samorząd terytorialny pozostawał bytem raczej mglistym. Wszak dorastali oni i niemającą część dorosłego życia spędzili w państwie, w którym na samorząd terytorialny z jego kluczowymi atrybutami nie było miejsca.

Okno możliwości politycznych, które otworzyło się po 1989 r. okazało się jednak wystarczająco szeroko otwarte, żeby idea przeniesienia odpowiedzialności za sprawy lokalne (później także regionalne) na rzecz wspólnot samorządowych doczekała się praktycznej realizacji. Pierwszym etapem tego procesu stało się usamorządowienie władzy na poziomie gmin, ugruntowane pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w historii III Rzeczypospolitej, czyli wyborami do rad gmin przeprowadzonymi 27 maja 1990 r. Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. nadała samorządowi gminnemu formę, która odzwierciedlała podstawowe atrybuty autonomii komunalnej, takie jak odrębna osobowość prawna gminy, szeroki i otwarty katalog zadań własnych, samodzielność w sferze organizatorskiej czy demokratyczny model sprawowania władzy lokalnej. Ustawa ta, która w zaskakująco małą zmienionej formie przetrwała do dziś (jako ustawa o samorządzie gminnym), stała się aktem wzorcowym dla tworzenia ram prawnych dla kolejnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustanowiła stabilny model ustrojowy samorządu terytorialnego wyposażonego we wszystkie istotne atrybuty, poprzez które definiujemy samorząd i odróżniamy decentralizację od dekoncentracji władzy publicznej.

Dla twórców reformy gminnej było jednak od początku jasne, że rozwój samorządu terytorialnego nie może się na tym etapie zatrzymać. Gmina jako „samorząd pierwszego kontaktu” i historycznie najmocniej ugruntowany przejaw decentralizacji, musiała się stać przedmiotem pierwszej reformy samorządowej, ale kolejne kroki były już wtedy przedmiotem dyskusji. W ważnej książce Jadwigi Emilewicz i Artura Wołka pt. „Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową 1998 r. widziana oczami jej aktorów” pada charakterystyczne stwierdzenie, że „Od samego początku byliśmy przekonani, że

sama gmina nie wystarcza (...) Chodziło nam o to, żeby rozpocząć od gminy i na pewien czas na niej poprzestać, po to, żeby zbudować silny fundament samorządu. Dopiero w kwietniu 1991 r., czyli w niecały rok od chwili wyborów samorządowych, dyskutując, czy potrzebna jest mała, czy duża nowelizacja ustawy o samorządzie terytorialnym, doszliśmy do wniosku, że najwyższy czas, żeby zbudować drugi szczebel samorządu i tym drugim szczeblem samorządu na pewno musi być powiat”². Również Michał Kulesza podkreślał, że o powiatach myślano od początku tworzenia ustawy samorządowej³.

Mieliśmy więc do czynienia z unikatowym w polskiej polityce przykładem podejścia inkrementalnego czy ewolucyjnego w planowaniu ustroju państwowego. Zamiast zmiany o charakterze rewolucyjnym czy maksymalistycznym, twórcy reform samorządowych postawili na stopniowe dobudowywanie kolejnych elementów do zamierzonej konstrukcji ustrojowej, licząc na ciągłość w polityce państwa, niezależną od nieuniknionych zmian na szczytach władzy politycznej. Z perspektywy czasu można tę strategię ocenić jako ryzykowną, ale w ostatecznym rozrachunku skuteczną. Choć drugi etap reformy samorządowej został przeprowadzony dopiero po ośmiu latach od pierwszego, ze względu na politycznie umotywowane spowolnienie reform w okresie 1993-1997, tych osiem lat niewątpliwie wystarczyło, by samorząd gminny okrzepł, ujawnił swoje mocne strony, ale też słabości i mankamenty konstrukcji ustrojowej.

Co więcej, reforma powiatowa była poprzedzona unikatowym, na wskroś nowoczesnym eksperymentem testującym rozważane scenariusze reform. Mowa o programie pilotażowym, którego założenia przedstawiono już w 1992 r. Zaproponowanym do pilotażu 46 miastom zaproponowano przejście do wykonywania nowych zadań zakresu oświaty i kultury, ochrony zdrowia, gospodarki komunalnej i przestrzennej, budownictwa, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, zarządzania drogami, ewidencji ludności oraz bezpieczeństwa publicznego. Intencją programu było maksymalne zbliżenie modelu wykonywania tych zadań do ustawowych zadań własnych gmin uczestniczących w pilotażu. Gminy otrzymały z budżetu państwa, w drodze porozumienia, środki na realizację zadań

¹ J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszej koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009.

² J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową 1998 r. widziana oczami jej aktorów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000, s. 34-35.

³ Wywiad J. Składowskiego z M. Kuleszą, *Z powiatem trzeba się spieszyć*, „Wspólnota” 1991, nr 38 [w:] M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007*, Municipium SA, Warszawa 2008, s. 63.



przekazanych w ramach programu pilotażowego⁴. Jednocześnie przewidziana została możliwość tworzenia miejskich stref usług publicznych jako swobodnego pilotażu powiatowego. Pierwotnie strefy takie mogły powstawać wokół gmin o statusie miasta wojewódzkiego, a począwszy od 1 stycznia 1997 roku – wokół dowolnej gminy o statusie miasta. Pierwszą powstałą strefą była Nowosądecka Miejska Strefa Usług Publicznych. W latach 1997-1998 zainteresowanie utworzeniem stref pojawiło się w ok. 30 miejscach w Polsce.

Wydłużony czas do namyślu nad drugim krokiem w kierunku decentralizacji pozwolił na wypracowanie jasnej wizji celów, które mają mu przyświecać. Tak uformowały się założenia reformy powiatowej. Jakkolwiek zarówno na etapie jej projektowania, jak i w późniejszym okresie, przywoływano wiele uzasadnień i przesłanek dla uzupełnienia krajobrazu samorządu lokalnego o nowego aktora w postaci powiatu, dwa cele wysuwają się na pierwszy plan. Po pierwsze, chodziło o domknięcie reformy komunalnej poprzez zapewnienie, że całość spraw istotnych dla obywatela, zwłaszcza o charakterze usługowym, będzie obszarem odpowiedzialności władzy samorządowej. Jak podkreślał Michał Kulesza: „(...) chodzi o to, by wszystkie sprawy lokalne rozwiązywane były przez władze lokalne (...). Chodzi zresztą nie tylko o usługi publiczne, komunalne itp., również o załatwianie indywidualnych spraw administracyjnych, z którymi naprawdę nie trzeba jeździć aż do wojewody, a które w całości powinny być załatwiane w gminie lub w pobliskim powiecie”⁵. Drugim założeniem było wykorzystanie decentralizacji do przebudowy aparatu administracji rządowej, co w bardziej publicystycznym języku bywało określane jako skruszenie Polski resortowej, będącej pozostałością po państwie niedemokratycznym.

Dokończenie usamorzędowania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym nie było wykonalne poprzez powierzenie dodatkowych zadań samorządowi gminnemu. Pomimo, że polska gmina na tle europejskim nie należy do najmniejszych (najmniej ludnych), to istnieje niewątpliwie grupa zadań publicznych o charakterze lokalnym, których duża część gmin nie byłaby w stanie samodzielnie udźwignąć, lub też próba obarczenia nimi gmin byłaby źródłem nieefektywności. Jeżeli zatem przyjęto jako ustrojową dyrektywę postulat pełnego

czy prawie pełnego usamorzędowania obsługi obywatela w sferze zadań lokalnych, to układ instytucjonalny ukształtowany reformą gminną nie był do tego celu w pełni przystosowany. Odpowiedzi na ten dylemat instytucjonalny może być kilka. Po pierwsze, można uznać, że dyrektywa usamorzędowania zadań lokalnych może podlegać istotnym wyjątkom i ograniczeniom, a zatem ilekroć gmina ze względu na wielkość, potencjał ludnościowy czy dochodowy, nie jest zdolna do wykonywania jakichś funkcji o charakterze lokalnym, uzasadnione jest pozostawienie tych zadań w domenie terenowej administracji rządowej. Drugim wariantem jest zapewnienie realizacji tych zadań na zasadzie współpracy międzygminnej, dobrowolnej lub przymusowej. W takim modelu, zadania, których gmina nie jest w stanie samodzielnie udźwignąć, realizowane mogą być w formule związku komunalnego czy porozumienia międzygminnego. Trzeci model to powierzenie tych zadań regionalnej władzy samorządowej, która tego typu funkcji realizuje obok zadań o charakterze regionalnym. Wariant, który w polskiej dyskusji ostatecznie zwyciężył zakłada utworzenie odrębnej jednostki samorządu terytorialnego o potencjale ludnościowym i finansowym wystarczającym do realizacji zadań lokalnych o charakterze ponadgminnym, która pozostaje jednocześnie podmiotem władzy lokalnej, dostrzegalnym czy „namacalnym” z perspektywy mieszkańca.

O jakich konkretnie zadaniach mowa, gdy w puli zadań o charakterze lokalnym poszukujemy tych, z którymi przeciętna gmina nie jest w stanie sobie samodzielnie poradzić i które wymagają powołania do życia nowej jednostki samorządu terytorialnego (lokalnego)? Odpowiedź na to pytanie znalazła się w ogólnej koncepcji powiatu, którą w literaturze sformułowano w następujący sposób: „Przesłanki funkcjonalne koncepcji powiatu znalazły wyraz w koncepcji „5-15-50”, (5 gmin wchodzących w skład powiatu, stolica powiatu licząca co najmniej 15 tys. mieszkańców i co najmniej 50 tys. mieszkańców w powiecie), pochodzącej jeszcze z etapu prac w 1993 r. Z funkcjonalnego punktu widzenia miasto powiatowe powinno być zdolne do wypełniania zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, co w praktyce oznaczało usytuowanie na terenie przyszłego powiatu siedzib różnego rodzaju instytucji takich jak: szkoła średnia, szpital, sąd, prokuratura, policja, straż pożarna, urząd skarbowy, ZUS, Sanepid, sieć usług komunalnych”⁶. Jak podkreślał z kolei Michał Kulesza, „Powiat nie musi mieć wielu funkcji.

⁴ M. Kulesza, *Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej (ogólne omówienie)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12; D. Głowacka-Mazur, C. Zaremba, A. Kądziała, *Program pilotażowy w świetle badań (stan na grudzień 1994 r.)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1-2.

⁵ M. Kulesza, *Powiat?*, „Wspólnota” 1991, nr 22, [w:] M. Kulesza, *Wybór...*, dz.cyt., s. 55.

⁶ M. Sitek, *Reforma administracyjna 1998 r.*, [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989-2001. W poszukiwaniu modelu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 159.

Chodzi o to, aby je rzeczywiście realizował⁷. W katalogu funkcji powiatu wymieniał oświatę ponadpodstawową, ochronę zdrowia – szpitale, policję, ochronę środowiska, drogi powiatowe, geodezję i pewne działy administracji reglamentacyjnej. Wykluczał natomiast prowadzenie przez powiat jakiegokolwiek działalności gospodarczej.

Już tak ogólne wyliczenie potencjalnych sfer odpowiedzialności samorządu powiatowego rodzi pytanie o ułożenie relacji między gminą a powiatem. Wszak wiele zadań publicznych o znaczeniu ponadgminnym jest ściśle powiązana, krzyżuje się na pewnym odcinku, z zadaniami przypisanymi gminom. Najbardziej obrazowo widać to na przykładzie oświaty czy utrzymania dróg publicznych, gdzie koordynacja działań na obu poziomach samorządu wydaje się nieodzowna. Rozwiązania tego dylematu są co najmniej dwa. Pierwszym, trudnym jednak do pogodzenia z istotą samorządności, jest wytworzenie w pewnych obszarach zadań relacji hierarchicznej czy quasi-hierarchicznej, gdzie jeden podmiot samorządowy (np. powiat) posiada pewne kompetencje sterujące względem innego (np. gminy). Drugim rozwiązaniem, za którym ostatecznie poszli twórcy samorządu powiatowego, jest oparcie się na zasadzie komplementarności działań samorządów na obu poziomach zarządzania lokalnego⁸. Samorząd gminny i powiatowy mają za zadanie uzupełniać się w swojej działalności na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot lokalnych.

Jak zaznaczyliśmy wyżej, drugim filarem reformy powiatowej było jej wykorzystanie do przebudowy administracji rządowej w kierunku co najmniej osłabiającym, a może nawet całkowicie zrywającym z PRL-owskim wzorcem Polski resortowej. Powiat traktowany był jako „wytrych do przekształcenia Polski resortowej”⁹. Zwrot w tym kierunku definowano jako „zmianę sposobu funkcjonowania administracji terenowej i zastąpienie niewydolnego, centralistycznego systemu podejmowania decyzji systemem zdecentralizowanym – lepiej odpowiadającym warunkom gospodarki rynkowej i demokracji oraz potrzebom rozwojowym”¹⁰. W dokumentach Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej czytamy, że: „(...) wobec braku struktur politycznych na szczeblach pośrednich – nastąpiło umocnienie mechanizmów państwa biurokratycznego, władztwa resortowego w postaci

administracji specjalnych, które zawiadują znacznym, nieracjonalnie szerokim zakresem odpowiedzialności w sprawach publicznych, bez jakiegokolwiek kontroli obywatelskiej”¹¹. Odpowiedzią na problem biurokratycznego centralizmu i deficytu demokratycznej kontroli nad tym aparatem miał być właśnie powiat. Jak to opisywano w dokumencie koncepcyjnym Zespołu do spraw Reorganizacji Administracji Publicznej: „Szef powiatowej administracji samorządowej (starosta) mógłby (...) równocześnie wykonywać na terenie powiatu zadania administracji rządowej i być w tym zakresie zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej. W ramach tej administracji działałyby też organy o kompetencjach szczególnych, merytorycznie podporządkowane resortowo”¹².

Ten element reformy można uznać za nieco mniej istotny z punktu widzenia idei decentralizacyjnej. Wszak jego założeniem jest utrzymanie pewnych zadań publicznych (głównie ze sfery porządkowo-reglamentacyjnej) w domenie administracji rządowej, ale ograniczenie deficytu demokratycznego w sferze ich bezpośredniego wykonywania, poprzez powiązanie tych zadań z władzą samorządową. Można dyskutować, na ile dekoncentracja zewnętrzna określonych zadań rządowych na rzecz samorządu jest rzeczywiście skutecznym mechanizmem ich demokratyzacji, ale przynajmniej do pewnego stopnia redukuje ona element centralistyczny w zarządzaniu administracją rządową. Odnotować przy tym należy, że nawet ten stały element demokratyzacji zarządzania służbami, inspekcjami i strażami od czasu reformy powiatowej 1998 roku ulegał konsekwentnej erozji. W konsekwencji zespolenie w odniesieniu do niektórych inspekcji zostało całkowicie zniesione, a w odniesieniu do innych – poważnie osłabione.

Nie należy także lekceważyć bardziej „miękkich” przesłanek, które stały za odtworzeniem samorządu powiatowego. Chodzi zwłaszcza o ideę budowania wokół powiatów lokalnych mikroregionów, centrów tożsamości lokalnej czy wręcz „małych ojczyzn”¹³. Powiat miał być systemem, w ramach którego obywatel otrzymuje w zasadzie pełny zakres usług publicznych. Zapewnienie kompleksowej obsługi obywatela w ramach powiatu miało się przełożyć na efekty społeczne, tj. stopniowe kształtowanie (a może raczej odtwarzanie)

⁷ M. Kulesza, *Reformować administrację konsekwentnie i zdecydowanie*, [w:] R. Sowiński (red.), *Wytyczanie kierunków reformy powiatowej*, Wydaw. KIBS, Poznań 1993, s. 33.

⁸ M. Kulesza, *Powiat?*, dz.cyt., [w:] M. Kulesza, *Budowanie...*, s. 53.

⁹ J. Emilewicz, A. Wołek, dz. cyt., s. 36.

¹⁰ M. Sitek, dz. cyt., [w:] I. Jackiewicz, dz.cyt., s. 153-154.

¹¹ Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM, Warszawa 1993, s. 22.

¹² Urząd Rady Ministrów, *Wstępne założenia przebudowy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1-2, s. 102.

¹³ J. Emilewicz, A. Wołek, dz.cyt., s.39; M. Kulesza, *5 lat po Okrągłym Stole*, „Wspólnota 1994, nr 24, [w:] M. Kulesza, *Budowanie...*, dz.cyt., s. 179.



lokalnej tożsamości i wspólnoty społecznej. Powiat miał wzmocnić poczucie „bycia u siebie” i stanowić podstawowy punkt odniesienia, gdy chodzi o lokalną tożsamość obywatelską.

Koncepcja ustrojowa samorządu powiatowego koncentrowała się nie tylko na określeniu jego zadań, wielkości czy relacji z samorządem gminnym. Ważnym wątkiem w dyskusji stała się kwestia finansowania zadań powiatowych. Ścierały się przy tym dwie odmienne koncepcje. Jedna zakładała oparcie budżetów powiatowych w zasadniczej części na dochodach własnych, głównie udziałach w dochodach z podatków centralnych. Koncepcja konkurencyjna (ostatecznie zwycięska) przewidywała zaś transfery z budżetu centralnego w formie subwencji i dotacji jako główny strumień finansowania zadań samorządu powiatowego. Pierwszy model – naturalnie bliższy idei decentralizacyjnej – znalazł swoje odzwierciedlenie w dokumencie rządowym „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego” z maja 1997 roku. Wskazywano w nim, że „powiązanie możliwości finansowych powiatu (...) z wielkością uzyskiwanych z ich terenu podstawowych podatków jest niezbędne, aby członkowie wspólnot samorządowych czuli się związani ze swoim regionem, powiatem i aby kontrolowali działania władz samorządowych, a one z kolei czuły się odpowiedzialne za pobudzenie działalności usługowej i gospodarczej na swoim terenie”¹⁴.

Zamiast udziałów w podatkach państwowych rozważano także koncepcję samorządowych dodatków do podatków centralnych. Jak to formułowała wówczas Zyta Gilowska: „Utworzenie budżetów powiatów i województw będzie wymagało przekazania samorządowi terytorialnemu (powiatu i województwa) trwałych określonych ustawowo źródeł dochodów publicznych w podatkach państwowych (w perspektywie lepsze byłyby samorządowe dodatki do podatków państwowych, nad którymi władztwo sprawowałyby samorządy terytorialne) – najlepiej w obydwu podatkach dochodowych (powiaty) oraz w podatku od towarów i usług (województwa)”¹⁵. Koncepcja ta ewidentnie nawiązywała do idei PIT komunalnego, znanej m.in. ze Szwecji. Nie ulega wątpliwości, że koresponduje ona najlepiej z ideą samodzielności finansowej samorządu, ponieważ nie tylko zapewnia źródło dochodów niezależne od arbitralnych rozstrzygnięć

organów administracji rządowej, ale też pozwala samorządom w miarę elastycznie kształtować strumień dochodów. Przywołana Autorka podkreślała także konieczność wyposażenia powiatów w miejsce stanowiące istotne źródło potencjalnych dochodów samorządowych.

W ówczesnych dyskusjach obecne były również głosy opowiadające się jednak za oparciem finansów powiatowych w zasadniczej części na transferach z budżetu centralnego. Co jednak istotne, na pierwszy plan wysuwano w tym kontekście subwencję (grant blokowy) a nie dotację¹⁶. Szło więc o to, by nawet przy zasilaniu z budżetu centralnego jako głównym źródle finansowania powiatów, przyznać priorytet formie, która minimalizuje ryzyko arbitralnych rozstrzygnięć finansowych ze strony organów administracji rządowej i bazuje na zobiektywizowanych kryteriach rozdziału środków pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Realizacja: ile zostało z pierwotnej wizji

Każda ambitna wizja czy koncepcja ze zderzenia z procesem politycznym i praktyką rządzenia wychodzi mniej lub bardziej poturbowana. Nie inaczej stało się z koncepcją ustrojową samorządu powiatowego, która od samego początku musiała doświadczać bolesnej weryfikacji. Już na starcie wspomniana wcześniej idea „5-15-50” musiała ulec presji ze strony lokalnych środowisk politycznych, które zdołały znaleźć przełożenie na politycznych decydentów szczebla centralnego. W efekcie, blisko 1/4 powiatów ziemskich rozpoczęła swoje funkcjonowanie pomimo niespełnienia wyjściowego minimum 50 tysięcy mieszkańców. Paradoksalnie, dokonanie sporego wyłomu w zasadzie „5-15-50” było dowodem żywotności środowisk lokalnych i ich zdolności do budowania i obrony własnej tożsamości, czyli triumfem idei podmiotowości lokalnej. Zarazem jednak poskutkowało to sytuacją, w której tzw. szczebel pośredni władzy samorządowej zajmują w Polsce jednostki znacząco mniejsze niż w innych większych krajach europejskich¹⁷. Drugim problemem w dyskusji na temat mapy powiatowej jest zagadnienie powiatów „obwarzankowych”, czyli powiatów

¹⁴ Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 7, s. 35.

¹⁵ Z. Gilowska, *Jak dokończyć reformę samorządową*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, Lubli 1996 s. 16.

¹⁶ L. Mażewski, *Dlaczego powiat?*, [w:] R. Sowiński (red.), dz.cyt., s. 60.

¹⁷ P. Swianiewicz, *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego –wnioski i rekomendacje*, Warszawa 2015, s. 6.

ziemskich otaczających miasta na prawach powiatu. Ich rozdzielenie dość powszechnie uznawane jest za sztuczne, ze względu na funkcjonalne (gospodarcze, społeczne, usługowe) związki między miastem na prawach powiatu i obszarami wokół nich.

Problem powiatów „obwarzankowych” wydaje się prostszy do rozwiązania. Trudno w dyskusji znaleźć zwolenników *status quo*. Przeważa raczej opinia o zasadności zespolenia powiatów grodzkich i okalających je powiatów ziemskich. Pewną alternatywą dla tego scenariusza były przez chwilę związki metropolitalne, ale po uchyleniu wprowadzającej je ustawy (pozostała jedynie specustawa dla związku metropolitalnego w województwie śląskim), sprawa wróciła do punktu wyjścia. Bardziej dyskusyjny wydaje się natomiast postulat konsolidacji całej mapy powiatowej, czyli przede wszystkim łączenia powiatów ziemskich. Do niedawna debata w tej kwestii opierała się niemal wyłącznie na spekulacjach i przekonaniach słabo ugruntowanych merytorycznie. Argumentem podstawowym na rzecz konsolidacji była przede wszystkim sama pierwotna wizja powiatów, czyli zasada „5-15-50”. Traktowano także konsolidację jako środek zwiększenia potencjału finansowego samorządu powiatowego bez zwiększania całkowitej kwoty środków, jakie mają one do swojej dyspozycji. Dopiero opublikowane niedawno badania zespołu Pawła Swianiewicza przyniosły bardziej konkretne, przede wszystkim ekonomiczne dowody na potencjalnie korzystne efekty konsolidacji, przy relatywnie niewielkim koszcie (szkodach)¹⁸. Wniosków z tej pracy nie należy oczywiście traktować jako przesądających o potrzebie daleko idącej konsolidacji, ale powinny one stanowić punkt wyjścia do rzeczowej dyskusji na ten temat.

Również w kwestii finansowania powiatów, praktyka niewątpliwie rozminęła się z pierwotnymi założeniami. Nie tylko obrano strategię na finansowanie powiatów głównie poprzez transfery centralne, ale też od początku funkcjonowały one w warunkach permanentnego niedoszacowania potrzebnych środków¹⁹. Skala tego niedoszacowania jest zarazem trudna do zobiektywizowanej oceny, biorąc pod uwagę chociażby brak powszechnej standaryzacji usług publicznych, która mogłaby stanowić bazę do kalkulacji kosztów. Sam problem trudno jednak kwestionować. Reforma samorządowa z lat 1998-1999 cierpiała na ten sam problem niedoszacowania kosztów, jak pozostałe trzy wdrażane wówczas duże reformy (ochrony

zdrowia, oświaty, systemu emerytalnego). W przypadku zmian w systemie zdrowotnym skala niedofinansowania okazała się zresztą gwoździem do trumny całej reformy. Co więcej, unikając przyznania powiatom możliwości nakładania podatków lokalnych, nie zadbano także o odpowiedni transfer na rzecz powiatów majątku Skarbu Państwa, który mógłby stanowić ważne źródło budowania potencjału dochodowego powiatów. W rezultacie, obecny udział dochodów z majątku w całości dochodów własnych powiatu nie przekracza dziś 4 procent²⁰.

W sferze zadań powiatowych, ich katalog został zbudowany zasadniczo zgodnie z pierwotnymi założeniami. Można jedynie dyskutować, czy proporcja między zadaniami własnymi a zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej została ukształtowana w sposób w pełni odzwierciedlającymi główne cele reformy powiatowej. Zważywszy bowiem, że zadania administracji rządowej przeważają jednak nad zadaniami własnymi w całkowitej puli funkcji realizowanych przez powiaty²¹. Tymczasem, jak podnosiliśmy wyżej, głównym założeniem przyświecającym odtworzeniu samorządu powiatowego było jednak domknięcie komunalizacji zarządzania lokalnego i dopełnienie „przestrzeni samorządowej” na poziomie lokalnym, a dopiero w drugiej kolejności przebudowa modelu wykonywania zadań administracji rządowej na poziomie terenowym.

W tym punkcie rodzi się pytanie, czy uczynienie z samorządu powiatowego w znacznym stopniu wehikułu dekoncentracji zewnętrznej zadań rządowych nie jest jednym ze źródeł problemów, z którymi dziś powiat się zmagają. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej są obszarem, gdzie niedofinansowanie rzutujące na jakość realizacji zadań publicznych jest zjawiskiem trwałym. Można powiedzieć, że niedofinansowanie stanowi konstrukcyjną cechę zlecenia zadań z zakresu administracji rządowej i naturalny z perspektywy centrum sposób przetrwania transferowania kosztów na inny podmiot, w tym wypadku. Po drugie, są to zadania, gdzie samodzielność powiatowa jest ograniczona do minimum i gdzie trudno mówić o warunkach do rozwijania i prowadzenia samodzielnych polityk lokalnych, nie wspominając już o potencjale finansowym do przeprowadzania takich inicjatyw. Te obserwacje skłaniają nas nie

²⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2016*, Warszawa 2017, s. 102.

²¹ B. Jaworska-Dębska, *Powiaty w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 243-252.

¹⁸ Zob. P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Łukomska, A. Kurniewicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa 2016.

¹⁹ J. Emilewicz, A. Wołek, dz.cyt., s. 190, 192-193.



tyle do zakwestionowania samej konstrukcji zadań zleconych czy pewnej roli powiatu w tej sferze, ale prowokują następujące pytanie: Na ile uczynienie z samorządu powiatowego kluczowego wehikułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej spełniło zakładaną na wstępie obietnicę większej demokratycznej kontroli nad ich realizacją czy też przełamania Polski resortowej, a na ile ograniczyło się do przetrzucenia przez administrację centralną kosztów i innych obciążeń związanych z realizacją zadań na poziom lokalny, bez stworzenia możliwości do rzeczywistego podnoszenia efektywności i jakości usług publicznych świadczonych w tej formule?

Podobny dylemat w polskim systemie zarządzania publicznego jest zresztą widoczny także na innych poziomach. Dotyczy np. zlecenia realizacji zadań publicznych na rzecz organizacji pozarządowych. Gdy wprowadzano w tej sferze stosowne uregulowania ustawowe, pojawiały się deklaracje o wspieraniu budowy społeczeństwa obywatelskiego czy wzmacnianiu potencjału trzeciego sektora. W praktyce, formuła kontraktowania zadań publicznych na rzecz organizacji pozarządowych okazała się jednak atrakcyjna głównie jako narzędzie ograniczania kosztów realizacji zadania po stronie podmiotu zlecającego, przy raczej niewielkim zainteresowaniu stroną jakościową²².

Jeszcze poważniejsze pytania rodzi problem zadań własnych samorządu powiatowego. W tej kwestii można sformułować hipotezę o pewnym błędach, czy mówiąc bardziej precyzyjnie, przestrzelnym zakresie odpowiedzialności samorządu powiatowego. Niewykluczone, że błędu tego nie dało się uniknąć, biorąc pod uwagę stan wiedzy, ale też etap rozwoju państwa w latach dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia. Gdzie konkretnie można mówić o błędnym skalibrowaniu zadań powiatowych? Na pierwszy plan wysuwa się obarczenie powiatów odpowiedzialnością za prowadzenie największej grupy szpitali publicznych²³, ale również zaniechanie w postaci pozostawienia na poziomie gminnym odpowiedzialności za takie sfery zadań, jak gospodarowanie odpadami czy transport lokalny (powiat odpowiada wyłącznie za transport na szczeblu ponadgminnym). Są to wszystko zagadnienia, które wymagają poszerzonej dyskusji.

Podsumowanie

Reformy samorządowe lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia były unikatowym we współczesnej historii Polski przykładem zmian, które realizowano w oparciu o jasną wizję celów i oczekiwanych efektów, wypracowaną w toku kilkuletnich prac analitycznych, pogłębionych dyskusji, a nawet przy wykorzystaniu metody testowej czy eksperymentalnej do badania skuteczności rozważanych scenariuszy reform. To dla badacza najnowszej historii samorządu powiatowego niezwykle komfortowa sytuacja. Pozwala bowiem ocenić, czy źródłem aktualnie diskutowanych problemów są błędne diagnozy i koncepcje sformułowane na etapie projektowania reformy, czy raczej późniejsze niepowodzenia w realizacji tych koncepcji w praktyce. Co jeszcze ważniejsze, stanowi doskonały punkt wyjścia do dyskusji na temat koniecznych zmian.

Potrzebę dyskusji na temat zmian w koncepcji ustrojowej samorządu powiatowego trudno dziś kwestionować. Przekonująco nakłania do niej opinia Pawła Swianiewicza, że: „Pozostawienie powiatów w obecnym kształcie fragmentacji terytorialnej, przy równoczesnej słabości finansowej i funkcjonalnej czyni trudnymi do odparcia na gruncie merytorycznym argumenty za likwidacją tego poziomu samorządu i administracji publicznej.”²⁴ W historii nie brakuje nam przykładów instytucji, które zostały zmiecione z powierzchni tylko dlatego, że zabrakło woli ich zreformowania, kiedy jeszcze był na to czas. Dorobek samorządu powiatowego, ale też jego tradycje w polskiej historii, powinny dopingować do refleksji i konkretnych działań reformatorskich.

Odwlekanie dyskusji i prac analitycznych nad kierunkami zmian prowadzi do oddania pola tym, którzy problemy zarządzania lokalnego preferują rozwiązywać za pomocy siekiery, a nie skalpela. Przy dalszym nasileniu petzającej dziś recentralizacji²⁵ możemy się niebawem obudzić w rzeczywistości zaskakująco przypominającej czas przed 1999 r., np. z odświeżoną wersją rejonowych urzędów administracji rządowej w miejsce samorządnej władzy powiatowej. Lekcja węgierskich „reform” samorządowych ostatnich siedmiu lat jest w tym względzie bardzo pouczająca.

²² Szerzej zob. D. Sześciło, *Samoobługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2016.

²³ Por. Bank Światowy, *Poprawa finansowej stabilności szpitali: w kierunku podejścia strategicznego*, Waszyngton 2014, s. 27.

²⁴ P. Swianiewicz, *Ocena podziału terytorialnego...*, s. 61.

²⁵ Zob. D. Sześciło, *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Warszawa 2018.



Dochody powiatów na przestrzeni 20 lat

Grzegorz P. Kubalski

Wprowadzenie

Dokonana reformą roku 1998 decentralizacja ustrojowa byłaby jedynie pustą fasadą, gdyby w ślad za nią nie podążyła decentralizacja finansowa. „Stopień realnej samodzielności tylko w części zależy od gwarancji wolności politycznej (która realizuje się najpierw w toku wyborów do lokalnych organów przedstawicielskich, a następnie poprzez przyjęte mechanizmy nadzorcze) oraz od rozwiązań ustrojowych o charakterze generalnym, zawartych w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. W równie istotnym zakresie realna samodzielność zależy od dwóch dalszych czynników: od systemu zasilania finansowego oraz od tego, w jaki sposób prowadzona jest redystrybucja zadań i kompetencji między różnymi segmentami władzy publicznej (między administracją rządową a samorządem terytorialnym, a także między różnymi szczeblami samorządu).”¹ W kolejnych rozdziałach zostaną omówione poszczególne zadania realizowane przez powiaty, wraz ze wskazaniem osiągniętych w poszczególnych obszarach efektów. Konieczna jest jednak wcześniej refleksja nad finansowymi możliwościami powiatów. „Fundamentem samodzielności samorządu lokalnego jest [...] samodzielność ekonomiczno-finansowa, bez której wszelkie inne formy samodzielności wydają się mieć charakter iluzoryczny.”² W niniejszym rozdziale przeanalizujemy zatem zmiany dochodów powiatów na przestrzeni minionych dwóch dekad.

Jednocześnie składam w tym miejscu podziękowanie Janowi Maciejowi Czajkowskiemu za udostępnienie danych finansowych autorsko przez niego zebranych w oparciu o bazy Ministerstwa Finansów

¹ J.Gluminska-Pawlic, Czy nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność?, w: Samorząd, finanse, nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych, p.zb. p.red. R.Krawczyka i M. Steca, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 131

² A.Babczuk, Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce, Finanse Komunalne 2009 r. nr 6, s. 8

i GUS. O ile nie zostało zaznaczone inaczej wszystkie dane pochodzące w niniejszym rozdziale pochodzą z tego źródła.

Zmiany struktury dochodów powiatów

System dochodów reaktywowanych reformą 1998 roku poziomów samorządu określiła ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000. Głównymi przesłankami leżącymi u podstaw opracowanego projektu były: nie dokonywanie istotnych zmian w finansach gmin, gwarantowanie wzajemnej niezależności finansowej poszczególnych szczebli samorządowych oraz – w miarę możliwości – ustalenie jak największego udziału dochodów własnych w strukturze dochodów jednostek samorządowych. Jak zostanie pokazane niżej to ostatnie założenie w odniesieniu do powiatów zostało rzeczywiście zrealizowane jedynie „w miarę możliwości” – tzn. symbolicznie. Zaznaczyć należy, że w toku prac nad projektem ustawy programowo przydzielono powiatom środki mniejsze niż wynikałoby to z kosztów dotychczasowego wykonywania zadań przekazanych temu poziomowi samorządu terytorialnego przez administrację rządową. Wobec historycznej metody tworzenia budżetów na zadania administracyjne oznaczało to propagujący się przez kolejne lata deficyt środków.

Jak wskazywał sam tytuł ustawa w swoich założeniach miała mieć charakter epizodyczny. Przewidywane dwa lata jej obowiązywania miały pozwolić na uchwalenie docelowej ustawy. Rzeczywistość okazała się inna.

Ustawa obowiązywała do roku 2003 i w okresie swojego obowiązywania polegała sześciokrotnym istotnym nowelizacjom. Jednocześnie opracowane zostały trzy projekty ustaw, które z różnych

względów, czy to nie zostały uchwalone, czy też nie weszły w życie³. W konsekwencji w roku 2003 sytuacja finansów samorządowych osiągnęła stan, w którym doktryna wskazywała iż „Piąty rok obowiązania [...], ustawy] wydaje się terminem nieprzekraczalnym, jeśli j.s.t. w Polsce mają uniknąć głębokiego kryzysu finansowego w okresie integracji z Unią Europejską”⁴. Główne zarzuty wobec ówczesnie obowiązującej ustawy dotyczyły:

- niezgodności z art. 168 Konstytucji oraz przepisami EKSL przewidującymi władztwo podatkowe dla wszystkich jednostek samorządu lokalnego. Warto odnotować, że mimo uchwalenia nowej ustawy zarzut ten pozostaje do chwili obecnej aktualny;
- systematycznego pogarszania się, od 1999 r., wskaźników sytuacji finansowej j.s.t. Były to w szczególności wskaźniki: udziału dochodów własnych w wydatkach, ilości i wielkości deficytów budżetowych j.s.t., wielkości zadłużenia, tak w liczbach bezwzględnych, jak i w zakresie stosunku przypadających do spłaty w danym roku budżetowym zobowiązań do dochodów budżetowych oraz co do łącznej kwoty długu j.s.t. na koniec roku budżetowego do dochodów w roku budżetowym, a także udziału wydatków inwestycyjnych w całości wydatków budżetowych.⁵

Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego została uchwalona 13 listopada 2003 r. i obowiązywała od początku 2004 r. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu proponowane rozwiązania miały „zmierzać do:

- dalszej decentralizacji zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenia udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi,
- zwiększenia ekonomicznej odpowiedzialności jednostek poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych,
- mocniejszego związania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z koniunkturą gospodarki państwa.”⁶

Podstawowe zmiany wynikające z nowej ustawy dla powiatów skupiały się w szczególności na znaczącym zwiększeniu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (z 1% do 10,63%) oraz zmianie konstrukcji subwencji ogólnej.

³ Taki los spotkał ustawę z dnia 25 sierpnia 2001 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, do której weto zgłosił Prezydent RP

⁴ E.Ruśkowski, J.M.Salachna, Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz, ABC 2003, komentarz do art. 1, Nb 4

⁵ Tamże

⁶ Druk sejmowy IV kadencji, nr 1732, uzasadnienie

W szczególności to wówczas został wprowadzony budzący emocje do dnia dzisiejszego system równoważenia dochodów oparty na obligatoryjnych wpłatach jednostek uznanych za „bogatsze” na rzecz środków trafiających do jednostek „biedniejszych” w ramach części równoważącej subwencji ogólnej.

Ustawa ta – z wielokrotnymi zmianami – obowiązuje do dnia dzisiejszego.

Wykres nr 3.1 przedstawia wysokość dochodów powiatów począwszy od roku 1999. Wyraźnie widoczne są symptomy kryzysu zasygnalizowanego w przywołanej wyżej opinii E.Ruśkowskiego i J.M.Salachny. Począwszy od roku 2000 ogólna wysokość dochodów powiatów sukcesywnie spadała przez kolejne trzy lata. Trend uległ odwróceniu po uchwaleniu obecnie obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dochody wzrastały aż do roku 2011, kiedy to nastąpiło lekkie załamanie, a następnie ustabilizowanie dochodów powiatów na poziomie oscylującym wokół 23 mld zł.

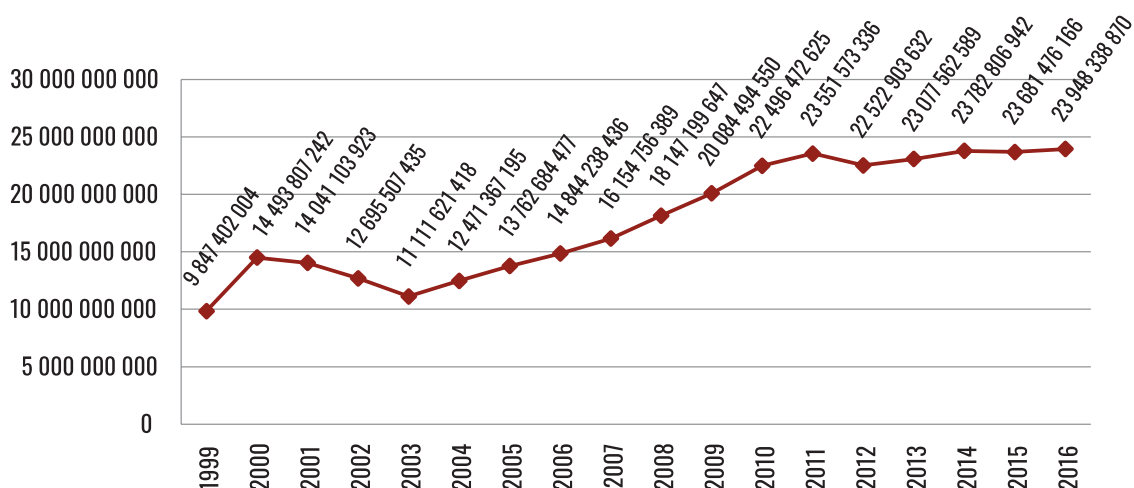
Wykres nr 3.2 przedstawia zmianę struktury dochodów powiatów w rozbiciu na trzy konstytucyjne kategorie dochodów jednostek samorządu terytorialnego – dochody własne, subwencje i dotacje. Warto jest zwrócić uwagę na następujące elementy:

- maksymalny „w miarę możliwości” udział dochodów własnych w strukturze dochodów powiatów wyniósł w 1999 r. zaledwie 6,14% i w okresie obowiązywania ustawy z dnia 26 listopada 1998 wzrósł jedynie nieznacznie – do 11,3%;
- uchwalenie nowej ustawy spowodowało skokowy wzrost dochodów własnych do poziomu 24,9% ogółu dochodów. Towarzyszyło temu znaczące ograniczenie znaczenia dotacji – które między 2003 a 2004 r. spadły kwotowo;
- od chwili uchwalenia ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego następuje sukcesywny, choć powolny wzrost odsetka dochodów własnych w dochodach powiatów. W roku 2016 wyniósł on 35,39%. W dużej mierze jest to załuga regularnie wzrastającego wpływu z podatku dochodowego od osób fizycznych – w sytuacji gdy udział w tym podatku odpowiada za przeszło połowę dochodów własnych powiatów.

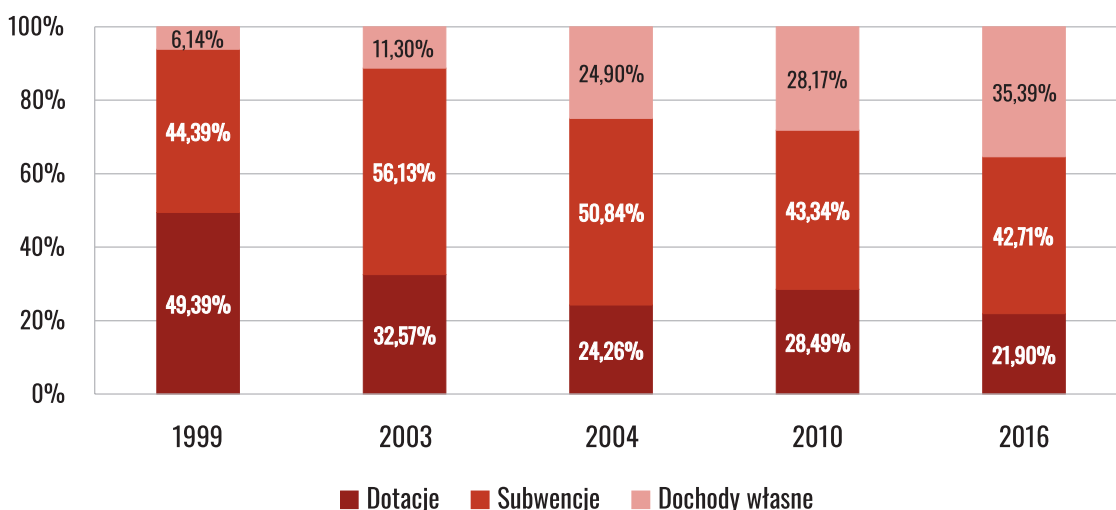
Sytuacja powiatów jest o tyle trudna, że o ile gminy w roku 1990 zostały bardzo dobrze wyposażone w majątek, to powiaty otrzymały przede wszystkim majątek służący bieżącemu wykonywaniu zadań publicznych. Znajduje to bezpośrednie odzwierciedlenie w poziomie dochodów powiatów pochodzących z majątku powiatu – uwidocznionym na wykresie 3.3. W perspektywie ostatnich dziesięciu lat dochody z majątku wyrażone kwotowo



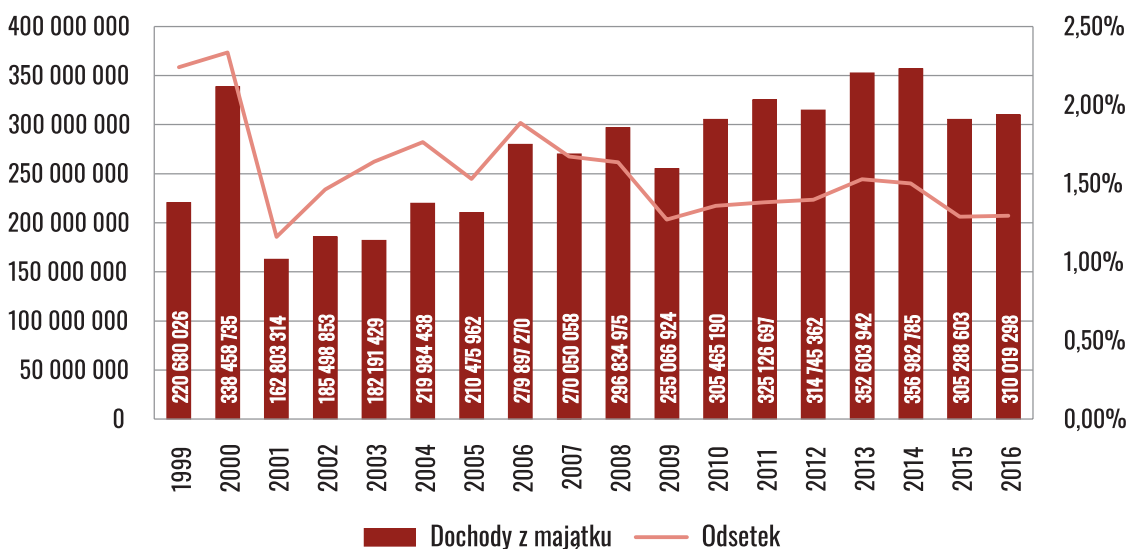
Wykres 3.1. Dochody powiatów ogółem



Wykres 3.2. Zmiana struktury dochodów powiatów



Wykres 3.3. Dochody z majątku

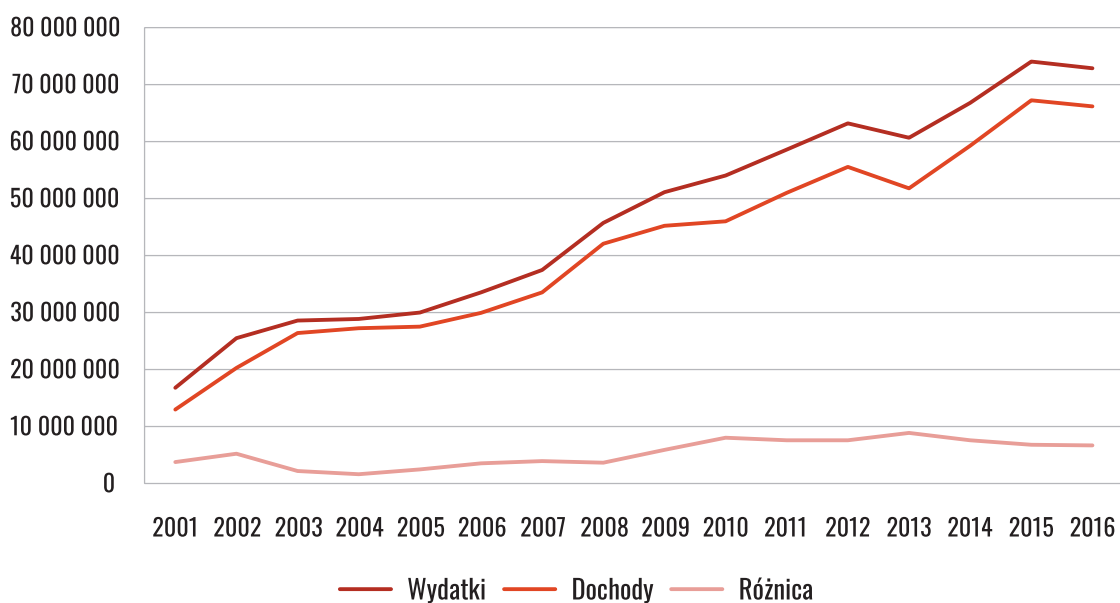


oscylują wokół 300 mln zł. W praktyce oznacza to postępujący spadek znaczenia tych dochodów w ogólnej strukturze – w roku 2016 wynosił on zaledwie 1,25%. Powiaty – w odróżnieniu od gmin – nie mają zatem potencjału do finansowania swoich potrzeb inwestycyjnych z dochodów z majątku. Co do zasady poczyniony przez powiaty wysiłek inwestycyjny jest zastęgową racjonalnego gospodarowania uzyskiwanymi dochodami własnymi.

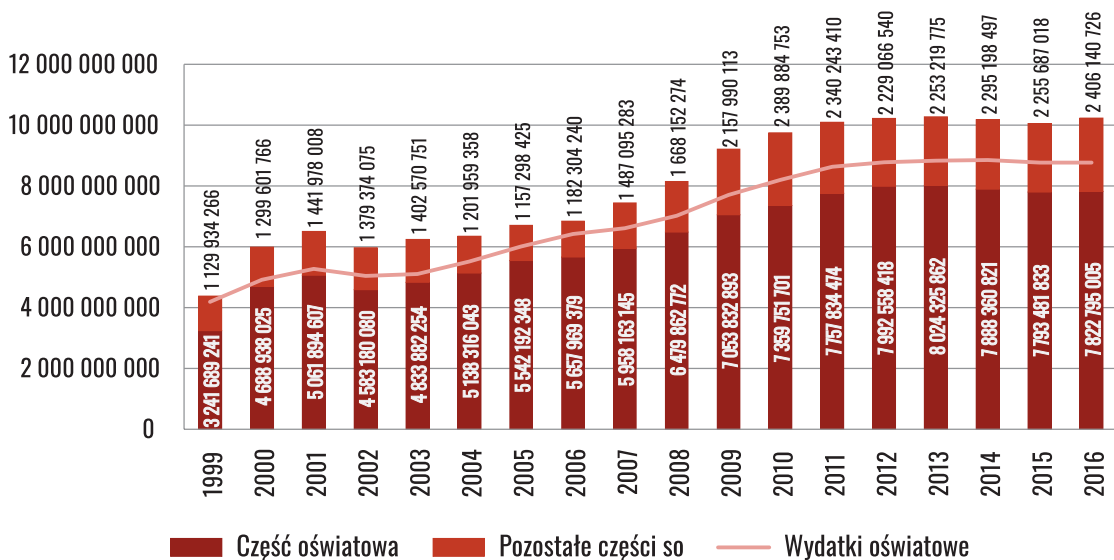
Determinanty kierunków wydatkowania dochodów powiatów

Samo ustalenie wysokości pozyskiwanych przez powiaty dochodów oraz ich struktury nie przesądza jeszcze o zakresie samodzielności finansowej.

Wykres 3.4. Finansowanie orzekania o niepełnosprawności



Wykres 3.5. Subwencja oświatowa na tle pozostałych części subwencji a wydatki oświatowe



Należy tu bowiem uwzględnić dodatkowe warunki narzucające ograniczenia na sposób wydatkowania zgromadzonych środków.

Analizę warto jest rozpocząć od dotacji, które – jako transfer celowy – muszą być wydatkowane w określony sposób. W przypadku tych dochodów nie można zatem mówić o jakiegokolwiek swobodzie wydatkowej. Sytuacja jest jednak znacznie poważniejsza. Koszty realizacji wielu zadań z zakresu administracji rządowej są niedoszacowane i celem ich sprawnej realizacji powiaty muszą przeznaczać na ten cel dodatkowe środki. Ich skali nie sposób jest jednak oszacować ze względu na obowiązujące przepisy prawa. „Obowiązująca w Polsce sprawozdawczość nie pozwala samorządom pokazywać rzeczywiście wydanych kwot na wykonywanie zadań [zleconych]. Takiego sprawozdania, w którym kwoty wydatkowane byłyby wyższe od kwot otrzymanych nie przyjąłby wstępnie żaden wojewoda.”⁷ W konsekwencji w ramach sprawozdań dochody i wydatki związane z realizacją zadań zleconych ujmowane są w porównywalnych kwotach – niezależnie od tego jak przedstawia się stan faktyczny. Celem ilustracji tego stanu można odwołać się do danych dotyczących jednego, specyficznego zadania – orzekania o niepełnosprawności. Zgodnie z art. 6 ust. 1a zd. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w brzmieniu obowiązującym od 1 lutego 2003 roku wydatki związane z tworzeniem i działalnością powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności są pokrywane ze środków finansowych budżetu państwa. Zadanie 2 przywołanej jednostki redakcyjnej wskazuje na fakt, iż wydatki te mogą być również

pokrywane ze środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Praktyczną realizację owych przepisów przedstawia wykres 3.4. Od roku 2004 aż do roku 2013 mieliśmy właściwie do czynienia ze stałym wzrostem wydatków powiatów na zadanie, które w teorii powinno być sfinansowane z budżetu państwa. Nie jest to sytuacja odosobniona – tyle że akurat możliwa do jednoznacznego wskazania w oparciu o dostępne dane budżetowe.

Dochody subwencyjne okazują się również w znacznym stopniu określone co do sposobu ich wydatkowania. Przeważającą część subwencji ogólnej tworzy jej część oświatowa (por. wykres 3.5). Linia ciągłą naniesiono na tym wykresie ogół wydatków oświatowych ponoszonych przez powiaty. Jak widać corocznie – od roku 1999 – poziom tych wydatków był wyższy niż część oświatowa subwencji ogólnej (aczkolwiek zaznaczyć należy, że wydatki te obejmują również wydatki niesubwencionowane np. inwestycyjne). Oznacza to, że powiaty ze źródeł pozasubwencyjnych dołączają do funkcjonowania oświaty na swoim terenie.

Z pozostałych źródeł dochodów (pozostałych części subwencji oraz z dochodów własnych) powiaty muszą sfinansować obowiązkowe zadania własne. Powiaty dysponują zatem względnie niewielką swobodą wydatkową; mimo to realizują wiele zadań wykraczających ponad minimalny standard. Przykłady takich działań znajdziecie Państwo w rozdziałach dotyczących poszczególnych obszarów funkcjonowania powiatów. W najlepszy sposób pokazuje to potencjał powiatów; potencjał, który będzie mógł być w pełni wykorzystany po wzmocnieniu potencjału dochodowego powiatów.

⁷ S.Krawczyk, Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w: Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 74



Administracja powiatowa w służbie obywatelom

Monika Małowiecka

Zadania realizowane przez powiaty mają charakter lokalny, ale jednak ponadgminny. W praktyce oznacza to, że właśnie na poziom powiatowy w ramach reformy 1999 roku trafiły takie zadania o charakterze administracyjnym, które wymagają specjalistycznej wiedzy lub odpowiedniego wyposażenia technicznego. Były to przede wszystkim sprawy, które przed dniem 1 stycznia 1999 roku należały do właściwości rejonowych urzędów administracji rządowej, organów administracji specjalnej oraz w pewnej części do wojewodów. Brak było bowiem ekonomicznego uzasadnienia do tego, by zadania takie trafiły na poziom gmin. Za przypisaniem zadań do powiatów przemawiały również prawidłowość i sprawność realizacji zadań. Warto przypomnieć, że na przestrzeni minionych dwudziestu lat były okresy kiedy część zadań scharakteryzowanych w niniejszym rozdziale była przypisana czy to z mocy prawa, czy na podstawie porozumień – gminom. Kontrole NIK wykazywały jednak, że nie jest to rozwiązanie optymalne – prowadząc w konsekwencji do zmiany przepisów i jednoznacznego wskazania powiatów jako podmioty realizujące zadania na zasadzie wyłączności.

W konsekwencji w dniu dzisiejszym powiaty realizują wiele doniosłych społecznie usług administracyjnych. Szczególną rolę odgrywają w ramach procesu inwestycyjnego (powiatowy zasób geodezyjny, pozwolenia na budowę, pozwolenia wodnoprawne), w zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego (wydawanie praw jazdy, wydawanie dowodów rejestracyjnych), czy wreszcie w sprawach związanych z orzekaniem o niepełnosprawności. W niniejszym rozdziale przedstawione zostaną dane liczbowe ukazujące ogrom realizowanych w tym okresie zadań. Warto przy tym pamiętać, że każda wydana decyzja administracyjna, czy realizowana czynność materialno-techniczna, to w istocie obsłużony obywatel. Jak pokażą dane statystyczne z usług administracyjnych świadczonych przez powiaty skorzystała już prawie cała dorosła populacja naszego kraju.

Odnotować należy, że zakres zadań przekazanych powiatom do realizacji z zakresu administracji rządowej nie ulegał istotnym zmianom przez niemalże dwadzieścia lat. Jest to najlepszym potwierdzeniem skuteczności powiatów w zaspokajaniu potrzeb obywateli.

Wydawanie wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków

Starostowie zostali włączeni w struktury organizacyjne Służby Geodezyjnej i Kartograficznej (na mocy art. 6a ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, w brzmieniu zmienionym art. 60 pkt 8 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustroju państwa). Zgodnie z przepisami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, od dnia 1 stycznia 1999 roku służbę geodezyjną i kartograficzną stanowią m.in. organy administracji geodezyjnej i kartograficznej, a wśród nich starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Art. 6a ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne przesądził, że zadania organów administracji geodezyjnej i kartograficznej wykonywane są jako zadania z zakresu administracji rządowej.

Szczegółowy zakres realizacji zadań został określony w formie katalogu otwartego w art. 7d ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne i obejmował pierwotnie:

- 1) prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz dysponowanie środkami powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,

- 2) uzgadnianie usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu,
- 3) zakładanie osnów szczegółowych,
- 4) zakładanie i aktualizacja mapy zasadniczej,
- 5) przeprowadzanie powszechnej taksacji nieruchomości oraz opracowywanie i prowadzenie map i tabel taksacyjnych dotyczących nieruchomości,
- 6) ochrona znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych,
- 7) prowadzenie powiatowych baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie.

Oczywiście, z biegiem czasu zakres uprawnień i obowiązków starostów ulegał modyfikacjom, jednak do dnia dzisiejszego zachowano specjalistyczny, ponadlokalny charakter zadań powiatów. Do najważniejszych zmian zaliczyć należy:

- 1) ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1364) zlikwidowano zespoły uzgadniania dokumentacji projektowej. Starosta utrzymał kompetencje jedynie do koordynacji usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, w celu uniknięcia ewentualnych kolizji projektowanych i istniejących sieci i obiektów budowlanych. Zmiana obowiązuje od 26 września 2005 roku,
- 2) ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76, poz. 489) dostosowano przepisy ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, do nowych uregulowań wprowadzonych ustawą o infrastrukturze informacji przestrzennej. Na mocy nowych przepisów, dla obszaru całego kraju zakłada się i prowadzi w systemie teleinformatycznym bazy danych, obejmujące zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej. By zapewnić prawidłowe funkcjonowanie ww. systemu teleinformatycznego, konieczne było dostosowanie brzmienia art. 7d ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Od dnia 7 czerwca 2010 roku do zakresu zadań starosty włączono m.in. tworzenie, prowadzenie i udostępnianie baz danych, obejmujące zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej, dotyczących:
 - ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości),
 - geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu;
 - rejestru cen i wartości nieruchomości;
 - szczegółowych osnów geodezyjnych;
 - dla terenów miast oraz zwartych zabudowanych i przeznaczonych pod zabudowę obszarów wiejskich baz danych obiektów

topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000, zharmonizowane z innymi bazami danych,

- a także standardowych opracowań kartograficznych w skalach: 1:500, 1:1000, 1:2000, 1:5000 (o których mowa w art. 4 ust. 1e pkt 1 i 2),

- 3) ustawą z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w konsekwencji wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 25 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 30/12). Zgodnie z ww. wyrokiem, uchylono przepis upoważnienia ustawowego, dotyczący określenia opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, za udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. Powyższe opłaty mają charakter danin publicznych, i w związku z tym powinny być nałożone ustawą, a nie rozporządzeniem. Zmiana obowiązuje od 12 lipca 2014 r.

Jak wynika z powyższego zestawienia, zadania z zakresu geodezji i kartografii zostały przypisane powiatom już na etapie wprowadzania reformy samorządowej i z biegiem czasu ich zakres ulegał jedynie niewielkim, niemalże kosmetycznym zmianom. Przez dwadzieścia lat ustawodawca, niezależnie od tendencji politycznych partii rządzących, nie formułował zastrzeżeń co do wykonywania ww. zadań przez starostów. Nie były podważane kompetencje pracowników, nie wskazywano alternatywnych dróg lepszej, sprawniejszej obsługi obywateli. Mało tego, wielokrotne kontrole Najwyższej Izby Kontroli potwierdzały pozytywne wykonywanie przez starostów obowiązków nałożonych na nich ustawą. Przez dwadzieścia lat sprawnego funkcjonowania w ramach starostw powiatowych służb geodezyjnych i kartograficznych, wypracowano dobre praktyki, zdobyto unikatowe doświadczenie gwarantujące sprawne i prawidłowe załatwianie spraw, dla dobra obywateli.

By rzetelnie i obiektywnie wykazać zakres i skalę wykonywanych przez powiaty zadań z zakresu Prawa geodezyjnego i kartograficznego, autorka skupiła się na zebraniu i przeanalizowaniu dostępnych danych ilościowych, a mianowicie liczbie skutecznie wydanych wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków.



Tytułem wstępu należy wskazać, że zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, starosta prowadzi dla obszaru powiatu ewidencję gruntów i budynków. Starosta ma również obowiązek utrzymywania ewidencji gruntów i budynków w stanie aktualności. Ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące gruntów (ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty), budynków (ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych) oraz lokali (ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej).

Informacje zawarte w operatach ewidencyjnych zakładanych dla gruntów i budynków (gwooli przypomnienia – operat ewidencyjny zawiera dane ewidencji gruntów i budynków) są co do zasady jawne i każdy (wyj. art. 24 ust. 5 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne), może złożyć wniosek o ich udostępnienie. Szczegółnej ochronie podlegają wynikające z ewidencji gruntów dane osobowe podmiotów będących właścicielami lub innych osób posiadających prawa do tych nieruchomości (art. 24 ust. 5 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne).

Z zasady jawności ewidencji gruntów i budynków (art. 24 ust. 2 i 4 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne) wynika obowiązek starosty do wydawania m.in. wypisów i wyrysów z prowadzonych przez siebie ewidencji. Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, starosta udostępnia informacje zawarte w operacie ewidencyjnym w formie:

- 1) wypisów z rejestrów, kartotek i wykazów tego operatu;
- 2) wyrysów z mapy ewidencyjnej;

- 3) kopii dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych operatu ewidencyjnego;
- 4) plików komputerowych sformatowanych zgodnie z obowiązującym standardem wymiany danych ewidencyjnych;
- 5) usług, o których mowa w art. 9 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej.

Dla potrzeb tworzenia niniejszego raportu, do członków Związku Powiatów Polskich – powiatów i miast na prawach powiatu, skierowano zapytanie dot. ilości wydanych wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków w ciągu 20 lat istnienia powiatów.

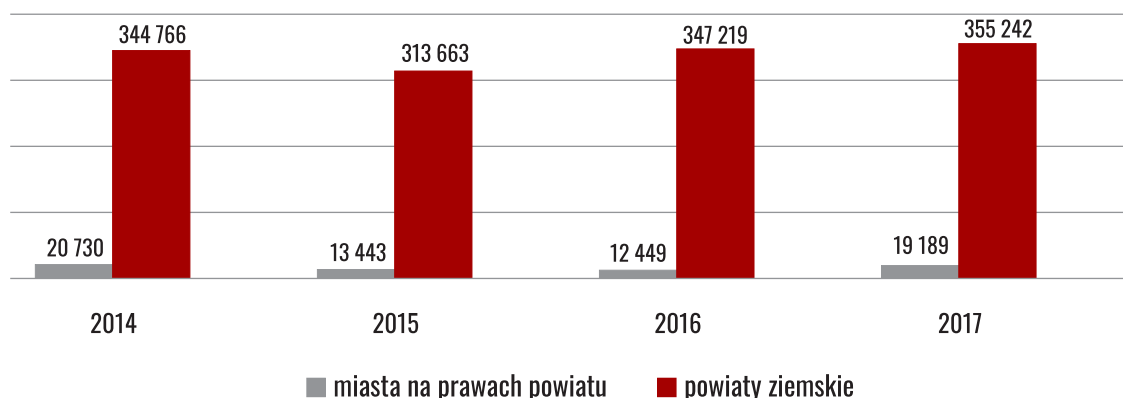
W reprezentatywnej grupie 70 jednostek samorządu terytorialnego – członków ZPP (18, 4% wszystkich JST szczebla powiatowego, 22,5 % członków Związku Powiatów Polskich) znalazło się 6 miast na prawach powiatu i 64 powiaty ziemskie. Należy mieć to na uwadze, zapoznając się i analizując poniższe dane i zestawienia. 35 JST szczebla powiatowego (50% badanych) podało dane z całego dwudziestolecia istnienia samorządu. Pozostała część odpowiedzi była niepełna – powiaty nie posiadały danych z pełnego, badanego dwudziestoletniego okresu. Pełne dane (od wszystkich 70 respondentów, w zakresie zarówno wypisów, jak i wyrysów) zgromadzono począwszy od roku 2014.

Na podstawie danych podanych przez badane powiaty średnia liczba wypisów i wyrysów wydanych od 1 stycznia 1999 roku do końca 2017 wynosi:

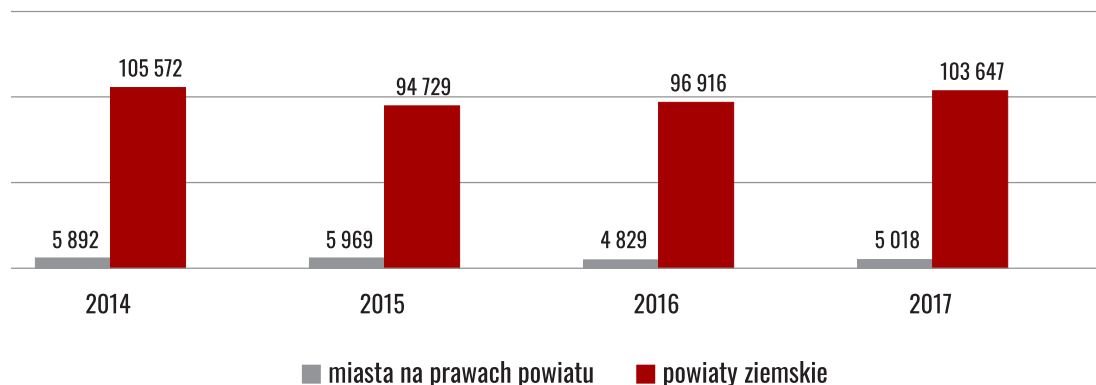
- wypisy – ok. 5 tys. rocznie przez jeden powiat,
- wyrysy – ok. 1,8 tys. rocznie przez jeden powiat.

Liczba wypisów w powiatach i miastach na prawach powiatu wydanych w latach 2014 – 2017 przez podmioty uczestniczące w badaniu została zobrażona na wykresie 4.1.

Wykres 4.1. Liczba wypisów z ewidencji gruntów i budynków wydanych w latach 2014-2017 przez badaną grupę powiatów



Wykres 4.2. Liczba wyrysów z ewidencji gruntów i budynków wydanych w latach 2014-2017 przez badaną grupę powiatów



Zgodnie z wykresem 4.1 liczba wypisów wydanych w latach 2014 – 2017 nie ulegała znaczącym zmianom, i tak:

Liczba wypisów łącznie	
2014	365 496
2015	327 106
2016	359 668
2017	374 431

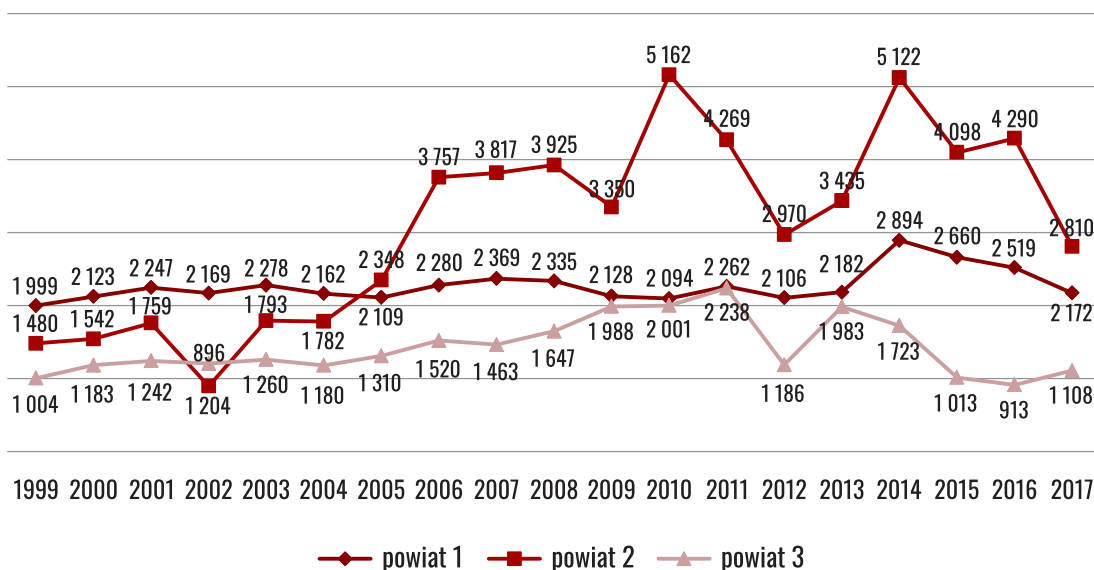
Liczba wyrysów w powiatach i miastach na prawach powiatu wydanych w latach 2014 – 2017 została zobrazowana na wykresie 4.2.

Zgodnie z wykresem 4.2, łączna liczba wyrysów wydanych w latach 2014 – 2017 nie ulegała znaczącym zmianom, i tak:

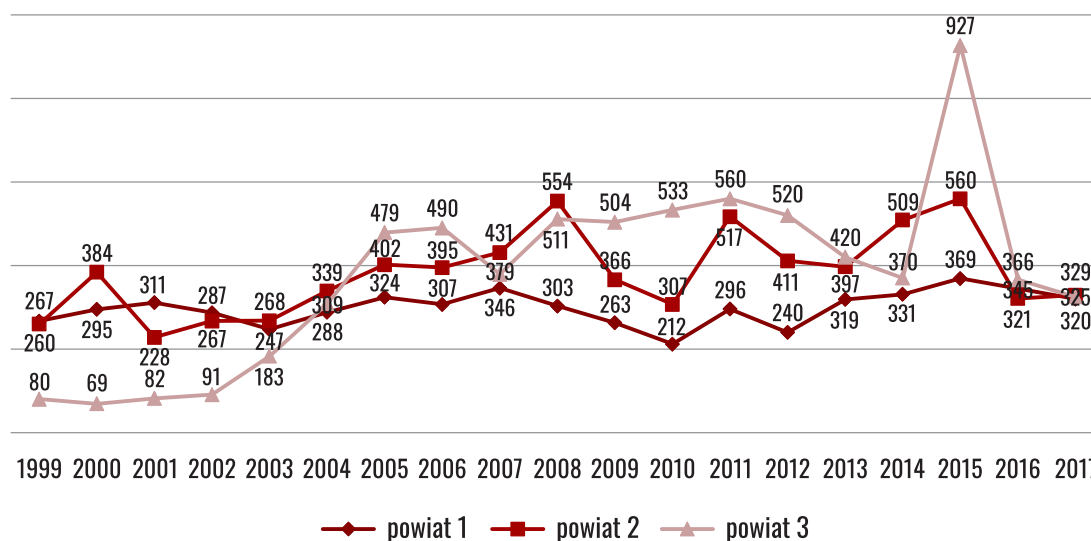
Liczba wyrysów łącznie	
2014	111 464
2015	100 698
2016	101 745
2017	108 665

Analizując liczbę wydanych wypisów i wyrysów na przestrzeni całego badanego okresu, należy stwierdzić, że trudno o jednoznaczne zdefiniowanie przyczyn zmian ilości wydanych wypisów i wyrysów. Zapewne będzie to uwarunkowane charakterystyką danej JST (w tym np. decyzjami władz samorządowych co do kierunku rozwoju lokalnego w konkretnym okresie). A zatem tendencje zmian liczby wydanych wypisów i wyrysów powinno się rozpatrywać jednostkowo w stosunku do każdej JST szczebla powiatowego.

Wykres 4.3. Liczba wypisów wydanych przez powiaty ziemskie na podstawie danych z wybranych powiatów



Wykres 4.4. Liczba wyrysów wydanych przez powiaty ziemskie na podstawie danych z wybranych powiatów



Dla zobrazowania powyższych tez, poniżej zestawiono dane pochodzące z trzech powiatów ziemskich (wykres 4.3 i wykres 4.4):

- Powiat 1: ok. 900 km kw powierzchni; ok. 70 tys. ludności;
- Powiat 2: ok. 900 km kw powierzchni; ok. 50 tys. ludności;
- Powiat 3: ok. 750 km kw powierzchni; ok. 35 tys. ludności.

Na podstawie wszystkich powyżej przeanalizowanych danych stwierdzić należy, że realizowanie obowiązku nałożonego przez ustawodawcę na starostów odbywa się poprawnie, bez większych zastrzeżeń. Ponadto, należy spodziewać się znaczącego usprawnienia pracy urzędników w miarę rozwoju systemu teleinformatycznego. Zgodnie z informacjami pochodzącymi od Głównego Geodety Kraju, w ramach dalszej budowy projektu ZSIP – Zintegrowanego Systemu Informacji Przestrzennej, utworzone zostanie centralne repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków. Repozytorium zasilane będzie danymi pochodzącymi z powiatowych systemów do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, dzięki czemu dane ewidencji gruntów i budynków z obszaru całego kraju zostaną zgromadzone w jednym miejscu. W celu zapewnienia spójności pomiędzy rejestrami przechowującymi dane o nieruchomościach, system zapewnił będzie wymianę danych w formie dokumentów elektronicznych pomiędzy ewidencją a innymi rejestrami publicznymi takimi jak: księga wieczysta, TERYT, REGON, KSEP. Jak informuje Główny Geodeta Kraju, zadaniem systemu ZSIP będzie również

pośredniczenie w przekazywaniu zawiadomień o zmianach danych dokonywanych w poszczególnych rejestrach publicznych, mających znaczenie dla innych rejestrów publicznych włączonych do ZSIP.

Wydawanie dowodów rejestracyjnych

Wśród zadań przekazanych powiatom do realizacji od dnia 1 stycznia 1999 roku (a więc „od razu”) znalazła się również rejestracja pojazdów – zadanie wynikające z ustawy – Prawo o ruchu drogowym, należące uprzednio do właściwości kierownika rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej. Po zmianach wprowadzonych na mocy art. 127 ust. 6 ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, art. 73 regulujący właściwość organu właściwego do dokonania rejestracji pojazdu uległ zmianie. Po 1 stycznia 1999 roku rejestracji pojazdu dokonuje starosta.

Zgodnie z art. 73 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, co do zasady rejestracji pojazdu dokonuje, na wniosek właściciela, starosta właściwy ze względu na miejsce jego zamieszkania (siedzibę), wydając dowód rejestracyjny i zalegalizowane tablice (tablicę) rejestracyjną oraz nalepkę kontrolną. Rejestracji pojazdu, którego właścicielem jest przedsiębiorstwo wielozakładowe lub inny podmiot, w skład którego wchodzi wydzielone jednostki organizacyjne, może dokonać starosta właściwy ze względu

na siedzibę zakładu lub jednostki, na wniosek kierownika zakładu lub wydzielonej jednostki organizacyjnej upoważnionego przez właściciela. W przypadku pojazdów należących do członków obcych sił zbrojnych, personelu cywilnego i członków rodzin, oraz pojazdów ich wykonawców kontraktowych, przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie umów międzynarodowych, na wniosek władz wojskowych tych sił zbrojnych, rejestracji dokonuje starosta właściwy ze względu na miejsce pobytu tych osób na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Szczegółowe warunki i tryb rejestracji pojazdów są określone w rozporządzeniach ministrów właściwych do spraw infrastruktury i cyfryzacji.

Przez dwadzieścia lat istnienia powiatów ustawę – Prawo o ruchu drogowym wielokrotnie nowelizowano, jednak żadna zmiana nie była motywowana nieprawidłowym wykonywaniem zadań przez powiaty i nie wpłynęła istotnie na zakres obowiązków nałożonych na starostę – do dnia dzisiejszego wydziały komunikacji sprawnie i skutecznie realizują rejestrację pojazdów. Należy podkreślić, że procedury administracyjne, jakich dokonują pracownicy starostw powiatowych przy sprawach z zakresu rejestracji pojazdów wymagają dużej wiedzy, ogromnego doświadczenia i wyspecjalizowania. Urzędnicy wypracowali pewne dobre praktyki, które pozwalają im na sprawne świadczenie usług obywatelom.

Aby zobrazować skalę obowiązków, jakie ustawodawca przekazał powiatom do realizacji, poniżej przytoczono dane dot. liczby wydanych dowodów rejestracyjnych od 2005 roku. Nie uwzględniono postępowań, które zakończyły się np. wydaniem decyzji negatywnej, decyzji zatrzymujących prawo jazdy

itp. z uwagi na brak danych. Należy jednak pamiętać, że każde postępowanie wymaga określonego nakładu pracy i czasu urzędników.

Określenie dokładnej liczby wszystkich decyzji i rozstrzygnięć wydanych przez wszystkich starostów w związku z realizacją ww. zadań w skali kraju od 1999 roku nie było możliwe z uwagi na:

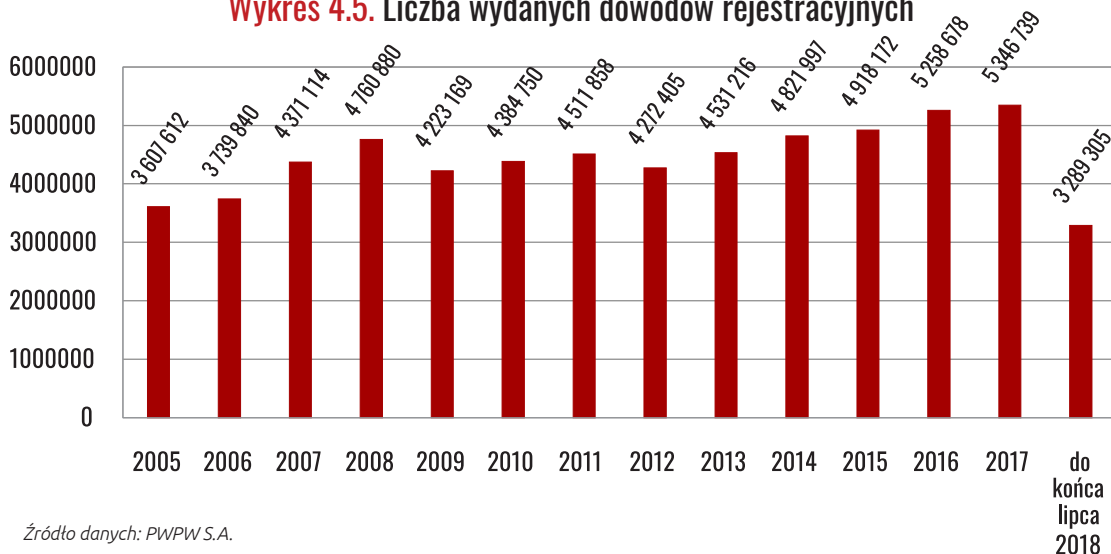
- skomplikowanie procesów załatwiania spraw,
- należy pamiętać, że w początkowym okresie realizacji tegoż zadania starostowie sami „produkowali” dowody rejestracyjne (otrzymywano blankiety, które były uzupełniane na miejscu),
- w pierwszej fazie realizacji zadania było ono często zlecane gminom, co skutkowało rozproszaniem danych oraz błędami przy ich przekazywaniu (przepis uniemożliwiający zlecenie zadania gminom został wprowadzony ustawą z dnia 31 marca 2000 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej).

W wykresie 4.5 znajdują się dane dot. liczby wydanych dowodów rejestracyjnych od roku 2005.

Po zsumowaniu wszystkich wydanych dowodów rejestracyjnych należy wskazać, że w okresie od stycznia 2005 roku do lipca 2018 roku wydano łącznie 61 857 735 dowodów rejestracyjnych. Obrazowo można powiedzieć, że to prawie tak jakby każdy dorosły obywatel Polski już dwukrotnie w tym czasie odwiedził wydział komunikacji w tej sprawie.

Wykres 4.6 przedstawia liczbę zarejestrowanych po raz pierwszy na terenie Polski pojazdów w latach 2008 – poł. 2017 w oparciu o dane z systemu CEPiK. Od roku 2012 należy zauważyć sukcesywny wzrost liczby pojazdów zarejestrowanych po raz pierwszy.

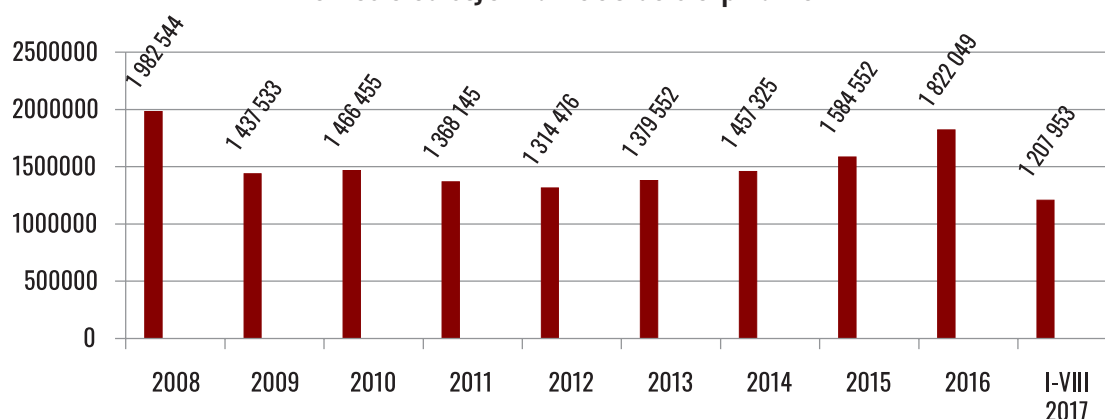
Wykres 4.5. Liczba wydanych dowodów rejestracyjnych



Źródło danych: PWPW S.A.



Wykres 4.6. Liczba pojazdów zarejestrowanych po raz pierwszy na terenie Polski w okresie od stycznia 2008 do sierpnia 2017



Źródło danych: PWPW S.A.

Jak wynika z dostępnych danych, obecnie najczęściej dokonuje się rejestracji pojazdów osobowych (od 70 do ponad 100 tys. miesięcznie), na drugiej pozycji są samochody ciężarowe (od 7 tys. do 10 tys. miesięcznie).

Wydawanie praw jazdy

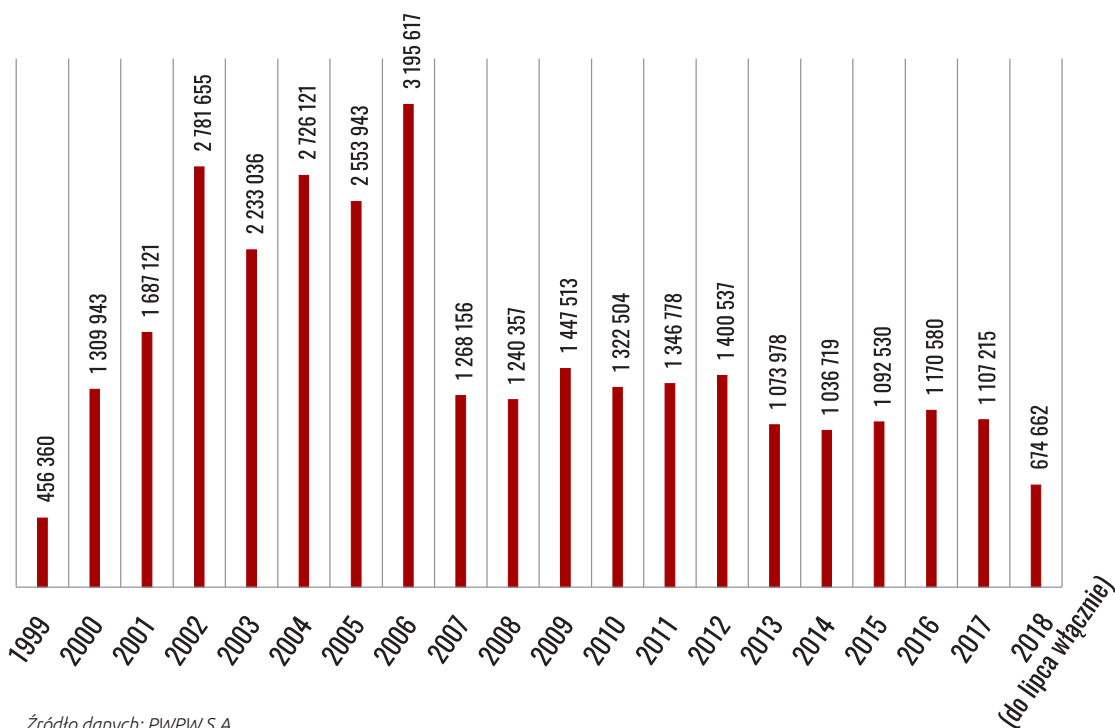
Wskutek reformy samorządowej, która zapoczątkowała istnienie samorządu szczebla powiatowego, do kompetencji powiatów przekazano również sprawy związane z wydawaniem praw jazdy. Ustawą z dnia 24 lipca 1998 roku o zmianie ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (art. 127), z dniem 1 stycznia 1999 roku zmieniono brzmienie art. 97 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, która w tamtym czasie regulowała kwestie wydawania praw jazdy. Zgodnie ze zmienionym art. 97 ust. 1, od 1 stycznia 1999 roku dokument stwierdzający uprawnienie do kierowania pojazdem wydaje co do zasady starosta. Wcześniej zadanie to należało do kompetencji kierownika rejonowego urzędu administracji ogólnej. Art. 97 ustawy – Prawo o ruchu drogowym był nowelizowany kilka razy, jednak ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie istotnych zmian w jego brzmieniu. Dnia 19 stycznia 2013 roku weszły w życie nowe przepisy regulujące wydawanie praw jazdy, zaś art. 97 ustawy – Prawo o ruchu drogowym został uchylony. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na wprowadzenie istotnych zmian w zakresie organu zajmującego się załatwianiem spraw z tego zakresu. Nowe przepisy pozostawiły wydawanie praw jazdy w gestii starostów.

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku o kierujących pojazdami prawo jazdy nadal jest wydawane przez starostę. Przepis obowiązuje do dnia dzisiejszego w niemalże niezmienionej wersji. Szczegółowe przepisy określające procedury są zawarte w rozporządzeniach ministrów właściwych do spraw infrastruktury oraz cyfryzacji.

Starostowie skutecznie i bez większych problemów wypełniają obowiązki nałożone przez ustawodawcę, zarówno ustawą – Prawo o ruchu drogowym, jak i ustawą o kierujących pojazdami. Na uwagę zasługuje fakt, że w czasie dwudziestu lat rozpatrywania spraw związanych z wydawaniem praw jazdy przez powiaty, nie pojawiły się istotne zarzuty co do jakości pracy urzędników. Kwestie związane z nadawaniem uprawnień i wydawaniem praw jazdy są bardzo złożone, a stan prawny niejasny. Powoduje to konieczność ciągłego aktualizowania wiedzy, śledzenia interpretacji przepisów przez sądy, znajomości prawa unijnego i międzynarodowego. Oczywiście jest więc, że załatwianiem spraw z tego zakresu zajmują się doświadczeni urzędnicy z unikatową wiedzą. Pracownicy starostw muszą być bardzo elastyczni i na bieżąco dostosowywać swoją praktykę załatwiania spraw do wymogów nieustannie zmieniających się przepisów prawa. Owszem, zdarza się, że pewne problemy z obsługą obywateli pojawiają się przy zmianach dokonywanych w systemie teleinformatycznym, jednak są to niezależne od urzędników okoliczności charakterystyczne dla wdrażania i stosowania rozwiązań technicznych.

Realizując zadanie polegające na wydawaniu praw jazdy, urzędnicy każdego dnia załatwiają tysiące spraw. Aby uwidocznić skalę działania starostw powiatowych, należy zauważyć, że według

Wykres 4.7. Liczba wydanych praw jazdy



Źródło danych: PWPW S.A.

dostępnych danych, od 1999 roku do lipca 2018 roku wydano 24 994 862 praw jazdy. Liczbę praw jazdy wydanych w poszczególnych latach w okresie od stycznia 1999 roku do lipca 2018 roku obrazuje wykres 4.7.

Na szczególną uwagę zasługuje nagły wzrost wydanych dokumentów praw jazdy w latach 2002 – 2006. Jest on najprawdopodobniej związany z wieloletnim procesem wymiany wydanych praw jazdy „książeczkowych” na nowe dokumenty w formie plastikowych kart. Minister Infrastruktury w dniu 29 kwietnia 2002 r. rozporządzeniem w sprawie wymiany praw jazdy zarządził wymianę dotychczas używanych dokumentów prawa jazdy na nowe, jednolite, spełniające wymogi prawa UE. Wskutek rozporządzenia Ministra Infrastruktury wymianie podlegały dokumenty prawa jazdy wydane po dniu 1 stycznia 1971 roku. Wymiana odbywała się stopniowo od 2002 roku, jednak z dniem 30 czerwca 2006 roku wszystkie „stare” prawa jazdy utraciły moc.

Należy zauważyć, że powyżej przytoczone dane dotyczą spraw, które zakończyły się wydaniem praw jazdy (a więc z wynikiem pozytywnym). Z uwagi na brak danych, nie uwzględniono chociażby postępowań zakończonych decyzjami negatywnymi, czy też postanowieniami o umorzeniu postępowań. Określenie dokładnej liczby wszystkich decyzji i rozstrzygnięć wydanych przez wszystkich starostów w związku z realizacją ww. zadań w skali kraju od

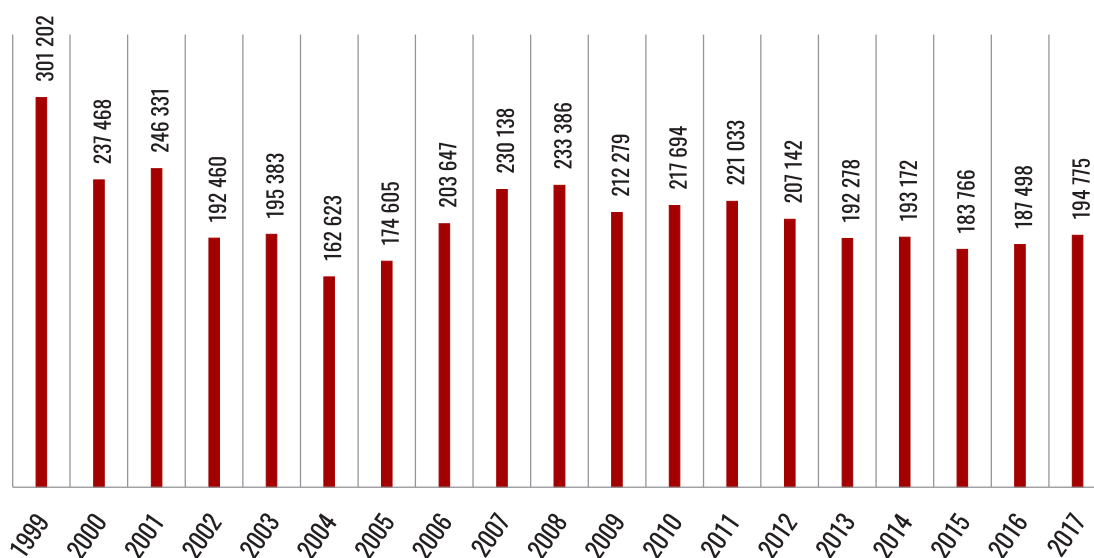
1999 roku, a co za tym idzie – nakładu pracy pracowników powiatów w tym zakresie, nie jest możliwe.

Wydawanie pozwoleń na budowę

Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa do zakresu działania powiatów włączono sprawy z zakresu ustawy – Prawo budowlane. Ww. ustawą wprowadzono nową zasadę organizacji administracji budowlanej – w ramach struktury wyodrębniono organy właściwe do wydawania pozwoleń budowlanych (administracja architektoniczno-budowlana) i organy właściwe do kontroli (nadzór budowlany). Kompetencje do wydawania pozwoleń budowlanych w I instancji przyznano starostom. Zakres zadania nie został istotnie zmieniony od dnia 1 stycznia 1999 roku. Oczywiście, ustawa – Prawo budowlane i sam proces uzyskiwania decyzji pozwalającej na budowę uległ zmianie, jednak nadal organem właściwym do rozpoznawania spraw z tego zakresu pozostaje starosta. Należy zwrócić uwagę, że wprawdzie od 1 stycznia 2017 roku ustawodawca na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców uznał za zbędne ujęcie



Wykres 4.8. Pozwolenia na budowę wydane w latach 1999-2017



Źródło: Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

definicji legalnej właściwego organu, wskazując w odpowiednich przepisach, że właściwym jest organ architektoniczno-budowlany. W art. 28 po ust. 1 został dodany ust. 1a, który stwierdza, że decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej. Taka norma nie wnosi w istocie nowych wartości merytorycznych, stanowi jedynie zmianę porządkującą.

Zgodnie z art. 3 pkt 12 ustawy – Prawo budowlane, pozwolenie na budowę jest decyzją administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Upoważnia ona zatem inwestora do rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych polegających na wykonaniu obiektu budowlanego w określonym miejscu, jego odbudowie, rozbudowie, nadbudowie oraz na przebudowie, montażu, remoncie i rozbiórce tych obiektów. Pozwolenie na budowę określa obowiązki i prawa inwestora w stosunku do konkretnej nieruchomości, na której ma zostać wzniesiony obiekt budowlany. Wydając pozwolenie organ jednocześnie zatwierdza projekt budowlany, który staje się integralną częścią decyzji. Dodatkowo, pozwolenie na budowę ma wpływ nie tylko na jednostkowe realizacje, ale też na wykorzystanie terenu, ochronę środowiska, walory estetyczne otoczenia, co należy rozpatrywać w granicach ochrony interesu społecznego. Te wszystkie okoliczności wskazują, że od urzędników zajmujących się sprawami z tego zakresu należy wymagać szczególnej wiedzy, staranności, doświadczenia i sprawności działania. Od ich decyzji

zależą często losy dużych przedsięwzięć i inwestycji.

Z wykresu 4.8 wynika, że liczba wydanych pozwoleń na budowę co do zasady jest odzwierciedleniem sytuacji gospodarczej kraju. Dobra kondycja finansowa przekłada się na ilość inwestycji, a co za tym idzie na wzrost liczby procesów budowlanych.

Najwięcej decyzji o pozwoleniu na budowę w badanym okresie wydano w 1999 roku. W kilku następnym latach liczba ta, pomimo nieznacznych wahań, generalnie spadała, żeby w 2004 roku osiągnąć najniższą wartość – 162 623. Ponowny znaczny wzrost liczby wydanych pozwoleń odnotowano w latach 2007 i 2008 – w granicach 230 tys. pozwoleń. Natomiast od 2011 roku utrzymywała się umiarkowana tendencja spadkowa – w 2015 roku liczba decyzji udzielających pozwoleń na budowę wynosiła 183 766. Trend uległ zmianie w 2016 roku niewielkim wzrostem, wyraźnie zaznaczonym w 2017 roku. Należy jednakże zwrócić uwagę, że z każdym rokiem wydaje się coraz więcej pozwoleń na budowę budynków wielorodzinnych (przede wszystkim deweloperom). Wg danych Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, w 2017 roku wydano 5641 pozwoleń na budowę budynków wielorodzinnych, tj. 28 % więcej niż w 2016 (dane z 2016, czyli więcej o 1226) niż w roku 2016 (wówczas takich pozwoleń wydano 4425).

Wydawanie orzeczeń o niepełnosprawności

W zakresie administracji reglamentacyjno-porządkowej przez powstałe wskutek reformy samorządowej nowe jednostki samorządu terytorialnego – powiaty uzyskały kolejną kompetencję, a mianowicie powołano powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Początkowo, na gruncie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, orzekaniem o niepełnosprawności w I instancji zajmowały się wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, w drugiej zaś – Krajowy Zespół do Spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności. Na mocy nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, od dnia 1 stycznia 1999 r. powołano do życia powiatowe zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności. To one zajmują się (do dnia dzisiejszego) orzekaniem w pierwszej instancji, i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, orzekające jako II instancja.

W pierwotnej (obowiązującej od dnia 1 stycznia 1999 roku) wersji znowelizowanego art. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wskazano, że powiatowy zespół do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, powołuje i odwołuje starosta, w ramach zadań z zakresu administracji rządowej. Zespół, na mocy porozumienia między powiatami, może obejmować więcej niż jeden powiat. Szczegółowe zasady powoływania i odwoływania oraz sprawowania nadzoru nad zespołami, zakres ich działania, a także zakres ich współdziałania z organami administracji rządowej i samorządowej określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Szczegółowe zasady orzekania o stopniu niepełnosprawności, tryb postępowania przy orzekaniu oraz zakres, skład i sposób działania zespołów orzekających określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Wskutek nowelizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 17 grudnia 2001 roku (wejście w życie 1 stycznia 2002 roku), zmieniono art. 6 ustawy oraz dodano m.in. art. 6a i 6b. Zgodnie z art. 6a, starosta w ramach zadań z zakresu administracji rządowej powołuje i odwołuje powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności,

po uzyskaniu zgody wojewody oraz przedkłada wojewodzie informacje o realizacji zadań, a zatem starosta pozostał właściwy do powoływania zespołu. Ustawą z dnia 28 czerwca 2012 r. (obowiązujące od 1 grudnia 2012 roku) o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw poszerzono kompetencje Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, tj. starosta w ramach zadań z zakresu administracji rządowej nadal powołuje i odwołuje powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności po uzyskaniu zgody wojewody, ale zgodnie z nowelizacją zgoda wojewody będzie wymagała uzyskania opinii Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

Choć zadania związane z orzekaniem o niepełnosprawności są bardzo doniosłe społecznie, to trudno jest dokonać ich przedstawienia w ilościowy sposób. Jest to związane z występującymi lukami informacyjnymi w zakresie pozyskiwania danych dotyczących niepełnosprawności. W konsekwencji choć część powiatów publikuje choćby na swoich stronach BIP dane o liczbie wydanych orzeczeń o niepełnosprawności, to jednak nie są one centralnie zbierane, systematyzowane i udostępniane.

Wydawanie pozwoleń wodnoprawnych

W latach 1999 – 2017 do kompetencji powiatów należało wydawanie pozwoleń wodnoprawnych. Na mocy art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne, w wersji zmienionej ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, wydawanie pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód – jeżeli ustawa nie stanowi inaczej – należy do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej. Z dniem 1 stycznia 2002 roku, ustawa z roku 1974 została uchylona, a w życie wszedł nowy akt prawny, a mianowicie ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne. Zgodnie z art. 140 ustawy – Prawo wodne z 2001 roku, organem właściwym do wydawania pozwoleń wodnoprawnych co do zasady jest starosta, wykonujący to zadanie jako zadanie z zakresu administracji rządowej. A zatem pomimo zmiany ustawy, właściwość organu pozostała niezmieniona. Ustawa z 2001 roku była kilkakrotnie nowelizowana, jednak wydawanie pozwoleń wodnoprawnych



nieprzerwanie pozostawało w gestii starostów, aż do 1 stycznia 2018 roku, kiedy moc utraciła ustawa – Prawo wodne z 2001 roku, a zaczęła obowiązywać nowa regulacja.

Dnia 20 lipca 2017 roku sejm uchwalił kolejną ustawę – Prawo wodne. Jednak w przeciwieństwie do wcześniejszych aktów prawnych, Prawo wodne z 2017 roku wprowadziło znaczącą zmianę – organem właściwym w przedmiocie m.in. wydawania pozwoleń wodnoprawnych zamiast starosty ma być Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie”, które od 1 stycznia 2018 roku w imieniu Skarbu Państwa pełni rolę zarządcy wszystkich wód publicznych w Polsce jako osoba prawna w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustawodawca nie przytoczył żadnych racjonalnych argumentów uzasadniających tę zmianę. W uzasadnieniu projektu ustawy z 2017 roku wskazano, że konieczne jest zapewnienie realnej i efektywnej władzy i jej adekwatnego wpływu na sprawy gospodarki wodnej, w tym w szczególności planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony zasobów wodnych oraz wprowadzenia systemu zgód wodnoprawnych. Władza wodna powinna mieć także decydujące zdanie w zakresie kierunków prowadzenia inwestycji na wodach i utrzymania urządzeń wodnych, a także zapewnienia osiągnięcia dobrego stanu wód i minimalizacji ryzyka powodziowego na wszystkich szczeblach zlewniowego zarządzania zasobami wodnymi – lokalny (nadzór wodny), zlewni (zarząd zlewni), regionu wodnego (regionalny zarząd gospodarki wodnej) oraz dorzecza (Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej). Dlatego w ocenie ustawodawcy, zasadne jest dokonanie głębokich zmian

w sferze prawno-organizacyjnej i finansowej sektora gospodarki wodnej.

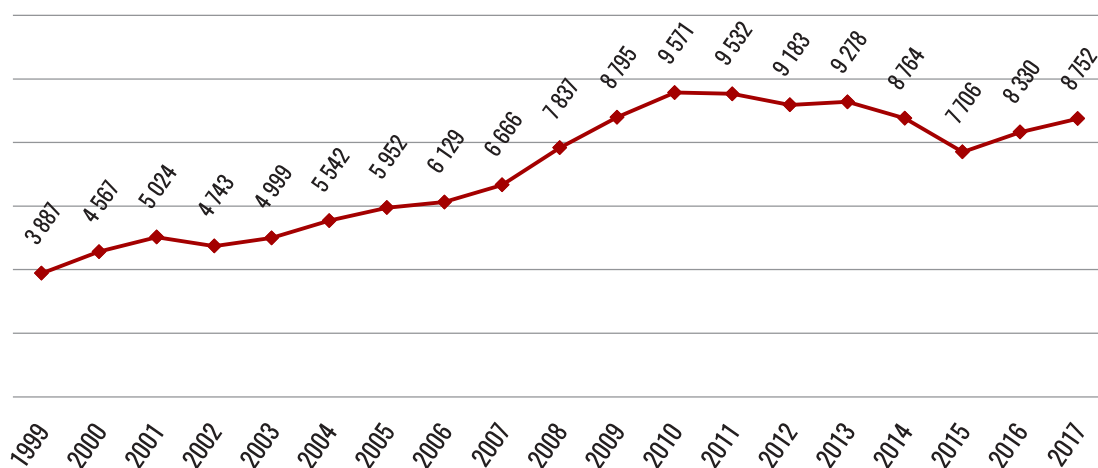
Od 1 stycznia 2018 roku, zgodnie z ustawą – Prawo wodne z 2017 roku, w sprawach należących do zakresu działania Wód Polskich w zakresie zgód wodnoprawnych (w tym pozwoleń wodnoprawnych) organem właściwym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich albo kierownik nadzoru Wód Polskich w zależności od rodzaju sprawy (i rodzaju zgody).

Podsumowując prawie dwudziestoletni okres wydawania przez starostów decyzji wodnoprawnych, na potrzeby niniejszego opracowania zebrano dane ilościowe dot. wydanych pozwoleń wodnoprawnych. Odpowiedzi na zapytanie udzieliło 65 jednostek samorządu szczebla powiatowego (tj. ok. 17% całości) w tym 6 miast na prawach powiatu i 59 powiatów ziemskich.

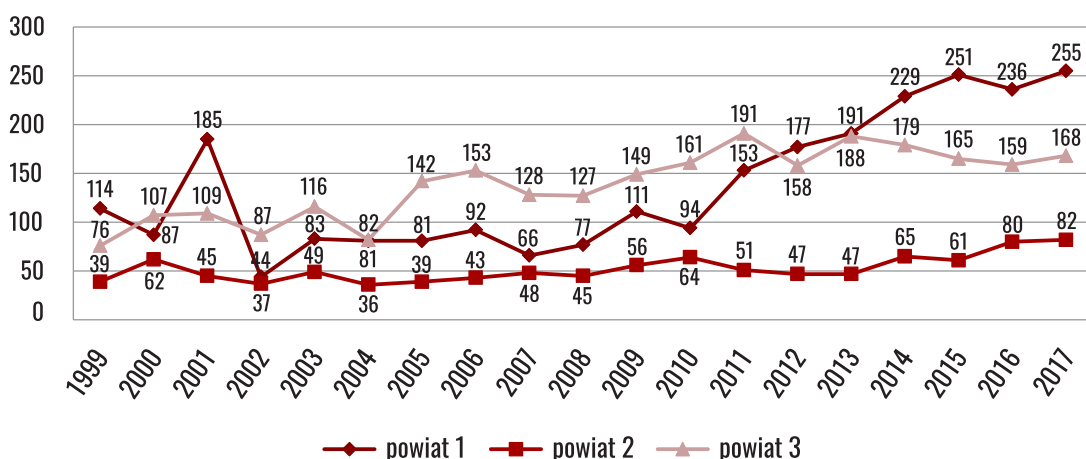
Niemalże wszystkie badane jednostki (59 na 65 JST) podało dane z całego okresu wydawania pozwoleń wodnoprawnych. Pozostała część odpowiedzi była niepełna – powiaty nie posiadały danych z pełnego, badanego okresu.

Na podstawie zebranych informacji należy wskazać, że od 1 stycznia 1999 roku badana grupa powiatów wydała łącznie 138 759 decyzji wodnoprawnych, z czego 1881 wydały miasta na prawach powiatu, a 136 878 – powiaty ziemskie. Chcąc zobrazować w jaki sposób kreowała się tendencja ilościowa wydawania pozwoleń wodnoprawnych na przestrzeni lat, poniżej przedstawiono zestawienie

Wykres 4.9. Liczba pozwoleń wodnoprawnych w latach 1999-2017 wydanych przez badaną grupę powiatów



Wykres 4.10. Liczba wydawanych pozwoleń wodnych w wybranych powiatach



danych uzyskanych z badanej grupy z podziałem na poszczególne lata. Na wykresie 4.9 ujęto tylko te jednostki, które przekazały pełne dane, tj. od 1 stycznia 1999 roku do 2017 roku.

Należy zauważyć, że początkowo liczba pozwoleń wodnoprawnych wydanych przez powiaty co do zasady wzrastała, by następnie się ustabilizować na poziomie 7 tys. – 9 tys. w skali roku. Najwięcej pozwoleń wydano w 2010 roku, tj. 9571. Spadek odnotowano w roku 2015 – wydano 7706 decyzji. Średnia liczba wydanych przez respondentów pozwoleń wodnoprawnych to ok. 6320 rocznie.

Analizując przesłane przez powiaty dane, poszukując ogólnego trendu w kierunku zmian w liczbie wydanych decyzji, oraz cech powiatów, które mogłyby determinować te zmiany, na wykresie 4.10 zestawiono dane trzech wybranych powiatów:

- powiat 1 – woj. pomorskie, pow. ponad 1000 km kw., ponad 130 tys. ludności,
- powiat 2 – woj. lubelskie, pow. ponad 2500 km. kw., ponad 110 tys. ludności,
- powiat 3 – woj. małopolskie, pow. ponad 1500 km. kw., ponad 200 tys. ludności.

Z wykresu 4.10 wynika, że trudno jest zidentyfikować cechy wspólne, które decydowałyby o ilości wydanych decyzji przez danego starostę. Biorąc pod uwagę jedynie liczbę ludności, położenie oraz powierzchnię nie można stwierdzić jednoznacznie, które z tych cech mają wpływ na liczbę pozwoleń wodnoprawnych. Koniecznym byłoby rozważenie okoliczności dodatkowych, cech charakterystycznych powiatów na dużym stopniu szczegółowości. Na to jednak nie ma miejsca w niniejszym opracowaniu, z uwagi na jego objętość.

Drogi powiatowe zarys „powstania”

Drogi powiatowe, często niedoceniane, stanowią trzon komunikacyjnej mapy Polski. To od ich jakości zależy zarówno bezpieczeństwo, jak i sprawność realizacji zadań życia codziennego dla milionów polskich rodzin. Większość użytkowników dróg nie zdaje sobie sprawy, jak często porusza się po drogach powiatowych. Statystyczny użytkownik drogi nie zastanawia się po jakim rodzaju i jakiej kategorii drogi odbywa swoją podróż, ważny jest tylko fakt, aby dany odcinek spełniał standardy do prawidłowego i sprawnego poruszania się w terenie. Stąd też ważne jest, żeby w przypadku oceny danych, brać pod uwagę pewne zależności, a zarazem ich szczególne uwarunkowanie w strukturze dróg w Polsce.

Drogi powiatowe w dzisiejszym rozumieniu tego pojęcia „powstały” w ramach reformy samorządowej wprowadzonej 1 stycznia 1999 roku, kiedy to dokonano podziału na województwa i powiaty. Ustanowiono 16 województw, 373 powiaty (w tym 308 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatu). Do nowego układu administracyjnego kraju dostosowano sieć dróg publicznych, która ze względu na rodzaj pełnionych funkcji od tamtej pory dzieliła się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne. Zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*, na Radę Ministrów został nałożony obowiązek określenia w drodze rozporządzenia, do dnia 31 października 1998 roku, wykazu dróg krajowych i wojewódzkich, zgodnie z art. 103 dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie, niewymienione w opracowanym na nowo wykazie przez Radę Ministrów od 1 stycznia 1999 roku, stały się drogami powiatowymi.

Konsekwencje takiego sposobu zaliczenia dróg do kategorii dróg powiatowych były poważne. O ile w przypadku obecnych dróg krajowych i wojewódzkich nastąpiła uprzednia weryfikacja kryteriów, to powiaty otrzymały całą resztę dróg – nawet jeśli z ustawowymi wymaganiami nie miały one wiele wspólnego, a ich lokalny, czy dojazdowy charakter kwalifikował je nawet nie do dróg gminnych, lecz dróg wewnętrznych. Wobec prawnych barier zmiany kategorii dróg, powiaty muszą funkcjonować z tym obciążeniem do dnia dzisiejszego.

Podział sieci drogowej w Polsce – podstawowe definicje

Definicje drogi znaleźć można w kilku aktach prawnych. W ustawie z dnia 1 października 1985 r. o drogach publicznych, ustawodawca przyjął, że:

Droga – stanowi budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym;

Pas drogowy – to z kolei wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

Kolejną definicję spotkamy w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, gdzie:

Droga – to wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa,

przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt.

Zgodnie z ogólnymi wytycznymi droga powinna mieć w szczególności:

- **jezdnię** – jeżeli jest przeznaczona do ruchu pojazdów;
- **pobocza lub chodnik** – jeżeli jest przeznaczona do ruchu pieszych;
- **torowisko tramwajowe** – jeżeli jest przeznaczona do ruchu pojazdów szynowych.

Należy wyróżnić podział na drogi wewnętrzne i drogi publiczne, gdzie zgodnie z przepisem drogą wewnętrzną jest każda droga niezaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych.

Podstawowy podział sieci drogowej w Polsce dokonuje ustawa o drogach publicznych, zgodnie z którą drogi publiczne ze względu na funkcje dzielą się na następujące kategorie:

- drogi krajowe;
- drogi wojewódzkie;
- drogi powiatowe;
- drogi gminne.

Ustawowymi kryteriami zakwalifikowania drogi do kategorii dróg powiatowych jest łączenie miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą, o ile droga taka nie należy do kategorii dróg krajowych, ani wojewódzkich. Sieć powiatowa powinna więc odpowiadać za połączenia między siedzibą danego powiatu, a siedzibą gminy. Stąd można pokusić się o tezę, że drogi powiatowe stanowią trzon komunikacji w danym regionie, który to powinien zapewnić podstawową dostępność dla mieszkańców, a tym samym ułatwić im codzienne funkcjonowanie w wymiarze zawodowym i społecznym.

Ze względu na opisany na wstępie sposób pierwotnego zaliczenia dróg do kategorii dróg powiatowych mieszczą się wśród nich zarówno drogi faktycznie mające charakter ponadgminny, jak i typowo lokalny. Bardzo zróżnicowane są też ich parametry. Zgodnie z przepisami prawa poszczególne kategorie dróg powinny mieć odpowiednią klasę – tabela 5.1.

Zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania

nimi, finansowane są przez:

- ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w odniesieniu do dróg krajowych,
- samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich,
- samorząd powiatowy w odniesieniu do dróg powiatowych,
- gminy – w odniesieniu do dróg gminnych.
- miasta na prawach powiatu – zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

Tylko sprawne, bezpieczne i dobrze utrzymane drogi mogą pozwolić mieszkańcom na realizację zwykłych, codziennych czynności. Oczywiście w przypadku większych aglomeracji miejskich, dużo rzeczy, każdy z obywateli jest w stanie załatwić w miejscu zamieszkania. Patrząc jednak z perspektywy mniejszych miejscowości, wiele spraw urzędowych, czy też zaspokajania potrzeb niezbędnych do życia, załatwić można już tylko poza miejscem zamieszkania.

Drogi publiczne ogółem

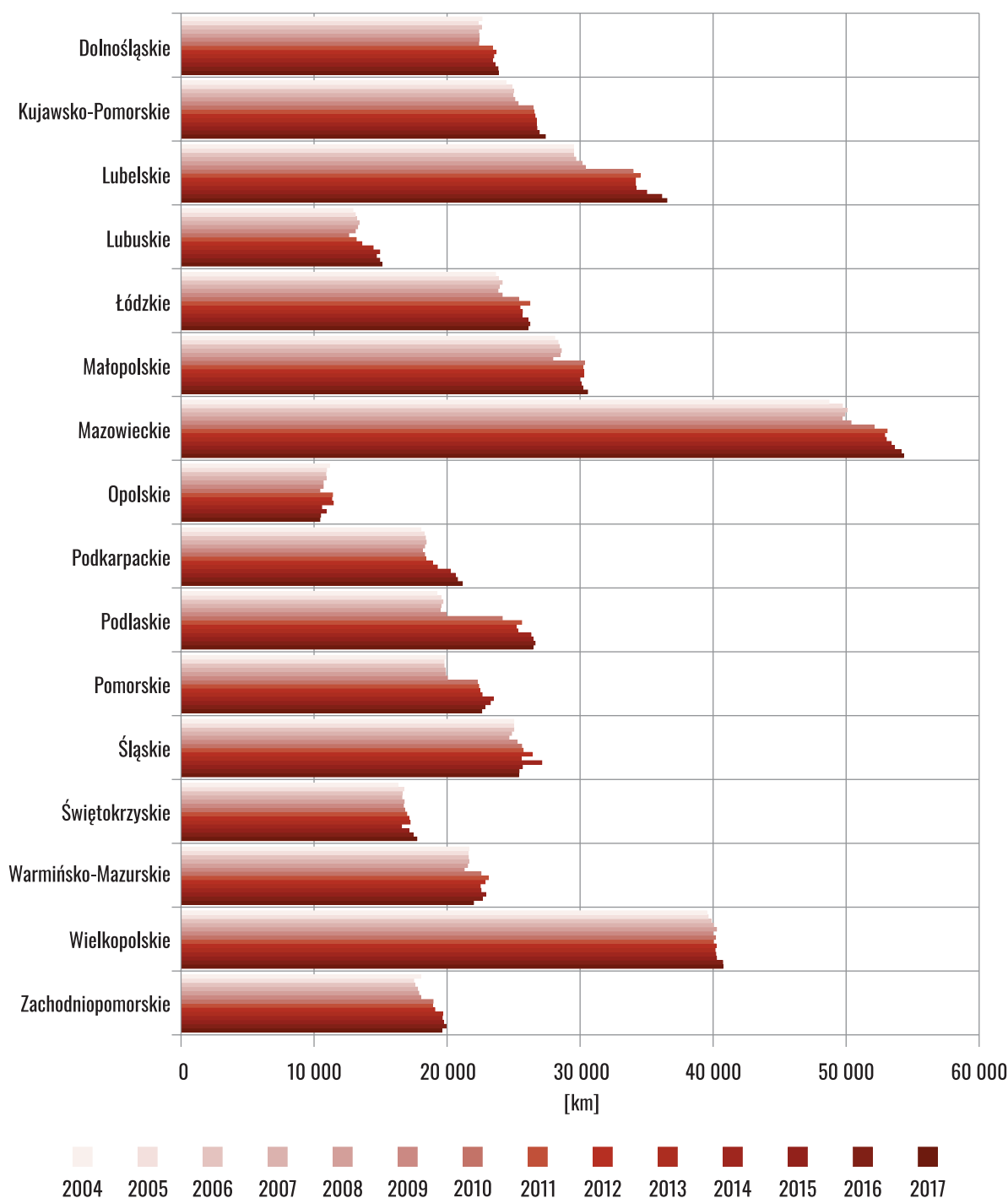
Jak wynika z przedstawionych danych na wykresie 5.1 drogi publiczne w Polsce, począwszy od 2004 roku, corocznie zwiększają swój kilometr. W 2004 roku drogi publiczne ogółem stanowiły 379193,6 km, zdecydowanie duży przyrost nastąpił w 2010 roku i stanowił już 406122,1 km. W stosunku roku 2010 do roku 2009 drogi publiczne zwiększyły swój kilometr o 22018,2 km. Warto odnotować, że w stosunku rok do roku zazwyczaj przyrost następował w przedziale ok. 2000 km. Wzrost jaki nastąpił od 2004 do 2016 roku to 41042,5 km co oznacza, że w ciągu 12 lat średnio w Polsce następował wzrost o ok. 3420 km, co w podziale na województwa daje 285 km wzrostu dróg publicznych w stosunku rok do roku.

Tabela 5.1. Dopuszczalne klasy kategorii dróg

Kategoria	Dopuszczalne klasy
Krajowa	A (autostrada), S (droga ekspresowa) lub GP (główna ruchu przyspieszonego)
Wojewódzka	GP (główna ruchu przyspieszonego) lub G (główna)
Powiatowa	GP (główna ruchu przyspieszonego), G (główna) lub Z (zbiorcza)
Gminna	GP (główna ruchu przyspieszonego), G (główna), Z (zbiorcza), L (lokalna) lub D (dojazdowa)



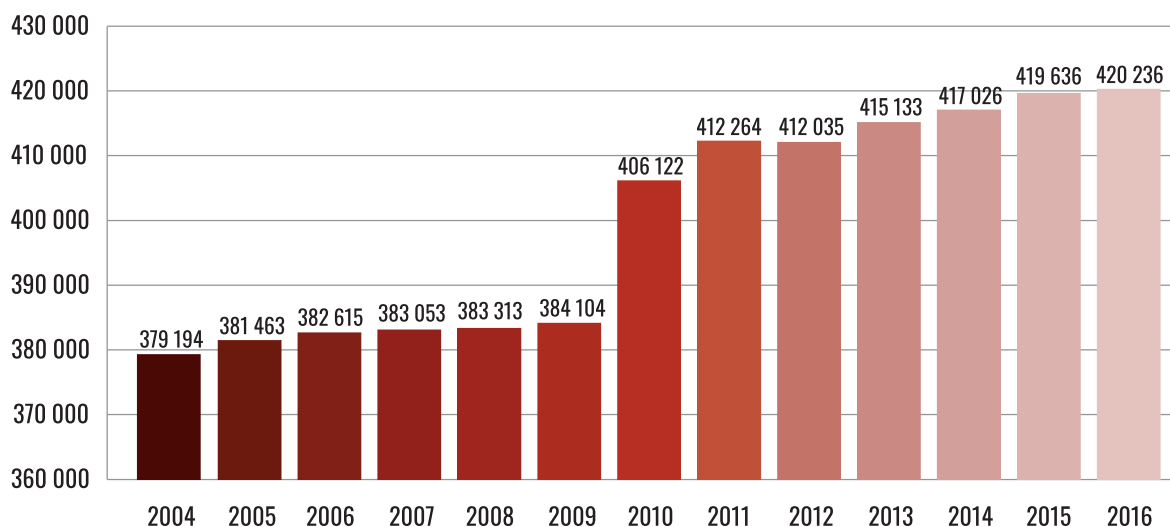
Wykres 5.1. Polska – województwa. Rodzaje dróg ogółem



Najwięcej dróg publicznych w skali województw znajduje się w województwie Mazowieckim – na koniec 2016 roku było to 54417,4 km, a najmniej jest w województwie Opolskim 10474,6 km. Największy przyrost dróg w skali województw w okresie od 2004 roku zanotowały dwa województwa: Lubelskie, którego kilometraż dróg w 2004 roku wynosił 29530,8 km oraz Podlaskie – na tamten okres odpowiednio

wynosił 19260,4 km. Obecnie wartości te wynoszą 26524,1 km dla województwa Podlaskiego oraz 36501,3 km dla województwa Lubelskiego. Jak widać z powyższych danych niekwestionowanym liderem w kategorii kilometrażu dróg publicznych jest województwo mazowieckie. Widać tam też wyraźnie stosunkowo największe przyrosty roczne. Najmniejsze województwo ma zarazem najmniej dróg.

Wykres 5.2. Kilometraż dróg publicznych w Polsce w latach 2004–2016



Kolejnym elementem w zakresie dróg publicznych jest ich nawierzchnia. Podział kwalifikacji został zastosowany według definicji GUS:

- Droga może mieć zatem nawierzchnię:
 - twardą w tym ulepszoną (z kostki kamiennej, klinkieru, betonu, z płyt kamiennieo-betonowych, bitumu) lub nieulepszoną (tłuczniową i brukową);
 - gruntową - z gruntu rodzimego lub utrwalonego wyniku specjalnych zabiegów.

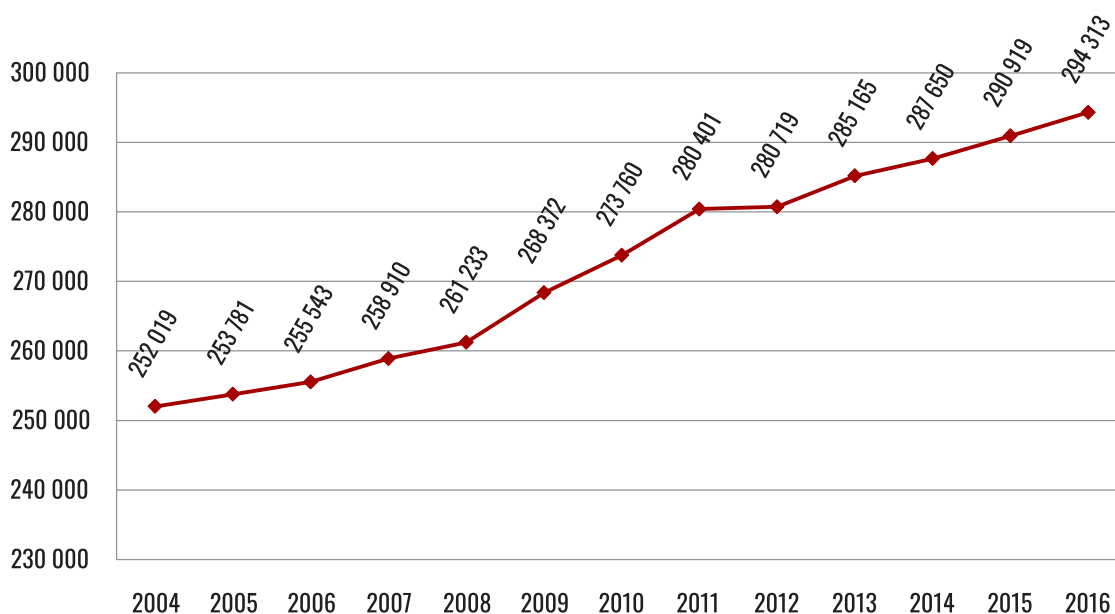
Drogi publiczne o nawierzchni twardej ogółem

Odnotowania wymaga fakt, że w 2004 roku dróg publicznych o nawierzchni twardej było 252018,5 km, a w roku 2016 ta zmienna jest już na dużo wyższym poziomie, który wynosi 294312,6 km. Widać tutaj wyraźnie tendencję wzrostową, która jest na porównywalnym poziomie rok

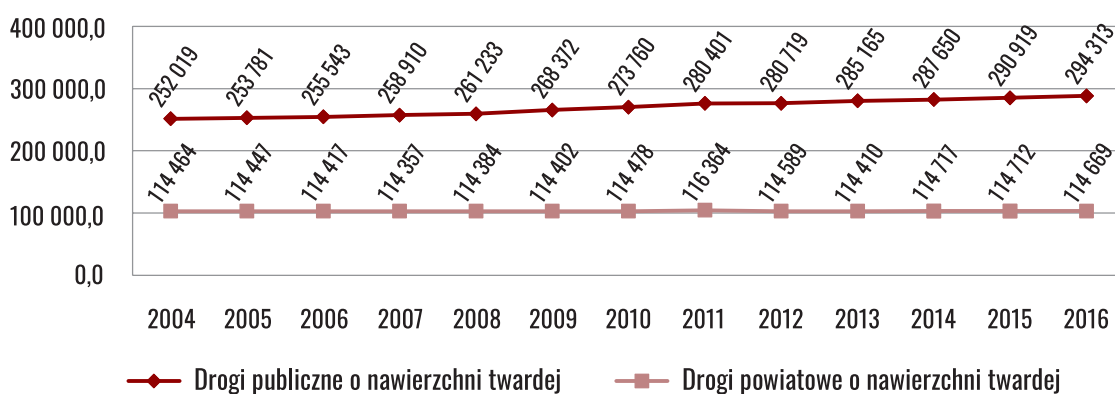


Droga Przewięż–Rudawka – Powiat Augustowski

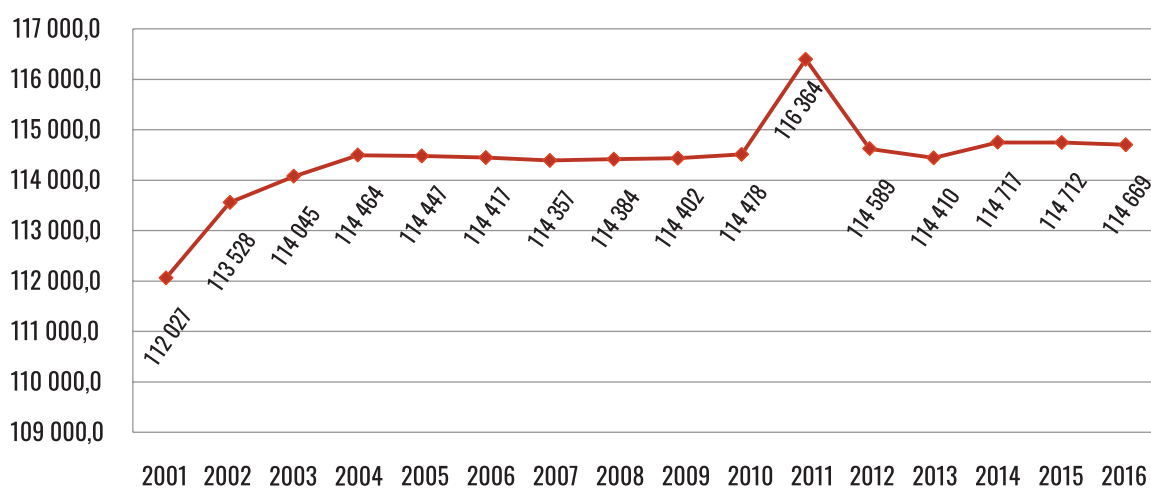
Wykres 5.3. Drogi publiczne o nawierzchni twardej



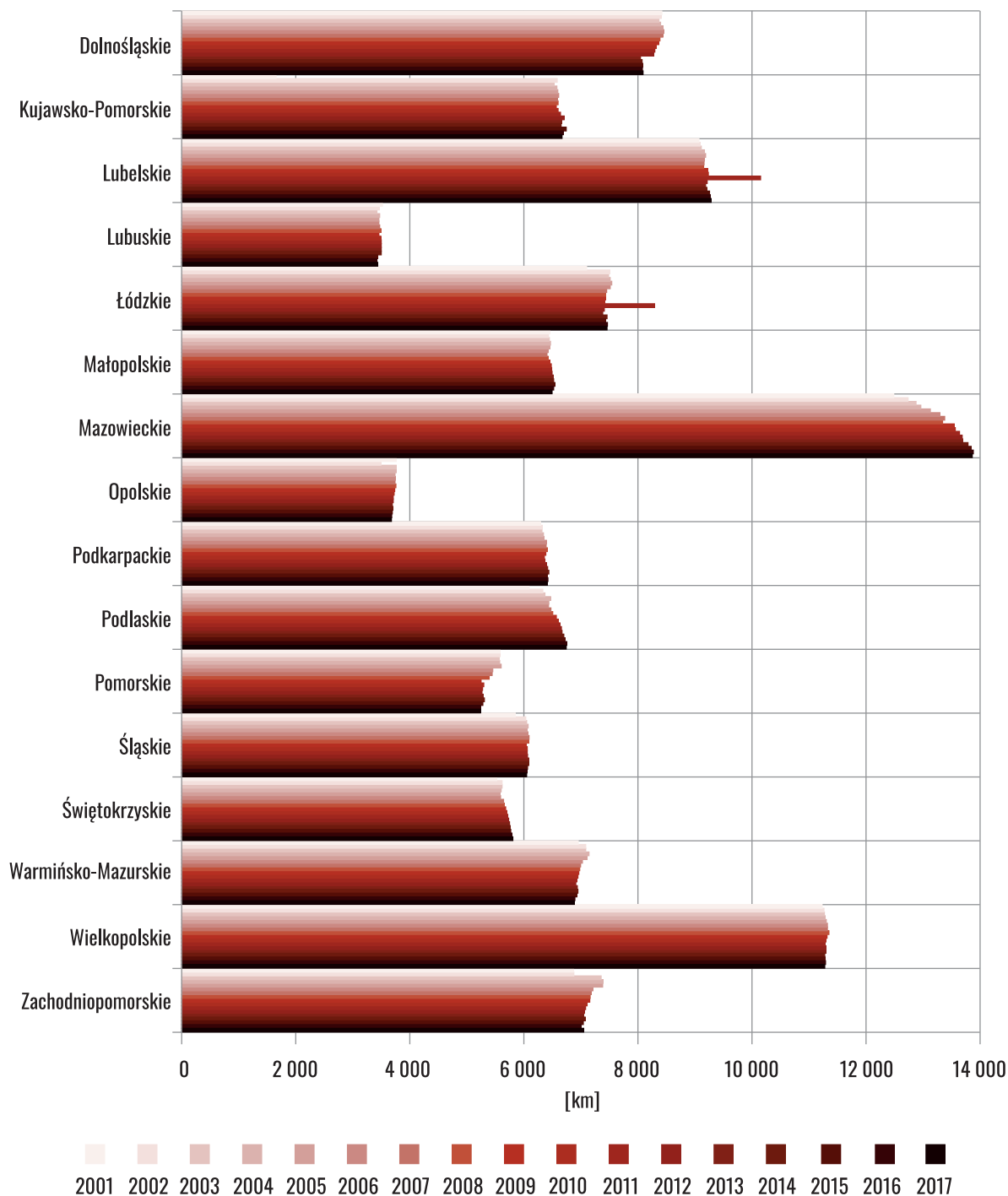
Wykres 5.4. Kilometraż dróg publicznych w stosunku do dróg powiatowych



Wykres 5.5. Drogi powiatowe o nawierzchni twardej 2001–2016



Wykres 5.6. Polska – województwa. Typ nawierzchni: o nawierzchni twardej.
Rodzaje dróg: ogółem. Funkcje: powiatowe



do roku. Stosunkowo więcej dróg powstało w latach 2008/2009 oraz 2010/2011, wtedy najszybciej powstawały drogi o nawierzchni twardej.

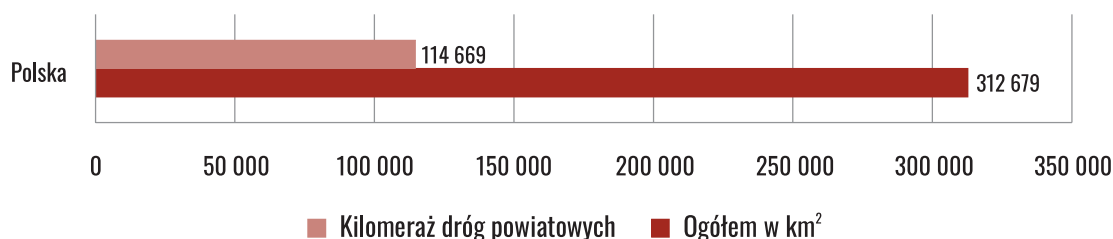
Jak widać z powyższych danych drogi powiatowe utrzymują się na stosunkowo podobnym poziomie – jeżeli chodzi o ich kilometraż. Wynika to przede wszystkim z ich funkcji tj. połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami

gmin i siedzib gmin między sobą. Dużo łatwiej jest w tym wypadku o tworzenie nowych dróg gminnych zapewniających transport na stosunkowo niewielkie odległości. W przypadku powiatów realizacja nowych inwestycji musi wpisywać się w szerszy kontekst zapewniania transportu przynajmniej między sąsiednimi gminami, co wiąże się z dużo większym wymiarem zarówno finansowym



Tabela 5.2. Kilometraż dróg powiatowych w stosunku do powierzchni województwa rok 2016

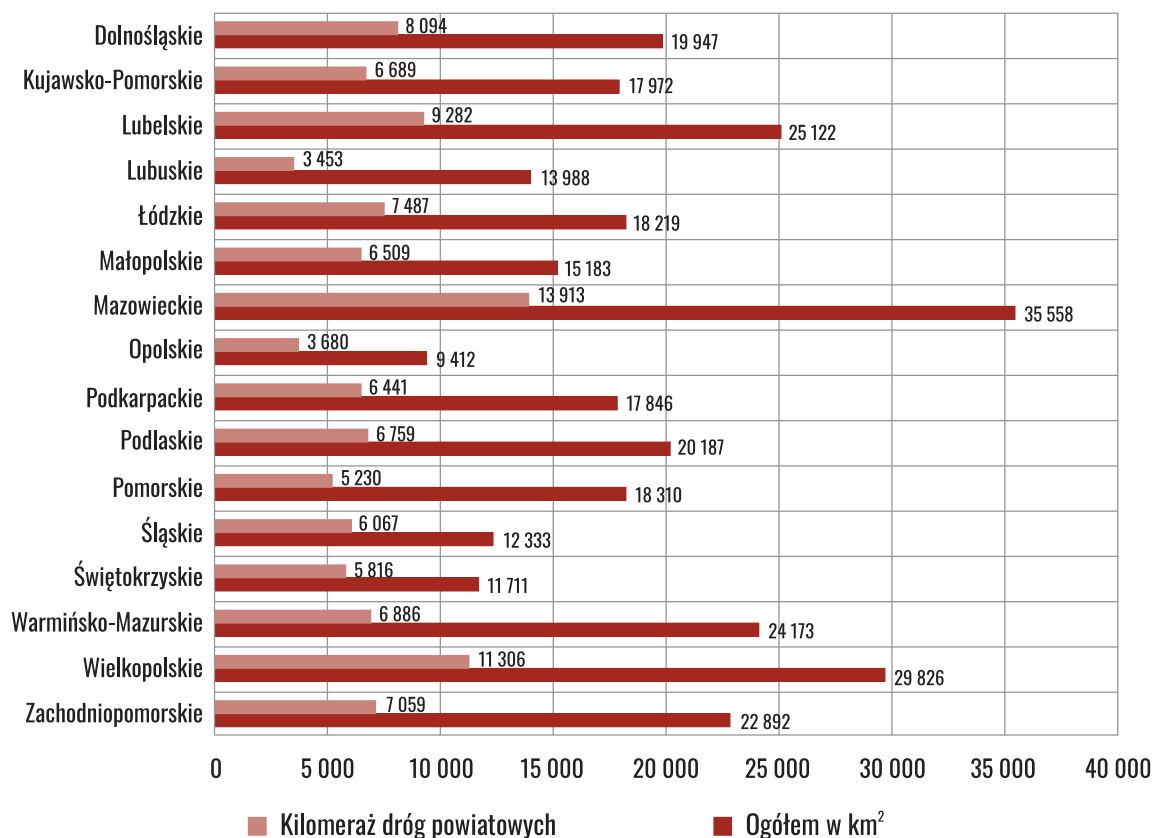
Nazwa	Ogółem powierzchnia w km ² 2016 [km ²]	Kilometraż dróg powiatowych 2016 [km]
Polska	312 679	114 669,4
Dolnośląskie	19 947	80 93,5
Kujawsko-Pomorskie	17 972	6 689,4
Lubelskie	25 122	9 282
Lubuskie	13 988	3 453,3
Łódzkie	18 219	7 486,5
Małopolskie	15 183	6 509,3
Mazowieckie	35 558	13 912,6
Opolskie	9 412	3 680
Podkarpackie	17 846	6 441,1
Podlaskie	20 187	6 759,2
Pomorskie	18 310	5 230,3
Śląskie	12 333	6 066,6
Świętokrzyskie	11 711	5 815,6
Warmińsko-Mazurskie	24 173	6 885,6
Wielkopolskie	29 826	11 305,8
Zachodniopomorskie	22 892	7 058,6

Wykres 5.7. Kilometraż dróg powiatowych w stosunku do powierzchni kraju rok 2016

jak i kilometrażowym. Stąd samorządy powiatowe jak widać z przedstawionych danych w dużej mierze skupiły się na remontowaniu i ulepszaniu dróg, które zostały im przekazane. Duże przyrosty zauważalne są w województwie mazowieckim. Stosunkowo duży przyrost, biorąc pod uwagę wielkość województwa, jest też w Województwie

Podlaskim. Największy odsetek dróg powiatowych występuje oczywiście w województwie Mazowieckim, a najmniejszy w województwie Lubuskim oraz Opolskim, gdzie jest zaledwie ponad 3000 km dróg powiatowych. Oznacza to, że województwo Mazowieckie ma ponad 10000 km więcej dróg powiatowych niż Lubuskie i Opolskie.

Wykres 5.8. Kilometraż dróg powiatowych w stosunku do powierzchni kraju w podziale na poszczególne województwa rok 2016



Wyraźnie widać, że w skali kraju drogi powiatowe są gwarantem komunikacji pomiędzy miastami. Brak tego typu dróg uniemożliwiłby sprawne poruszanie się na terenie całego kraju.

Drogi powiatowe w poszczególnych województwach

Dolnośląskie

Niekwestionowanym liderem jeżeli chodzi o drogi powiatowe jest powiat kłodzki. Pod względem wielkości powierzchni, powiat kłodzki plasuje się na pierwszym miejscu wśród dolnośląskich powiatów z powierzchnią około 1642 km². Położony jest w południowo-zachodniej części Polski, w obrębie łańcucha Sudetów. Swoim zasięgiem obejmuje czternaście gmin. Charakterystycznym kształtem przypomina czworokąt i wciną się w obszar Republiki Czeskiej. Pod względem liczby ludności (około 166 tys. osób) zajmuje drugie miejsce wśród powiatów dolnośląskich. Gęstość zaludnienia wynosi 102 mieszkańców

na 1 km². Z siedziby powiatu – Kłodzka bliżej jest do innych stolic europejskich: Pragi, Wiednia, Berlina, Bratysławy, niż do Warszawy.

Drugie miejsce zajmuje powiat wrocławski gdzie kilometraż dróg powiatowych wynosił w 2016 roku 574,4 km. Kolejnym wyróżniającym się pod względem ilości dróg jest powiat oleśnicki, który położony jest na północno-wschodnich krańcach województwa dolnośląskiego, granicząc z województwem wielkopolskim i opolskim. Powierzchnia powiatu wynosi 1049,7 km² i liczy około 105 tys. ludności. W skład powiatu wchodzi 8 gmin: 4 wiejsko-miejskie: Bierutów, Międzybórz, Syców i Twardogóra, trzy wiejskie: Dobroszyce, Dziadowa Kłoda i Oleśnica oraz jedna miejska Oleśnica. Największym miastem powiatu jest Oleśnica, zamieszkiwana przez ponad 37 tys. mieszkańców. To jedno z najstarszych dolnośląskich miast. Najmniej dróg powiatowych, co rozumieją miasta na prawach powiatu, tj. Wrocław, Legnica, Jelenia Góra.

Kujawsko-Pomorskie

Województwo kujawsko-pomorskie miało na koniec 2016 roku 6689,4 km dróg powiatowych.

Średnio na każdy powiat w przypadku tego województwa przypada ok. 290 km dróg powiatowych.

Wśród wyróżniających się powiatów jest tutaj powiat Inowrocławski, który posiada 525,3 km dróg powiatowych, a jego wielkość wynosi 1225 km².

Najmniej dróg powiatowych jest w miastach na prawach powiatu tj. Powiat m. Grudziądz, Powiat m. Toruń, Powiat m. Włocławek, gdzie również powierzchnia jest stosunkowo nieduża.

Lubelskie

Średnia dróg powiatowych w tym województwie, przypadających na powiat, to w przybliżeniu 386 km. Najwięcej dróg powiatowych znajduje się w powiecie bialskim, gdzie na koniec 2016 roku było to 888,1 km, jest to ponad dwukrotnie więcej niż średnia dla tego województwa. Powierzchnia ww. powiatu również jest relatywnie wysoka i wynosi 2755 km². To największy powiat w województwie (obejmuje 11% powierzchni) i trzeci co do wielkości w Polsce (po białostockim i olsztyńskim). Jego siedzibą jest miasto Biała Podlaska.

Drugim najliczniejszym pod względem dróg powiatowych jest powiat lubelski, w 2016 roku kilometrów dróg powiatowych był na poziomie 702,4 km. Kolejnymi w stawce są powiat zamojski oraz tomaszowski.

Stosunkowo dużo dróg powiatowych, bo aż 143,6 km, ma miasto na prawach powiatu Lublin. Pozostałe miasta na prawach powiatu mają blisko trzy razy mniej dróg powiatowych niż stolica województwa.

Lubuskie

Województwo lubuskie posiada niewiele powiatów, stąd też na koniec 2016 roku było tam 3453,3 km dróg powiatowych. Średnio na powiat przypada 246 km dróg powiatowych. Zdecydowanym liderem jest powiat żarski, który zajmuje powierzchnię 1394 km², zamieszkiwany jest przez około 98,3 tys. osób, skupia 10 gmin i jest jednym z największych na terenie województwa lubuskiego. Pozostałe powiaty mają zbliżoną liczbę kilometrów dróg powiatowych, najmniej tego typu dróg znajduje się w miastach na prawach powiatu odpowiednio w Gorzowie Wielkopolskim oraz Zielonej Górze.

Łódzkie

Województwo łódzkie, średnio przypada tutaj 311 km dróg powiatowych na powiat. Największym powiatem pod względem kilometrów dróg powiatowych jest powiat sieradzki. Zdecydowanie powyżej średniej plasuje się również powiat łowicki oraz powiat piotrkowski. Powiat łowicki ma

obszar 988,17 km² i stanowi on 5,42% powierzchni województwa łódzkiego. Powiat piotrkowski natomiast, stanowi 7,84% powierzchni województwa łódzkiego. Jak łatwo się domyśleć stosunkowo najwięcej dróg powiatowych jest na terenach większych powiatów, gdzie potrzeby transportowe są zdecydowanie większe i dotyczą większych odległości.

Małopolskie

W województwie małopolskim przypada średnio 296 km dróg powiatowych na powiat. Pierwszeństwo w tym zakresie ma powiat krakowski, który posiada ponad dwukrotnie więcej dróg powiatowych niż przypada statystycznie. Powiat Krakowski ma stosunkowo dużą powierzchnię 1231 km², nie jest to może wartość imponująca, ale jest on położony w ramach większej aglomeracji. Drugim w kolejności jest powiat tarnowski. Stosunkowo mało dróg powiatowych ma powiat tatrzański ze względu na jego specyfikę geograficzną.

Mazowieckie

W województwie mazowieckim, na koniec 2016 roku było ponad 13000 km dróg powiatowych. Średnio na jeden powiat przypada 324 km dróg powiatowych. Niekwestionowanym liderem jest powiat ostrołęcki, który ma ponad 882 km dróg powiatowych. Występuje tutaj również stosunkowo duży przyrost tych dróg, w 2001 roku było ich 674 km. Drugim pod względem dróg powiatowych jest powiat płocki, który również wysoko w ciągu minionych lat rozwinął infrastrukturę dróg powiatowych. Duży poziom wzrostu ma też miasto stołeczne Warszawa, gdzie na koniec 2016 roku było ponad 570 km dróg powiatowych.

Opolskie

Najmniejsze województwo opolskie miało na koniec 2016 roku 3680 km dróg powiatowych, średnio w przeliczeniu na jeden powiat było to 307 km. Największy kilometrów dróg powiatowych znajduje się w powiecie nyskim jest to 583 km. W skład powiatu wchodzi 9 gmin: Nysa, Głuchołazy, Paczków, Otmuchów, Korfantów, Kamiennik, Łambinowice, Pakość i Skoroszyce. Powierzchnia powiatu wynosi 1224 km², a liczba mieszkańców to ok. 146 tys. osób. Zaraz za nimi jest powiat Opolski, który ma 526 km takich dróg.

Podkarpackie

Województwo podkarpackie na koniec 2016 roku zanotowało 6441,1 km dróg powiatowych, średnio na jeden powiat przypada 258 km dróg powiatowych. Wybijającym się regionem w tej kategorii jest



powiat rzeszowski, tutaj dane wskazują na 523,3 km dróg powiatowych. Kolejnym jest powiat przemyski mający 434,6 km dróg powiatowych w swoim zarządzie. Duży przyrost w stosunku do 2001 roku w kategorii ilości dróg powiatowych zanotowany został w powiecie mieleckim, jest to obecnie trzeci pod względem ilości dróg powiat w tym województwie.

Podlaskie

W województwie podlaskim na koniec 2016 roku było 6759,2 km dróg powiatowych, średnio na powiat przypada tutaj 398 km drogi powiatowej. Liderem w tej kategorii jest powiat białostocki, gdzie odnotowuje się 911,2 km dróg powiatowych. To ponad dwa razy więcej niż statystycznie przypada dróg powiatowych w tym województwie. Kolejnym w tej kategorii jest powiat sokólski tutaj 722,7 km dróg powiatowych, warto zauważyć, że z dostępnych danych w okresie 2001-2016 wynika, iż powiat ten został wyposażony w ponad 100 km dróg powiatowych. Najmniej dróg powiatowych jest w mieście Łomża jedynie 23 km.

Pomorskie

Województwo pomorskie, na koniec 2016 roku dysponowało 5230,3 km dróg powiatowych, co daje średnią na poziomie 261 km. Najwięcej dróg powiatowych jest w powiecie słupskim 639,3 km, wynik ten jest podobny jak w latach minionych. Drugim w tej kategorii jest powiat bytowski, gdzie znajduje się 562 km dróg powiatowych. Najmniej już tradycyjnie jest w mieście na prawach powiatu tj. Słupsku tutaj ten poziom oscyluje wokół 13 km.

Śląskie

W województwie śląskim jest stosunkowo dużo miast, drogi powiatowe w zakresie tego województwa wynoszą 6066,6 km, co średnio daje 168 km na powiat. Nie biorąc jednak pod uwagę miast na prawach powiatu wynik ten wynosi już tylko 357 km. Najwięcej dróg powiatowych znajduje się w powiecie częstochowskim i jest to 552 km. Stosunkowo dużo ma również powiat zawierciański, gdzie liczba ta oscyluje wokół 490 km. Najmniej dróg powiatowych jest w mieście Świętochłowice zaledwie 22 km.

Świętokrzyskie

Województwo świętokrzyskie z kolei ma 5815 km dróg powiatowych, średnio na powiat przypada 415 km. Niekwestionowany lider to powiat kielecki, który na koniec 2016 roku miał 1014 km dróg powiatowych. Stanowi to prawie 1/6 wszystkich dróg powiatowych w tym województwie. Drugi w kolejności jest powiat buski, a zaraz za nim powiat jędrzejowski.

Warmińsko-Mazurskie

Województwo warmińsko-mazurskie, posiada 6886 km dróg powiatowych, gdzie średnio na powiat przypada 328 km dróg powiatowych. Najwięcej km takich dróg ma powiat olsztyński 681,7 km. Najmniej zaledwie 14 km miasto Olsztyn.

Wielkopolskie

W województwie wielkopolskim jest 11305,8 km dróg powiatowych, a średnio na powiat przypada 314 km tych dróg. Najwięcej km dróg powiatowych jest w powiecie poznańskim – 678,7 km, drugim w tej kategorii jest powiat gnieźnieński 594 km. Najmniej km dróg powiatowych ma miasto Leszno tj. 45,6 km.

Zachodniopomorskie

W przypadku województwa zachodniopomorskiego drogi powiatowe to 7058 km, a średnio w ramach powiatu przypada tutaj 336 km. Najwięcej dróg powiatowych jest w powiecie goleniowskim oraz stargardzkim zaraz za nimi jest powiat gryfiński.

Po analizie poszczególnych powiatów, w których kilometraż dróg jest największy, można dojść do dwóch wniosków: w zdecydowanej większości im większy powiat tym więcej dróg powiatowych, ale jednak reguła ta nie ma zastosowania w przypadku, gdy dany powiat jest położony w pobliżu większego miasta, szczególnie stolicy województwa, gdzie sieć dróg powiatowych w tym zakresie będzie również na dużym poziomie, przez ich szczególny rodzaj zapewniający odpowiednią komunikację pomiędzy siedzibami gmin.

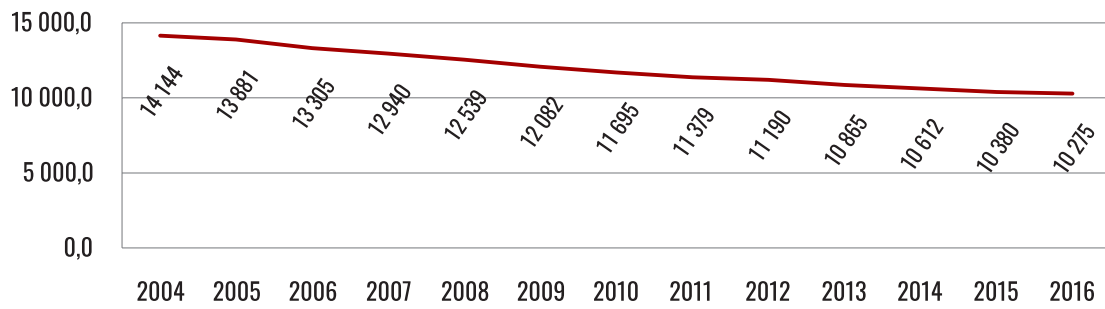
Drogi powiatowe o nawierzchni gruntowej

Odnotowania wymaga fakt, że cały czas drogi powiatowe w swoim zarządzie posiadają drogi gruntowe. Zgodnie z definicją droga gruntowa (droga o nawierzchni gruntowej) to droga o nawierzchni z gruntu rodzimego lub utrwalona w wyniku specjalnych zabiegów i preparacji gruntu rodzimego przy pomocy mieszanin wykonanych z gliny, żwiru, żużla itp.

Odnotowania wymaga fakt, że z roku na rok w Polsce dróg powiatowych gruntowych jest coraz mniej, ich kilometraż spadł, co ilustruje wykres 5.9.

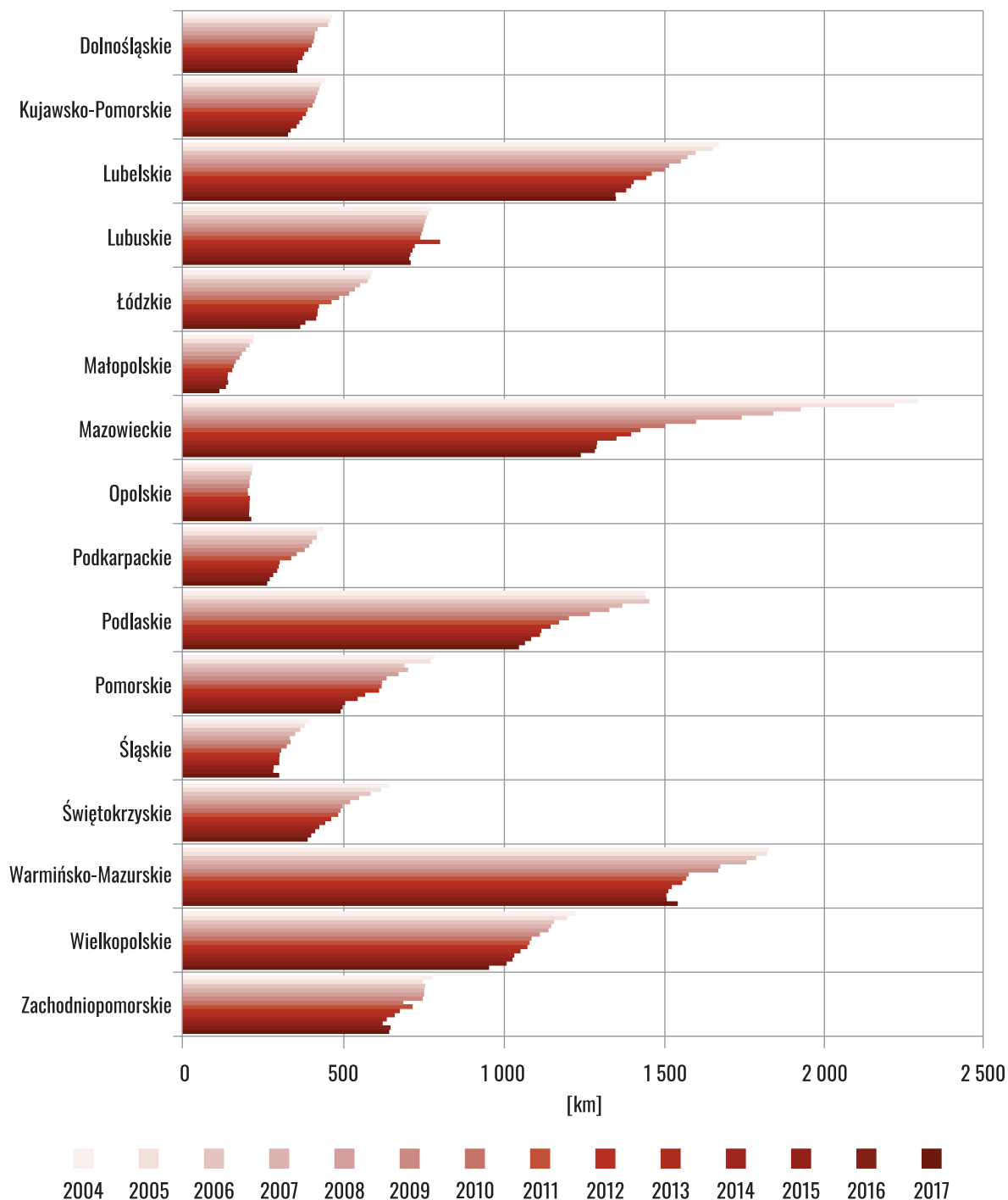


Wykres 5.9. Drogi powiatowe gruntowe



Ułożenie nawierzchni na drodze nr 3195P Tomistawice – Tomaszewo
Powiat Koniński

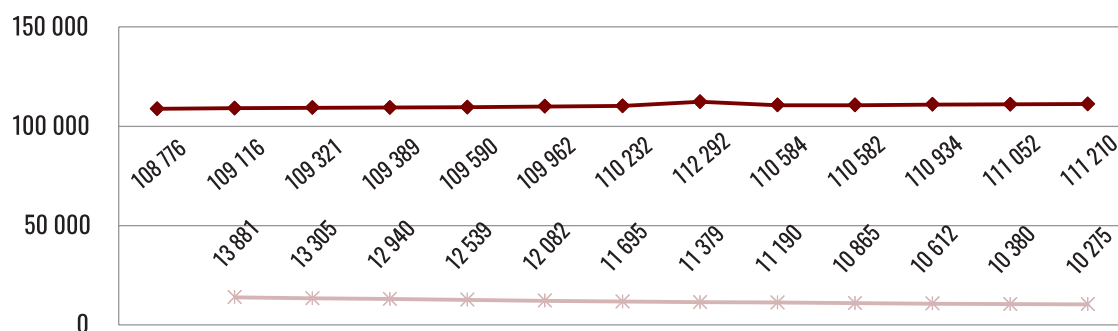
Wykres 5.10. Polska – województwa. Rodzaje dróg: o nawierzchni gruntowej



Jak widać z powyższych danych w Polsce odnotowuje się stopniowe odchodzenie od dróg powiatowych gruntowych. Na przestrzeni ostatnich lat widać tendencję spadkową, która w poszczególnych latach kształtuje się na podobnym poziomie. Można przypuszczać, że całkowita zmiana tego typu

nawierzchni będzie następować w podobnym tempie, jeszcze przez wiele lat, jednak co cieszy widać tutaj spadek. Oznacza to, że samorzady powiatowe zainteresowane są poprawą właściwości danej drogi, tak aby mieszkańcy mieli jak najlepsze warunki korzystania z niej.

Wykres 5.11. Porównanie dróg powiatowych ulepszonych w stosunku do dróg gruntowych



Jak widać z powyższej analizy powiaty realizując inwestycje dbają o poprawę jakości życia mieszkańców poprzez przebudowę dróg gruntowych na drogi o nawierzchni twardej. Wykres pokazuje podobne

zmiany w poszczególnych latach, za wzrostem dróg ulepszonych widać podobny spadek kilometrażu dróg gruntowych.



Budowa drogi nr 3245P Biała – Królików
Powiat Koniński

Kilometraż przebudowanych dróg

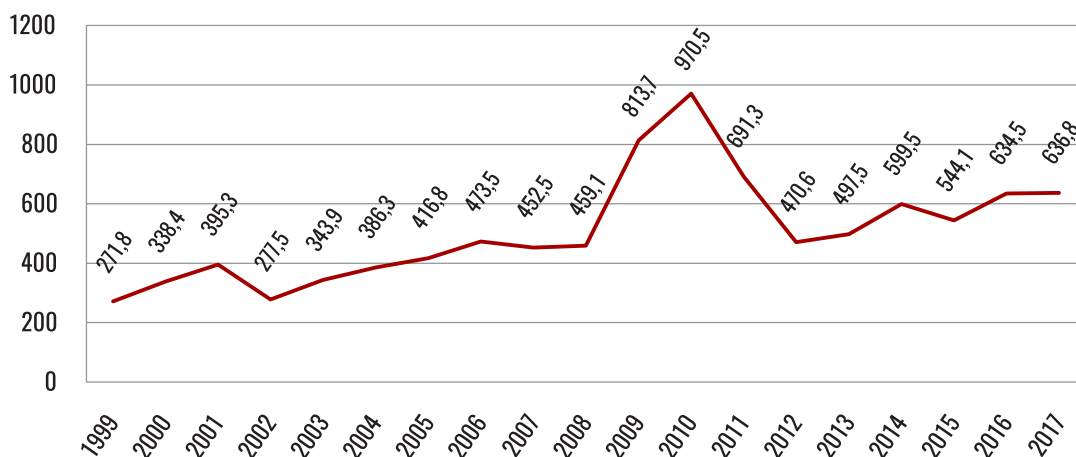
Należy zauważyć, że przedstawione do tej pory dane w raporcie pochodziły ze strony Głównego Urzędu Statystycznego i stanowiły miarodajne podejście metodologiczne, które obrazowało stan i kilometraż dróg powiatowych wynikający z przedstawianych przez samorządy oficjalnych danych. Dane zaprezentowane poniżej dotyczące, przebudowanych dróg powiatowych, obrazujące nowo wybudowane i przebudowane ścieżki i chodniki oraz obiekty inżynierskie pochodzą z ankiet realizowanych przez Związek Powiatów Polskich, kierowanych do wszystkich samorządów. Z uwagi, że nie każdy powiat w ramach ankiet brał udział w przedmiotowym działaniu należy zauważyć, że dane te stanowią próbę metodologicznego podejścia do przeniesienia ich do skali kraju. Z racji ograniczonych pozyskanych danych przełożenie to stanowi próbę przeniesienia wyników i uogólnienia ich, stąd też należy zauważyć, że podany np. kilometraż dróg pochodzi wyłącznie z powiatów, które odpowiedziały na przedmiotową ankietę i nie mogą być one podstawą do twierdzenia, że samorządy powiatowe w skali kraju realizują tak mało inwestycji.

Kilometraż przebudowanych dróg powiatowych (na podstawie ankiet)

Dzięki danym zebrany z poszczególnych powiatów, które obrazuje wykres 5.12 można zauważyć, że samorządy powiatowe skupiały się bardziej na przebudowie dróg, niż na ich budowaniu od podstaw. Wynika to z kilku kwestii przede wszystkim drogi

powiatowe, jako ciągi komunikacyjne stanowią w dużej mierze odcinki dłuższe, które mają za zadanie połączyć sąsiadujące ze sobą gminy, w takich rejonach zazwyczaj droga łączy dwie gminy i często brak jest możliwości realizacji nowej inwestycji drogowej łączącej te same gminy. Stąd też należy zauważyć, że samorządy powiatowe skupiają się na przebudowie już istniejących dróg. W początkowych latach tj. do 2004 roku samorządy inwestowały własne ograniczone środki w przebudowę dróg, które nabyły w raz z ich powstaniem. Okres ten był stosunkowo trudny, powiaty dopiero budowały swoją pozycję jednak inwestycje kształtowały się rosnąco. W 2004 r. nastąpiło zwiększenie wydatków na drogi lokalne w postaci możliwości realizacji inwestycji za środki pochodzące z budżetu UE. Samorządy, chętniej sięgały po dodatkowe środki, dzięki czemu widać ponad dwukrotny wzrost inwestycji drogowych od 2002 do 2007 roku. Natomiast wyraźny i widoczny wzrost nastąpił w latach 2008-2012, związane jest to najprawdopodobniej z realizacją programu wsparcia dla samorządów. Program pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych” mający na celu udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych. Program został opracowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, ustanowiony uchwałą Nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 roku. Jego termin realizacji ustalono od 31 października 2008 roku do 31 grudnia 2011 roku. Łączne wydatki budżetowe na jego realizację miały wynieść 3 mld zł. Samorządy otrzymywały środki m.in. na przebudowę i remont dróg (m.in.: przebudowa drogi gruntowej

Wykres 5.12. Kilometraż przebudowanych dróg powiatowych na podstawie ankiet ZPP (82 powiaty)

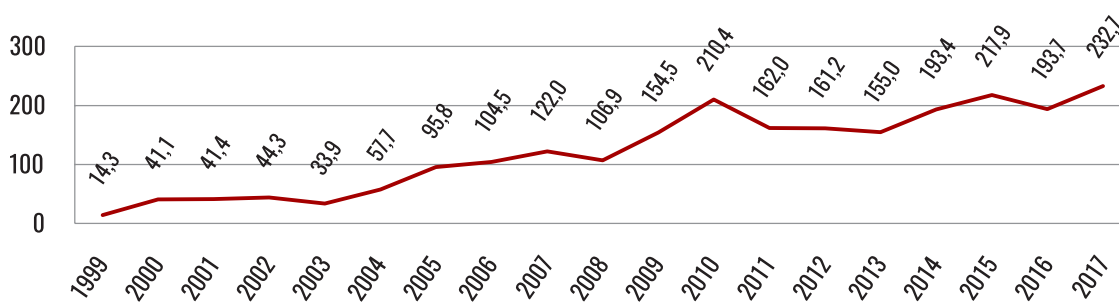


na drogę o nawierzchni twardej, zmiana geometrii drogi, podniesienie nośności konstrukcji, poprawa równości i szorstkości nawierzchni). Projekt zakładał pomoc w realizacji inwestycji corocznie dla ponad 2000 km, należy przy tym zaznaczyć że projekt jako taki dotyczył też dróg gminnych, co oznacza że nie wszystkie środki były przeznaczone dla powiatów. Nie mniej jednak wyraźna tendencja w zakresie danych jest zdecydowanie widoczna, daje to podstawę do stwierdzenia, że programy dotacyjne są jedną ze skutecznych metod realizacji działań infrastrukturalnych dla samorządów powiatowych, nie wyposażonych w odpowiednie środki własne na realizację zadań drogowych.

Nowo wybudowane i przebudowane chodniki i ścieżki rowerowe

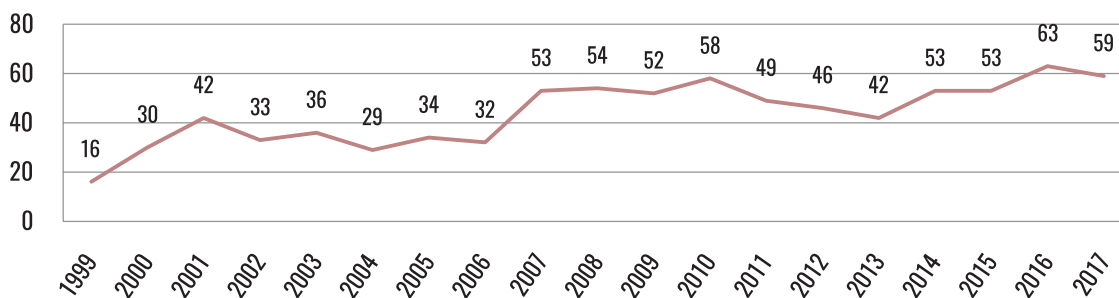
Dzięki danym zebranych z poszczególnych samorządów (wykres 5.13) widać wyraźne zaangażowanie powiatów w budowę i przebudowę chodników i ścieżek rowerowych. Wzrost ten jest powiązany z ogólnym wzrostem nakładów na przebudowę i budowę dróg. Samorzady powiatowe stawiają na zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańców, stąd ich zaangażowanie w realizację tego typu inwestycji. W ciągu minionych lat widać wyraźną tendencję wzrostową w tym zakresie. Obecnie (z poziomu niewielkiego oscylującego wokół 50 w skali roku) dla powiatów

Wykres 5.13. Kilometraż nowo wybudowanych i przebudowanych chodników i ścieżek rowerowych na podstawie ankiet (82 powiaty)



Budowa chodnika przy drodze nr 3209P w m. Wąsosze
Powiat Koniński

Wykres 5.14. Liczba wybudowanych i przebudowanych mostów i innych obiektów inżynierskich na podstawie ankiet (82 powiaty)



uczestniczących w ankiecie realizowanych jest powyżej 200 takich inwestycji w skali roku. Widać tutaj wyraźny 4-krotny wzrost inwestycji w stosunku do początkowej fazy realizacji tego typu obowiązków przez samorządy powiatowe.

Podobnie sytuacja wygląda w przypadku realizacji obiektów inżynierskich. Samorządy powiatowe środki inwestują również w poprawę infrastruktury mostowej i tym podobnych obiektów inżynierskich. Skala problemów w tym zakresie jest niewspółmierna do środków jakimi dysponują samorządowcy,

jednak widać wyraźny wzrost nakładów na tego typu inwestycje. Świadomość potrzeb jest bardzo duża w stosunku do możliwości danego samorządu, jednak powiaty realizują zadania w tym zakresie, co obrazuje wzrost w skali rocznej z poziomu 10 w 1999 roku do 50-60 w ostatnich latach. Liczby te dotyczą tylko wybranych samorządów, które przedstawiły dane w tym zakresie, jednak jest to odzwierciedleniem ogólnej tendencji samorządów powiatowych w tym zakresie.



Most Sosnowo – Inwestycja Powiatu Augustowskiego

Bezpieczeństwo na drogach powiatowych

Wypadki na drogach ogółem

Jak widać z przedstawionych ogólnych danych wypadki drogowe w Polsce od 2000 roku stopniowo malały. Tendencja zniżkowa utrzymywała się na podobnym poziomie w skali rok do roku. Niestety ostatni okres (dane za rok 2016) pokazały, że wypadków drogowych przybywa, nie jest to co prawda zdecydowana zmiana, jednak tendencja może niepokoić. 32967 wypadków wydarzyło się w 2015 roku, natomiast rok później już 33664. Zmiana nie jest jak widać duża, jednak zaburza całą dotychczasową tendencję malejącą. Warto w tym miejscu przytoczyć Raport Stan Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Działania realizowane w tym zakresie w 2016 r. Jak zauważyli autorzy tego dokumentu należy zwrócić uwagę, że na taką sytuację dotyczącą wzrostu wypadków drogowych mogło mieć wpływ kilka dodatkowych czynników, nie występujących w latach poprzednich, takich jak:

- wyłączenie od 1 stycznia 2016 r. z systemu nadzoru nad ruchem drogowym ok. 400 urządzeń wykorzystywanych przez straże miejskie i gminne, rejestrujących jazdę z nadmierną prędkością oraz przejazd na czerwonym świetle (część

kierujących dowiedziało się o tym z kilkumiesięcznym opóźnieniem tj. po opublikowaniu i nagłośnieniu przez media wstępnego raportu z badań przekroczeń prędkości w wybranych miejscach, w których wcześniej ustawione były fotoradary),

- znacznie częstszy niż w latach poprzednich wybór na miejsce wypoczynku wakacyjnego destynacji w kraju (wynikający z rosnącej ilości zagrożeń na świecie, zwłaszcza w krajach dotychczas atrakcyjnych turystycznie),
- stosunkowo korzystne ceny paliw zachęcające do częstszego podróżowania.

Jak można zauważyć raport jako jeden z czynników, wzrostu liczby wypadków podaje konsekwencje wycofania się przez ustawodawcę, z możliwości realizacji uprawnień do kontroli prędkości przez straże miejskie i gminne. Związek Powiatów Polskich krytykował wprowadzane zmiany, głównie z uwagi na możliwość wystąpienia negatywnych konsekwencji właśnie w sferze bezpieczeństwa, gdzie liczby może nie są zatrważające, ale za każdą z tych liczb stoją konkretni ludzie.

Korzystając z dostępnych danych należy przyrzec się wypadkom występującym stricte na drogach powiatowych (tabela 5.3).

Wykres 5.15. Wypadki drogowe ogółem

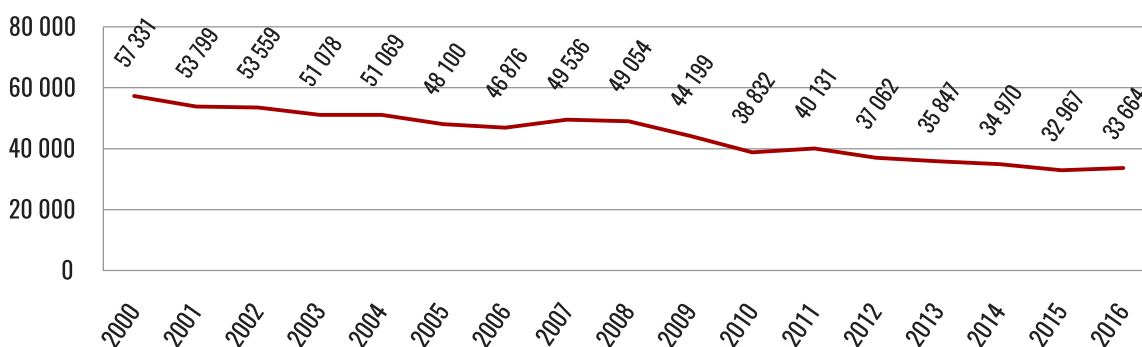
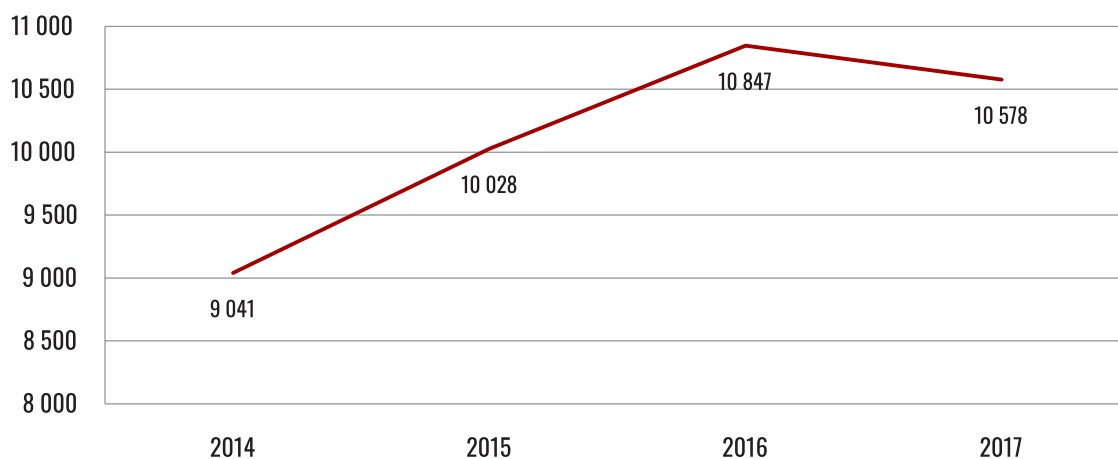


Tabela 5.3. Wypadki drogowe na drogach powiatowych

Drogi powiatowe	2014	2015	2016	2017
Wypadki	9 041	10 028	10 847	10 578
Ofiary śmiertelne	749	781	753	752
Ofiary śmiertelne ogółem wszystkie drogi	3 202	2 938	3 026	2 831

* **ŚMIERTELNA OFIARA WYPADKU** – osoba zmarła na miejscu wypadku drogowego lub w ciągu 30 dni od dnia wypadku drogowego na skutek doznanych w jego wyniku obrażeń ciała.

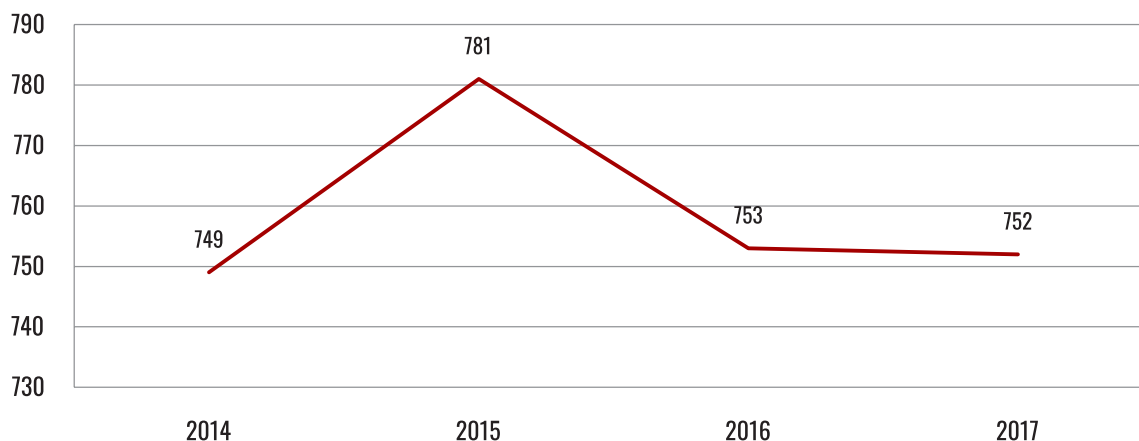
Wykres 5.16. Drogi powiatowe wypadki



Pierwsze dane dotyczące stricte dróg powiatowych dostępne są od 2014 roku, wtedy to na drogach powiatowych wydarzyło się ponad 9041 wypadków drogowych. W stosunku do ogólnej liczby wypadków, do których doszło w 2014 roku (34970), około 25% wydarzyło się na drogach powiatowych. W roku 2015 przy ogólnym poziomie wypadków 32967, na drogach powiatowych wydarzyło się 10028 wypadków, co stanowiło 30% ogólnej liczby. Analizując rok 2016, przy ogólnym poziomie wypadków 33664, na

drogach powiatowych wydarzyło się 10847, co daje poziom 32% w ogólnej liczbie wypadków. Do chwili obecnej GUS nie dysponuje danymi za rok 2017, ale w oparciu o dane Biura Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, ilość wypadków na drogach powiatowych w 2017 r. spadła. Biorąc pod uwagę powyższe dane należy zauważyć, że drogi powiatowe mimo swojego niewątpliwego rozwoju, nie są bezpieczne dla użytkowników.

Wykres 5.17. Ofiary śmiertelne na drogach powiatowych



Podsumowanie

1. W Polsce znacząco zwiększyła się ilość dróg publicznych. Najwięcej takich dróg jest na Mazowszu, najmniej w województwie Opolskim.
2. Zdecydowanie przeważają drogi o nawierzchni twardej, których sukcesywnie przybywa w skali całego kraju.
3. Kilometraż dróg powiatowych utrzymuje się na podobnym poziomie, wahania w tym zakresie są minimalne wynoszące ok 2000 km w stosunku do ok. 114000 km dróg powiatowych o nawierzchni twardej. Stopniowy wzrost ilości dróg powiatowych zanotowany był w okresie po wejściu Polski do Unii Europejskiej oraz w okresie realizacji programów dotacyjnych na drogi lokalne. Można pokusić się o tezę, że samorządy powiatowe przy realizacji inwestycji w tempie zadowalającym muszą poszukiwać się dodatkowymi środkami, które dobrze wykorzystują.
4. Odnotowany jest wyraźny spadek udziału dróg powiatowych o nawierzchni gruntowej. Likwidacja tego typu kategorii dróg powiatowych w takim tempie potrwa jeszcze kilkanaście lat, jednak utrzymująca się tendencja jest optymistyczna.
5. Biorąc pod uwagę próbę 82 powiatów można przyjąć, że samorządy te chętnie realizują inwestycje infrastrukturalne w postaci budowy i przebudowy obiektów mostowych, co średnio daje 0,8 realizowanej inwestycji w skali kraju rocznie.
6. Powiaty dużo bardziej realizują inwestycje w zakresie przebudowy dróg, co wynika z samego założenia dróg powiatowych jako łączących poszczególne siedziby gmin. Z przedstawionych danych, podobnie jak w przypadku budowy nowych dróg, widać wyraźny wzrost w okresie dostępności do dodatkowych zewnętrznych środków.
7. W minionym okresie nastąpił lawinowy wzrost inwestycji w zakresie nowo wybudowanych

i przebudowanych chodników oraz ścieżek rowerowych, oznacza to że samorządy inwestują środki w poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

8. Samorządy powiatowe inwestują również coraz większe środki w obiekty inżynieryjne na drogach.
9. W analizowanym okresie drogi powiatowe stanowią wyróżniającą się kategorię pod względem ilości wypadków, należy zauważyć, że jednak ilość ofiar śmiertelnych w ostatnich latach spadła, jeżeli chodzi o drogi powiatowe. W porównaniu jednak do ogólnej tendencji spadku ofiar śmiertelnych widać, że należy postawić w większym stopniu na poprawę bezpieczeństwa na tych drogach.

Samorząd powiatowy mimo ograniczonych środków realizuje swoje zadania z zakresu inwestycji infrastrukturalnych. Przedstawione dane wyraźnie obrazują, że realizacja skupiona jest przede wszystkim na przebudowie istniejących dróg. Kwestia ta wydaje się być zrozumiała z uwagi na zakres przedmiotowy drogi powiatowej. Samorządy w sposób systematyczny realizowały również zadania z zakresu podniesienia poziomu bezpieczeństwa pieszych, poprzez realizację inwestycji w zakresie chodników. Inwestycje te były w głównej mierze prowadzone przy realizacji inwestycji drogowej, oznacza to, że samorządy powiatowe dużą rolę przywiązują do poprawy bezpieczeństwa pieszych. Niepokojące dane dotyczą poziomu wypadków na drogach powiatowych, w stosunku do ogólnej liczby wypadków (widać wyraźną tendencję wzrostową). Powodów tego stanu rzeczy może być kilka, po pierwsze drogi powiatowe są z natury rzeczy ciągami między poszczególnymi gminami, a zarazem są drogami o znacznej szybkości w stosunku do większości dróg gminnych.



Wprowadzenie

Ostatnie 20 lat to okres postępującego upadku pozamiejskiego transportu zbiorowego, niegdyś zapewnianego przez przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej (PKS). Akcentowana w wielu dokumentach strategicznych na poziomie regionalnym, krajowym i unijnym potrzeba zrównoważonego rozwoju regionalnego oraz wspierania transportu zbiorowego znalazła zastosowanie jedynie w komunikacji miejskiej i transporcie kolejowym, zasilonych w ostatnich latach znacznymi środkami umożliwiającymi podjęcie zauważalnych inwestycji. Tymczasem sprawny transport zbiorowy poza obszarami zurbanizowanymi jest czynnikiem kluczowym dla zrównoważonego rozwoju regionalnego. Umożliwia aktywizację mieszkańców terenów o wysokim bezrobociu, dostęp do różnorodnych placówek edukacyjnych zwiększających szanse na rynku pracy, a także oferuje dostęp do komercyjnych placówek handlowo-usługowych oraz instytucji publicznych (administracja, sądownictwo, opieka zdrowotna). Niewystarczająca sieć połączeń transportu zbiorowego w rejonach peryferyjnych skutkuje wzrostem nieefektywnego wykorzystania transportu indywidualnego, przyczyniając się pośrednio do nasilenia ruchu drogowego w miastach. Jednocześnie regres transportu publicznego skutkuje postępującym wykluczeniem mieszkańców obszarów wiejskich, którzy są pozbawieni możliwości korzystania z samochodów – osób o ograniczonej sprawności, dzieci i młodzieży, a także osób mniej majątnych.

Ramy prawne i organizacyjne

Odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb mieszkańców w zakresie transportu zbiorowego na danym terenie ustawowo spoczywa na jednostkach

samorządu terytorialnego¹. Dominującym modelem funkcjonowania pozamiejskiej komunikacji autobusowej są jednak przewozy komercyjne, realizowane przez prywatnych przewoźników na własne ryzyko. Wpływ samorządów na sieć połączeń ogranicza się w takim modelu do weryfikowania pod kątem formalnym wniosków o zezwolenie na regularne przewozy i pobierania opłat za korzystanie z przystanków, czasem polega także na reagowaniu na wnioski mieszkańców poprzez wywieranie miękkiego nacisku na przewoźników w kwestii zmian w trasach lub rozkładach jazdy.

Z perspektywy przewoźników obsługa linii komunikacyjnych na terenach niezurbanizowanych jest przedsięwzięciem trudnym, ryzykownym i niewystarczająco rentownym. Duże rozproszenie zabudowy skutkuje wydłużeniem przebiegu pojazdów przy niewielkiej liczbie przewożonych pasażerów, przeciwnie do intensywnych przewozów w ramach komunikacji miejskiej charakteryzujących się krótszymi odcinkami w silnie zurbanizowanych rejonach z częstymi wymianami pasażerów. Przekłada się to na ograniczenie rentowności połączeń oraz na trudności w skonstruowaniu oferty przewozowej, która byłaby jednocześnie racjonalna ekonomicznie i atrakcyjna dla pasażerów. W rezultacie przewoźnicy obsługujący linie wyłącznie na zasadach komercyjnych nie mają środków ani koniecznej stabilności finansowej do inwestowania np. w atrakcyjny tabor, przystosowanie do potrzeb osób o ograniczonej sprawności, rozwój siatki połączeń, wprowadzanie promocyjnych cen biletów czy nowoczesnych rozwiązań dotyczących obsługi klientów (np. profesjonalnych stron internetowych, informacji pasażerskiej, biur obsługi klienta). Nie są dla nich dostępne także środki unijne, gdyż osie priorytetowe

¹ Ustawa z dnia 7 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7.1, ust. 4 (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4.1, ust. 6 (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 14, ust. 1, pkt 10 (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576).

programów operacyjnych na ogół nie przewidują wsparcia autobusowej komunikacji pozamiejskiej, a na niestabilnym rynku brak też pewności czy możliwe będzie spełnienie warunku 5-letniego okresu trwałości projektu. Oprócz trudności specyficznych dla tego segmentu pozamiejska komunikacja autobusowa jest obciążona także pozostałymi problemami, z jakimi współcześnie zmagają się szerzej pojęty transport zbiorowy, w tym konkurencją z transportem indywidualnym czy brakami kadrowymi i wzrostem kosztów zatrudnienia kierowców.

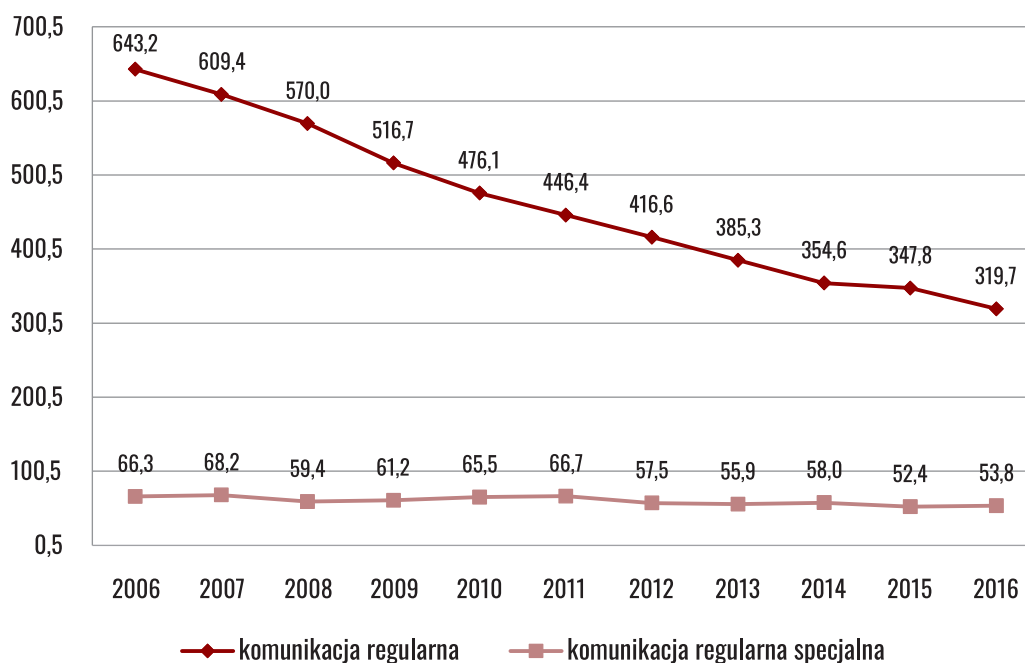
Ujęcie statystyczne

W ostatnich latach liczba użytkowników autobusowej komunikacji pozamiejskiej ulega systematycznemu spadkowi, a w ślad za nim ograniczaniu ulega oferta przewoźników. Według danych GUS w ostatnich 10 latach liczba przewiezionych pasażerów spadła o ponad połowę – z ok. 640 mln pasażerów w 2006 r. do niespełna 320 mln pasażerów w 2016 r. (por. wykres 6.1). Dla porównania w tym samym okresie liczba pasażerów komunikacji regularnej specjalnej (zamkniętych przewozów szkolnych i pracowniczych) również uległa spadkowi, ale nie tak znacznemu – o 20% z 66 do 54 mln pasażerów.

W latach 2006-2016 o ponad połowę spadła również liczba i łączna długość linii regionalnych (por. wykres 6.2).

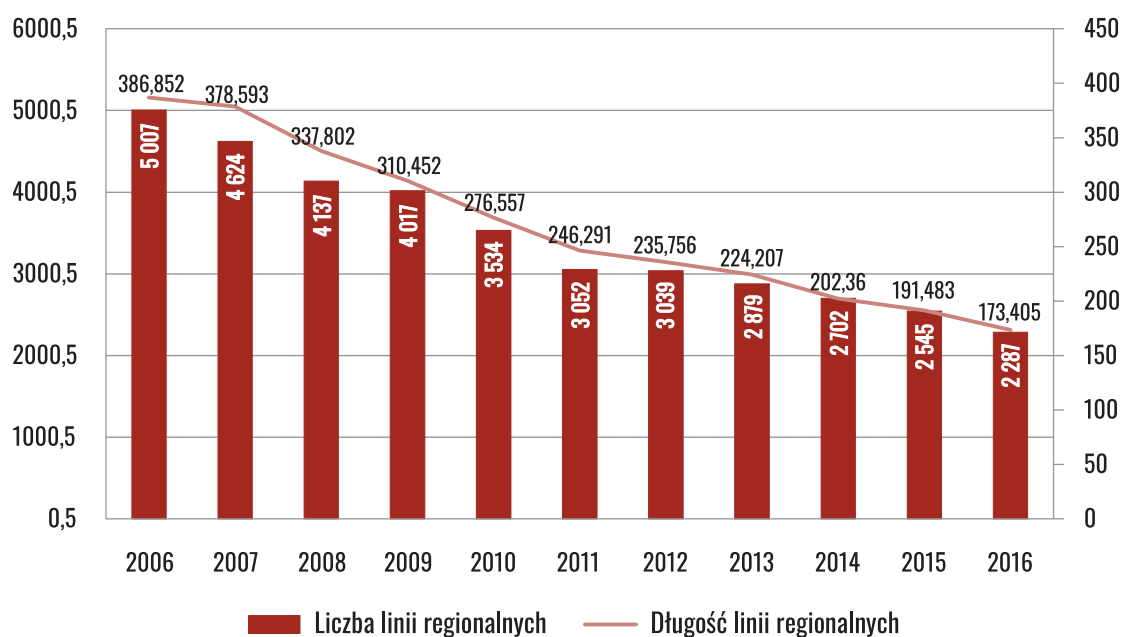
Przytoczone dane statystyczne poza wskazaniem ogólnej tendencji spadkowej nie ilustrują w wystarczający sposób skali zjawiska ograniczenia dostępności przestrzennej obszarów wiejskich, nazywanego „białymi plamami” na mapie Polski. Interesującym uzupełnieniem wiedzy o pozamiejskim transporcie autobusowym są wyniki wieloletniego projektu badawczego „Monitoring rozwoju obszarów wiejskich”, uruchomionego w 2012 r. przez Fundację Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej we współpracy z Instytutem Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk. Celem projektu jest systematyczna obserwacja zmian zachodzących na obszarach wiejskich w Polsce. Wśród badanych wskaźników składających się na konstrukcję skali dostępności przestrzennej przewidziano wskaźnik opisujący odsetek sołectw, na terenie których znajduje się przystanek komunikacji publicznej. Przez komunikację publiczną rozumiano wszelkie ogólnodostępne środki transportu wykonujące regularne kursy przewidziane w rozkładzie jazdy, nie brano zatem pod uwagę komunikacji regularnej specjalnej (zamkniętych przewozów szkolnych i pracowniczych). W przypadku pozamiejskiego transportu

Wykres 6.1. Liczba pasażerów w przewozach pasażerskich transportem samochodowym zarobkowym w komunikacji regularnej i w komunikacji regularnej specjalnej w latach 2006–2016 (w mln)



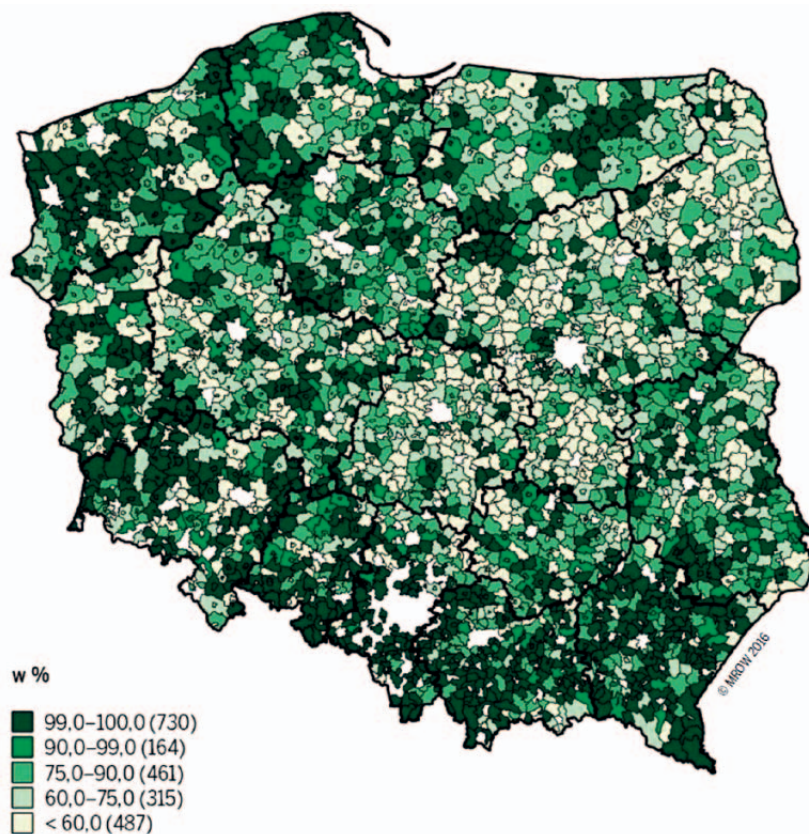
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres 6.2. Liczba i długość regionalnych linii regularnej komunikacji autobusowej w Polsce w latach 2006-2016



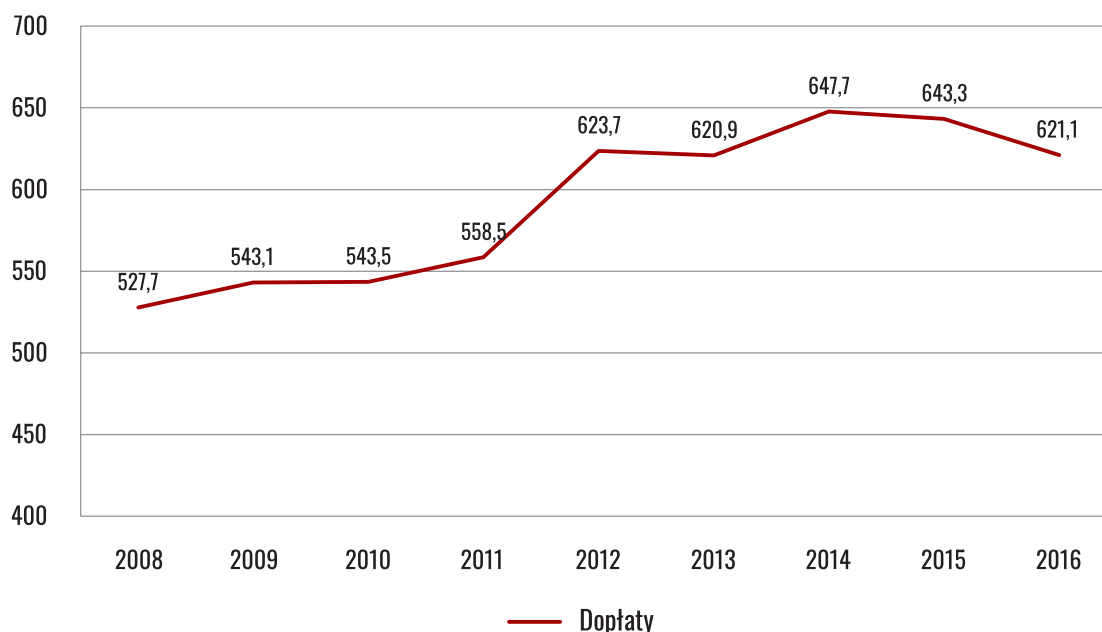
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 6.1. Odsetek sołectw w gminie skomunikowanych ogólnodostępnym i regularnym transportem publicznym



Źródło: A. Rosner, M. Stanny, Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, 2016 r.

Wykres 6.3. Wysokość dopłat z budżetu państwa do ulgowych przejazdów osób w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych w latach 2008–2016 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa 2008-2016.

zbiorowego zwrócono uwagę na dominację kryteriów ekonomicznych nad kryteriami społecznymi, co spowodowało wzrost izolacji przestrzennej obszarów wiejskich położonych poza głównymi ciągami komunikacyjnymi. W rezultacie tych zmian zaledwie 33% badanych jednostek (730 gminy) miało w 2015 r. zapewnioną komunikację publiczną obejmującą wszystkie sołectwa (por. Rysunek 6.1). Trzeba przy tym pamiętać, że z braku dokładniejszych danych nie wzięto pod uwagę dostępnej w sołectwach oferty przewozowej – zatem wśród sołectw mających przystanki komunikacji publicznej są też takie, w których rozkład jazdy przewiduje zaledwie jeden lub dwa kursy na dobę. Aż w 487 gminach (22%) mniej niż 60% sołectw posiadało połączenie komunikacją publiczną. Rozkład przestrzenny opisanego wskaźnika ujawnia, że pod względem komunikacji publicznej nieco korzystniejsza sytuacja istniała na obszarach charakteryzujących się występowaniem większych wsi (a więc na terenie dawnej Galicji) oraz w Polsce zachodniej i północnej. Najwięcej gmin o słabym zagęszczeniu komunikacji publicznej w 2015 r. było w województwach: podlaskim, mazowieckim i łódzkim².

² A. Rosner, M. Stanny, Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, 2016 r.

Największym wsparciem i w wielu przypadkach jedynym, a także niezbędnym do utrzymania regularnych połączeń jest refundacja z tytułu honorowania ulg ustawowych, wypłacana przewoźnikom za pośrednictwem urzędów marszałkowskich z budżetu państwa. Dotyczy to głównie finansowania przejazdów uczniów, które zapewniają aż 50–60% wpływów z biletów (ok. połowa z tego pochodzi z dotacji), a w mniejszym wymiarze także innych uprawnionych do przejazdów ulgowych. Rocznie przewoźnicy autobusowi otrzymują z budżetu państwa ponad 600 mln PLN (por. wykres 6.3), a kwota ta do 2014 r. ulegała systematycznemu wzrostowi (np. w 2008 r. było to niespełna 530 mln zł).

Wydatki ponoszone na refundację honorowania ulgowych przejazdów są znaczne, jednak nie towarzyszy im poprawa kondycji pozamiejskiego transportu autobusowego. Wypłacone kwoty nie zawsze wiążą się też z rzeczywistymi potrzebami pasażerów.

Zmiany ustawowe

Nadzieję na poprawę sytuacji wniosła Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. W założeniach miała ona skłonić samorządy do aktywniejszego niż dotychczas oddziaływania na siatkę połączeń, integrację systemów transportowych oraz na jakość usług przewozowych.

W kontekście pozamiejskiej komunikacji autobusowej najważniejsze były zapowiadane zmiany w refundowaniu ulg. W założeniach rekompensowane z budżetu państwa ulgi miały obowiązywać wyłącznie w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, czyli (w uproszczeniu) w przewozach zorganizowanych przez samorządy, przy zachowaniu przewidzianych przez ustawę procedur. Refundacja honorowanych ulg ustawowych miała następować według nowych zasad³ różniących się od dotychczasowych tym, że w przypadku przewozów innych niż wojewódzkie o refundację ulg ustawowych operator miał występować do organizatora (np. gminy, powiatu) na podstawie zawartej umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, dopiero zaś ten – do urzędu marszałkowskiego⁴. Z mechanizmu refundacji ulg ustawowych wyłączone zostały przewozy komercyjne wykonywane przez przewoźników, którzy nie zawarli umowy z organizatorem transportu zbiorowego, a także – podobnie jak dotychczas – komunikacja miejska finansowana w całości przez samorządy. Problematyczna stała się przewidziana przez ustawę szeroka definicja komunikacji miejskiej jako gminnych przewozów pasażerskich w granicach administracyjnych miasta, miasta i gminy, miast lub miast i gmin sąsiadujących – jeśli zostało zawarte porozumienie lub powstał związek międzygminny⁵. Oznacza to, że z całości przewozów gminnych jedynie przewozy realizowane w obrębie gmin wiejskich mogłyby być objęte dopłatami do ulg ustawowych, co jest sprzeczne z dotychczasową praktyką. Ustawa nakładała na jednostki samorządu terytorialnego także inne obowiązki. Przyjmując rolę organizatora, w celu zawarcia umowy z operatorem samorząd musi spełnić dwa warunki: zaplanowanie sieci linii użyteczności publicznej (poprzez opisanie jej w planie transportowym lub wyznaczenie w formie uchwały) oraz ogłoszenie zamiaru zawarcia umowy zgodnie z przewidzianymi przez odpowiednie przepisy terminami⁶.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym weszła w życie 1 marca 2011 r. z wyjątkiem zapisów regulujących refundację ulg ustawowych z budżetu państwa⁷, które zostały odroczone do 1 stycznia 2017 r. Pomimo sześcioletniego *vacatio legis* wskazanych przepisów ustawy zarówno organizatorzy publicznego transportu zbiorowego (jednostki

samorządu terytorialnego), jak i operatorzy świadczący przewozy pasażerskie zgłaszali wątpliwości co do możliwości wywiązania się z zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego. W obliczu zagrożenia brakiem ciągłości przewozów środowiska związane z samorządami oraz przewoźnikami autobusowymi podjęły działania lobbingsowe, których efektem było faktyczne przedłużenie okresu przejściowego⁸.

Wraz z odroczeniem wejścia w życie przepisów wznowiono prace nad zmianami w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, mające służyć stworzeniu przepisów wychodzących naprzeciw potrzebom wszystkich uczestników rynku przewozów. Powołano zespół do spraw opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym⁹, w którego skład weszli m.in. podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, a także przedstawiciele organizacji zrzeszających przewoźników drogowych (Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przewoźników Osobowych, Stowarzyszenie Prywatnego Transportu Samochodowego BUS, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji) oraz stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego (Związek Województw RP, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP). W trakcie prac zespołu Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa zaprezentowało szereg projektów zmian w ustawie, wszystkie jednak napotykały na krytykę przynajmniej jednego ze środowisk reprezentowanych w składzie zespołu. Nadal nie jest jasne w jakim kierunku będą podążały zmiany w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

Działania samorządów

Pomimo niekorzystnych uwarunkowań prawnych i braku pewności co do kierunków dalszych reform, niektóre z jednostek samorządu terytorialnego, w tym także powiaty, podejmują skuteczne działania mające na celu zapewnienie efektywnego transportu zbiorowego poza obszarami zurbanizowanymi. Aby osiągnąć cele związane ze zrównoważonym rozwojem regionalnym zmiany prawne powinny

³ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, art. 51-53 (Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13).

⁴ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, art. 54, ust. 2, pkt 1 (Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13).

⁵ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, art. 4, ust. 1, pkt 4 (Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13).

⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, art. 23 (Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13).

⁷ art. 46, ust. 1, pkt 1; art. 68, pkt 2 i 3; oraz art. 73, pkt 1, lit. a, pkt 2-8, pkt 10, lit. a, i pkt 11, lit. a

⁸ Ustawa z dnia 21 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2016, poz. 1342), Art. 34 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. 2017, poz. 2371)

⁹ Zarządzenie nr 51 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 3 listopada 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

prowadzić do upowszechnienia skutecznych modeli organizowania transportu zbiorowego wypracowanych w dotychczasowej praktyce przez samorządy. Wśród wzorcowych rozwiązań można wymienić doświadczenia powiatu kluczborskiego i bielskiego (komunalizacja PKS i pozyskanie dofinansowania z Unii Europejskiej) oraz lipskiego (uruchomienie własnego transportu).

PKS Kluczbork Sp. z o. o. został przejęty w 2010 r. nieodpłatnie przez starostwo kluczborskie na podstawie porozumienia zawartego przez ministra skarbu państwa oraz starostę kluczborskiego. Mienie będące w trwałym użytkowaniu firmy skomunalizowano. Następnym krokiem było utworzenie nowej siatki połączeń lokalnych w oparciu o dowóz dzieci do szkół przy użyciu lokalnego transportu zbiorowego. Prekursorem współpracy była gmina Byczyna.

Należy przy tym wspomnieć, że na gminach oprócz obowiązku zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie transportu zbiorowego na danym terenie spoczywa także obowiązek zapewnienia bezpłatnego dowozu do szkół, jeśli odległość przekracza określony próg. Gminy realizują obowiązki wynikające z ustawy za pomocą przewozów zamkniętych (wykonywanych we własnym zakresie lub przez przewoźnika wyłonionego w trybie zamówienia publicznego) albo w oparciu o ogólnodostępny publiczny transport zbiorowy (wykupując hurtowo bilety dla dzieci w trybie zamówienia publicznego lub bezpośrednio refundując nakłady rodzicom). Gminy mogą wypełniać obowiązek dowozu dzieci do szkół przy współpracy z powiatami.

Po miesiącach negocjacji do porozumień z powiatem kluczborskim przystąpiły pozostałe gminy z powiatu, wcześniej prowadzące przewozy szkolne w formie zamkniętej własnymi autobusami lub korzystające z usług przewoźników wyłonionych w przetargach. Dzięki temu do autobusów przewożących do tej pory dzieci do szkół mogą się dosiadać zwykli pasażerowie, którzy mają możliwość korzystać z połączeń, których wcześniej nie było, bądź jako nierentowne zniknęły. Rozwiązanie sprawdza się w gminach korzystających z tej współpracy – i to na tyle, że pojawia się coraz więcej postulatów uruchomienia dodatkowych kursów w okresie wakacyjnym. Po skonsolidowaniu siatki połączeń gminnych i powiatowych PKS Kluczbork przystąpiło do ekspansji na sąsiednie gminy, dzięki czemu możliwe byłoby stworzenie rozbudowanej sieci połączeń publicznego transportu zbiorowego. Aktualnie oprócz wszystkich gmin powiatu kluczborskiego (Byczyna, Wołczyn, Lasowice Wielkie i Kluczbork) są to także trzy gminy z powiatu oleskiego (Gorzów Śląski, Radłów i Zębówice) oraz dwie gminy z województwa

wielkopolskiego (Łęka Opatowska, Trzcinica). Umowy są zawierane bezpośrednio, z wolnej ręki bądź w drodze przetargu nieograniczonego na wykup biletów miesięcznych. Starosta powiatu kluczborskiego zadbał też o uczniów szkół ponadgimnazjalnych. W ramach promocji wprowadzono specjalną ofertę – uczniowie tych szkół zameldowani w powiecie i uczący się w szkołach na terenie powiatu do zakupionego biletu miesięcznego zakodowanego na EM-Karcie Powiatu Kluczborskiego (elektronicznym bilecie) mogą nabyć bilet jednorazowy z ulgą handlową 100% na inną trasę w granicach powiatu. To znacznie zwiększa mobilność uczniów. Ponadto kodowane na EM-Karcie bilety umożliwiają precyzyjne analizowanie przejazdów w obrębie siatki połączeń. Promocją objętych jest ok. 1000 uczniów, koszty promocji pokrywa starostwo¹⁰. Starostwo powiatu kluczborskiego zaangażowało się także w wymianę taboru – w tym także w oparciu o środki zewnętrzne. Dzięki projektowi partnerskiemu pn. „Realizacja strategii niskoemisyjnych na obszarze subregionu Północnego Województwa Opolskiego” zakładającego realizację inwestycji, które wpłyną na ograniczenie zanieczyszczenia powietrza możliwy będzie zakup 13 nowych autobusów, w tym 8 autobusów międzymiastowych 5 autobusów niskowejściowych przeznaczonych do ruchu lokalnego. Z doświadczeń powiatu kluczborskiego skorzystał także powiat nyski, który przejął PKS Nysa i przystąpił do działań naprawczych, mających na celu w pierwszym rzędzie utrzymanie działalności przewozowej i odciążenie, a docelowo także inwestycje w rozwój oferty i podniesienie jakości usług.

Wzorcowym przykładem jest także komunikacja organizowana przez powiat bielski w oparciu o przejęte przez samorząd PKS Bielsko-Biała. Przyjęto model, w którym wójtowie współpracują ze starostą współfinansując komunikację PKS, w tym również wykupując bilety szkolne dla dzieci dojeżdżających do gimnazjów. Ponadto powiat bielski we współpracy z PKS przygotował w 2010 r. projekt unijny pod nazwą „Zaspokojenie potrzeb z zakresu transportu publicznego mieszkańców Powiatu Bielskiego”, polegający na zakupie 35 autobusów. Całkowita wartość projektu wyniosła 18,3 mln zł, z czego 14,9 mln zł pochodziło z dofinansowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego. Realizację projektu zakończono w 2011 r. Zakupiono różnorodny tabor (autobusy o długości od 7 do 12 m) dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych (por. Rysunek 6.2), przy okazji

¹⁰ M. Wolański, M. Gromadzki, P. Mikiel, M. Pieróg, Jak zorganizować komunikację pozamiejską po 1 stycznia 2017 roku? Praktyczny przewodnik dla samorządów, Związek Powiatów Polskich, Warszawa, 2016 r.



Rysunek 6.2. Niskowejściowy autobus Autosan M12LE wykorzystywany do obsługi linii na terenie powiatu bielskiego



Fot. Mateusz Pieróg

reorganizując siatkę połączeń i zmieniając ofertę biletową, co miało na celu wyjątkowe w skali całej Polski „usieciowienie” oferty przewozowej. Wprowadzono m. in. bilet okresowy o charakterze sieciowym. Z racji specyfiki komunikacji (np. duża liczba połączeń o okrężnej trasie) trudno byłoby wyodrębnić strefy w oparciu o granice administracyjne, stąd zdecydowano się na wprowadzenie tzw. biletów koncentrycznych, których obowiązywanie ograniczone jest odległością od Bielska-Białej w kolejnych szczeblach taryfy. Wzorem powiatu kluczborskiego wprowadzono także dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych i studentów możliwość przejazdów z ulgą 100% na trasach w całym powiecie za okazaniem biletu miesięcznego na dowolny odcinek zakodowanego na powiatowej karcie pasażera. Niewątpliwie pozytywnym zjawiskiem w wykonywanej obsłudze transportowej powiatu bielskiego jest duża liczba kursów, w tym także poza godzinami ścisłego szczytu. W ten sposób zaspokajane są też fakultatywne potrzeby przewozowe, choć rosnący udział usług w gospodarce sprawia, że coraz więcej osób rozpoczyna i kończy pracę w niestandardowych godzinach, np. 10:00 – 18:00. Dzięki większej liczbie kursów pozaszczytowych także osoby pracujące w tak

określonych porach mogą korzystać z transportu publicznego w swoich codziennych dojazdach¹¹.

Na inne rozwiązanie zdecydowało się starostwo powiatu lipnowskiego, które powołało własnego przewoźnika. Pracownicy starostwa lipnowskiego już podczas badania nad stanem transportu zbiorowego poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi w 2014 r.¹² wykazali się dużą wiedzą na temat obowiązujących uwarunkowań prawnych oraz planowanych zmian w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Starostwo powiatu lipnowskiego jako jedno z nielicznych było w pełni przygotowane do wejścia w życie wszystkich przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w pierwotnie zapowiadany terminie 1 stycznia 2017 r. Do końca 2016 r. zakupiono łącznie 16 fabrycznie nowych autobusów, zaplanowano trasy, przygotowano rozkłady jazdy i powołano Powiatowy Zakład Transportu Publicznego. Pasażerowie mogą korzystać z 15 tras w dni robocze i 5 w dni wolne od pracy.

¹¹ M. Wolański, W. Mrozowski, B. Jakubowski, M. Pieróg, Raport końcowy. Ewaluacja ex-ante zmian w systemie refundacji ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym na obszarach pozamiejskich, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa, 2015 r.

¹² M. Wolański i in., Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015

W niektórych relacjach są wykonywane kursy wczesnoporanne (ok. godz. 5) i późnowieczorne (po godz. 22). Atrakcyjna jest także oferta biletowa – najtańsze bilety normalne kosztują 2 zł. Starostwo powiatowe angażuje się także w działania promujące korzystanie z transportu publicznego – w 2017 r. przyłączyło się do obchodów Dnia Bez Samochodu, przez cały dzień oferując wszystkim pasażerom darmowe przejazdy. W planach są dalsze zakupy taboru, w tym także niskopodłogowego, oraz zwiększenie zasięgu połączeń na podstawie porozumień z wójtami gmin leżących w granicach powiatu lipnowskiego.

Podsumowanie

Regres publicznego transportu zbiorowego, to przede wszystkim wyzwania na przyszłość – zarówno dla rządu, jak i władz samorządowych. Przytoczone

przykłady dowodzą, że umiejętne przejście odpowiedzialności za przewozy przez samorządy daje możliwości usprawnienia zaniedbanej przez lata autobusowej komunikacji pozamiejskiej. Paradoksalnie budzące niepokój zmiany w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym mogą być postrzegane nie tylko jako zagrożenie, ale także jako szansa na zreformowanie niewydolnego systemu finansowania publicznego transportu zbiorowego. Szczególną rolę w reformie transportu zbiorowego mogą odegrać powiaty i ich związki, które z uwagi na rzeczywisty zasięg połączeń komunikacyjnych wydają się być najbardziej właściwym szczeblem administracji samorządowej do pełnienia roli organizatora pozamiejskiego transportu zbiorowego integrującego także połączenia o charakterze gminnym i związane z dowozem dzieci do szkół. Do osiągnięcia tego celu potrzebne są jednak zmiany prawne zapewniające dostęp samorządów powiatowych do finansowania i usprawniające współpracę między samorządami różnych szczebli.

Wprowadzenie

Proces decentralizacji systemu polskiej edukacji rozpoczął się od przekazania gminom prowadzenia przedszkoli w roku 1990. Następnie przekazywano gminom prowadzenie szkół podstawowych w roku 1993 na zasadzie dobrowolności, a obowiązkowo trzy lata później. Proces ten zakończył się w 1999 r. przekazaniem nowo utworzonym powiatom szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych. Z dniem 1 stycznia 1999 r. praktycznie wszystkie instytucje oświatowe, które zostały objęte tym etapem reformy zostały przekazane nowo utworzonym powiatom i województwom. Następnie w roku 2000 przyjęto obecny algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

Powiaty przejęły znakomitą większość szkół ponadpodstawowych i niemal wszystkie specjalne szkoły podstawowe. Przejęły także odpowiedzialność za większość pozaszkolnych zadań oświatowych (uprzednio pozostających w gestii kuratoriów oświaty): internaty i bursy, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, oświatowe instytucje kultury, ośrodki sportowe, schroniska młodzieżowe oraz poradnie psychologiczno-pedagogiczne.

Całkowite przekazanie samorządom odpowiedzialności za oświatę zbiegło się w czasie z reformą organizacji procesu nauczania, która zakładała skrócenie szkoły podstawowej do sześciu lat i utworzenie trzyletniej niższej szkoły średniej (gimnazjum), skrócenie o rok nauki prawie we wszystkich szkołach ponadpodstawowych (licea ogólnokształcące i technika) oraz utworzenie liceów profilowanych.

Artykuł 166 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* wskazuje, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Zgodnie z art. 4 pkt 1 *ustawy o samorządzie powiatowym* zadaniami własnymi

wykonywanymi przez powiat, jako zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, są m.in. zadania w zakresie edukacji publicznej.

Ustawą szczegółową w tym zakresie, regulującą obszar kompetencji powiatu w dziedzinie edukacji jest uchwalona pod koniec roku 2016 ustawa **Prawo oświatowe**, która wraz z ustawą – *Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe* stanowiła kolejną dużą reformę w organizacji procesu nauczania, polegającą na wygaszeniu gimnazjów, wydłużeniu o rok nauki w szkołach ponadpodstawowych (liceach ogólnokształcących i technikach) oraz zmianie zasadniczej szkoły zawodowej w branżową szkołę I stopnia i utworzeniu branżowej szkoły II stopnia.

Prawo oświatowe zakłada, że jednostki samorządu terytorialnego są jedną z trzech kategorii podmiotów (obok innych osób prawnych i osób fizycznych), które mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, z wyjątkiem szkół ministerialnych.

Do **zadań własnych powiatu** (art. 8 ust. 16 *Prawo oświatowego*) należy zakładanie i prowadzenie:

- 1) publicznych szkół podstawowych specjalnych,
- 2) szkół ponadpodstawowych, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi,
- 3) szkół sportowych i mistrzostwa sportowego
- 4) placówek wymienionych w art. 2 pkt 3-8 ustawy:
 - a) placówek oświatowo-wychowawczych, w tym szkolnych schronisk młodzieżowych, umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego;
 - b) placówek kształcenia ustawicznego, placówek kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych;

- c) placówek artystycznych – ognisk artystycznych umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych;
 - d) poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym specjalistycznych udzielających dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu;
 - e) młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych umożliwiających dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki;
 - f) placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;
- z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, z zastrzeżeniem, że publiczne szkoły artystyczne oraz placówki, zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania dla uczniów szkół artystycznych zakłada i prowadzi minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Ponadto powiaty mogą także zakładać i prowadzić w ramach zadań własnych publiczne placówki doskonalenia nauczycieli i biblioteki pedagogiczne, z zastrzeżeniem, że placówki doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych może zakładać i prowadzić minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 8 ust. 23 *Prawo oświatowe*).

Pieniądze na finansowanie funkcjonowania edukacji pochodzą głównie z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. *Konstytucja RP* w art. 167 ust. 1 wskazuje, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się **udział w dochodach publicznych** odpowiednio do

przypadających im zadań. Natomiast w ust. 2 wymienia rodzaje dochodów samorządów: dochody własne i **subwencja ogólna** z budżetu państwa (na którą składają się części: oświatowa oraz wyrównawcza i regionalna) oraz **dotacje celowe** z budżetu państwa. Źródła dochodów samorządu powiatowego zostały szczegółowo opisane w *ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Większość nakładów ponoszonych przez państwo jest transferowana do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w postaci **części oświatowej subwencji ogólnej** oraz **dotacji celowych** na zadania bieżące lub majątkowe

Dane statystyczne

Ze względu na dostępność danych z Systemu Informacji Oświatowej od roku 2006, uzupełniamy je informacjami za okres wcześniejszy (1999-2005), uzyskanymi na podstawie ankiety przeprowadzonej przez biuro ZPP wśród powiatów.

Uczniowie

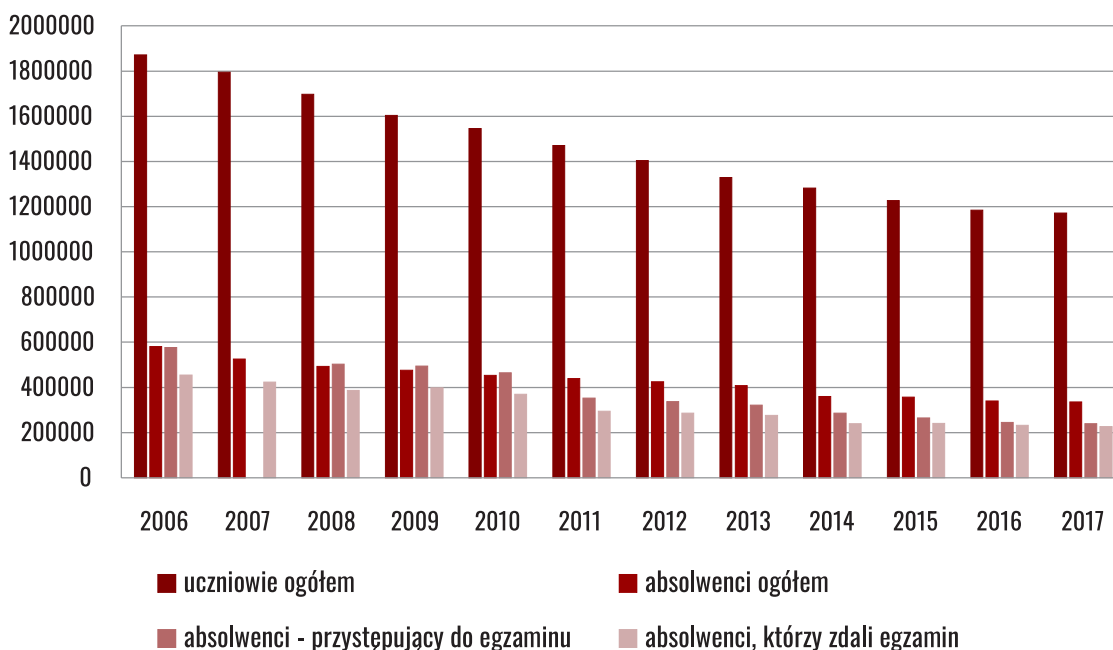
Z zestawienia przygotowanego przez resort edukacji wynika, że w okresie 2006-2017 w szkołach, dla których organem prowadzącym były powiaty i miasta na prawach powiatu, **liczba uczniów** stanowiła **ok. 25 proc** wszystkich uczniów w kraju – wynosiła od 1,8 mln w roku 2006 do niecałych 1,2 mln w roku 2017.

Grupa absolwentów stanowiła w stosunku do ogólnej liczby uczniów szkół powiatowych odpowiednio 31 proc. w roku 2006 i 28,7 proc. w roku 2017. Z grupy absolwentów w okresie 2006-2017 do egzaminu kończącego rok nauki (w zależności od rodzaju szkoły) przystępowało od 99 proc. w roku 2006 do 71 proc. w roku 2017. Zdawalność egzaminu kształtowała się na poziomie od 79 proc. w roku 2006, przez 79,4 proc. w roku 2010 i 83,5 proc. w roku 2011, do 95 proc. w roku 2017.

Z danych dotyczących okresu wcześniejszego (1999-2005), pochodzących z ankiety przeprowadzonej przez biuro ZPP, wynika, że w przypadku przeprowadzonych egzaminów zawodowych potwierdzających kwalifikacje zawodowe, ich roczna liczba w poszczególnych powiatach jest zróżnicowana. Od kilkudziesięciu do 300-400 rocznie, ta wielkość powtarzała się najczęściej, do nawet 1,5 tys. rocznie w kilku powiatach. Odpowiadały im na zbliżonym poziomie liczby osób, które zdały egzamin.



Wykres 7.1. Liczba uczniów w okresie 2006-2017 oraz odpowiadająca im liczba absolwentów ogółem oraz tych, którzy przystąpili do egzaminu i go zdali



Źródło: na podstawie danych MEN

Istotną rolę w całym systemie edukacji, polegającą na wspieraniu zarówno uczniów, jak i nauczycieli odgrywa szeroka działalność placówek prowadzonych przez powiaty, a mianowicie **poradni psychologiczno-pedagogicznych**. Zajmują się one wieloma aspektami rozpoznawczymi i wspomagającymi proces edukacyjny, w tym tzw. m.in. wczesnym wspomaganie rozwoju dziecka.

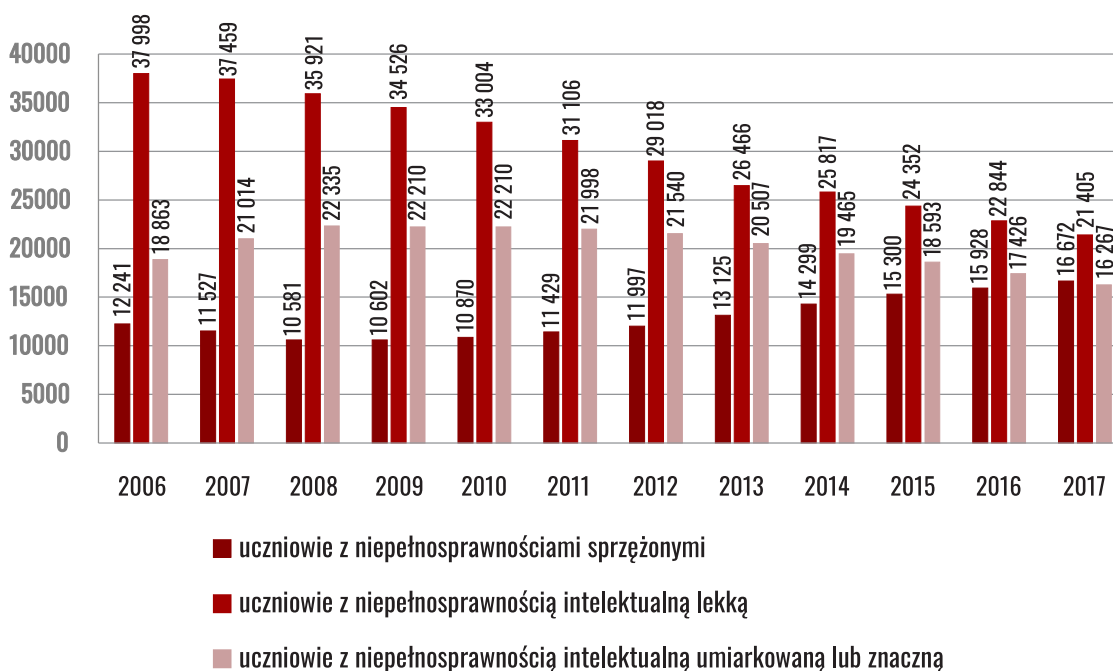
Z danych zebranych poprzez ankietę biura ZPP wynika, że w okresie 1999-2005 liczba **diagnoz** sporządzanych przez powiatowe poradnie psychologiczno-pedagogiczne kształtowała się na zróżnicowanym poziomie: od 400-500 (choć były przypadki znacznie mniejszych wartości, nawet kilkudziesięciu rocznie) do 1500 – 1600 rocznie na jeden powiat. Podobnie kształtowały się w powiatach liczby uczniów objętych pomocą poradni w tym okresie: od 300-400 do 1000-1600, które to wartości występowały najczęściej, do nawet 10000 rocznie.

Dopełnieniem powyższych danych jest informacja dotycząca **liczby uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych** w szkołach prowadzonych przez powiaty. Z danych udostępnionych przez MEN wynika, że o ile liczby bezwzględne mogą się różnić w poszczególnych latach okresu, to proporcje udziału

poszczególnych kategorii specjalnych potrzeb edukacyjnych są podobne. Każdego roku zdecydowanie największą grupę, rzędu kilkudziesięciu tysięcy uczniów, stanowią uczniowie z lekkim stopniem niepełnosprawności intelektualnej. Co istotne ich liczba bezwzględna w minionym okresie 10 lat malała, od niemal 38 tys. w roku 2006 do 21,4 tys. uczniów w roku 2017. Drugą, choć widocznie mniejszą, grupę stanowią uczniowie z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym. Ta grupa stanowiła w kolejnych latach od 19 proc. na początku do 16 proc. na koniec okresu. Trzecią co do liczebności stanowi grupa uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi. Jej wielkość kształtowała się w minionym dziesięcioleciu na podobnym, nieco mniejszym poziomie jak druga co do wielkości. Pozostałe grupy potrzeb specjalnych, znacznie mniej liczebne od trzech pierwszych, to w kolejności liczebności: głęboko intelektualnie niepełnosprawni, zagrożeni niedostosowaniem społecznym i niedostosowani społecznie, uczniowie z niepełnosprawnością ruchową, słabostyszacy, niedostyszacy, słabowidzący, niewidomi.

Z danych udostępnionych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej wynika, że liczba **dzieci objętych**

Wykres 7.2. Liczba uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych



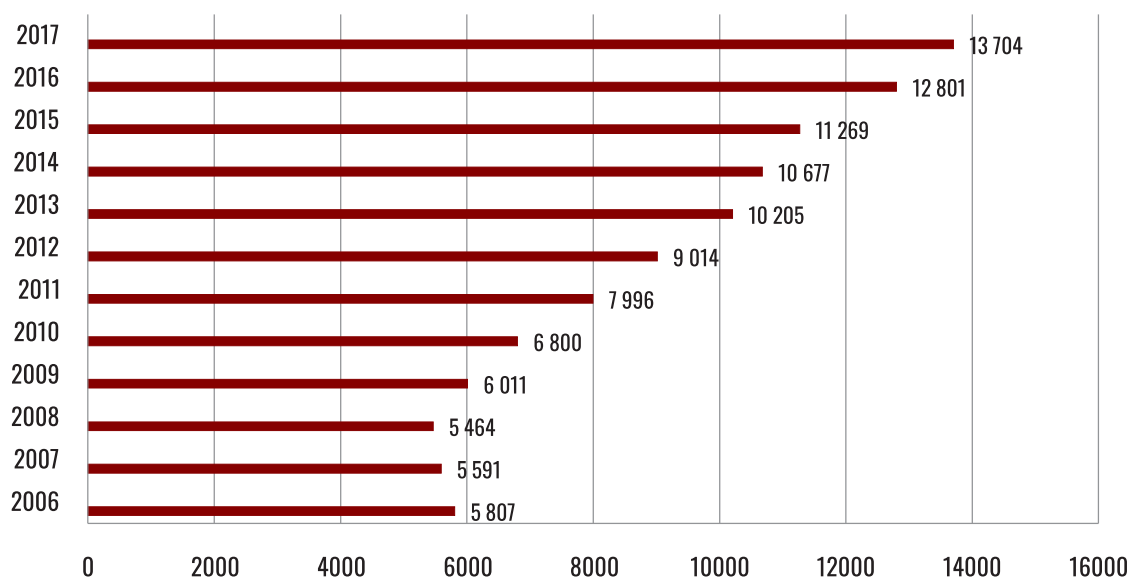
Źródło: na podstawie danych MEN

wczesnym wspomaganem rozwoju w latach 2006-2008 malała nieznacznie (z 5807 do 5464), jednak od roku 2009 do 2017 już tylko rosła o różne wielkości. Na początku o ok. od 547 do 800 dzieci rocznie. Ale w roku 2012 skoczyła już o 1,2 tys. dzieci, i tyleż w kolejnym roku 2013, a potem w kolejnych dwóch latach 2014 i 2015 znów zwyżka podopiecznych poradni

w tym zakresie była mniejsza (tj. rosła z roku na rok o ok. 500 – 600 dzieci. Następnie w roku 2016 znowu przyszła fala wzrostu o 1,5 tys. dzieci w stosunku do roku poprzedniego i o 900 dzieci w roku 2017 w porównaniu do 2016.

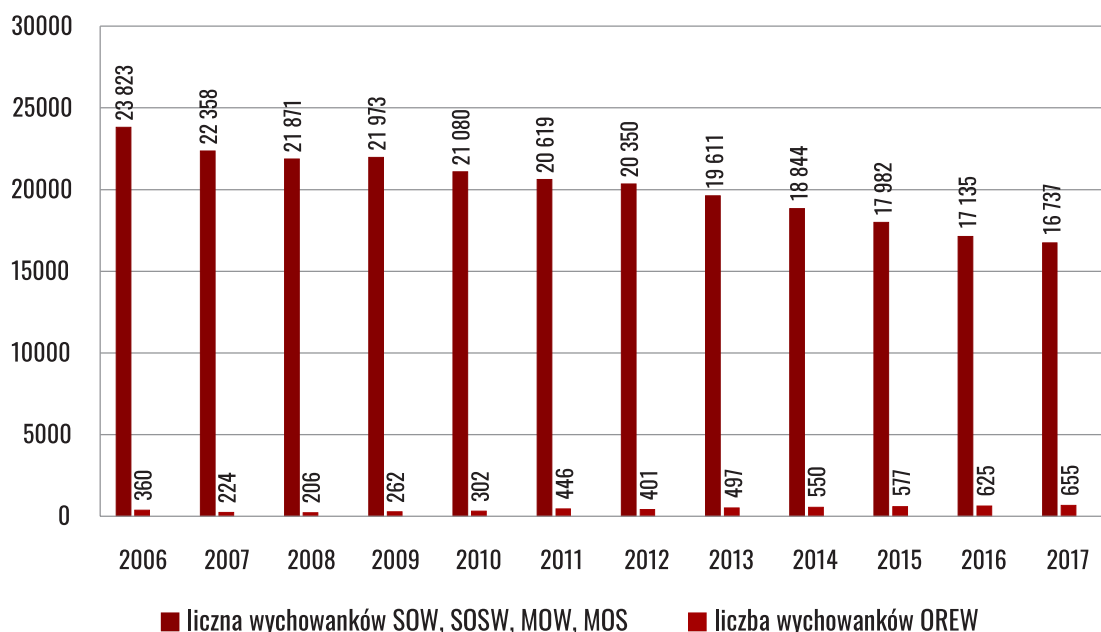
Istotną częścią powiatowego systemu edukacji jest prowadzenie różnego rodzaju **placówek**:

Wykres 7.3. Liczba dzieci objętych wczesnym wspomaganem rozwoju



Źródło: na podstawie danych MEN

Wykres 7.4. Liczba wychowanków prowadzonych przez powiaty: specjalnych ośrodków wychowawczych (SOW), specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych (SOSW), młodzieżowych ośrodków wychowawczych (MOW), młodzieżowych ośrodków socjoterapii (MOS), ośrodków rehabilitacyjno-edukacyjno-wychowawczych (OREW)



Źródło: na podstawie danych MEN

specjalnych ośrodków wychowawczych (SOW), specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych (SOSW), młodzieżowych ośrodków wychowawczych (MOW), młodzieżowych ośrodków socjoterapii (MOS), a także ośrodków rehabilitacyjno-edukacyjno-wychowawczych (OREW). Z danych udostępnionych przez resort edukacji wynika, że w okresie 2006-2017 liczba wychowanków tych ośrodków malała. W roku 2006 wyniosła niecałe 24 tys., w kolejnym roku nieco ponad 22 tys., w roku 2009 liczba ta wzrosła o 100 wychowanków, ale od kolejnego roku do końca okresu ulegała zmniejszeniu o wartość od 1000 do 200 osób w poszczególnych latach. Jeśli chodzi natomiast o ośrodki rehabilitacyjno-edukacyjno-wychowawcze, to liczba ich wychowanków do roku 2008 nieznacznie, o ok. 20 osób, spadała, a następnie rosła rocznie o kilkadziesiąt osób.

Nauczyciele

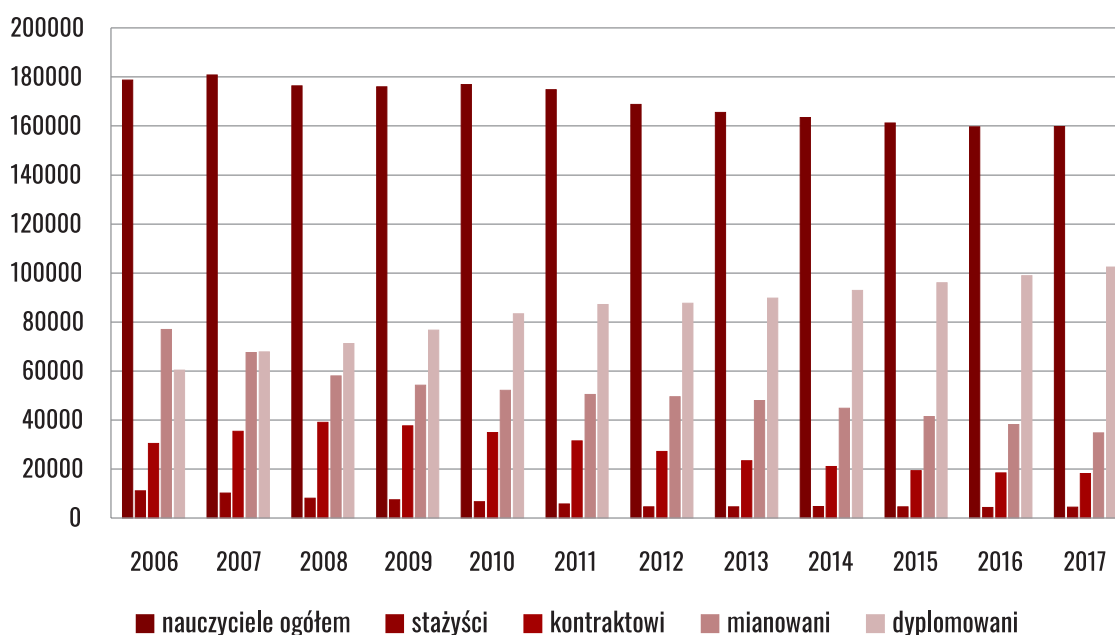
Skalę zarządzania systemem oświaty na poziomie powiatu obrazują również wielkości dotyczące **środowiska nauczycielskiego** pracującego w szkołach prowadzonych przez samorządy powiatowe.

Z danych udostępnionych przez MEN za okres 2006-2017 wynika, że liczba etatów nauczycielskich w szkołach prowadzonych przez powiaty wahała się w granicach od 180 tys. w roku 2007 (na 644 tys. wszystkich etatów nauczycielskich¹) regularnie spadając do wartości 159,7 tys. w roku 2017 (na 673,2 tys. wszystkich nauczycieli w roku 2016). Co oznacza, że liczba etatów nauczycielskich w szkołach prowadzonych przez powiaty stanowiła w badanym okresie **od 23 do 27 proc.** wszystkich etatów nauczycielskich w kraju.

Najliczniejszą grupę w tym gronie stanowią nauczyciele dyplomowani, stanowiąc corocznie od 37 do 65 proc. ogółu etatów. Corocznie udział liczby tych nauczycieli w ogólnej liczbie etatów zwiększał się. Drugą co do liczebności grupą byli w okresie ostatnich dziesięciu lat nauczyciele mianowani, przy czym ich liczba zmniejszała się z roku na rok, wynosząc 37 proc. na początku okresu, przez 28 proc. w roku 2011, po 21 proc. na koniec dziesięciolecia.

¹ Za danepubliczne.gov.pl

Wykres 7.5. Liczba etatów nauczycielskich – ogółem i na poszczególnych stopniach awansu zawodowego



Źródło: na podstawie danych MEN

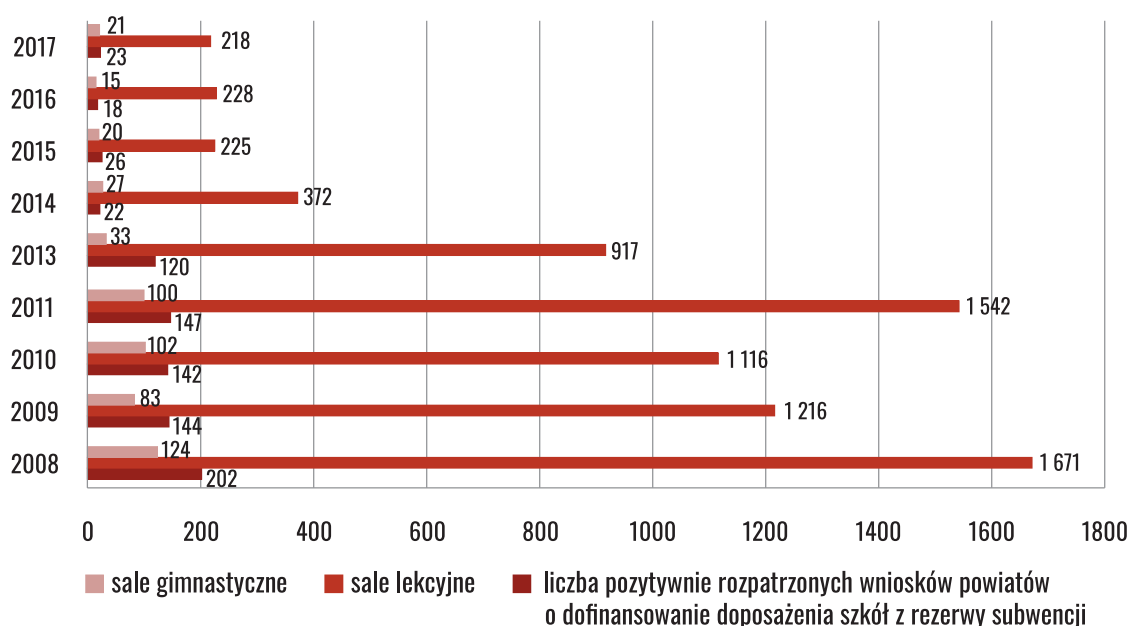
Baza materialna

Powiaty, jako organy prowadzące szkoły ponadgimnazjalne, czy inaczej średnie, dbają o należyty **stan infrastruktury** w tym zakresie, dokonując niezbędnych inwestycji i remontów, by podnosić komfort uczniów i nauczycieli. Dane pochodzące

z ankiety biura ZPP wskazują, iż w badanym okresie 1999-2017 jeden powiat wybudował lub rozbudował (głównie) od 1 do 10 **obiektów szkolnych**.

Elementem infrastruktury szkolnej są również przyszkolne **obiekty sportowe**. Z ankiety wynika, iż w badanym okresie 1999-2017 jeden powiat

Wykres 7.6. Liczba sal lekcyjnych i sal gimnastycznych doposażonych dzięki dofinansowaniu z rezerwy budżetu państwa



Źródło: na podstawie danych MEN



wybudował lub rozbudował od 1 do 6 sal sportowych oraz od 1 do 13 boisk. Informacje te można uzupełnić powyżej przedstawionymi danymi MEN, dotyczącymi obiektów dofinansowanych w ramach zwiększenia kwoty części oświatowej subwencji ogólnej z rezerwy ustawowej na doposażenie pomieszczeń do nauki i sal gimnastycznych, w wyniku

budowy lub rozbudowy budynków szkolnych oraz adaptacji pomieszczeń nie wykorzystywanych do celów dydaktycznych (np. gospodarczych, pokoi nauczycielskich, zabudowy części korytarza itp.); od 2014 r. dofinansowanie obejmuje jedynie pomieszczenia pozyskane w wyniku budowy lub rozbudowy budynków szkół i placówek).



Sala gimnastyczna LO w powiecie nowodworskim



Hala sportowa Zespołu Szkół Techniczno-Rolniczych w Niezychowie, powiat pilski

Finanse

Obrazu skali systemu i zaangażowania powiatów w edukację dopełniają **informacje finansowe**, dotyczące zarówno dochodów, jak i wydatków samorządów powiatowych na zarządzanie szkolnictwem.

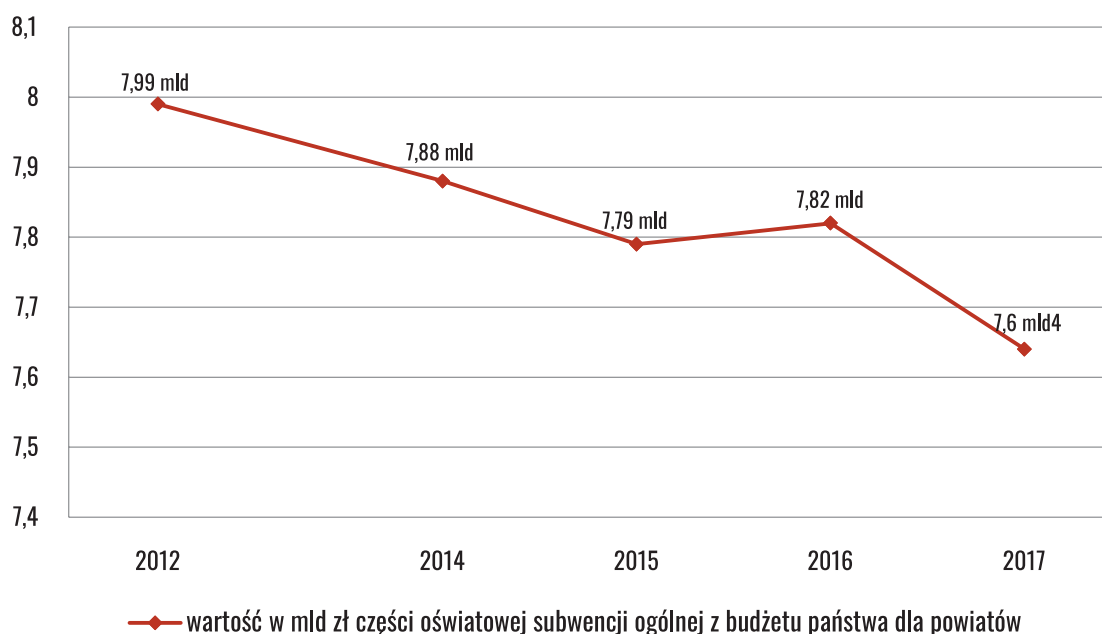
Część oświatową subwencji ogólnej w kolejnych latach przedstawiono na wykresie 7.7.

Wartości **dotacji** dla samorządów powiatowych przedstawiono na wykresie 7.8.

Łączne wykonane dochody samorządów powiatowych (część oświatowa subwencji z dotacjami) przedstawiono na wykresie 7.9:

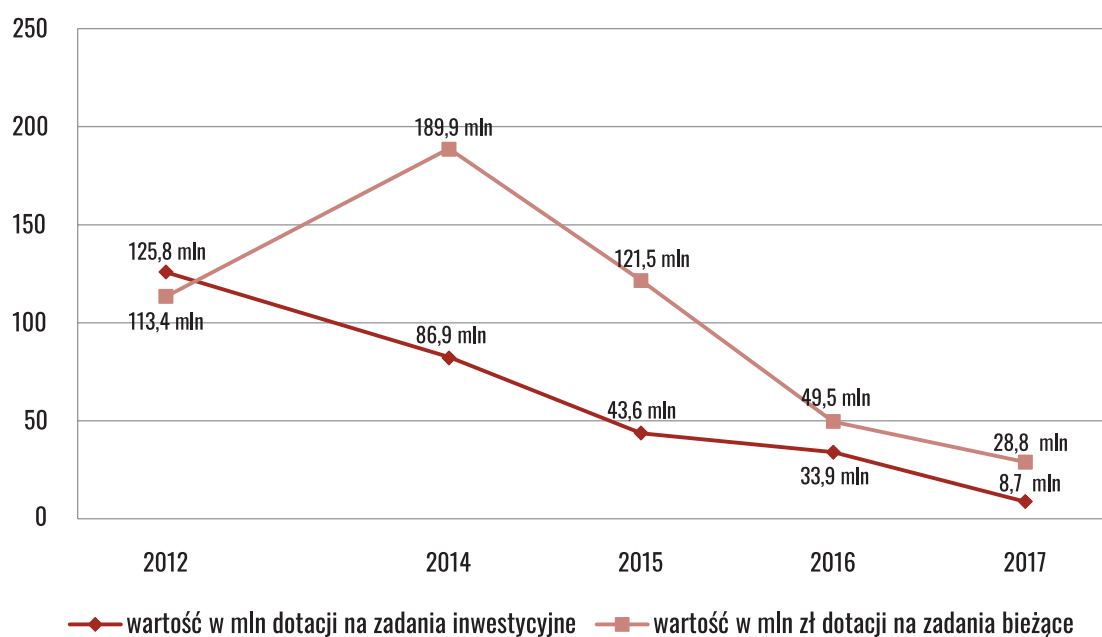
Rodzaje **wydatków** w dziale 801, jakie budżety samorządów powiatowych ponoszą na cele oświatowe, prezentuje wykres nr 7.10.

Wykres 7.7. Część oświatowa subwencji ogólnej z budżetu państwa

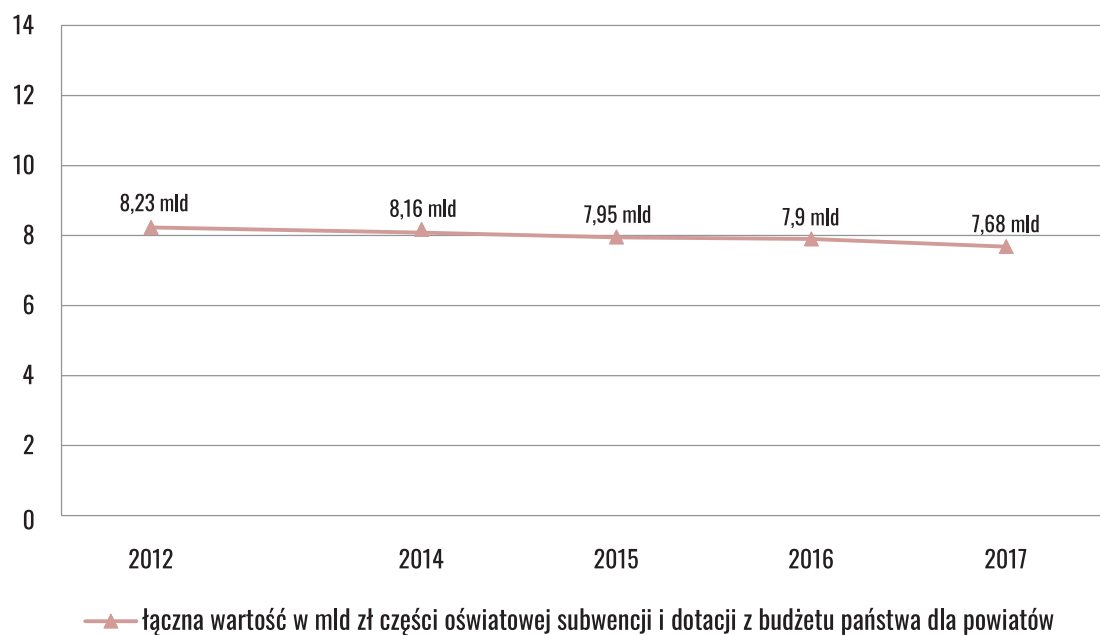


Źródło: na podstawie danych MEN

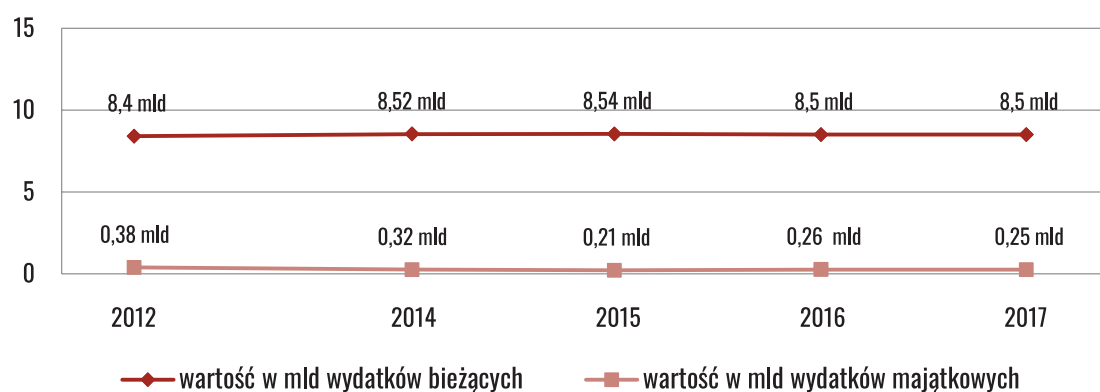
Wykres 7.8. Dotacje dla powiatów z budżetu państwa



Źródło: na podstawie danych MEN

Wykres 7.9. Edukacyjne dochody powiatów (część oświatowa i dotacje)

Źródło: na podstawie danych MEN

Wykres 7.10. Edukacyjne (i edukacyjno-opiekuńcze) wydatki bieżące i majątkowe powiatów

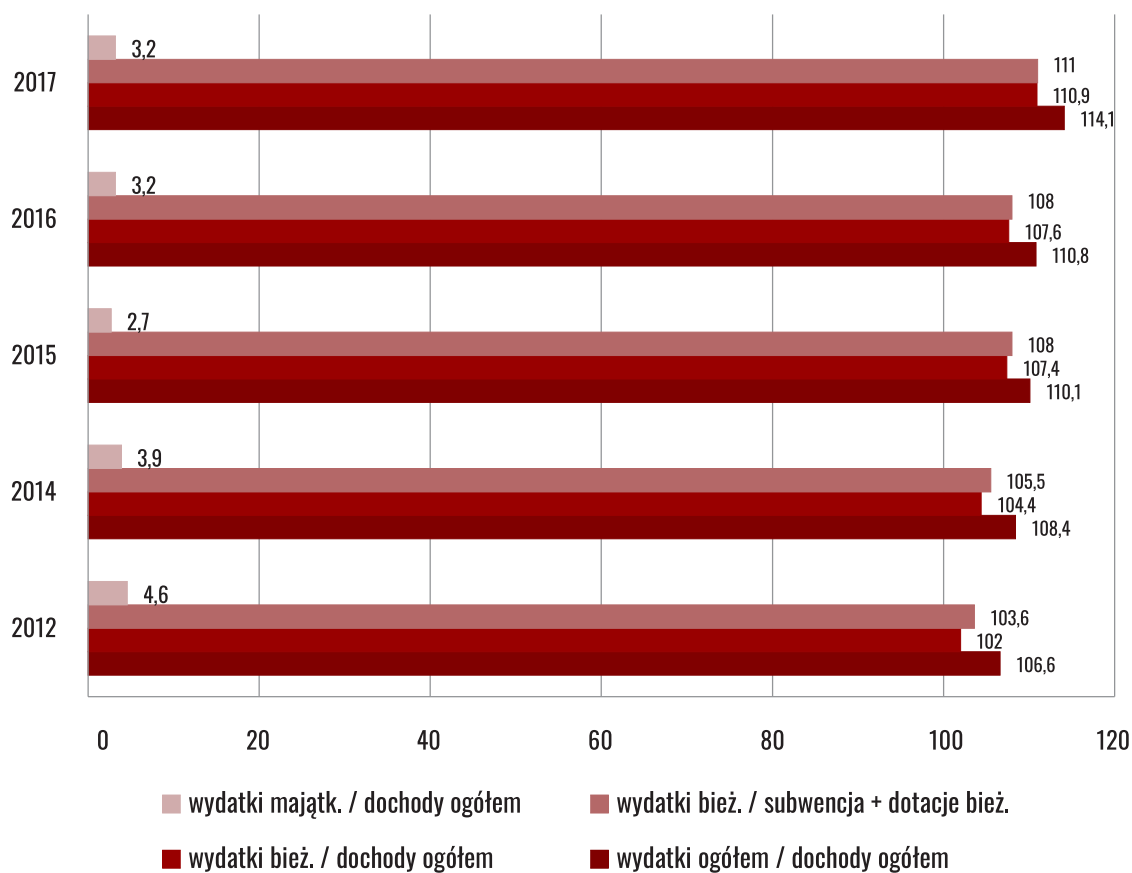
Źródło: na podstawie danych MEN

Gdy porównamy kategorie wydatkowe z dochodowymi, to **wynikowe wskaźniki** dopełnią obrazu zaangażowania samorządów powiatowych w finansowanie oświaty (wykres 7.11).

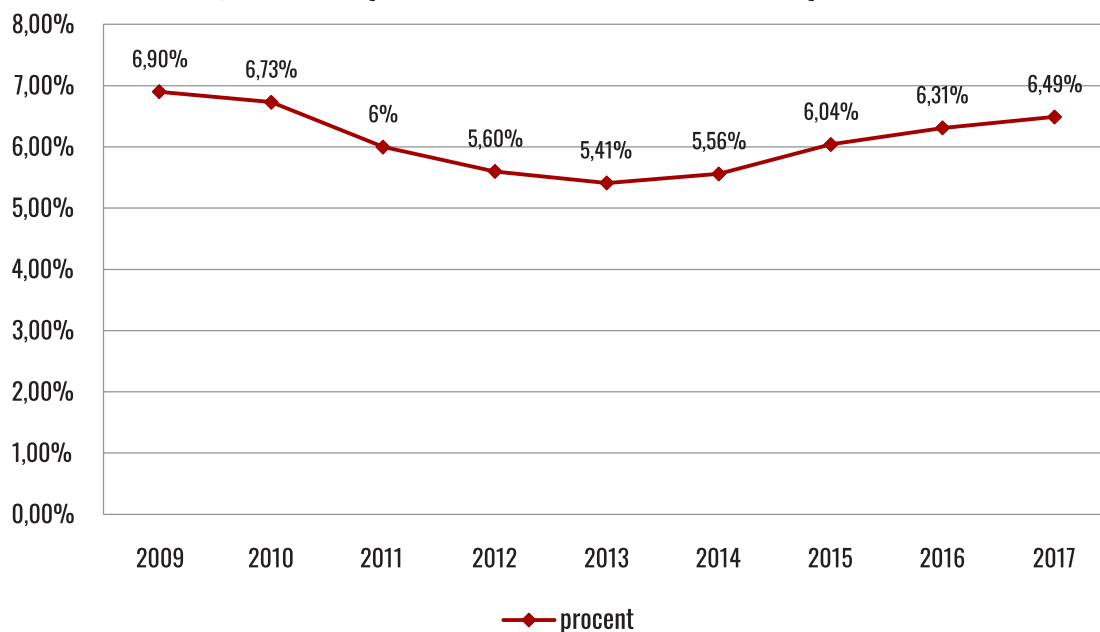
Szczególnym rodzajem informacji są dane o wypłacanych nauczycielom **wynagrodzeniach**,

przekraczających średnie wartości wynikające z ustawy *Karta nauczyciela*.

Wykres 7.12 pokazuje, jak w poszczególnych latach wartości te kształtowały się w powiatach.:

Wykres 7.11. Wskaźniki dochodów i wydatków powiatów na edukację

Źródło: na podstawie danych MEN

Wykres 7.12. Wartości względne wynagrodzeń nauczycielskich w powiatach, przekraczające średnie wynagrodzenia wynikające z KN

Źródło: na podstawie danych MEN



Wnioski i podsumowanie

Oddanie samorządom lokalnym, w tym powiatowym, organizowania i prowadzenia edukacji podstawowej, gimnazjalnej i średniej okazało się trafionym rozwiązaniem. W okresie ostatnich dwudziestu lat w polską edukację wpisało się kilkunastu ministrów, kilka wielkich reform zmieniających organizację procesu nauczania, kilkadziesiąt zmian programowych oraz połączone z tym liczne nowelizacje i zmiany podstawowych dla systemu oświaty aktów prawnych. Na skutek tych przemian wprowadzono mniej lub bardziej akceptowane rozwiązania.

Mimo zmieniających się realiów samorządy powiatowe, jak widać w świetle doświadczeń ostatniego dwudziestolecia na najwyższym poziomie wywiązywały się z nałożonych na nie obowiązków w zakresie edukacji. Wykazywały przy tym zaangażowanie i często podejmowały inicjatywy wykraczające poza bieżące, i tak trudne, wypełnianie zadań w tej jednej z kluczowych usług publicznych państwa. O skali tego zaangażowania i wysokim stopniu wypełnionej odpowiedzialności samorządów powiatowych świadczą przedstawione wyżej dane. Przede wszystkim świadczy o tym powszechne w środowisku poczucie dobrze realizowanego obowiązku i wypełnianej misji, którą niewątpliwie jest edukacja dzieci, młodzieży i osób dorosłych oraz cała działalność publiczna.

W minionym czasie środowisko samorządowców powiatowych wielokrotnie sygnalizowało stronie rządowej konieczne zmiany i potrzebne korekty w systemie edukacji, zarówno organizacyjne i programowe, jak i finansowe. Wątki te przewijają się w bardzo wielu stanowiskach przyjętych przez Związek Powiatów Polskich, kolejne kadencje Organów ZPP – zgromadzenia ogólnego i zarządu oraz konwenty powiatów, a także biuro. Niestety nie zawsze głosy te były wystuchiwane. Bywało, że odnosiliśmy wrażenie lekceważenia lub niedocenia.

Ze szczególną troską środowisko apelowało do resortu edukacji o zapewnienie adekwatnych do skali zadań edukacyjnych nakładów finansowych. Na skutek corocznych zmian algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dochodziło do zaniżania dochodów samorządów terytorialnych, koniecznych do realizacji zadań oświatowych. Wartości przekazywanych kwot części oświatowej subwencji nie tylko nie zapewniają funduszy na działania rozwojowe, ale w większości powiatów nie pokrywają

niezbędnych bieżących kosztów płacowych i rzeczowych. Jednostki samorządu terytorialnego muszą mieć gwarancję stabilności dochodów na realizowanie zadań oświatowych, aby móc w wieloletniej perspektywie kształtować politykę oświatową i planować działania rozwojowe, dostosowując je do uwarunkowań zmieniającej się rzeczywistości.

Mimo braku wspomnianej gwarancji stabilności i pozostałych trudności samorządy powiatowe dotrzymywały najwyższych standardów zarządzania powierzoną im częścią systemu edukacji, w poczuciu odpowiedzialności przed państwem oraz dbając o rozwój i podnoszenie jakości życia swoich lokalnych społeczności.

Wprowadzane ostatnio korekty systemowe w edukacji dzieci i młodzieży są odpowiedzią na zmieniające się realia, które stawiają przed publiczną edukacją nowe wyzwania. Po pierwsze, konieczność ścisłego powiązania procesu nauczania z wyzwaniami rynku pracy, potrzebami pracodawców szczególnie na lokalnym i regionalnym rynku pracy. Obecnie samorządy powiatowe sprawnie wdrożyły przewidziane prawem zmiany systemowe w szkolnictwie zawodowym, a Związek Powiatów Polskich, jako przedstawiciel całego środowiska, intensywnie i z sukcesami konsultował zaproponowane ostatnio przez resort edukacji modyfikacje *Prawa oświatowego*, odnoszące się do kształcenia zawodowego. W tym zakresie wyzwaniem jest również nawiązanie ściślejszej współpracy zarówno z pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego, jak i partnerami społeczno-gospodarczymi na obszarze wzajemnych powiązań funkcjonalnych. Wymaga to – przede wszystkim od liderów samorządowych – dostrzeżenia konieczności współpracy, jako jednego z podstawowych warunków rozwoju, oraz otwartości na współpracę i zaangażowania w dialog.

Drugim wyzwaniem systemu edukacji, wynikającym również z realnych uwarunkowań, jest potrzeba zdecydowanego podniesienia w polskim społeczeństwie poziomu aktywności w zakresie tzw. edukacji ustawicznej osób dorosłych, ich samodzielnego, pozaformalnego doksztacenia się. Umożliwi to większą elastyczność osób dorosłych na dynamicznie zmieniającym się rynku pracy oraz podniesie ich jakość życia. Jak pokazują pilotażowe doświadczenia niektórych powiatów w ramach projektu współprowadzonego przez Związek Powiatów Polskich, dzięki doświadczeniom w prowadzeniu edukacji średniej i zawodowej, powiaty mają również w tym zakresie znaczące możliwości działania.



Wprowadzenie

Kultura

Zgodnie z art. 4 ust. 1 *ustawy o samorządzie powiatowym* powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in.: pkt 7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a także pkt 8) kultury fizycznej i turystyki.

Działalność kulturalna w myśl art. 1 ust. 1 *ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (uopdk) polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury (art. 2 uopdk).

Zgodnie z art. 9 ust. 1-3 uopdk, prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym, a jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Instytucje kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

W myśl art. 8 ust. 2 pkt 2 *ustawy o bibliotekach* jednostki samorządu terytorialnego są również organizatorem bibliotek. Z kolei art. 18 stanowi, że bibliotekami publicznymi są biblioteki jednostek samorządu terytorialnego. Ust. 3 art. 19 mówi, iż powiat organizuje i prowadzi co najmniej jedną powiatową

bibliotekę publiczną. Jej zadania może wykonywać, na podstawie porozumienia, wojewódzka lub gminna biblioteka publiczna działająca i mająca swoją siedzibę na obszarze powiatu. Powiatowa biblioteka publiczna realizuje zadania, określone w art. 20a ust.: (a) gromadzenie, opracowywanie i udostępnianie materiałów bibliotecznych służących obsłudze potrzeb informacyjnych, edukacyjnych i samokształceniowych, zwłaszcza dotyczących wiedzy o własnym regionie oraz dokumentujących jego dorobek kulturalny, naukowy i gospodarczy; (b) pełnienie funkcji ośrodka informacji biblioteczno-bibliograficznego, organizowanie obiegu wypożyczeń międzybibliotecznych, opracowywanie i publikowanie bibliografii regionalnych, a także innych materiałów informacyjnych o charakterze lokalnym; (c) udzielanie bibliotekom pomocy instrukcyjno-metodycznej i szkoleniowej; (d) sprawowanie nadzoru merytorycznego w zakresie realizacji przez gminne biblioteki publiczne następujących zadań: gromadzenia, opracowywania, przechowywania i udostępniania zbiorów, sporządzania i rozpowszechniania informacji bibliograficznych i dokumentacyjnych, działalności naukowo-badawczej oraz dokształcania i doskonalenia zawodowego pracowników bibliotek, wymiany oraz przekazywania materiałów bibliotecznych i informacji; (e) współdziałanie z wojewódzką biblioteką publiczną.

Sport

Zgodnie z art. 27 *ustawy o sporcie* zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego jest tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania tego zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Przepisy *ustawy o sporcie* nie naruszają uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do wspierania kultury fizycznej na podstawie przepisów odrębnych.

Dane statystyczne

Kultura

W analizowaniu dostępnych danych dotyczących aktywności samorządów powiatowych w sektorze usług jakim jest kultura i sport, chcieliśmy zbadać i przedstawić skalę zaangażowania powiatów w okresie ostatnich dwudziestu lat w dwóch obszarach. Po pierwsze w budowanie nowej i modernizowanie istniejącej infrastruktury dla obu sektorów usług publicznych. Po drugie ukazać skalę samej działalności, poprzez liczbę zorganizowanych lub wspieranych wydarzeń, zilustrowaną dodatkowo przez kluczową informację, jaką jest liczba korzystających z tej działalności odbiorców.

Z wykresu 8.1 wynika, iż łączne wydatki budżetów powiatowych na działalność kulturalną rosły do roku 2012, następnie lekko spadały do 2016 r i w roku 2017 wzrosły do nieco wyższego od ostatniej sześciolatki poziomu, ale można przyjąć, że generalnie utrzymują się mniej więcej na podobnym poziomie około 120 mln zł rocznie.

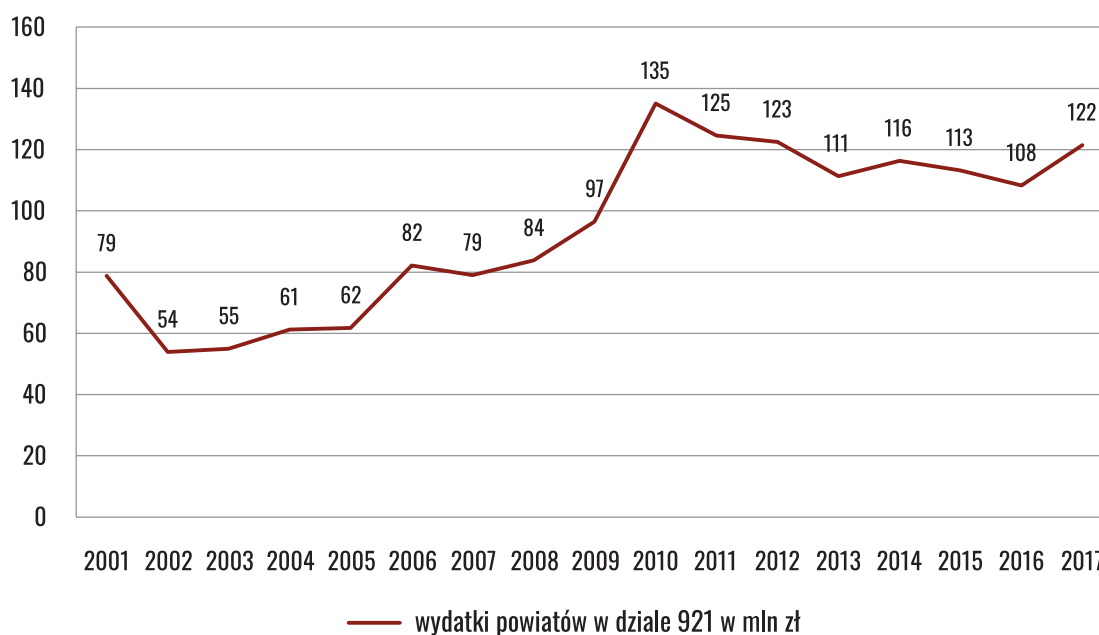
Badając strukturę tych wydatków widać, że zdecydowaną większość łącznych powiatowych wydatków na kulturę stanowiły **wydatki bieżące (od 70 do ponad 90 proc.)**. A w nich ok. **80 proc. to dotacje**.

W roku 2008 udział wydatków bieżących wyniósł 93 proc. (76,8 mln zł), z tego zdecydowana większość (80 proc.) to udzielane dotacje, reszta to wynagrodzenia oraz zakup materiałów i usług. W roku 2012 ta proporcja wyglądała następująco: wydatki bieżące stanowiły 74,2 proc. łącznych, a z nich 81 proc. to dotacje. Ta proporcja zmieniła się w roku 2017 na korzyść wydatków bieżących. Wówczas stanowiły one już 92 proc. ogólnych, a w nich 85 proc. to dotacje.

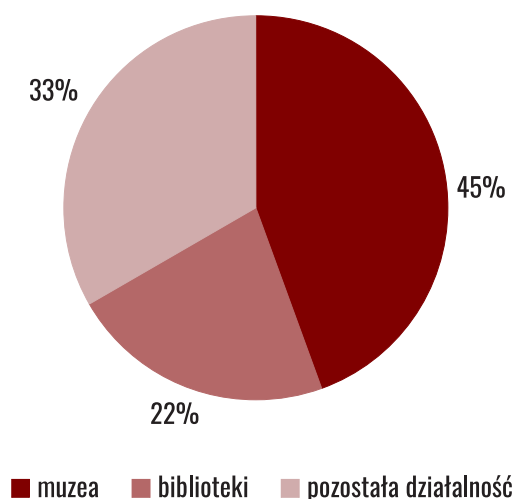
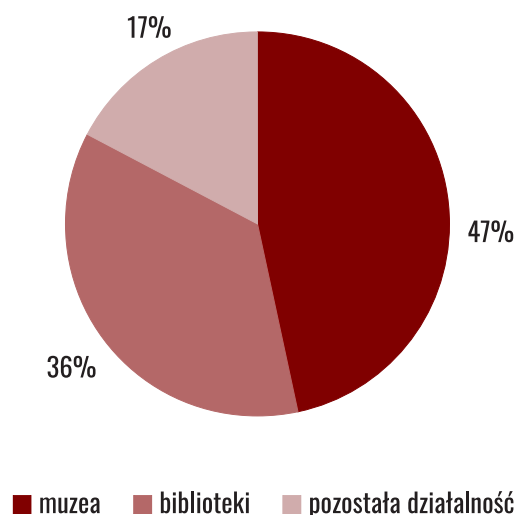
Jeśli chodzi o wydatki majątkowe, to do roku 2012 wśród rosnących wydatków ogółem rosły również majątkowe. W 2008 r. stanowiły 8,5 proc. ogólnych (7 mln do 82,2 mln), a w 2012 r. ich udział był już na poziomie 25,5 proc. (mimo lekkiego spadku wydatków ogółem). Jednak od tego czasu wartość wydatków majątkowych spadała wracając w 2017 r. ponownie do poziomu sprzed jedenastu lat, stanowiąc 8,5 proc. łącznych wydatków (10 mln do 121,5 ogółem).

Na jaki rodzaj działalności powiaty wydawały pieniądze w ramach działalności kulturalnej? Z analizy wydatków w ramach rozdziałów widać, że większość wydatków stanowiły pieniądze na **muzea** (od 44 proc. w 2002 r. do 31 proc. w 2017). Drugą co do wielkości wartością na początku okresu (2002) była tzw. pozostała działalność (33 proc.), a na koniec (2017) **biblioteki** (20 proc.),

Wykres 8.1. Wydatki powiatów w dziale 921



Źródło: na podstawie <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>

Wykres 8.2. Udział procentowy w wydatkach na kulturę w 2002 r.**Wykres 8.3.** Udział procentowy w wydatkach na kulturę w 2017 r.

Liczbę **muzeów** (wraz z oddziałami) w poszczególnych latach, prowadzonych przez gminę lub powiat lub miasto na prawach powiatu prezentuje wykres 8.4.

Liczbę **bibliotek** w poszczególnych latach, prowadzonych przez powiaty prezentuje wykres 8.5. Warto tu jednak dodać istotne wyjaśnienie. Zadania biblioteki powiatowej może wykonywać, na podstawie porozumienia, publiczna biblioteka wojewódzka lub gminna, która działa i ma swoją siedzibę na obszarze powiatu. Taka sytuacja występuje najczęściej. Wykres ujmuje wyłącznie biblioteki prowadzone przez powiaty, nie ujmując bibliotek prowadzonych

przez gminy i miasta na prawach powiatu (tylko w roku 2017 bibliotek (wraz z oddziałami) prowadzonych przez gminy i miasta na prawach powiatu było ponad 7,5 tys.).

Znaczenie bibliotek powiatowych dla lokalnej społeczności pokazują lepiej dane ilustrujące liczbę czytelników bibliotek powiatowych w ciągu roku (wykres 8.6).

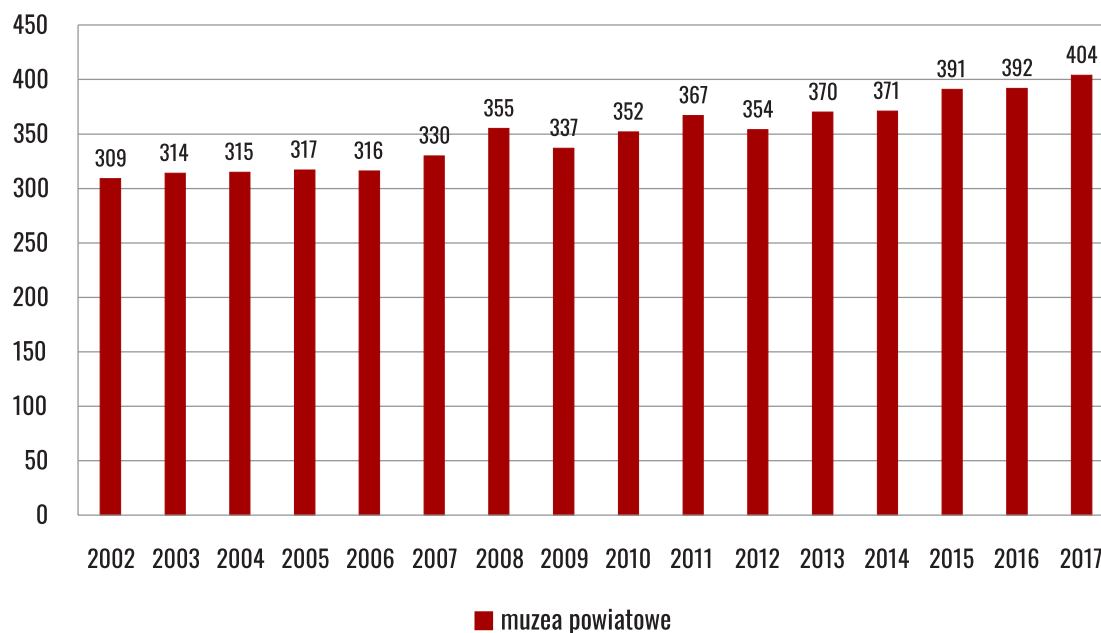
O skali działalności kulturalnej oprócz wydawanych kwot, proporcji wydatków oraz licznie prowadzonych przez powiaty jednostek, świadczy również liczba organizowanych przedsięwzięć.

Z ankiety przeprowadzonej przez biuro ZPP wynika, że w okresie 1999-2017 grupa tylko 81 powiatów organizowała corocznie od 340 do 670 **wystaw**. Wśród respondentów widać duże zróżnicowanie. Niektóre powiaty nie organizowały wystaw w ogóle lub robiły to sporadycznie. Tę drugą grupę stanowią miasta na prawach powiatu, ale wyjątki zdarzają się również wśród powiatów. W pierwszej grupie

najczęściej występują wyniki od kilku do kilkunastu wystaw rocznie.

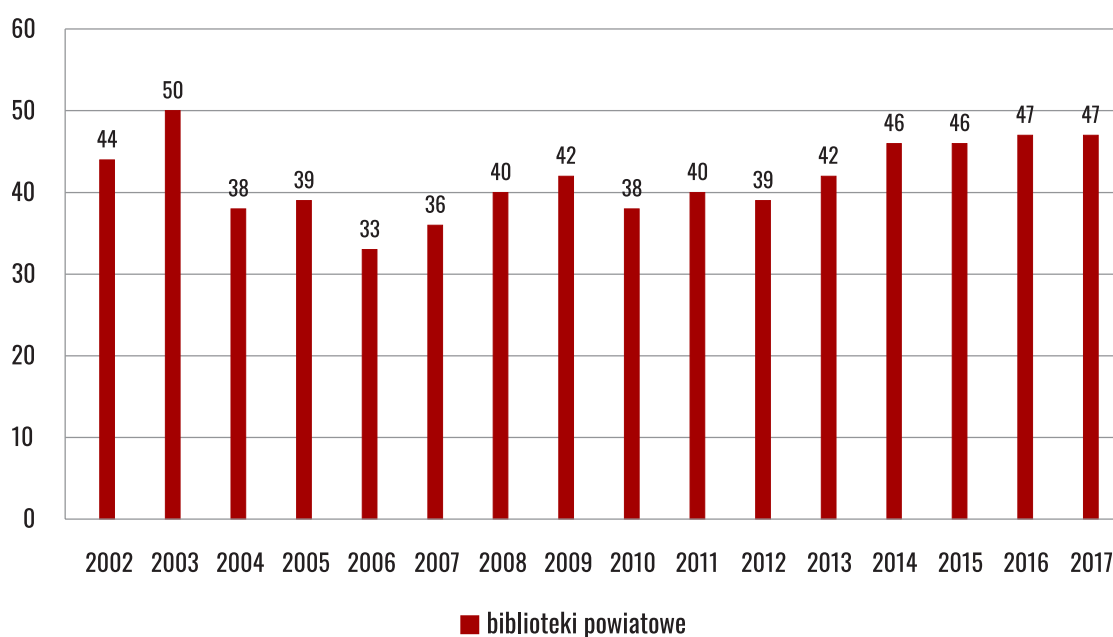
Pod kątem organizacji **koncertów** przez powiatowe instytucje kultury wyłania się podobny obraz, jak w przypadku organizacji wystaw. Liczba koncertów w poszczególnych powiatach organizowana co roku była zbliżona do liczby wystaw, tj. od kilku do kilkunastu rocznie. Choć w grupie respondentów

Wykres 8.4. Muzea prowadzone przez gminę lub powiat lub miasto na prawach powiatu



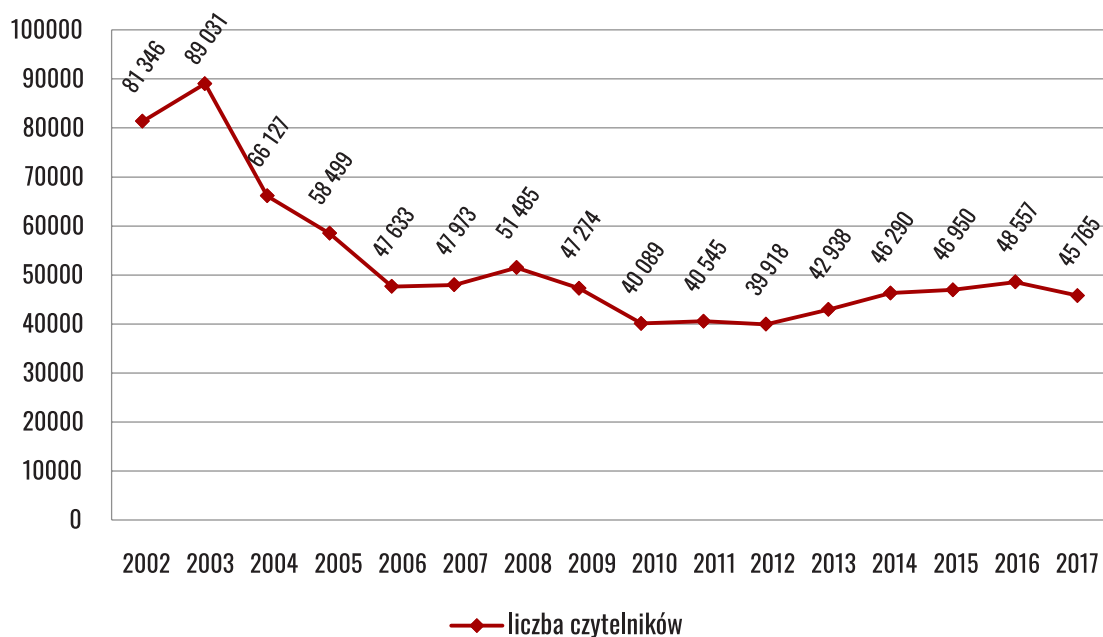
Źródło: BDL, GUS

Wykres 8.5. Biblioteki powiatowe



Źródło: BDL, GUS

Wykres 8.6. Liczba czytelników bibliotek prowadzonych przez powiaty



Źródło: BDL, GUS

zdarzają się przypadki, iż w danym powiecie organizowane były w badanym okresie 1999-2017 wyłącznie albo wystawy albo koncerty. Są to jednak pojedyncze przypadki.

Imponująco przedstawiają się dane dotyczące liczby **uczestników** korzystających z wydarzeń organizowanych przez powiatowe instytucje kultury. Z danych ankietowych wynika, że w badanym okresie w grupie tylko 81 powiatów-respondentów liczba uczestników wydarzeń kształtowała się na poziomie kilkudziesięciu tysięcy osób rocznie. Dane różnią się między sobą, w zależności od powiatu lub miasta na prawach powiatu. Zdarzają się również zachwiania w okresowej dynamice liczby odbiorców działań powiatowych instytucji kultury. Jednak z roku na rok liczba uczestników rosta o ok. 10 proc.

Sport

Informacje o tym jak kształtowały się **wydatki ogółem** powiatów w dziale 926 kultura fizyczna, w latach za które dostępne są dane, obrazuje wykres 8.7.

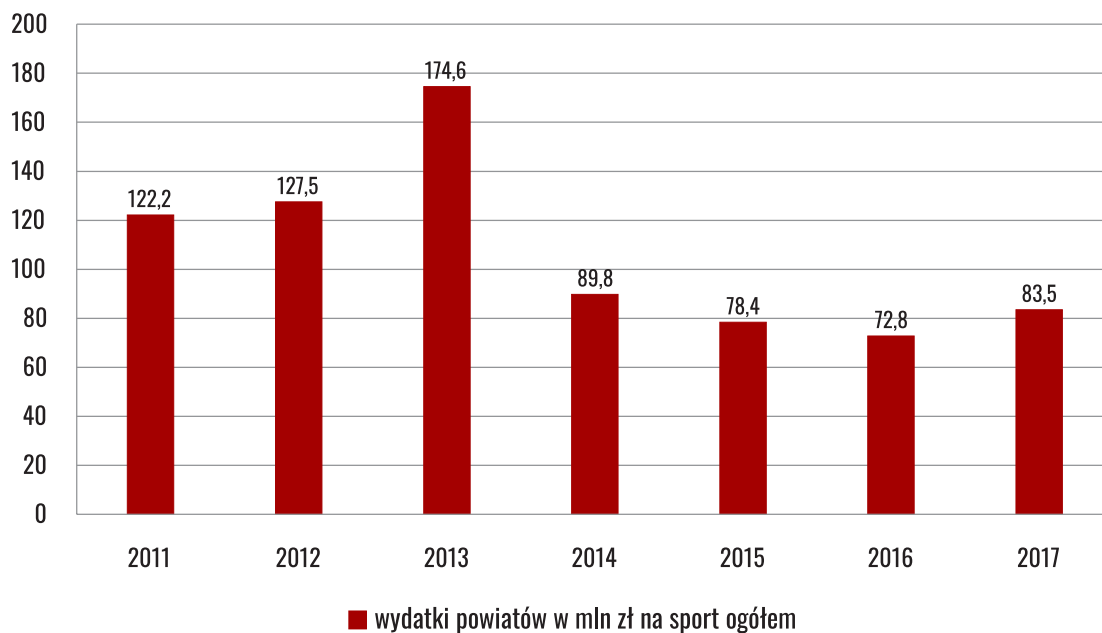
Analizując strukturę wydatków budżetów powiatowych na działalność sportową widać, iż w okresie, za który dostępne są dane, tj. 2011-2017, co roku w wydatkach ogółem **coraz większy udział** miały **wydatki bieżące** (od 28 do 61 proc.). Podobne udziały w wydatkach bieżących miały w kolejnych latach dotacje: od 28 proc. w 2011 r. przez 32 proc. w 2014 r. do 33 proc. w roku 2017. Przy czym, o ile pierwsza kategoria wydatków malała, to **wartość**

przekazywanych dotacji w badanym okresie rosła. Na zakup usług i materiałów powiaty wydawały w tych latach corocznie mniej więcej tyle samo, z tym, że coraz mniej na wynagrodzenia.

W roku 2011 na ogół 122 mln zł wydatków, 35 mln zł (czyli 28 proc.) stanowiły bieżące (w tym 10 mln na dotacje, 7 mln zł na wynagrodzenia i 15 mln na zakup materiałów i usług). Wydatki majątkowe wyniosły 87 mln zł, czyli niemal dwa razy więcej. W roku 2014 na niemal 90 mln zł wydatków ogółem, wydatki bieżące stanowiły już ponad 48 proc. (43,8 mln, w tym 14 mln na dotacje, 9 mln zł na wynagrodzenia, a 16,4 mln na zakup materiałów i usług), majątkowe zaś tylko nieco więcej, bo 46 mln. Z kolei w roku 2017 w wydatkach ogółem w kwocie 83,5 mln zł, wydatków bieżących było już 61 proc. (51 mln, w tym 17 mln zł na dotacje, 11,6 mln na wynagrodzenia, a na zakup materiałów i usług 15,5 mln zł), zaś wydatków majątkowych 32,6 mln, czyli 39 proc.

Jak wynika z badania ankietowego starostw powiatowych, wiele wydarzeń odbywających się na terenie powiatów organizowanych było przez podmioty inne niż samorządy, ale przy wsparciu powiatu. Dzięki temu liczba wydarzeń oferowanych mieszkańcom i gościom zwiększała się. To istotny aspekt działalności, który można określić mianem **mecenatu powiatu**. Należy go wziąć pod uwagę, ponieważ składa się na obraz całości zaangażowania samorządu powiatowego w obie sfery funkcjonowania

Wykres 8.7. Wydatki powiatów w dziale 926 w mln zł



Źródło: BDL, GUS

lokalnej społeczności. Stopień zaangażowania samorządu powiatowego w wydarzenia organizowane przez inne podmioty był zróżnicowany. Powiaty nieangażujące się zupełnie w wydarzenia organizowane w ostatnim okresie przez inne podmioty należą do rzadkości. W niektórych powiatach przeważały imprezy organizowane przez instytucje własne, w niektórych było odwrotnie. Z kolei w innych jednostkach liczba imprez organizowanych przez powiatowe ośrodki była zbliżona do współorganizowanych.

Wnioski i podsumowanie

Jeśli przyjmiemy, że w badanym okresie powiaty wydawały na działalność sportową średniorocznie ok. 80 mln zł, to znaczy, że niecały 1 proc. rocznych wydatków ogółem. Z kolei, jeśli przyjmiemy, że na działalność kulturalną powiaty średniorocznie wydawały w minionym okresie 100 mln zł, to z kolei oznacza, że również niecały 1 proc. wydatków ogółem.



Boisko sportowe ZS Małaszewicza, powiat biały

Czy znikomy udział wydatków na obie sfery aktywności społecznej oznacza, że zadania publiczne w zakresie kultury i sportu są w działalności samorządu powiatowego mało istotne? Oczywiście, że nie. Po pierwsze, w działalności publicznej nie ma dziedzin nieistotnych. Po drugie, dane statystyczne mają to do siebie, że nie pokazują pełnego obrazu. Po trzecie, spójrzmy na zróżnicowanie form prowadzonej działalności kulturalnej, pokazującej skalę zaangażowania: powiatowe muzea i biblioteki oraz mecenat nad wydarzeniami organizowanymi przez podmioty inne niż samorządy, w tym organizacje społeczne. Po czwarte, zwróćmy uwagę na liczby przedstawiające uczestników zajęć organizowanych przez powiatowe instytucje kultury. W badaniu ankietowym powiaty wskazały, że w minionym okresie każdego roku było to od 200 do ponad 5 tys. osób. Wrażenie robi zestawienie tych wielkości z liczbą mieszkańców. Druga z nich dotyczy powiatu liczącego niecałe 40 tys. mieszkańców. W przypadku miast na prawach powiatu wielkości te są wielokrotnie większe.

Jakie wyzwania czekają samorządy powiatowe w zakresie działalności kulturalnej i sportowej w najbliższym czasie i czy wnioski z ostatnich dwudziestu lat mogą pomóc przygotować się do tych wyzwań. W obliczu ograniczonych zasobów (trudno przewidywać w najbliższym czasie realny wzrost nakładów na obie formy aktywności) przed zarządzaniem publicznym lokalną działalnością zarówno kulturalną, jak i sportową, stoi to samo wyzwanie, co w przypadku pozostałych lokalnych usług publicznych. Jest nim konieczność większej koordynacji i przede wszystkim docelowej integracji lokalnych usług na obszarze, na którym występują wzajemne powiązania funkcjonalne pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Doświadczenie powiatów, zdobyte w minionych dwudziestu latach, o którym więcej piszemy również w rozdziale dotyczącym podejmowania przez powiaty różnego rodzaju inicjatyw rozwojowych, z pewnością upoważnia samorząd powiatowy do odegrania roli inicjatora i animatora tego procesu. Wymagającego przede wszystkim od liderów samorządowych – świadomości konieczności zmian oraz otwartości i zaangażowania w budowanie trwałych relacji.



Wprowadzenie

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie promocji i ochrony zdrowia. W ustawie dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w art. 8 wskazano, że do zadań własnych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez powiat należy w szczególności:

- opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców powiatu – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami;
- inicjowanie, wspomaganie i monitorowanie działań lokalnej wspólnoty samorządowej w zakresie promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej prowadzonych na terenie powiatu;
- pobudzanie działań na rzecz indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności za zdrowie i na rzecz ochrony zdrowia;
- podejmowanie innych działań wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych.

Zgodnie z art. 9a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie ochrony zdrowia, jednostka samorządu terytorialnego, uwzględniając w szczególności regionalną mapę potrzeb zdrowotnych, priorytety dla regionalnej polityki zdrowotnej oraz stan dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze województwa, może finansować dla mieszkańców tej wspólnoty świadczenia gwarantowane.

Szczegółowe zasady prowadzenia przez powiaty programów polityki zdrowotnej określa art. 48 i n. ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej jednostka samorządu terytorialnego może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie:

- spółki kapitałowej;
- jednostki budżetowej;
- samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Przed wejściem w życie ustawy o działalności leczniczej powiaty mogły prowadzić zakłady opieki zdrowotnej na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej.

Z ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym wynika, że jednostki samorządu terytorialnego, realizujące zadania własne polegające na promocji lub ochronie zdrowia, wykonują zadania z zakresu zdrowia publicznego (zadania z zakresu zdrowia publicznego obejmują: monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa; edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych; promocję zdrowia; profilaktykę chorób; działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji; analizę adekwatności i efektywności udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do rozpoznanych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa; inicjowanie i prowadzenie badań naukowych oraz współpracy międzynarodowej w zakresie zdrowia publicznego; rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego;

ograniczanie nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych; działania w obszarze aktywności fizycznej).

Na podstawie art. 94 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie określa, w drodze uchwały, rada powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin z terenu powiatu i samorządu aptekarskiego.

działalność leczniczą, których akacje/udziały mają samorządy powiatowe, otrzymanych w związku z udzielaniem świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Wg stanu na sierpień 2018 r. (dane z Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą www.rpwdl.csioz.gov.pl) powiaty i miasta na prawach powiatu są podmiotami tworzącymi dla 302 samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Dane statystyczne

Środki finansowe na ochronę zdrowia w budżetach powiatów i miast na prawach powiatu

W raporcie GUS „Zdrowie i ochrona zdrowia w 2016 r.” opublikowanym w grudniu 2017 r. wynika, że wydatki budżetowe powiatów na ochronę zdrowia w 2016 r. wyniosły przeszło 1 mld zł, a miast na prawach powiatu przeszło 950 mln zł. Oczywiście spora część z tych środków została wydatkowana na składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego.

Przedstawione w tabeli 9.1 dane statystyczne nie obejmują środków finansowych jakimi dysponowały samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej prowadzone przez powiaty i miasta na prawach powiatu oraz spółki prawa handlowego prowadzące

Inwestycje w podmiotach leczniczych

Najbardziej widocznymi dla mieszkańców działaniami powiatów w zakresie ochrony zdrowia są inwestycje w podmiotach leczniczych. Powiaty od 20 lat nie ustają w wysiłkach aby prowadzone przez nie podmioty lecznicze spełniły najwyższe standardy. Powiaty „otrzymały w spadku” zakłady opieki zdrowotnej, które już w latach 90-tych nie spełniały oczekiwanych przez pacjentów standardów. Z uwagi na skalę i koszty działań inwestycyjnych siłą rzeczy musiały być one rozłożone na wiele lat. Wśród najważniejszych inwestycji jakie wskazywały powiaty w przeprowadzonej ankiecie wykazywano budowy nowych siedzib podmiotów leczniczych, przebudowy oddziałów, budowy nowych oddziałów, budowy lotnisk dla helikopterów, termomodernizacje budynków, informatyzacja podmiotów leczniczych oraz zakup nowoczesnego sprzętu.

Tabela 9.1. Wydatki budżetowe powiatów i miast na prawach powiatu na ochronę zdrowia

Wyszczególnienie	Powiaty		Miasta na prawach powiatu	
	2015	2016	2015	2016
	dane podane w tys. zł			
Szpitalne ogólne	259 091	227 893	347 341	255 581
Zakłady opiekuńczo-lecznicze i pielęgnacyjno-opiekuńcze	4 848	3 077	25 923	44 647
Lecznictwo psychiatryczne	589	835	-	-
Lecznictwo ambulatoryjne	4 143	2 516	23 132	27 953
Ratownictwo medyczne	11 985	20 646	2 850	2 300
Programy polityki zdrowotnej	12 163	11 516	45 322	47 834
Zwalczanie narkomanii	129	102	17 101	16 717
Przeciwdziałanie alkoholizmowi	697	546	259 699	263 875
Składki na ubezpieczenia	834 022	714 568	262 578	223 412
Izby wytrzeźwień	150	138	45 292	42 426

Poniżej prezentujemy przykładowe inwestycje remontowo-budowlane w powiatowych podmiotach leczniczych.



Szpital Powiatowy im. Tadeusza Malińskiego w Śremie sp. z o.o.



Budowa siedziby Samodzielnego Publicznego Pogotowia Ratunkowego w Pruszczu Gdańskim

Programy polityki zdrowotnej

Programy polityki zdrowotnej mogą mieć charakter jednoroczny lub wieloletni. Zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej projekt samorządowego programu polityki zdrowotnej jest przekazywany do Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji w celu wydania przez Prezesa Agencji opinii w sprawie projektu programu. Po niedawnej nowelizacji przepisów opinia nie jest wymagana do projektu programu polityki zdrowotnej będącego kontynuacją w niezmienionej formie programu polityki zdrowotnej realizowanego w poprzednim okresie, dla którego Prezes Agencji wydał pozytywną albo warunkowo pozytywną opinię.

Liczba nowych projektów programów polityki zdrowotnej zaopiniowanych przez Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (tabela 9.2).

Tabela 9.2. Liczba projektów programów polityki zdrowotnej zaopiniowanych przez Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji

	2013	2014	2015	2016	2017
Powiaty	38	35	19	31	26
Miasta na prawach powiatu	86	38	44	55	79

Podsumowanie

W zakresie realizacji zadań publicznych w obszarze ochrony zdrowia powiaty czeka szereg wyzwań, związanych przede wszystkim z niedoborem kadr w ochronie zdrowia, rosnącą presją na wynagrodzenia i nieadekwatnym do potrzeb poziomem finansowania udzielania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia i budżetu państwa. Jako przykład aktywności resortu zdrowia mogących mieć wpływ na sytuację finansową podmiotów leczniczych prowadzonych przez samorządy są podwyżki wynagrodzeń dla kolejnych grup pracowników, bez zagwarantowania podmiotom leczniczym środków na pokrycie skutków ich wprowadzenia. Podobne skutki może wywołać wprowadzenie standardów zatrudnienia pielęgniarek w podmiotach leczniczych finansowanych ze środków publicznych. Siłą rzeczy zatem powiaty prawdopodobnie będzie musiały szukać kolejnych środków w swoich budżetach na dofinansowanie prowadzonych podmiotów leczniczych.

Wobec rosnących oczekiwań pacjentów ale również na skutek ciągłego postępu w medycynie powiaty i powiatowe podmioty lecznicze w sposób nieustanny będą podnosić standard świadczonych usług oraz inwestować w nowe technologie i sprzęt.

Wprowadzenie

Powiaty realizują szereg istotnych zadań z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej. Wśród najważniejszych zadań z tego obszaru należy wskazać wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami poprzez rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych a także organizację orzecznictwa, organizację pieczy zastępczej, pomocy społecznej w tym w szczególności prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym, organizację interwencji kryzysowej, prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, prowadzenie mieszkań chronionych oraz powiatowych ośrodków wsparcia czy udzielanie pomocy cudzoziemcom. Do obszaru szeroko rozumianej polityki społecznej włączyć należy również realizację zadań w zakresie rynku pracy w tym wsparcie podmiotów ekonomii społecznej.

Umieszczenie wskazanych zadań do realizacji na poziomie powiatu ma swoje uzasadnienie. Z jednej strony powiaty „ulożowane są” blisko mieszkańca, co zapewnia łatwą dostępność świadczonych usług, co nie byłoby możliwe gdyby zadania te były realizowane np. na poziomie województwa. Z drugiej strony szereg zadań z zakresu polityki społecznej wymaga zaangażowania specjalistów z określonych dziedzin (w tym psychologów, terapeutów, pedagogów, prawników), co z kolei byłoby trudne gdyby część z zadań miały realizować gminy, zwłaszcza małe gminy wiejskie. Ponadto z punktu widzenia ekonomiki bardziej racjonalnym jest funkcjonowanie niektórych wyspecjalizowanych jednostek na poziomie, który zapewni dostępność usług publicznych dla mieszkańców więcej niż jednej gminy. Trudno za racjonalne byłoby uznać np. tworzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych czy domów pomocy społecznej w każdej gminie. Taka organizacja realizacji zadań z zakresu polityki społecznej jest spójna z wyrażoną w art. 4 ustawy o samorządzie

powiatowym zasadą, że powiat ma wykonywać zadania publiczne o charakterze ponadgminnym.

Na przestrzeni ostatnich 20 lat zadania powiatu w obszarze polityki społecznej ewoluowały. Jako istotne daty graniczne należy wskazać:

- wejście w życie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w tym istotna była zmiana zasad finansowania domów pomocy społecznej oraz wprowadzenie zmian w organizacji pieczy zastępczej w kierunku profesjonalizacji rodzinnej pieczy zastępczej;
- wejście w życie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w tym dostosowanie przepisów krajowych w związku z wejściem Polski do UE, wprowadzenie instrumentów wzmacniających rozwój kadr powiatowych urzędów pracy, rozszerzenie instrumentów działania publicznych służb zatrudnienia w kierunku wzmocnienia ich roli w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych;
- wejście w życie ustaw z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w tym uporządkowanie kompetencji podmiotów działających na rzecz osób niepełnosprawnych oraz wprowadzenie partycypacji powiatów w finansowaniu warsztatów terapii zajęciowej.
- z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w tym przede wszystkim istotne było wydzielenie systemu pieczy zastępczej z systemu pomocy społecznej

oraz położenie większego nacisku na działania mające na celu przeciwdziałanie umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej a także rozwój

rodzinnych form pieczy zastępczej przy jednoczesnym zmniejszeniu liczebności wychowanków w domach dziecka.

Tabela 10.1. Lista głównych zadań powiatu w obszarze polityki społecznej

Obszar	Najważniejsze zadania
Wsparcie rodziny i piecza zastępcza	<p>Zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych;</p> <p>Organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, przez wspieranie procesu usamodzielnienia;</p> <p>Tworzenie warunków do powstawania i działania rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i rodzin pomocowych (piecza zastępcza rodzinna);</p> <p>Prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych (piecza zastępcza instytucjonalna) oraz placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym;</p> <p>Organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych, prowadzących rodzinne domy dziecka i dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego oraz kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego;</p> <p>Organizowanie wsparcia dla rodzinnej pieczy zastępczej;</p> <p>Finansowanie:</p> <ol style="list-style-type: none"> świadczeń pieniężnych dotyczących dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych, interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych lub rodzinach pomocowych, na jego terenie lub na terenie innego powiatu, pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawcze lub regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego oraz szkoleń dla rodzin zastępczych, prowadzących rodzinne domy dziecka oraz dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego;
Pomoc społeczna	<p>Prowadzenie specjalistycznego poradnictwa;</p> <p>Przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze;</p> <p>Pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mających braki w przystosowaniu się;</p> <p>Pomoc cudzoziemcom;</p> <p>Prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczenie w nich skierowanych osób;</p> <p>Prowadzenie 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, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;</p>

Obszar	Najważniejsze zadania
Pomoc społeczna	Prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej;
	Doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu;
	Prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych	Finansowanie z PFRON wydatków na instrumenty lub usługi rynku pracy określone w ustawie o promocji, w odniesieniu do osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu;
	Dofinansowanie: <ul style="list-style-type: none"> a) uczestnictwa osób niepełnosprawnych i ich opiekunów w turnusach rehabilitacyjnych, b) sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych, c) zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów, d) likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych, e) rehabilitacji dzieci i młodzieży, f) usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika;
	Dofinansowanie kosztów tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej;
	Pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe dla osób niepełnosprawnych, ich szkolenie oraz przekwalifikowanie;
	Zwrot kosztów przystosowania stanowisk pracy, wyposażania stanowisk pracy oraz zatrudnienia i szkoleń pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy;
	Kierowanie osób niepełnosprawnych, które wymagają specjalistycznego programu szkolenia oraz rehabilitacji leczniczej i społecznej, do specjalistycznego ośrodka szkoleniowo-rehabilitacyjnego lub innej placówki szkoleniowej;
	Organizacja i współfinansowanie powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności;
Promocja zatrudnienia	Udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe;
	Udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe;
	Rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy;
	Inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy;
	Inicjowanie, organizowanie i finansowanie szkoleń i przygotowania zawodowego dorosłych;
	Opracowywanie badań, analiz i sprawozdań, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, oraz dokonywanie ocen dotyczących rynku pracy na potrzeby powiatowej rady rynku pracy oraz organów zatrudnienia;
	Inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy;
	Współpraca z gminami w zakresie upowszechniania ofert pracy i informacji o usługach poradnictwa zawodowego, szkoleniach, przygotowaniu zawodowym dorosłych, stażach, organizacji robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych, realizacji Programu Aktywizacja i Integracja oraz zatrudnienia socjalnego;
	Przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia;
	Realizowanie projektów w zakresie promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

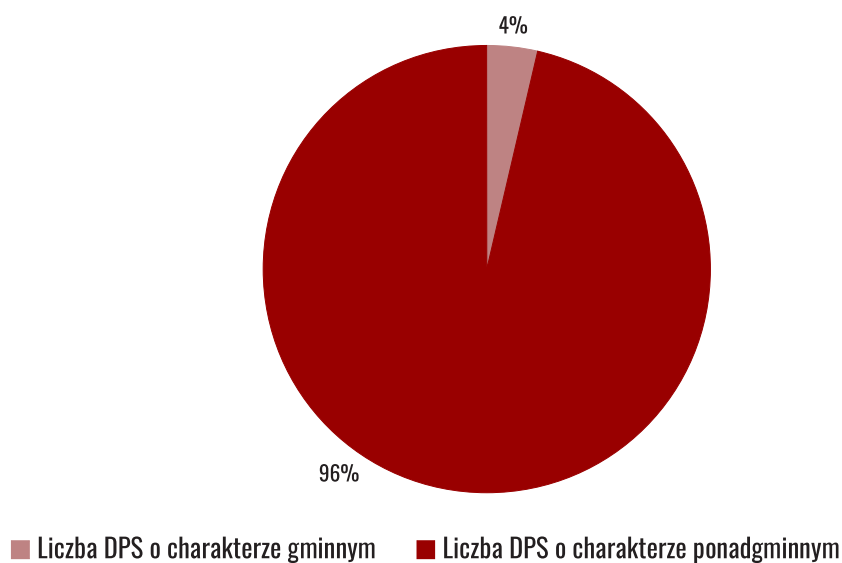
Dane statystyczne

Z uwagi na ogromny zakres zadań realizowanych przez samorządy powiatowe w obszarze polityki społecznej w raporcie skupiono się na przedstawieniu wybranych aspektów realizacji tych zadań, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla społeczności powiatowej, skalę oddziaływania oraz koszty realizacji zadań publicznych.

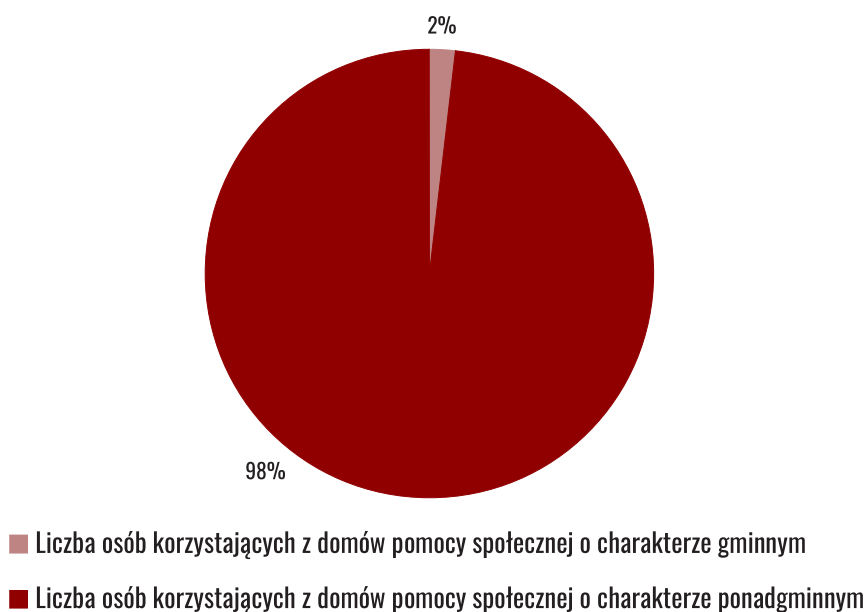
Domy pomocy społecznej

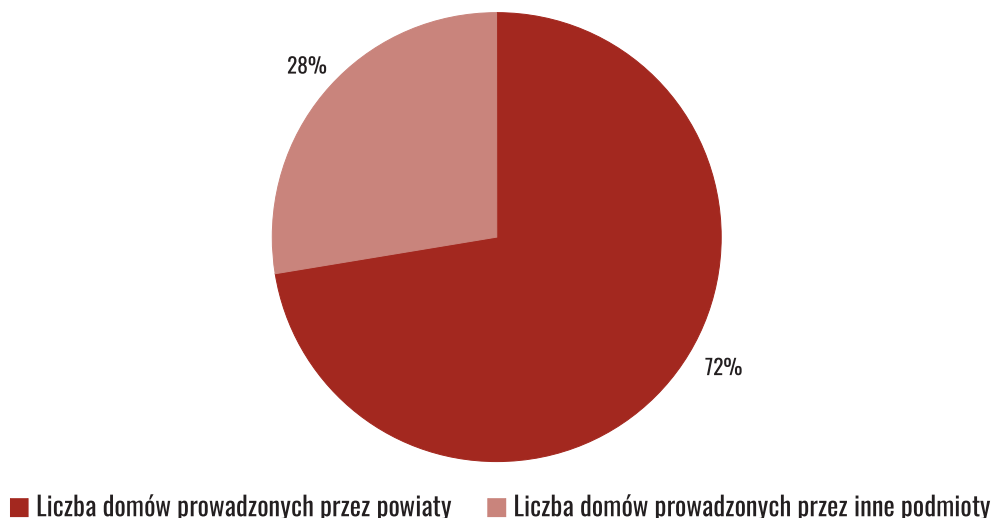
Z danych statystycznych przedstawionych w sprawozdaniu MRPiPS-03 za rok 2017 wynika, że liczba domów pomocy społecznych o charakterze gminnym finansowanych ze środków publicznych wynosi 30, z których skorzystało 1651 osób a o charakterze ponadgminnym 790, z których skorzystało 87625 osób.

Wykres 10.1. Liczba domów pomocy społecznej



Wykres 10.2. Liczba osób korzystających z domów pomocy społecznej

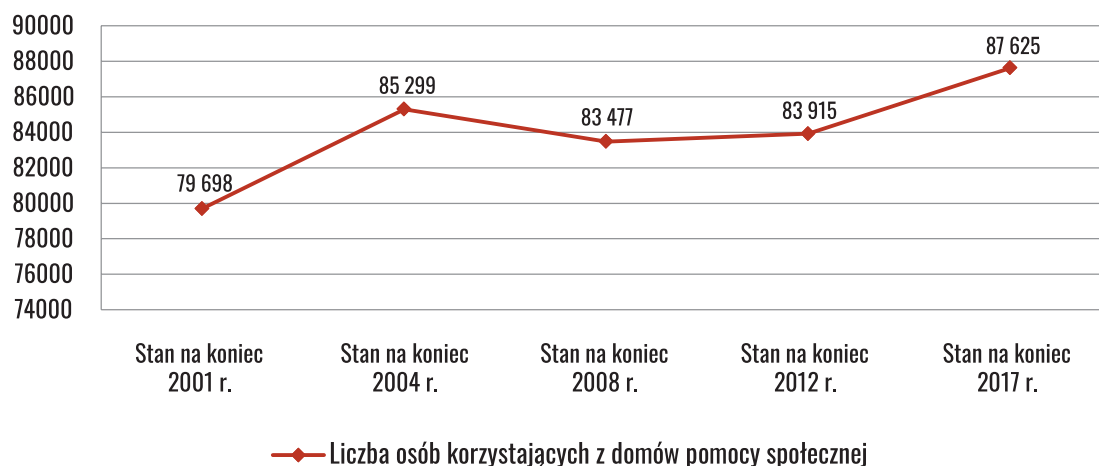


Wykres 10.3. Liczba domów pomocy społecznej o charakterze ponadgminnym

Liczba domów pomocy społecznej o charakterze ponadgminnym finansowanych ze środków publicznych prowadzonych bezpośrednio przez powiat w 2017 r. wyniosła 572, a z ich usług skorzystało 71 871, liczba domów pomocy społecznej o charakterze ponadgminnym prowadzona przez inne podmioty 218, które zapewniły usługi dla 15 754. W tym miejscu należy wspomnieć, że zgodnie z ustawą o pomocy społecznej powiaty mogą zlecać prowadzenie domów pomocy społecznej udzielając dotacji na realizację tego zadania.

Analizując dostępne dane statystyczne można zauważyć wzrost liczby osób korzystających

z domów pomocy społecznej o charakterze ponadgminnym. Ze sprawozdania MPIPS-03 za rok 2001, 2004, 2008, 2012 oraz MRPIPS-03 za rok 2017 r. wynika iż na przestrzeni kilkunastu lat liczba osób, które w danym roku korzystały z usług domu pomocy społecznej wzrosła o 10%. Przyczyn wzrostu liczby mieszkańców DPS należy upatrywać zarówno w postępującym procesie starzenia się społeczeństwa jak i zmianie stosunków społecznych. Można spodziewać się, że ten trend będzie się nasilał. Oznacza to, że powiaty już teraz powinny podejmować działania, które pozwolą sprostać potrzebom społecznym w przyszłości.

Wykres 10.4. Liczba osób korzystających z domów pomocy społecznej o charakterze ponadgminnym

Powiaty nieustannie pracują nad podwyższeniem standardu usług świadczonych w domach pomocy społecznej. Poniżej przedstawiamy kilka przykładowych efektów tych prac.



SP Jarocin – Dom Pomocy Społecznej im. Marii Kaczyńskiej w Kotlinie



SP Przasnysz – Dom Pomocy Społecznej w Przasnyszu



SP Węgorzewo – Dom Pomocy Społecznej w Węgorzewie – stan obecny



SP Zamość – Dom Pomocy Społecznej w Szczepieszynie – stan obecny

Warsztaty terapii zajęciowej

Zgodnie z art. 10b ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych koszty działalności warsztatów terapii zajęciowej są finansowane ze środków samorządu powiatowego w wysokości co najmniej 10% tych kosztów.

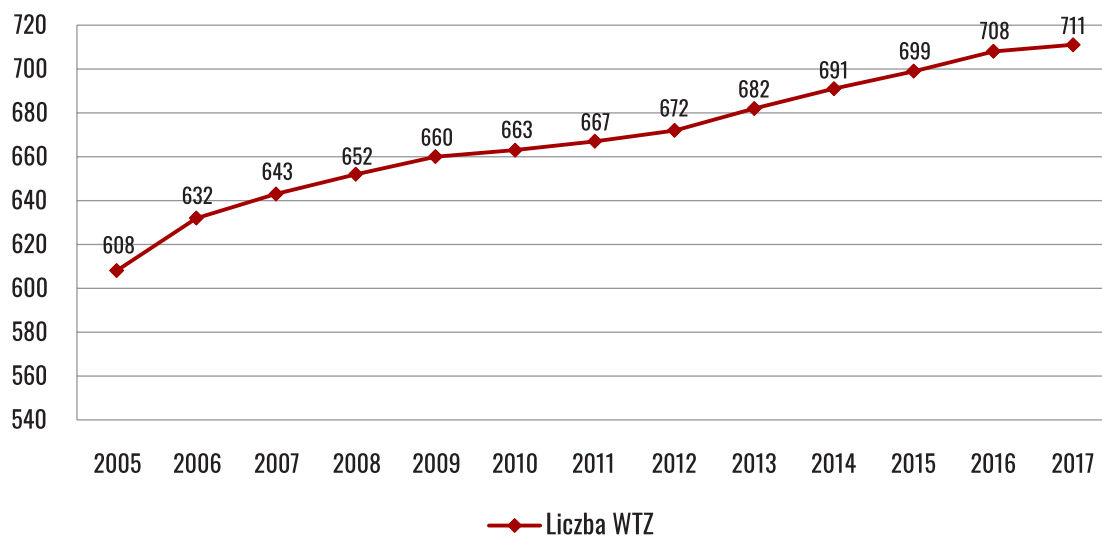
Niezależnie od obowiązku współfinansowania funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej ze środków własnych powiat zajmuje się również obsługą zadania związanego z dofinansowaniem tworzenia i funkcjonowania warsztatów ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz kontrolą ich działalności.

Opierając się na dostępnych danych statystycznych, w 2016 r. aktywnie działało 708 warsztatów terapii zajęciowej. Liczba uczestników zajęć WTZ regularnie się zwiększa, średniorocznie jest to przyrost o ok. 0,5 tys. osób. W 2016 r. z zajęć w warsztatach terapii zajęciowej skorzystało 26,5 tys. osób z orzeczoną niepełnosprawnością. Przeciętnie w zajęciach w jednym WTZ uczestniczyło 37 osób niepełnosprawnych (źródło: Główny Urząd Statystyczny, notatka informacyjna „Centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2016 r.” Warszawa, 13 listopad 2017. W 2016 r. na funkcjonowanie WTZ powiaty przekazały 419 mln zł ze środków PFRON i 47 mln ze środków własnych.

Warto wspomnieć, że funkcjonowanie WTZ-tów jest ciekawym przykładem zadania publicznego, które chociaż finansowane ze środków publicznych i obsługiwane przez powiat w przeważającej większości wykonywane jest przez organizacje sektora non-profit (wykres 10.5).

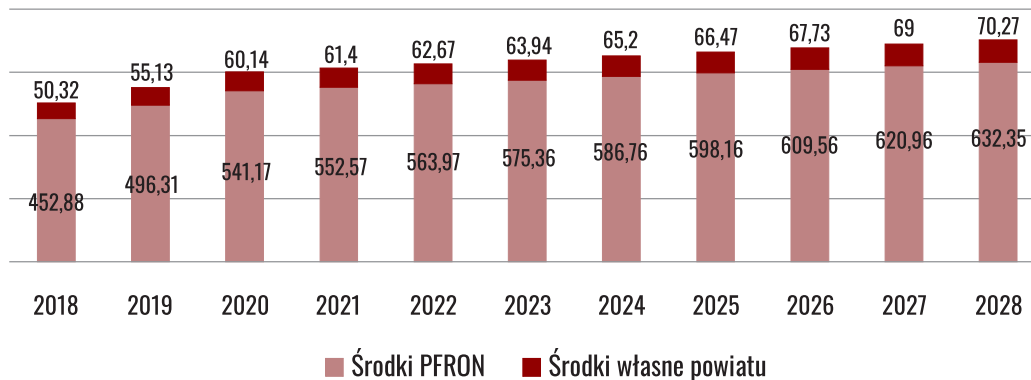
Powiaty dostrzegają znaczenie warsztatów w procesie rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Z uwagi na niedostateczny poziom dofinansowania warsztatów ze środków PFRON XXIII Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich podjęło stanowisko w sprawie zwiększenia kwoty dofinansowania przy pełnej świadomości, że rodzic to będzie również zobowiązanie po stronie powiatów z części dotyczącej ponoszenia kosztów funkcjonowania warsztatów również ze środków własnych. M.in. w odpowiedzi na ten apel przyjęto z dnia 26 czerwca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym. Symulację kosztów działalności warsztatów terapii zajęciowej w latach 2018–2028, biorąc pod uwagę jednorazowe zwiększenie o 600 zł w 2018 r. oraz zwiększenie o 1200 zł (w roku 2019 i w latach następnych) kwoty dofinansowania kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika w warsztacie terapii zajęciowej ze środków PFRON przedstawia wykres 10.6.

Wykres 10.5. Liczba WTZ



Opracowano na podstawie notatek informacyjnych Głównego Urzędu Statystycznego „Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej” oraz OSR do projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym RD393.

Wykres 10.6. Symulacja wysokości środków PFRON oraz środków własnych na funkcjonowanie WTZ w mln zł.



Opracowano na podstawie OSR do projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym RD393.

Pozostałe zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych

Powiaty realizując zadania własne z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych otrzymują na ten cel dofinansowanie ze środków PFRON. W 2017 r. była to łącznie kwota

764 317 000 zł. Większość z tej kwoty pochłaniają koszty dofinansowania tworzenia i funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej, niemniej jednak realizowanych jest również szereg innych działań wspierających osoby niepełnosprawne. Poglądowo przedstawiamy dane o liczbie zadań zrealizowanych w 2016 i 2017 r. (tabela 10.2).

Tabela 10.2. Liczba zrealizowanych zadań

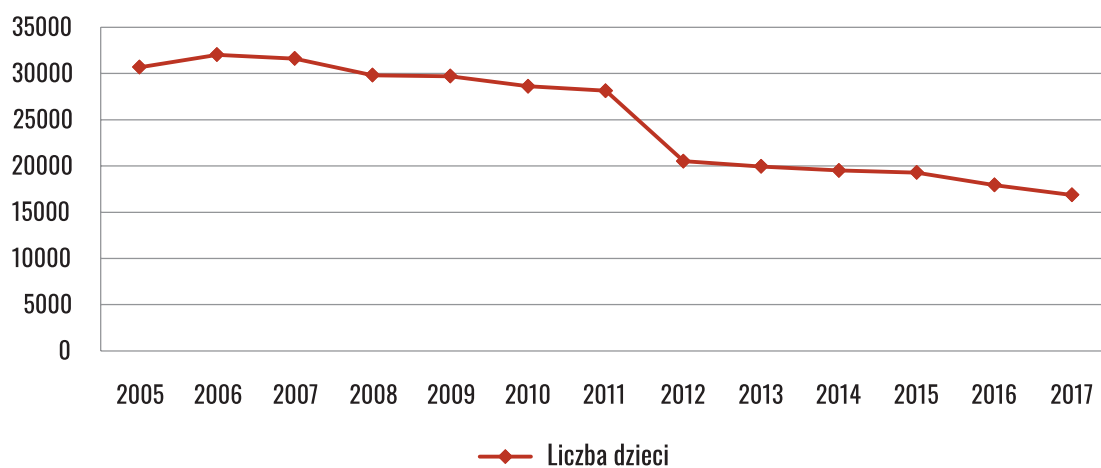
Nazwa zadania	Liczba zadań w 2017 r.	Liczba zadań w 2016 r.
Zwrot kosztów przystosowania stanowisk pracy	3	1
Zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy	776	810
Zwrot kosztów zatrudnienia, szkoleń pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy	209	166
Zwrot wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy dla osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i nie pozostających w zatrudnieniu	1355	1694
Jednorazowe dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej	469	532
Dofinansowanie do oprocentowania kredytu bankowego	18	20
Finansowanie szkoleń organizowanych przez kierownika powiatowego urzędu pracy	237	315
Zwrot kosztów szkoleń organizowanych przez pracodawcę	20	28
Dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych	61 478	61 040
w tym: dzieci i młodzież niepełnosprawna wraz z opiekunami	21 225	21 720
Dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych na wnioski indywidualnych osób	16 784	16 605
w tym: dzieci i młodzież niepełnosprawna	2 660	2 725
Dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny dla osób niepełnosprawnych	4 504	4 531
w tym: dzieci i młodzież niepełnosprawna	815	816
Dofinansowanie zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym	174 084	176 570
w tym: dzieci i młodzież niepełnosprawna	17 166	16 654
Dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki	160 804	173 164
w tym: dzieci i młodzież niepełnosprawna	30 898	36 197
Dofinansowanie usług tłumacza języka migowego lub tłumacza – przewodnika	38	65
Dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej	42	63
w tym: dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej	18	28
Zadania zlecane fundacjom oraz organizacjom pozarządowym	213	209

Pieczna zastępcza instytucjonalna

Powiaty podejmują szereg działań w kierunku deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej tj. odchodzenia od modelu zapewnienia pieczy zastępczej w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na rzecz form rodzinnych (rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka). Na koniec 2017 r. liczba placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej w porównaniu z 2016 r. zwiększyła się o 3,7%. Zmniejszeniu uległa natomiast liczba miejsc (o 2,5%) oraz wychowanków (o 3,8%). Oznacza to, że powiaty z jednej strony

podejmują działania w kierunku zmniejszenia ogólnej liczby wychowanków przebywających w pieczy instytucjonalnej, o czym świadczy ogólny spadek liczby dzieci przebywających w pieczy instytucjonalnej z drugiej podejmują działania na rzecz tworzenia mniejszych placówek (docelowa wartość to 14 wychowanków w jednej placówce), co znacząco poprawia jakość świadczonych usług publicznych, o czym świadczy rosnąca liczba placówek. W 2005 r. liczba placówek wynosiła 72, a na koniec 2016 r. 1098 (liczba nie uwzględnia regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych, których prowadzenie należy do zadań samorządu województwa).

Wykres 10.7. Liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych



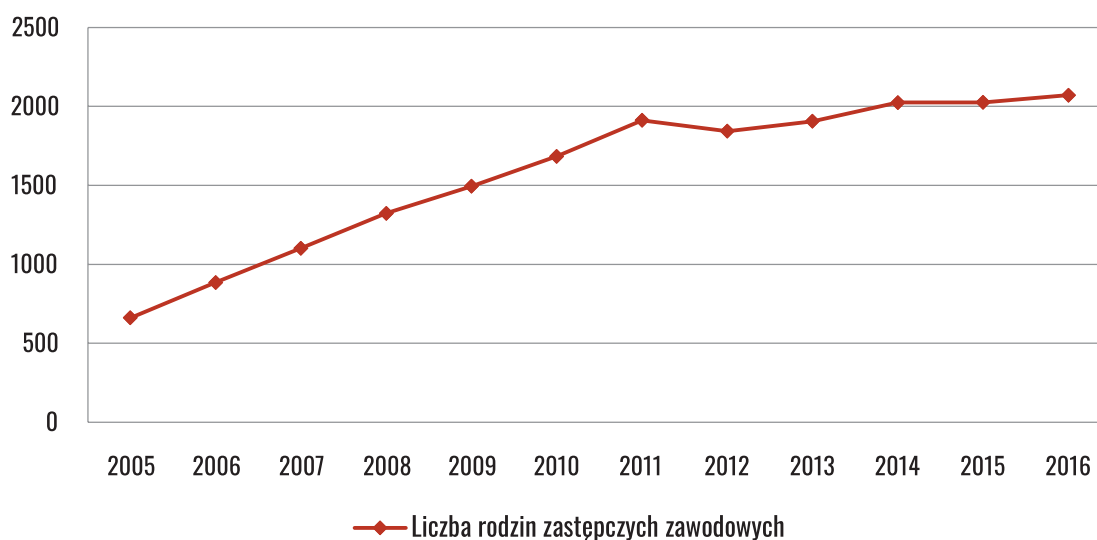
Opracowano na podstawie Informacji Rady Ministrów o realizacji w roku 2016 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz Informacji sygnałnej GUS „Instytucjonalna piecza zastępcza w 2017 r.”.

Rodzinna piecza zastępcza

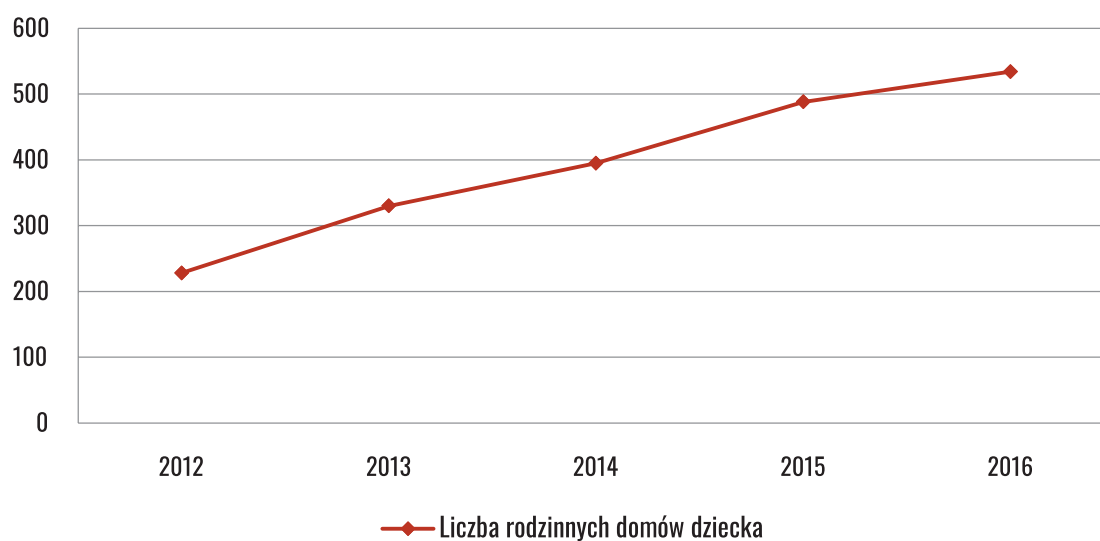
Spadek liczby dzieci, chociaż w zdecydowanie mniej dynamicznym stopniu następuje w pieczy rodzinnej. Jeżeli jednak spojrzymy na dane

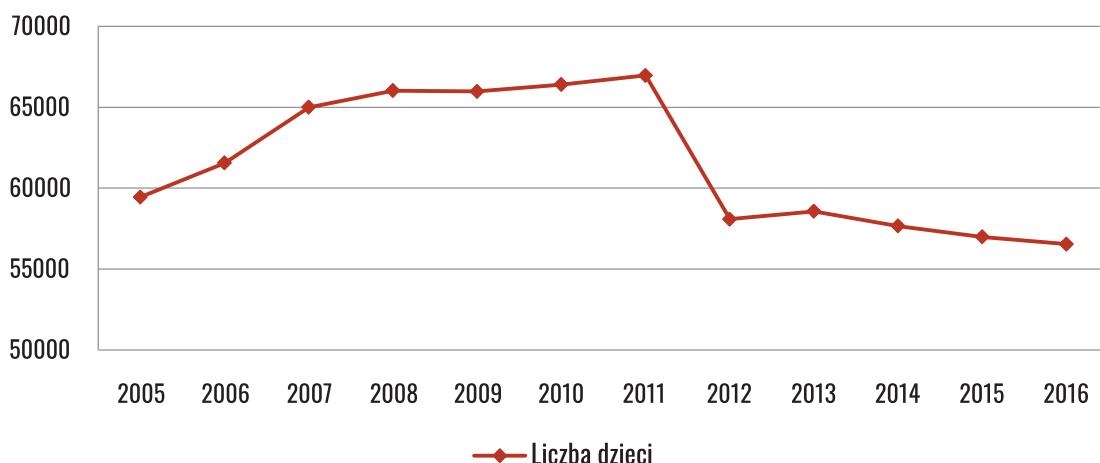
statystyczne, można zauważyć tendencje do profesjonalizacji rodzinnej pieczy zastępczej, co przejawia się we wzroście liczby zawodowych rodzin zastępczych (z 661 w 2005 r. do 2071 w 2016 r.) oraz rodzinnych domów dziecka (z 228 w 2012 r. do 534 w 2016 r.), co również należy ocenić pozytywnie.

Wykres 10.8. Liczba rodzin zastępczych zawodowych



Wykres 10.9. Liczba rodzinnych domów dziecka



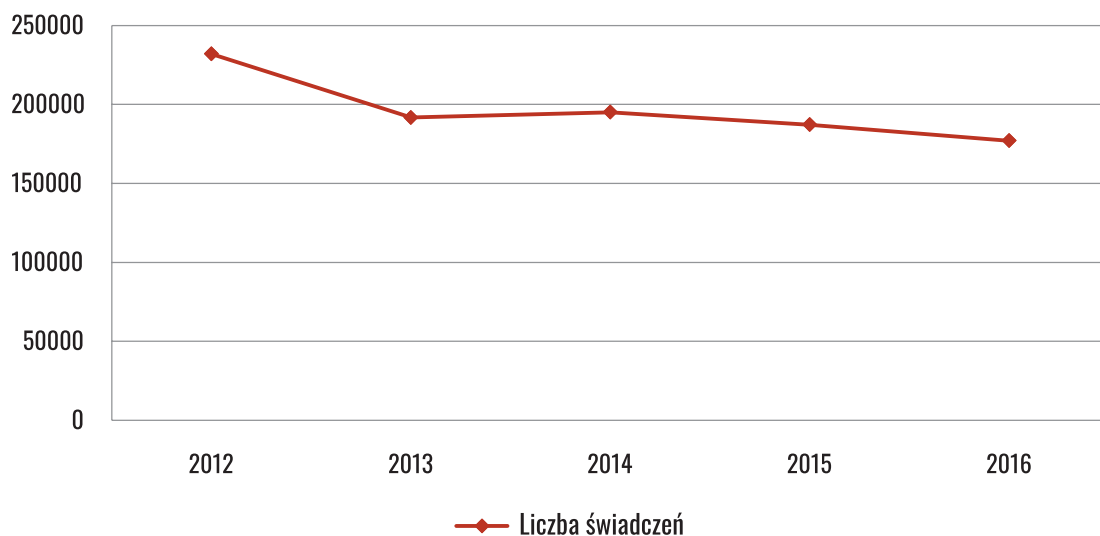
Wykres 10.10. Liczba dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej

Usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej

Niezależnie od zadania zapewnienia dzieciom pieczy zastępczej – powiaty wspierają proces usamodzielniania osób pełnoletnich opuszczających pieczę zastępczą. W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wyróżniono takie formy pomocy jak pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie, pomoc

w uzyskaniu: odpowiednich warunków mieszkaniowych, zatrudnienia, pomoc prawna i psychologiczna. W 2016 r. udzielono łącznie 177 005 świadczeń dla osób pełnoletnich. Liczba ta nie obejmuje pomocy prawnej i psychologicznej. Łączne wydatki samorządu powiatowego na świadczenia dla osób usamodzielnianych z pieczy zastępczej w 2016 r. wyniosły 108 mln złotych.

Liczba świadczeń ma tendencję spadkową, wynika to ze zmniejszającej się liczby osób opuszczających pieczę zastępczą w związku z osiągnięciem pełnoletności.

Wykres 10.11. Liczba świadczeń na usamodzielnienie

Opracowano na podstawie informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy za lata 2012-2016.

Aktywizacja zawodowa

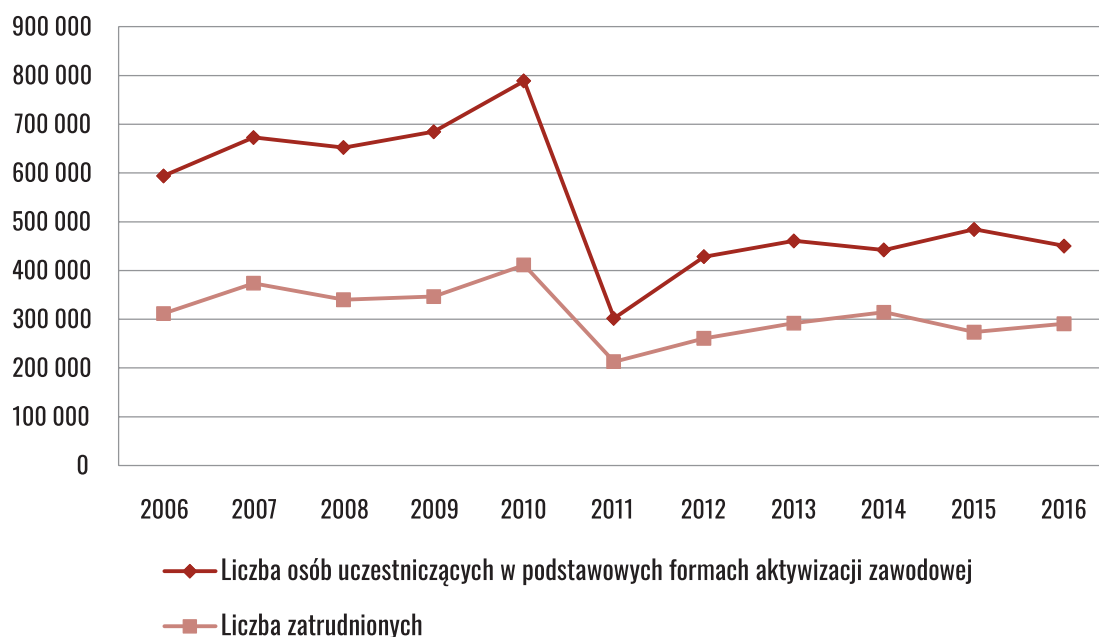
Powiatowe Urzędy Pracy stanowią trzon administracji publicznej realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu oraz pozostałych usług rynku pracy. W ostatnich latach średniorocznie blisko pół miliona osób korzysta z oferowanych przez powiatowe urzędy pracy tzw. podstawowych form aktywizacji zawodowej (szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, przekazanie środków na utworzenie miejsc pracy w tym dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej). Efektywność zatrudnieniowa tj. liczba osób zatrudnionych spośród rozpoczynających udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej obecnie wynosi około 65%. Wykres obrazuje efektywność podstawowych form aktywizacji na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat.

Wykres 10.12 opracowano na podstawie danych o Efektywności podstawowych form aktywizacji

zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej opracowywanych co roku przez ministra właściwego do spraw rynku pracy. <https://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/efektywnosc-form-promocji-zatrudnienia-i-aktywizacji-zawodowej/>.

Przedstawione dane wskazują, iż nawet w okresie kryzysu gospodarczego powiatowe urzędy pracy nie pełniły wyłącznie roli podmiotu wyłaczającego zasiłki czy obsługującego składki na ubezpieczenia zdrowotne dla osób bezrobotnych, ale aktywnie realizowały zadania związane z przywróceniem lub wsparciem w wejściu na rynek pracy osób bezrobotnych. Jednocześnie optymizmem napawa fakt, że można zaobserwować dużo mniejszą rozbieżność pomiędzy liczbą osób uczestniczących w aktywizacji a liczbą osób, które w następstwie tego podjęły pracę.

Wykres 10.12. Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej



W tym miejscu warto pokazać tablicę stopy bezrobocia rejestrowanego w latach 2006-2017

Tabela 10.3. Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 2006–2017

rok/miesiąc	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
2017	8,5	8,4	8,0	7,6	7,3	7,0	7,0	7,0	6,8	6,6	6,5	6,6
2016	10,2	10,2	9,9	9,4	9,1	8,7	8,5	8,4	8,3	8,2	8,2	8,2
2015	11,9	11,9	11,5	11,1	10,7	10,2	10,0	9,9	9,7	9,6	9,6	9,7
2014	13,9	13,9	13,5	13,0	12,5	12,0	11,8	11,7	11,5	11,3	11,4	11,4
2013	14,2	14,4	14,3	14,0	13,6	13,2	13,1	13,0	13,0	13,0	13,2	13,4
2012	13,2	13,4	13,3	12,9	12,6	12,3	12,3	12,4	12,4	12,5	12,9	13,4
2011	13,1	13,4	13,3	12,8	12,4	11,9	11,8	11,8	11,8	11,8	12,1	12,5
2010	12,9	13,2	13,0	12,4	12,1	11,7	11,5	11,4	11,5	11,5	11,7	12,4
2009	10,4	10,9	11,1	10,9	10,7	10,6	10,7	10,8	10,9	11,1	11,4	12,1
2008	11,5	11,3	10,9	10,3	9,8	9,4	9,2	9,1	8,9	8,8	9,1	9,5
2007	15,1	14,8	14,3	13,6	12,9	12,3	12,1	11,9	11,6	11,3	11,2	11,2
2006	18,0	18,0	17,8	17,2	16,5	15,9	15,7	15,5	15,2	14,9	14,8	14,8

Źródło: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2018,4,1.html>

Podsumowanie

Powiaty czeka szereg wyzwań w kolejnych latach. Część wynikać będzie wprost z planowanych zmian legislacyjnych. Obecnie prowadzone są prace nad nową ustawą o rynku pracy. Analiza projektu w wersji skierowanej do konsultacji społecznych wskazuje na takie tendencje jak chociażby zwiększenie wsparcia na rzecz osób długotrwale bezrobotnych czy wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych, mających w ocenie resortu, poprawić kontakt klientów z pracownikami urzędów pracy. Skorygowane mają zostać również zasady finansowania realizacji zadań z funduszu pracy.

Powiaty czeka również rewolucja w pieczy zastępczej. W przedstawionej do konsultacji społecznych nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przewidziano zniesienie współfinansowania przez gminy pobytu dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, co w ocenie MRPiPS ma zwiększyć dynamikę w zakresie przechodzenia z form pieczy instytucjonalnej na rzecz pieczy rodzinnej. Chociaż takiego kierunku rozwoju pieczy zastępczej nikt nie kwestionuje to proponowane zmiany legislacyjne postawią wiele powiatów w trudnej sytuacji finansowej, co paradoksalnie może odbić się na ograniczeniu możliwości świadczenia usług zarówno na rzecz rodzin zastępczych oraz rodzinnych domów dziecka jak również usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej.

Zmian należy również oczekiwać w zakresie świadczenia usług na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Z jednej strony ma powstać kolejny fundusz celowy (Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych), w którego samorządy będą mogły pozyskiwać dodatkowe środki na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, z drugiej w najbliższym czasie ma zostać opublikowany projekt ustawy całkowicie zmieniający system orzecznictwa. Z zapowiedzi przedstawicieli administracji rządowej wynika, że zniesione zostaną powiatowe zespoły ds. orzekania i niepełnosprawności.

Niezależnie od aktywności krajowego prawodawcy, powiaty realizując zadania z zakresu polityki społecznej będą musiały zmierzyć się z problemami wynikającymi ze zmian demograficznych oraz społecznymi. Zmiany te siłą rzeczy będą wpływały na skalę, zakres ale również i koszty realizacji zadań publicznych. Takie zjawiska jak starzenie się społeczeństwa będzie miało bezpośredni wpływ na realizację przez samorządy zadań związanych z rozwojem infrastruktury domów pomocy społecznej czy domów dziennego pobytu dla seniorów.

Rola powiatów w realizacji zadań w obszarze polityki społecznej będzie wzrastać. Należy zauważyć, że przy realizacji zadań polityki społecznej, mimo wprowadzenia wielu ogólnych standardów ich realizacji, samorządy posiadają duży stopień samodzielności. Mieszkańcy będą oczekiwać stałej poprawy dostępności i jakości świadczonych usług, a powiaty tym oczekiwaniom będą musiały sprostać.



Poczucie bezpieczeństwa stanowi jedną z najważniejszych potrzeb i wartości w życiu każdego człowieka...

Pragnienie i potrzeba bezpieczeństwa jest jednym z najważniejszych problemów zajmujących ludzi i społeczeństwa w wymiarze globalnym, lokalnym i indywidualnym. Bezpieczeństwo jest stanem obiektywnym polegającym na braku zagrożenia, odczuwalnym subiektywnie przez jednostki lub grupy. Jest jedną z zasadniczych potrzeb człowieka i społeczeństwa, która oznacza brak ryzyka utracenia istotnych wartości jakimi są: wolność, suwerenność, niepodległość, zdrowie, praca, godność, szacunek i inne. Jest wartością dla człowieka, grup społecznych i zarazem stanowi ich najważniejszy cel. Nie chodzi tylko o przetrwanie, lecz także o zapewnienie bezpiecznego rozwoju, ochronę tożsamości jednostki, czy grupy społecznej. Dążenie do poprawy bezpieczeństwa jest powszechnie stosowaną praktyką na przestrzeni dziejów¹ – do zapewnienia bezpieczeństwa swoim mieszkańcom dążą również od kilkunastu lat (od czasu reaktywacji) powiaty.

Przegląd regulacji prawnych określających zadania administracji samorządowej i kompetencje jej organów w sferze porządku publicznego jak i ochrony bezpieczeństwa wskazuje, iż rola powiatów, na tej płaszczyźnie jest bardzo ważna!

Bezpieczeństwo stanowi nieodłączny element funkcjonowania społeczności lokalnych, wyraża się ono w zaspokojeniu podstawowych jego potrzeb, w tym potrzeby bycia bezpiecznym w sensie podmiotowym jak i przedmiotowym. **Szczególne zadania w tym obszarze pełni samorząd terytorialny,**

¹ W. Krztoń, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa jednostki*, Zeszyty Naukowe WSIZiA 3(40) 2017, s. 42

którego zasadniczym celem jest między innymi zapewnianie bezpieczeństwa na swoim obszarze działania. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców danej jednostki terytorialnej jest jednym z czynników rozwojowych i zarazem jej atrakcyjności. Z kolei brak zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa odczuwany przez mieszkańców i przedsiębiorców, to główny powód ich odpływu. Życie na obszarze, na którym nie jest zapewnione bezpieczeństwo prowadzi do ucieczki osób wykształconych oraz przedsiębiorczych, a to z kolei prowadzi do stagnacji rozwoju gospodarczego i jednoznacznie wpływa na wizerunek jednostki terytorialnej². **O jak najlepszy wizerunek jednostki terytorialnej jaką stanowi powiat, także, a nawet przede wszystkim przez pryzmat szeroko rozumianego bezpieczeństwa dbały, dbają i dbać zawsze będą organy powiatów!**

Zadania powiatów w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego...

Jak podkreśla Barbara Bonisławska (w publikacji *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*)³ w związku z reformą ustrojową z 1998 r. i decentralizacją administracji publicznej, zmiany objęły również organizację administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez rozszerzenie odpowiedzialności samorządów lokalnych za terytorialne zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i utrzymanie porządku publicznego.

² T. Hoffmann, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych – wybrane zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Studium Europy Środkowej i Wschodniej” Tom: 3/2015, s. 17.

³ B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, 2012, nr 2, s. 234.

Samorząd powiatowy, zgodnie z art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym otrzymał do wykonywania ponadgminne zadania administracyjne i z zakresu usług publicznych, których zasięg przekracza obszar przeciętnej gminy, ale nienaruszające właściwości gminy oraz nie mające charakteru wojewódzkiego. Są to zadania własne powiatu, realizowane przez powiat we własnym imieniu, do których należą między innymi: **bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny, ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa**⁴.

Ponadto, powiat może wykonywać zadania zleczone z zakresu administracji rządowej, powierzone szczególnymi ustawami. Samorząd powiatowy wykonuje te zadania za pomocą własnych organów lub jednostek organizacyjnych. Mogą być one również wykonywane przez wyspecjalizowane służby administracyjne, stanowiące część administracji rządowej terenowej, a oddane prawnie pod zwierzchnictwo samorządu terytorialnego⁵.

Barbara Bonisławska zaznacza, iż wedle przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje między innymi zadania publiczne w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Są one realizowane przez organy ustrojowe powiatu, którymi są rada powiatu i zarząd powiatu, jak również przez starostę wraz z podległymi mu powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami.

Wpływ na zakres kompetencji tych organów mają warunki w jakich funkcjonuje wspólnota powiatowa. Chodzi tu o warunki „normalne”, które nie wymagają specyficznych działań oraz określane jako „szczególne”, w których dochodzi do zagrożenia życia, zdrowia, bezpieczeństwa, występuje sytuacja kryzysowa⁶ lub zaistnieją okoliczności uzasadniające wprowadzenie stanów nadzwyczajnych.

W zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego rada powiatu, jako organ stanowiący i kontrolny podejmuje uchwały, dotyczące szczególnie kierunków działań zarządu powiatu jako organu wykonawczego oraz rozpatruje sprawozdania z jego działalności, dotyczące realizacji tych zadań. Uchwala program zapobiegania przestępczości oraz ochrony obywateli. Organ ten dokonuje również oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego i przeciwpożarowego powiatu. Może wydawać także przepisy porządkowe, które obowiązują na terenie danego powiatu. Opisane powyżej zadania wynikają z ustawy ustrojowej⁷.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, ze zm.

⁵ H. Izdebski, W. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 2004, s. 261.

⁶ Art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁷ Art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Z kolei **zarząd powiatu**, jako organ bezpośrednio wykonujący zadania powiatu **w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego wydaje uchwały**, które kieruje do powiatowych jednostek organizacyjnych. Może również, w przypadkach wymagających natychmiastowego działania uchwalać w zastępstwie rady powiatu przepisy porządkowe. Muszą być one jednak zatwierdzone na najbliższej sesji rady.

Jak zaznacza Bonisławska – **odpowiedzialność za wyniki działań całej administracji na szczeblu powiatowym ponosi starosta**, który posiada szczególną pozycję ustrojową – jest przewodniczącym zarządu i w jego ramach działa. Dysponuje również własnymi kompetencjami, które wynikają z jego pozycji prawnej **jako zwierzchnika powiatowej administracji zespolonej**. Odpowiedzialność ta dotyczy skutków działań własnych starosty, jak również powiatowych służb, nad którymi sprawuje zwierzchnictwo.

Bonisławska zwraca uwagę, że **starosta jako zwierzchnik administracji zespolonej w powiecie** ma wpływ na powoływanie kierownictwa służb powiatowych, a konkretnie **wydaje opinie dotyczące kandydatów do objęcia stanowisk powiatowych komendantów Policji i Państwowej Straży Pożarnej** oraz Inspektora Nadzoru Budowlanego. **Może im również wydawać polecenia w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa**. Do zadań starosty należy kierowanie bieżącymi sprawami powiatu również w zakresie bezpieczeństwa i porządku. Opracowuje operacyjny plan ochrony przed powodzią, jak również ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.

W 2002 roku, jako nowe rozwiązanie prawne po nowelizacji ustawy ustrojowej, utworzona została na szczeblu powiatowym **komisja bezpieczeństwa i porządku publicznego**, której celem była **realizacja zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, a także wykonywanie zadań sfery porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli**, wynikających z ustaw.

Do zadań komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego, jako organu opiniodawczo – doradczego w sprawach z zakresu porządku i bezpieczeństwa, należy między innymi: ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na obszarze powiatu; opiniowanie pracy Policji i innych służb powiatowych, inspekcji, straży, jak również jednostek organizacyjnych wykonujących zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego; przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego; opiniowanie projektów programów współdziałania Policji i innych jednostek organizacyjnych



powiatu, które wykonują zadania w zakresie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego; opinio-
wanie projektów przepisów prawa miejscowego jak
również budżetu powiatu, a także innych dokumen-
tów dotyczących spraw bezpieczeństwa i porządku
publicznego i spraw wskazanych przez starostę⁸

Współpraca Powiatu z Policją

**Powiat + Policja = Bezpieczeństwo
mieszkańców**

Komendanci powiatowi Policji są elementem po-
wiatowej administracji zespolonej i w świetle art. 35
ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, **podlega-
ją funkcjonalnemu** (a nie służbowemu) zwierzchnic-
twu starosty⁹.

Uprawnieniami starosty w stosunku do Policji
są: zatwierdzanie programów działania; uzgadnia-
nie wspólnych działań jednostek na terenie powiatu
a w przypadkach szczególnych kierowanie wspólny-
mi działaniami tych jednostek oraz w uzasadnionych
przypadkach zlecenie przeprowadzenia kontroli¹⁰.

Jak zaznacza Barbara Bonisławska, we wspo-
mnianej już wcześniej publikacji¹¹, ważnym uprawnie-
niem przystępującym staroście wobec właściwego
komendanta Policji jest możliwość **żądania przy-
wrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym**
lub **usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i por-
ządku publicznego**. Należy jednak przy tym zazna-
czyć, iż takie żądanie nie może dotyczyć czynności
operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śled-
czych, z zakresu ścigania wykroczeń ani wykonania
konkretnej czynności służbowej.

Wsparcie finansowe i rzeczowe Policji

Współpraca Organów Powiatu z Policją i innymi
służbami mundurowymi ma zasadniczy wpływ na
kształtowanie się bezpieczeństwa społeczności lo-
kalnej, a wsparcie finansowe i rzeczowe policji przez
powiaty jest znaczące.

⁸ *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, (red.) S. Sulowski,
M. Brzeziński, s. 190.

⁹ Art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym.

¹⁰ S. Pieprzny, *Policja organizacja i funkcjonowanie*, s. 59.

¹¹ . Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie
bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, 2012, nr 2, s. 234.

Współpraca Powiatów z Policją widoczna jest
także w sferze finansowej, bo mimo, iż wydatki
związane z funkcjonowaniem Policji pokrywane są
z budżetu państwa, to jednak jednostki samorządu
terytorialnego mogą uczestniczyć w pokrywaniu
wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub
remontowych. Mogą też partycypować w kosztach
utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyj-
nych Policji, a także w zakupie niezbędnych dla nich
towarów i usług.

Kwota środków własnych przekazanych na wsparcie finansowe Policji



Źródło: fotolia.pl

Inwestycje w budynkach komend/komisariatów



Komenda Powiatowa Policji w Lipnie

Źródło: Starostwo Powiatowe w Lipnie

Nawet **kilka milionów złotych** w ciągu kilkunastu lat przekazał (badany) powiat na inwestycje w budynkach komend/komisariatów na swoim terenie. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: 125 000,00 zł.

Na inwestycje w budynki komend/ komisariatów przykładowy powiat (w zależności od wielu czynników – takich jak liczba mieszkańców, obszar, mały obszar jst i inne) w przeciągu kilkunastu lat (zakres czasowy 1999-2017) przekazał od kilkudziesięciu tysięcy do kilku milionów złotych.

Kwoty te przeznaczane były m.in. na remonty pomieszczeń w budynkach komend i komisariatów (wymianę stolarki okiennej, termoizolację budynków, renowację elewacji itp.) jak również

na dofinansowanie budowy nowych budynków Komisariatów.

Przykłady na konkretnych powiatach...

Przedstawiciel średniej wielkości powiatów (pod względem mieszkańców – 113 028 mieszkańców: dane GUS) powiat **betchatowski**, przekazał na przestrzeni kilkunastu lat na szeroko rozumiane wsparcie inwestycji w budynkach komend i komisariatów policji na swoim terenie **ponad 290 tys** złotych. Inny samorząd – powiat **poznański** w przeciągu kilkunastu lat przeznaczył na ten cel **prawie 4,5 mln złotych**. Powiat **szczecinecki** zaś **około 1,6 mln zł**.

Foto-przykład

Władze samorządowe w powiecie przasnyskim zaangażowały się w budowę nowej komendy policji, która to została uroczystie otwarta w kwietniu 2004 roku.

Tak było...



Stara Komenda Policji w Przasnyszu

Źródło: Starostwo Powiatowe w Przasnyszu

Tak jest obecnie...



Nowa Komenda Policji w Przasnyszu

Źródło: Starostwo Powiatowe w Przasnyszu

* Dane pochodzą z analizy przeprowadzonej przez Związek Powiatów Polskich na podstawie ankiety XX-lecia oraz pojedynczych informacji pozyskanych z poszczególnych JST w różnej formie.

Zdecydowanie takie warunki sprzyjają pracy policjantów, co przekłada się w znaczącym stopniu na ich wyniki względem poziomu bezpieczeństwa na terenie całego powiatu.

Więcej radiowozów = mniej piratów drogowych = mniej wypadków = bezpieczniejsze drogi powiatowe = bezpieczniejszy powiat!

Środki przekazywane na zakup radiowozów



Źródło: uml.lodz.pl

Od kilkudziesięciu tysięcy złotych do kilku milionów złotych w ciągu kilkunastu lat przekazał (badany) powiat na zakup radiowozów policyjnych. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: 110 750,00 zł.

Środki przekazywane na zakup innego wyposażenia



Źródło: powiat.trzebnica.pl

Od kilkunastu tysięcy złotych do kilku milionów złotych w ciągu kilkunastu lat przekazał (badany) powiat na zakup różnego rodzaju wyposażenia dla komend policji. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: 62 168,42 zł.

Przykłady na konkretnych powiatach...

W ciągu kilkunastu lat powiat kielecki przeznaczył kwotę **1 956 128,00 zł** na zakup radiowozów policyjnych. Reprezentant województwa podlaskiego – powiat augustowski **114 000,00 zł**. Powiat ostrołęcki natomiast: **726 198,76 zł**.

Środki finansowe przekazywane były m.in. na zakup laptopów, sprzętu komputerowego, zakup sprzętu daktyloskopijnego, zakup aparatów fotograficznych, projektorów, zakup urządzeń biurowych (niszczarek i kserokopiarek), oprogramowania komputerowego, zakup alkomatów, latarek, zestawów do oznakowania miejsc wypadków, flar ostrzegawczych, diod sygnalizacyjnych...

Foto-przykład

Komendzie Powiatowej Policji w Łukowie przekazano cztery nowe oznakowane radiowozy. Zakup ich był możliwy dzięki współfinansowaniu i wsparciu lokalnych samorządów – w tym powiatu łukowskiego.



Źródło: Starostwo Powiatowe w Łukowie

Przykłady na konkretnych powiatach...

Na zakup różnego rodzaju wyposażenia powiat gdański przekazał **82 370,34 zł**. Powiat leszczyński zaś **166 904,52 zł**. Natomiast powiat śremski przekazał **263 498,46 zł**.

* Dane pochodzą z analizy przeprowadzonej przez Związek Powiatów Polskich na podstawie ankiety XX-lecia oraz pojedynczych informacji pozyskanych z poszczególnych JST w różnej formie.

Foto-przykład

W listopadzie 2017 roku, Starosta Prudnicki przekazał na ręce Komendanta Powiatowego Policji w Prudniku sprzęt m. in. do oznakowania miejsca wypadku drogowego lub innych nagłych zdarzeń, notebook, sprzęt komputerowy oraz filmy o tematyce profilaktycznej.



Zestawy do oznakowania miejsc wypadków, flary ostrzegawcze, diody sygnalizacyjne

Źródło: Starostwo Powiatowe w Prudniku

Komendy policji wyposażone w nowoczesne sprzęty, zakupione dzięki środkom finansowym przekazywanym przez powiaty, stanowią lepszą bazę do pracy, dzięki czemu funkcjonariusze lepiej dbają o bezpieczeństwo mieszkańców powiatów.

Środki przekazywane na służby ponadnormatywne



Od **kilkudziesięciu tysięcy złotych** do **kilku milionów złotych** w ciągu kilkunastu lat przekazał (badany) powiat na służby ponadnormatywne. Przy czym miasta na prawach powiatu nawet do **kilkudziesięciu milionów złotych**. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: **60 000,00 zł.**

Służbę ponadnormatywną policjanci wykonują po godzinach normalnej służby.

Przykłady na konkretnych powiatach...

Powiat **stubiicki** w przeciągu kilku lat przekazał środki na służby ponadnormatywne w wysokości **126 087,25 zł.** Powiat **betchatowski** przekazał **195 960,00 zł.**

Więcej patroli = większa liczba ukaranych sprawców przestępstw i wykroczeń = większy spokój = większe poczucie bezpieczeństwa w powiecie!

Nagrody za osiągnięcia w służbie



Źródło: fotolia.pl

Od **kilkunastu tysięcy złotych** do **kilkuset tysięcy złotych** w przeciągu kilku lat przekazał (badany) powiat na nagrody za osiągnięcia w służbie. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: **29 662,50 zł.**

* Dane pochodzą z analizy przeprowadzonej przez Związek Powiatów Polskich na podstawie ankiety XX-lecia oraz pojedynczych informacji pozyskanych z poszczególnych JST w różnej formie.

Przykłady na konkretnych powiatach...

Powiat **żniński** w ciągu kilkunastu lat przekazał **46 000,00 zł**. Powiat **kielecki** od 2010 do 2017 roku przekazał na nagrody za osiągnięcia w służbie **225 000,00 zł**. Natomiast powiat **miński** w ciągu kilku lat **45 000,00 zł**.

Nagrody motywują do dodatkowego wysiłku, który przekłada się bezpośrednio na bezpieczeństwo mieszkańców powiatów.

Kwota środków przekazanych na inne cele



Źródło: um.walbrzych.pl

Od **kilkunastu tysięcy złotych** do **kilku-set tysięcy złotych** w przeciągu kilku lat przekazał (badany) powiat na różne/inne cele. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: **24 549,00 zł**.

Inne cele jak np. **dofinansowanie zakupu psa**, ufundowanie sztandaru, organizację akcji i konkursów i wiele, wiele innych.

* Dane pochodzą z analizy przeprowadzonej przez Związek Powiatów Polskich na podstawie ankiety XX-lecia oraz pojedynczych informacji pozyskanych z poszczególnych JST w różnej formie.

Przykłady na konkretnych powiatach...

Powiat **suwalski** w przeciągu kilku lat na różne cele przekazał komendzie policji kwotę w wysokości **36 000,00 zł**. Powiat **szamotulski** w ciągu trzech lat **23 000,00 zł**.

Kilka dodatkowych danych...

LICZBA RADIOWOZÓW KUPIONYCH ZE WSPARCIEM ZE ŚRODKÓW POWIATU



Źródło: wroclaw.pl

Od kilku do **kilkudziesięciu radiowozów** zostało kupionych przykładowej komendzie powiatowej policji dzięki wsparciu ze środków powiatu w przeciągu kilkunastu lat. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: **8 radiowozów**.

Przykłady na konkretnych powiatach...

Przy wsparciu powiatu **mińskiego** w przeciągu kilkunastu lat kupiono **24 radiowozy**. Przy wsparciu powiatu **żarskiego** **18 radiowozów**. Przy wsparciu powiatu **ostrołęckiego** **40 radiowozów**.

Więcej radiowozów = mniej piratów drogowych = mniej wypadków = bezpieczniejsze drogi powiatowe = bezpieczniejszy powiat!

Konkretne wsparcie rzeczowe Policji

Każdego roku **setki tysięcy** różnorodnego sprzętu, mającego wspomóc policję w zapewnianiu bezpieczeństwa na terenach powiatów przekazują powiaty policji!

Sprzętem tym są m.in.: zestawy komputerowe, drukarki, tonery, telefaksy, niszczarki, notebooki, klądy, motocykle, pontony, kombinezony operacyjne, kamizelki, kabury, aparaty fotograficzne, lornetki noktowizyjne, kamery do monitoringu, narkotesty, latarki, radarowe mierniki prędkości i wiele innych.

Dobrze wyposażona komenda i dobrze wyposażony policjant są czynnikami wpływającymi bezpośrednio na bezpieczeństwo mieszkańców.

Powiaty rokrocznie wspierają, wspierają i będą wspierać policję we wszelkich inicjatywach mających na celu zwiększenie poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców regionu.

WSPARCIE FINANSOWE I RZECZOWE PSP

Współpraca powiatu z Państwową Strażą Pożarną ma ogromny i bezpośredni wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa społeczności lokalnej, a wsparcie finansowe i rzeczowe PSP przez powiaty jest znaczące.

Komenda Powiatowa PSP w Żninie



Źródło: Starostwo Powiatowe w Żninie

Kwota środków własnych przekazanych na wsparcie finansowe PSP



Źródło: fotolia.pl

Inwestycje w budynkach komend



Komenda Powiatowa PSP w Żninie

Źródło: Starostwo Powiatowe w Żninie

* Dane pochodzą z analizy przeprowadzonej przez Związek Powiatów Polskich na podstawie ankiety XX-lecia oraz pojedynczych informacji pozyskanych z poszczególnych JST w różnej formie.

Nawet **kilka milionów złotych** w ciągu kilkunastu lat przekazał (badany) powiat na inwestycje w budynkach komend PSP na swoim terenie. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: 275 869,23 zł.

Przykłady na konkretnych powiatach...

Powiat **bocheński** przekazał na przestrzeni kilkunastu lat na szeroko rozumiane wsparcie inwestycji w budynkach komend – **2 219 183,64 zł**. Powiat **augustowski** – **570 706,00 zł**. Zaś powiat **mikołowski** – **1 239 763,26 zł**. Natomiast powiat **gdański** – **5 191 500,00 zł**.

Kwoty te przeznaczane były m.in. na dofinansowanie budowy nowych budynków, remonty pomieszczeń w budynkach komend (termoizolację budynków, renowację elewacji itp.), jak również rozbudowę strażnic.

Foto-przykład



Przebudowa placu manewrowego w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Szamotułach

Źródło: Starostwo Powiatowe w Szamotułach

W nowoczesnych pomieszczeniach komend strażacy podnoszą swoją sprawność bojową!

Środki przekazywane na zakup wozów strażackich



Źródło: fotolia.pl

Od kilkudziesięciu tysięcy złotych do **kilku milionów złotych** w ciągu kilkunastu lat przekazał (badany) powiat na zakup wozów strażackich. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: 317 000,00 zł.

Przykłady na konkretnych powiatach...

W ciągu kilkunastu lat powiat miński przeznaczył **3 226 804,30 zł** na zakup wozów strażackich. Powiat jarociński **598 717,00 zł**. Natomiast powiat turecki **581 997 zł**.

Foto-przykład



Nowy samochód specjalistyczny SCD42 Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Wodzisławiu Śląskim

Źródło: powiatwodzislawski.pl

* Dane pochodzą z analizy przeprowadzonej przez Związek Powiatów Polskich na podstawie ankiety XX-lecia oraz pojedynczych informacji pozyskanych z poszczególnych JST w różnej formie.

Nowoczesne wozy strażackie to główna broń do walki z żywiołem, jak również nieocenione wsparcie podczas akcji mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa lokalnym społecznościom

Środki przekazywane na zakup innego wyposażenia



Źródło: powiat.okay.pl

Od **kilkunastu tysięcy** złotych do **kilku milionów** złotych w ciągu kilkunastu lat przekazał (badany) powiat na zakup różnego rodzaju wyposażenia dla PSP i OSP. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: **135 172,65 zł.**

Środki finansowe przekazywane były m.in. na: doposażenie w sprzęt ratowniczo – gaśniczy, zakup drabinek nasadkowych, zakup detergentów do neutralizacji wycieków paliw i olejów, zakup środków ochrony osobistej dla strażaków, umundurowania dla ratownictwa tech.–ekolog., zakup pił spalinowych, węży strażackich i prądownic i wielu innych materiałów.

Przykłady na konkretnych powiatach...

Na zakup różnego rodzaju wyposażenia, w ciągu kilkunastu lat powiat **betchatowski** przeznaczył **146 468,72 zł.** Powiat **kluczborski** przeznaczył

w sumie **266 252,23 zł,** natomiast powiat **śremski** **346 914,23 zł.**

Foto-przykład



Specjalistyczny sprzęt pożarniczy przekazany przez Powiat nowosądecki

Źródło: starostwo.nowy-sacz.pl

Nagrody za osiągnięcia w służbie



Źródło: fotolia.pl

Od **kilkunastu tysięcy złotych** do **kilkuset tysięcy złotych** w przeciągu kilku lat przekazał badany powiat na nagrody za osiągnięcia w służbie. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: **20 000,00 zł.**

* Dane pochodzą z analizy przeprowadzonej przez Związek Powiatów Polskich na podstawie ankiety XX-lecia oraz pojedynczych informacji pozyskanych z poszczególnych JST w różnej formie.

Przykłady na konkretnych powiatach...

Powiat **poznański** w ciągu kilkunastu lat przekazał na nagrody za osiągnięcia w służbie **76 824,00 zł.** powiat **kluczborski**, w ciągu kilku lat **35 000,00 zł.**

Nagrody, uznanie, pochwały podnoszą morale strażaków i motywują do dodatkowego wysiłku, który przekłada się bezpośrednio na bezpieczeństwo mieszkańców powiatów!

Na organizację zawodów/ imprez terenowych



Powiatowe zawody sprawnościowe OSP

Źródło: powiat.poznan.pl

Na organizację zawodów/imprez terenowych, (badany) powiat, w ciągu kilkunastu lat, przekazał od kilkudziesięciu tysięcy złotych do **kilkuset tysięcy złotych!** Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: **29 500,00 zł.**

Przykłady na konkretnych powiatach...

W ciągu kilkunastu lat powiat **opatowski** przekazał na organizację zawodów strażackich i innych imprez terenowych w „duchu pożarnictwa” **78 000,00 zł.** Powiat **miński** **34 824,65 zł.** Natomiast Powiat **grodziski** **92 514,00 zł.**

* Dane pochodzą z analizy przeprowadzonej przez Związek Powiatów Polskich na podstawie ankiety XX-lecia oraz pojedynczych informacji pozyskanych z poszczególnych JST w różnej formie.

Powiaty corocznie wspierają setki inicjatyw mających na celu zwiększenie aktywności i sprawności fizycznej strażaków, integrację oraz promocję wiedzy z zakresu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i działalności PSP oraz OSP.

Na inne cele



Źródło: fotolia.pl

Od **kilkunastu tysięcy złotych** do **kilku milionów złotych** w przeciągu kilku lat przekazał (badany) powiat na różne/inne cele związane z PSP. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: **91 193,50 zł.**

Inne cele (różne) – jak np.: dotacje na bazę dla Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, również zakup sprzętu – detektorów prądu przemianowego, dofinansowanie zakupu sorbentów, dyspergentów, środków pianotwórczych, na projekty rozbudowy KP PSP i wiele innych wydatków.

Przykłady na konkretnych powiatach...

Powiat **gdański** w przeciągu kilkunastu lat, na różne cele przekazał **343 816,01 zł.** Powiat **tomaszowski** **388 357,10 zł.** Natomiast powiat **wolsztyński** **371 968,00 zł.**

To spore środki inwestowane w bezpieczeństwo powiatów.

Kilka dodatkowych danych...

LICZBA WOZÓW STRAŻACKICH KUPIONYCH ZE WSPARCIEM POWIATU



Źródło: fotolia.pl

Od kilku do **kilkunastu wozów strażackich** jak również lekkich samochodów rozpoznawczo-ratowniczych zostało zakupionych straży pożarnej z terenu danego powiatu, dzięki wsparciu ze środków powiatu w przeciągu kilkunastu lat. Mediana dla wszystkich ujętych w analizie* powiatów wyniosła: 6 wozów strażackich.

Przykłady na konkretnych powiatach...

Przy wsparciu powiatu **międzychodzkiego** w przeciągu kilkunastu lat kupiono **9 wozów strażackich**. Przy wsparciu powiatu **tureckiego 8 wozów**. Przy wsparciu powiatu **mińskiego 12 wozów strażackich** i lekkich samochodów rozpoznawczych.

Warto wiedzieć, że na terenie powiatu znajdują się nowoczesne wozy strażackie, które w razie sytuacji kryzysowej staną na straży bezpieczeństwa jego mieszkańców.

Konkretne wsparcie rzeczowe straży pożarnej



Źródło: fotolia.pl

Każdego roku setki tysięcy różnorakiego sprzętu, mającego wspomóc straż pożarną w zapewnianiu bezpieczeństwa na terenach powiatów przekazują starostwa powiatowe PSP i OSP.

Sprzętem tym są m.in.: łodzie ratunkowe, wyposażenie wozów bojowych, przyczepy, quady, defibrylatory, sprzężarki, ubrania gazoszczelne, termoizolatory dachów, instalacja burzowa, agregaty prądotwórcze, wyposażenie do namiotów, nagrzewnice, oświetlenie, stoły, łóżka, krzesła, drabiny teleskopowe, myjki wysokociśnieniowe, deski ortopedyczne, detektory wielogazowe, koce, śpiwory, samochody kwatermistrzowskie, a także zestawy komputerowe, notebooki, rzutnik multimedialne i wiele, wiele innych sprzętów i materiałów.

Dobrze wyposażona komenda straży pożarnej i dobrze wyposażony i wyszkolony strażak są czynnikami wpływającymi bezpośrednio na bezpieczeństwo mieszkańców danej społeczności.

* Dane pochodzą z analizy przeprowadzonej przez Związek Powiatów Polskich na podstawie ankiety XX-lecia oraz pojedynczych informacji pozyskanych z poszczególnych JST w różnej formie.

Odniesienie do przedstawionych danych.

Wieloletnie wsparcie finansowe policji i PSP przez powiaty następowało zarówno bezpośrednio jak i pośrednio w zależności od obowiązujących przepisów.

dotyczącego oceny instytucji publicznych, zrealizowanego przez Centrum Badania Opinii Społecznej w dniach 8-15 września 2016 roku wynika, że **władza samorządowa jak i policja, która znajduje się na drugim miejscu są oceniane wysoko** – co daje wniosek, iż mieszkańcy powiatów widząc m.in. działania samorządu oraz służb mundurowych, ich wspólne zaangażowanie i efekty w postaci wysokiego poziomu bezpieczeństwa darzą zaufaniem i wierzą w siłę tych struktur.

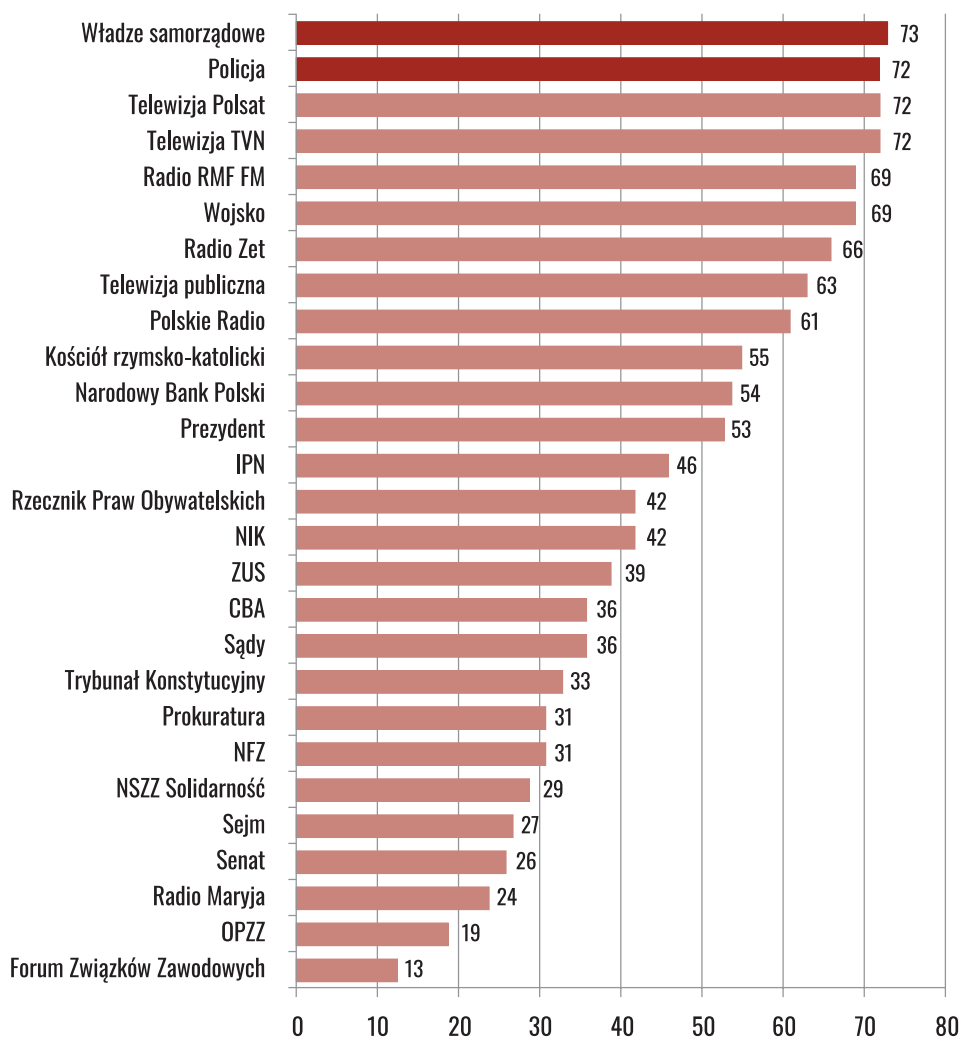
Podsumowując...

Mieszkańcy ufają władzom samorządowym – ufają powiatom!

Większość Polaków (73%) dobrze ocenia działalność/działania władz samorządowych. Z badania

Zalety systemu zdecentralizowanego są bezsporne, zwłaszcza w odniesieniu do sprawności w zarządzaniu bezpieczeństwem. Powiaty tak skonstruowane by być bliżej obywateli, dają gwarancję spełnienia w większym stopniu wobec nich

Wykres 11.1. Badanie oceny instytucji publicznych



Źródło: CBOS, 8-15 września 2016 r.

służebnej i ochronnej roli. Ponadto, łatwiej rozpoznać zagrożenia, a tym samym dostosować działania do oczekiwań mieszkańców. Powiaty są bardziej elastyczne w działaniach, w większym stopniu ich aktywność koresponduje z oczekiwaniami i potrzebami odbiorców usług – mieszkańców samorządowych ojczyzn. Zaś poczucie bezpieczeństwa wpływa na kształtowanie się podstawowych więzi i tożsamości, które czynią daną społeczność miejscową organizmem spójnym, solidarnym, zdolnym do aktywnego tworzenia i ochrony wspólnych wartości i dóbr.

Pamiętajmy...

To właśnie dzięki codziennemu zaangażowaniu organów powiatu w życie społeczności lokalnej, pomocy i trosce o najbliższe otoczenie i bezpieczeństwo poprawia się jakość życia wszystkich mieszkańców powiatów – mieszkańców całej Polski!

Bibliografia

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, ze zm.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.

Krztoń W., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa jednostki*, Zeszyty Naukowe WSIZiA 3(40) 2017.

Hoffmann T., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych – wybrane zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Studium Europy Środkowej i Wschodniej” Tom: 3/2015.

Bonistawska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, 2012, nr 2.

Izdebski H., Kulesza W., *Administracja publiczna*, LIBER, Warszawa 2004.

Sułowski S., Brzeziński M. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Dom wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009.

Pieprzny S., *Policja organizacja i funkcjonowanie*, Oficyna Wolters Kluwer, 2007 r.

Biuletyny Informacji Publicznej (BIP) powiatów.



Międzysamorządowa i międzysektorowa współpraca powiatów oraz inicjatywy na rzecz lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego

Jarosław Komża

Wprowadzenie

Ustawa o samorządzie powiatowym przewiduje dla powiatu wykonywanie szeregu zadań publicznych w wielu sektorach usług. Inne ustawy określają kolejne zadania powiatu tworząc łącznie bogaty katalog. Specyficznym zadaniem publicznym, niezwiązanym z wykonywaniem konkretnej usługi dla lokalnej społeczności, jest prowadzenie polityki rozwoju, przewidziane (m.in. dla samorządu powiatowego) w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

Możliwości lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz bieżącej realizacji zadań publicznych determinowane są wieloma czynnikami. Z jednej strony należy do nich specyfika lokalnego potencjału, z drugiej zaś współczesne uwarunkowania społeczno-gospodarcze, w których funkcjonuje obecnie samorząd lokalny. Składają się na nie: kryzys demograficzny osłabiający bazę dochodową JST; nierozwiązane, a miejscami również narastające problemy społeczne; zmiany organizacji i charakteru działalności gospodarczej oraz często niekorzystne dla samorządu terytorialnego rozwiązania systemowe.

Aby sprostać nowym wyzwaniom samorządy polskie, podobnie jak samorządy w innych krajach

europejskich, szukają nowych możliwości. Jedną z nich, odgrywającą coraz większą rolę, jest nawiązywanie ściślejszej i przede wszystkim stałej, a nie okazjonalnej współpracy, zarówno z sąsiednimi samorządami, jak i z organizacjami społecznymi i przedsiębiorcami. Kooperacja z sąsiednimi gminami i powiatami może przynieść wymierne efekty ekonomiczne. Od pozyskania funduszy zewnętrznych na konkretne, jednorazowe przedsięwzięcia infrastrukturalne lub społeczne, po perspektywiczne zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych. A to w niektórych przypadkach może wręcz zdecydować o przetrwaniu tej, czy innej gminy lub powiatu, szczególnie tych peryferyjnie położonych. Bowiem przy niskiej liczbie mieszkańców, jej dalszym spadku wskutek odpływu mieszkańców i zbyt niskiego przyrostu naturalnego, a dodatkowo przy braku podmiotów gospodarczych – baza dochodowa takich samorządów obniża się niebezpiecznie przekraczając poziom zapewniający utrzymanie minimum koniecznego do dalszego wypełnienia zadań publicznych, inaczej mówiąc: do utrzymania tzw. ekonomicznej masy krytycznej. Stąd podejmowanie inicjatyw na rzecz aktywizacji mieszkańców, czy ułatwiania lokalnym przedsiębiorcom funkcjonowania oraz nawiązywanie współpracy z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego.

Przepisy ustawy o samorządzie powiatowym umożliwiają powiatowi zawieranie porozumień z organami administracji rządowej i z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w celu powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych. Samorząd powiatowy może również w celu

wykonywania zadań zawierać **umowy** z innymi podmiotami. Jedną z ostatnich nowelizacji powiatowej ustawy ustrojowej wprowadziła do niej nowy rozdział (7), dotyczący **związków powiatów i związków powiatowo-gminnych** oraz **stowarzyszeń** i porozumień. Na mocy przepisów tego rozdziału, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, oraz w celu wspólnej obsługi, powiaty mogą tworzyć związki z powiatami oraz z gminami. Przy czym powołany związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Poza tym powiaty mogą tworzyć (art. 75) stowarzyszenia z powiatami, gminami i województwami. Starostwo powiatowe oraz inne jednostki powiatu lub związku powiatów lub związku powiatowo-gminnego mogą prowadzić wspólną obsługę. Ustawa mówi również, że powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu udzielać pomocy, w tym finansowej. Osobną, specjalną formułą prawną współpracy JST i prowadzenia lokalnej

polityki rozwoju są **związki metropolitalne**. Uchwalona w 2015 r. przez Sejm ubiegłej kadencji ustawa metropolitalna, przewidująca uniwersalne rozwiązania w tym zakresie nie została w praktyce wdrożona. Sejm obecnej kadencji uchwalił nową ustawę metropolitalną, ale dedykowaną konkretnemu obszarowi metropolitalnemu – *ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim*.

Dane statystyczne

Z badania przeprowadzonego przez biuro ZPP wynika, że samorządy powiatowe w minionym dwudziestoleciu podejmowały różnego rodzaju inicjatywy i uczestniczyły w różnego rodzaju przedsięwzięciach istotnych dla lokalnego rozwoju, a wykraczających poza bieżące realizowanie zadań publicznych. Wymienione w badaniu przykłady inicjatyw i przedsięwzięć rozwojowych prezentuje poniższe zestawienie.

Tworzenie z sąsiednimi samorządami grupy zakupowej

Zawarcie porozumienia z agencją rozwoju lokalnego

Utworzenie w prowadzonym zespole szkolnym – sportowego ośrodka szkolnego

Założenie funduszu pożyczkowego dla przedsiębiorców

Współpraca z wyższą uczelnią, utworzenie lokalnej filii uczelni

Udział w regionalnych przedsięwzięciach (sieć informatyczna, system informacji przestrzennej)

Utworzenie powiatowego tzw. uniwersytetu III wieku

Zawarcie porozumienia z regionalnym funduszem pożyczkowo-poręczeniowym

Spośród powiatów, które odpowiedziały na pytanie dotyczące uczestnictwa w przedsięwzięciach na rzecz lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, większość wskazała pojedynczą inicjatywę. Jeden z powiatów wykazał uczestnictwo aż w czterech różnego rodzaju przedsięwzięciach, jednak były to projekty o skali regionalnej realizowane przez urząd marszałkowski.

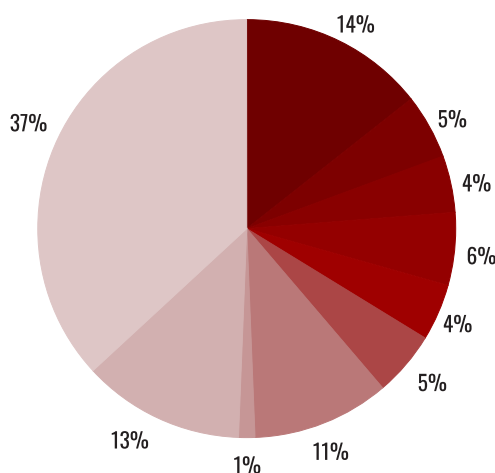
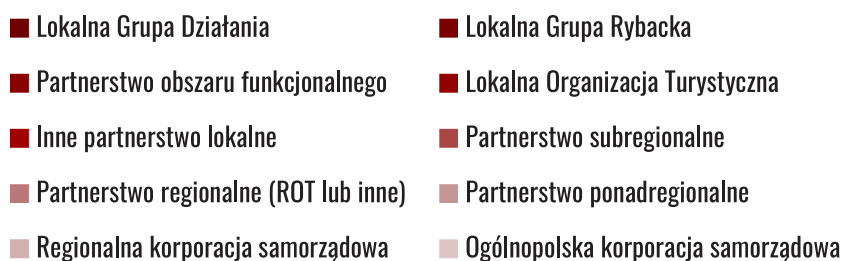
W badaniu ankietowym zapytaliśmy powiaty również o współpracę z innymi samorządami i podmiotami, o przykłady zawieranych różnego rodzaju **partnerstw**. Zarówno lokalnych, zawiązywanych na rzecz lepszej koordynacji świadczenia usług lokalnych lub przeprowadzenia określonych przedsięwzięć rozwojowych, a także regionalnych i ogólnopolskich. Z badania wynika, że samorządy powiatowe w minionym okresie dwudziestu lat nawiązały różnorodne więzi kooperacyjne. Prezentuje je wykres 12.1. Charakteryzując nawiązane porozumienia warto nadmienić, iż wiele powiatów, które odpowiedziały na tę część badania, wskazywało na kilka nawiązanych form kooperacji. Często zdarzały się wskazania w liczbie czterech, czy pięciu. Dwa powiaty wskazały na uczestniczenie w siedmiu różnego rodzaju partnerstwach i organizacjach.

Zarówno na poziomie ogólnopolskim (członkostwo w Związku Powiatów Polskich), jak i regionalnym (samorządowa korporacja regionalna i np. regionalna organizacja turystyczna) oraz lokalnym o różnym charakterze: lokalna organizacja turystyczna, lokalna grupa działania, lokalna grupa rybacka, po współpracy z partnerem międzynarodowym.

Najczęściej spotykaną formą kooperacji powiatów na poziomie lokalnym jest członkostwo w Lokalnej Grupie Działania. Oprócz LGD, powiaty stawały się w minionej dwudziestolatce również członkami Lokalnych Grup Rybackich (LGR). Poza tymi dwoma formułami, uwarunkowanymi mechanizmem pozyskiwania zewnętrznych funduszy (w tym przypadku unijnych), samorządy powiatowe angażowały się również w innego rodzaju lokalne partnerstwa, działające na obszarze jednego powiatu, np. stowarzyszenia na rzecz inicjatyw społeczno-gospodarczych, czy popularyzacji lokalnego dziedzictwa kulturowego i podtrzymywania tożsamości. Niektóre powiaty są również członkami lokalnych organizacji turystycznych (LOT).

Samorządy powiatowe tworzyły **lokalne partnerstwa** z gminami powiatu lub sąsiednimi jednostkami przede wszystkim dla pozyskiwania funduszy

Wykres 12.1. Udział powiatów w różnego rodzaju organizacjach i partnerstwach



Źródło: badanie ankietowe

zewnątrznych na wybrane inwestycje. Porozumienia te obejmują kooperację zarówno w granicach jednego powiatu (stowarzyszenia i porozumienia z gminami), jak i ponadlokalne (metropolitalne i subregionalne, tj. na obszarze więcej niż jednego powiatu). Inicjatywy te były z pewnością załączkami dostrzegania przez samorządowców potrzeby stałej i perspektywicznej współpracy w ramach jednego obszaru względu na występujące wzajemne zależności i powiązania funkcjonalne pomiędzy sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego, które wręcz często „skazują” na współpracę.

Na **poziomie regionalnym** samorządy również nawiązują porozumienia. Najczęściej są członkami regionalnych organizacji turystycznych (ROT) lub biorą udział w innych regionalnych kooperacjach. Przykładem zrzeszania się w sformalizowane grono współpracy o projektowym charakterze, w tym jasno określonym celu, jest łączenie sił w zabieganiu o przeprowadzenia jakiejś wojewódzkiej, czy rządowej inwestycji, istotnej z punktu widzenia rozwoju lokalnego.

Na **poziomie ogólnopolskim** powszechne wśród samorządów powiatowych, które odpowiedziały na ankietę, jest członkostwo w Związku Powiatów Polskich. Jedna trzecia respondentów jest również członkiem regionalnej organizacji zrzeszającej lokalne samorządy, czy to jednego rodzaju (powiaty), czy jednostek obu rodzajów lokalnego samorządu terytorialnego.

Na **poziomie międzynarodowym**, przykładem współpracy, którą powiaty nawiązały w okresie ostatnich 20 lat jest aktywność w organizacjach Euroregionów oraz nawiązywanie relacji z samorządami zagranicznymi, głównie z Ukrainy, a także z Niemiec. Tu można posłużyć się danymi z ankiety przeprowadzonej przez biuro ZPP wśród powiatów w 2015 r., dotyczącej nawiązywania kontaktów z samorządami za granicą. Wówczas 28 proc. uczestniczących w badaniu starostw wskazało na takie kontakty. Najczęściej podawane były relacje z samorządami niemieckimi i ukraińskimi. Następnie z Litwy, Rosji, Białorusi. Po kilka wskazań padło na Słowację, Czechy, Węgry, oraz Włochy i Francję, a także Mołdawię, Gruzję, Bułgarię; pojedyncze starostwa wskazywały na kontakty z samorządami z Belgii, Rumunii, Portugalii. Zdarzały się również relacje nawiązane z samorządami brazylijskim i chińskim. Badanie pokazało szeroki zakres powiatowej współpracy zagranicznej. Od wymiany doświadczeń w pracy samorządowej; poprzez opracowanie i wdrażanie projektów przy wykorzystaniu funduszy unijnych; po kontakty w sferach kultury, edukacji, ochrony zdrowia; sportu, turystyki; bezpieczeństwa; promocja

zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu; ochrony środowiska i energii; transportu zbiorowego; gospodarki komunalnej. W organizowaniu relacji zagranicznych samorządy powiatowe nie tylko bazują na kontaktach przedstawicieli administracji. Często angażowane są do niej organizacje społeczne. Bywa, że kontakty nawiązane przez organizacje wspierane są przez administrację powiatową, a następnie rozwijane przez przedstawicieli samorządu.

Wśród powiatów, które odpowiedziały na ankietę dotyczącą udziału w różnego rodzaju partnerstwach i organizacjach, członkostwo w Związku Powiatów Polskich, jako jedyne wskazane zostało przez wszystkich. Druga co do liczby wskazań pozycja miała ich ponad dwa razy mniej.

Wnioski i podsumowanie

W okresie ostatniego, a właściwie można powiedzieć: swojego pierwszego dwudziestolecia, samorządy powiatowe wykazały się inicjatywnością na rzecz pobudzania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Świadczą o tym przykłady inicjatyw wymienione powyżej. Tworzenie z innymi jednostkami grup zakupowych w celu obniżenia kosztów, tworzenie funduszy pożyczkowo-poręczeniowych dla lokalnych przedsiębiorców, współpraca z wyższą uczelnią, czy tworzenie jej zamiejscowej filii, udział w przedsięwzięciach o zasięgu regionalnym, prowadzonym przez administrację samorządu województwa. Ponadto władze powiatowe nawiązywały lokalne porozumienia w różnych dziedzinach, podpisywały umowy z gminami o współpracy w ramach obszaru funkcjonalnego, wchodziły do lokalnych grup działania, czy lokalnych grup rybackich, tworzyły również lokalne organizacje turystyczne. Powiaty były aktywne także ponadlokalnie, wchodząc w kooperacje z innymi jednostkami samorządu na poziomie subregionalnym oraz zgłaszając akces np. do regionalnej organizacji turystycznej.

Do wyjątkowo rzadkich należą w minionym okresie przykłady współpracy międzysamorządowej – dwustronnej, lub tym bardziej wielostronnej – nawiązywanej ze względu na zamiar zorganizowania wspólnego, trwałego świadczenia wybranej usługi publicznej (lub jakiegoś jej zakresu) dla mieszkańców obszaru powiatu lub więcej niż jednego powiatu. Jedynymi wymienionymi w badaniu ankietowym przykładami takiej formuły kooperacji są porozumienia dotyczące współfinansowania powiatowej poradni psychologiczno-pedagogicznej lub w sprawie obszaru orzekania powiatowego zespołu ds.



orzekania o niepełnosprawności. Tymczasem ze względu na trudne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego, głównie poważne problemy demograficzne, oraz powiązane z nimi ograniczenie bazy ekonomicznej samorządów lokalnych, nawiązywanie trwałej współpracy międzysamorządowej w celu wspólnego świadczenia usług publicznych stanowi wyzwanie najbliższej przyszłości. ZPP poświęcił temu zagadnieniu jedną z ostatnich publikacji, o której więcej można przeczytać [tutaj: http://zpp.pl/arttykul/1102-powiaty-w-polityce-rozwoju-interesujaca-publikacja-zpp](http://zpp.pl/arttykul/1102-powiaty-w-polityce-rozwoju-interesujaca-publikacja-zpp). Ze względu na wagę

tego problemu należy się spodziewać, że coraz częściej powracać będzie pytanie o ekonomiczną masę krytyczną, określającą zasadność funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego w jej dotychczasowych granicach i przy obecnych kompetencjach, w odniesieniu do zdolności zaspokajania lokalnych potrzeb. Z uwagi na ten aspekt coraz częściej również będziemy uczestniczyć w dyskusjach dotyczących łączenia jednostek samorządowych. Doświadczenia powiatów z ich pierwszego dwudziestolecia pozwalają odegrać naszemu środowisku ważną rolę w tym procesie.



Dwadzieścia lat Związku Powiatów Polskich

Rafał Rudka

Wstęp

20-lecie powiatów to nie tylko moment usamodzielnienia wspólnot powiatowych, to także czas tworzenia się ogólnopolskiego stowarzyszenia zrzeszającego ten poziom jednostek samorządu terytorialnego, tj. Związku Powiatów Polskich. Organizacji, która miała i stała się ważnym przedstawicielem powiatów i miast na prawach powiatu reprezentując ich interesy na płaszczyźnie ogólnopolskiej oraz poza granicami naszego kraju. Ponadto organizacji dającej zaplecze wspierające i bodźce rozwojowe w codziennym funkcjonowaniu tego rodzaju samorządu terytorialnego.

Trochę historii

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 oraz systemem finansowania, potwierdziły obawy, że powiaty czeka bardzo trudna i długotrwała potyczka 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 zrzeszenia nie funkcjonują w oderwaniu od

przeszłości. Chcąc lepiej zrozumieć ich działanie warto pamiętać o pewnych uwarunkowaniach historycznych. Warto więc wspomnieć, że już starostwie 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.

Ideę utworzenia dzisiejszego 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.). Kolejnymi etapami powstawania tej organizacji było **Zebranie Założycielskie**, które miało miejsce **26 i 27 lutego 1999 r.** 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 Sierżputowski, 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.**

Wyznaczone cele i zadania

Uchwalając Statut ZPP określono cele i zadania stawiane przed na nowo tworzoną organizacją.

Określono, że **Związek Powiatów Polskich będzie ogólnopolskim 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 będzie 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.**

Osiąganie ww. celów realizowane ma być poprzez:

- reprezentowanie powiatów na forum ogólnopolskim i międzynarodowym,
- inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych, dotyczących samorządów terytorialnych,
- propagowanie wymiany doświadczeń w zakresie wykonywanych zadań własnych powiatów i zadań z zakresu administracji rządowej,
- inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw, mających wpływ na rozwój społeczności powiatowych,
- inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw służących społeczno-gospodarczemu 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, dotyczącej problematyki Związku i jego członków,
- współdziałanie z organami administracji publicznej, stowarzyszeniami, innymi organizacjami społecznymi oraz środowiskami naukowymi,
- delegowanie swoich przedstawicieli do innych organizacji i instytucji,
- inicjowanie i organizowanie imprez kulturalnych i sportowych.

Realizację założeń Związek Powiatów Polskich prowadzi przy wykorzystaniu swoich statutowych organów (Zgromadzenia Ogólnego ZPP, Zarządu ZPP, Komisji Rewizyjnej ZPP i Konwentów Powiatów poszczególnych województw) oraz biura.

Dzisiaj obserwując niemal 20-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, wg stanu na 1 sierpnia 2018 r., **do Związku należy 306 samorządów powiatowych** (powiatów i miast na prawach powiatu). Warto dodać, że ta liczba członków (osycylująca w ok. 300) przez cały okres funkcjonowania Związku jest stała. Obrazuje to zarówno powszechność, istotność, jak i uznanie członkowskich jednostek samorządu terytorialnego.

Nie byłoby to możliwe gdyby nie zaangażowanie osób pracujących w statutowych organach oraz w biurze Związku.

Praca statutowych organów Związku

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

- kształtowanie programu działalności Związku,
- uchwalanie Statutu Związku, regulaminu obrad Zgromadzenia Ogólnego, ordynacji wyborczej,
- wybór i odwoływanie prezesa Zarządu, Zarządu oraz Komisji Rewizyjnej,
- uchwalanie budżetu Związku,
- uchwalanie wysokości i terminów płatności składek członkowskich,
- przyjmowanie sprawozdań prezesa Zarządu z działalności Zarządu i wykonania budżetu, zapiniowanych przez Komisję Rewizyjną,
- ustalanie wysokości diet za udział w posiedzeniach i zwrotu kosztów podróży dla członków Zarządu, Komisji Rewizyjnej,
- nabywanie i zbywanie nieruchomości, emitowanie obligacji oraz określanie zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- ustalanie maksymalnej wysokości zobowiązań zaciąganych przez Zarząd Związku,
- powoływanie Konwentów Związku i uchwalanie regulaminów ich pracy,
- rozpatrywanie odwołań w sprawie pozbawienia członkostwa w Związku,



- uchwalenie rozwiązania Związku, wybór likwidatora Związku oraz podjęcie uchwały o przeznaczeniu majątku Związku po przeprowadzonej likwidacji,
- uchwalenie Regulaminu Pracy Zarządu i Komisji Rewizyjnej,
- powoływanie Komisji Związku i uchwalanie regulaminów ich pracy,
- przyjmowanie członków Związku przystępujących w okresie od odbycia Zebrania Założycielskiego Związku do dnia odbycia I Zgromadzenia Ogólnego Związku,
- ustalanie składu liczbowego Zarządu i Komisji Rewizyjnej.

Organ ten, przez wszystkie lata działalności Związku, zbierał się corocznie. Zdarzały się także takie lata, 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 odbyły się 23 Zgromadzenia Ogólne.**

Podczas Zgromadzeń Ogólnych ZPP **starostowie a zarazem delegaci wypracowywali i podejmowali stanowiska w najbardziej kluczowych – z punktu widzenia samorządu powiatowego – sprawach.** W sumie **podczas tych 23 Zgromadzeń Ogólnych podjęto ponad 240 stanowisk.**

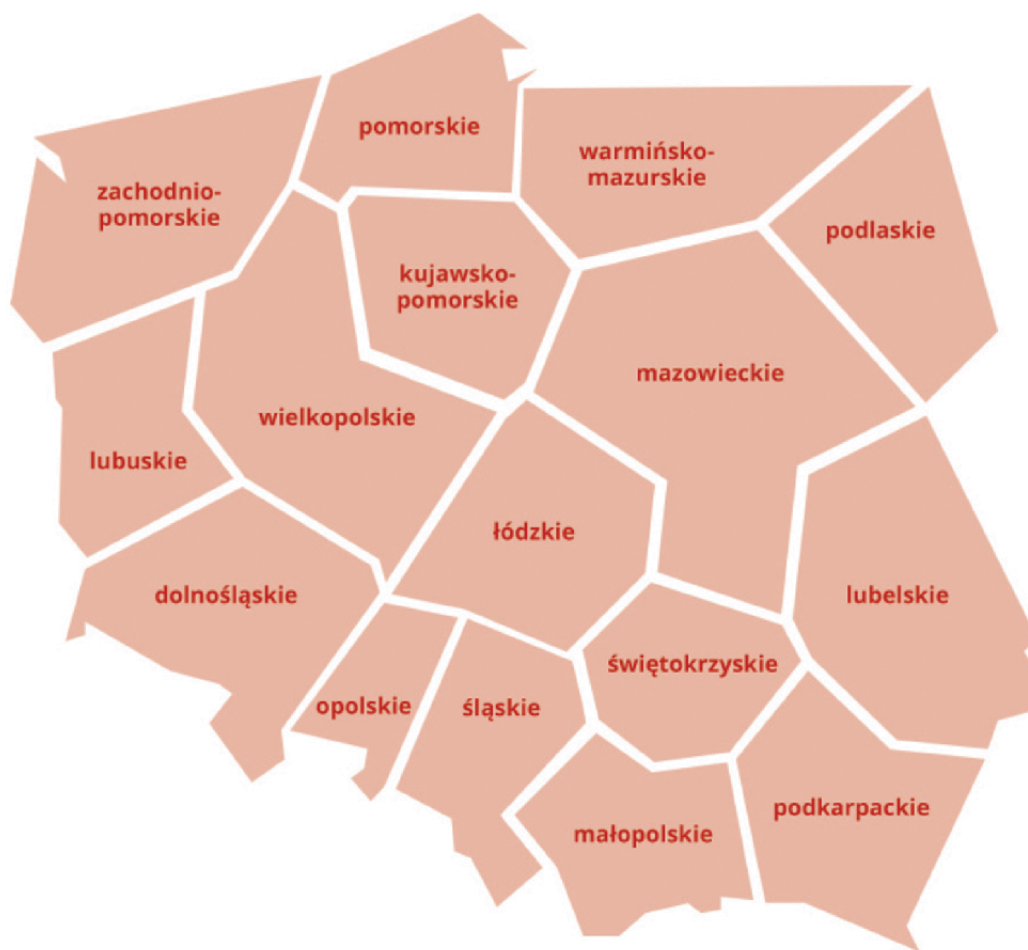
Aktywność Związku, poza płaszczyzną corocznego zjazdu, **przejawia się także w jego regionalnych strukturach, tj. funkcjonujących w każdym województwie – Konwencie Powiatów.** To **te ciała, niejednokrotnie stanowią *spiritus movens* decyzji podejmowanych przez Zarząd**, a w konsekwencji działań wykonywanych 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 podjęciu 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. W poszczególnych kadencjach szefami Konwentów były poniżej wymienione osoby.

Skład osobowy Przewodniczących Konwentów Powiatów I kadencji (1999-2003), z poszczególnych województw:

- Dolnośląskie: **Walery Czarnecki** – Starosta Lubański
- Kujawsko-Pomorskie: **Eugeniusz Lewandowski** – Starosta Toruński
- Lubelskie: **Zenon Rodzik** – Starosta Opolski
- Lubuskie: **Marian Kazimierz Firszt** – Starosta Gorzowski
- Łódzkie: **Mirostaw Jan Owczarek** – Starosta Łódzki
- Małopolskie: **Renata Godyń-Swędziot** – Starosta Krakowski
- Mazowieckie: **Jerzy Kosiński** – 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 Wyciśto** – 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 Sierpułowski** – 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)

Skład osobowy Przewodniczących Konwentów Powiatów II kadencji (2003-2007), z poszczególnych województw:

- Dolnośląskie: **Jerzy Więctawski** – 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-Demińska** – Starosta Koniński (do 2005 roku), **Eugeniusz Grzeszczak** – Starosta Koniński (od 2005 roku)
- Zachodniopomorskie: **Krzysztof Ciach** – Starosta Stargardzki

Skład osobowy Przewodniczących Konwentów Powiatów III kadencji (2007-2011), z poszczególnych województw:

- 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), **Mirostaw 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

Skład osobowy Przewodniczących Konwentów Powiatów IV kadencji (2011-2015), z poszczególnych województw:

- 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 Wyszowski (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

Skład osobowy Przewodniczących Konwentów Powiatów V kadencji (2015-2019), z poszczególnych województw:

- Dolnośląskie: **Roman Potocki** – Starosta Wrocławski
- Kujawsko-Pomorskie: **Franciszek Koszowski** – Starosta Świecki
- Lubelskie: **Paweł Pikula** – Starosta Lubelski
- Lubuskie: **Mirosław Glaz** – Starosta Krośnieński
- Łódzkie: **Stanisław Cubała** – Starosta Piotrkowski
- Małopolskie: **Józef Krzyworzeka** – Starosta Krakowski (do 19 października 2017 r.), **Józef Tomal** – Starosta Myślenicki (od 19 października 2017 r. jest 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.

Głównym **organem analizującym i podejmującym decyzję w Związku jest jego Zarząd. Członkowie Zarządu są wybierani na czteroletnią kadencję przez Zgromadzenie Ogólne ZPP.** Niepisaną zasadą jest to, że Zarząd składa się z osób reprezentujących różne części geograficzne Polski oraz wszystkie rządzące opcje polityczne. Taka zasada pozwala 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, w tym projektu planu działalności Związku,
- przygotowanie projektu budżetu Związku,
- ustalanie terminu, miejsca i projektu obrad Zgromadzenia Ogólnego,
- opracowywanie projektu regulaminu obrad Zgromadzenia Ogólnego i projektu ordynacji wyborczej,
- delegowanie przedstawicieli Związku do innych organizacji i instytucji oraz podpisywanie umów i porozumień o współpracy,
- powoływanie i odwoływanie Dyrektora Biura,
- podejmowanie uchwał dotyczących działalności gospodarczej Związku, w tym o tworzeniu podmiotów gospodarczych i przystępowaniu do nich,
- 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,
 - wyborów wiceprezesów Zarządu spośród członków Zarządu,
 - uchwalanie regulaminu organizacyjnego Biura Związku,
 - składanie sprawozdań ze swojej działalności na Zgromadzeniu Ogólnym,
 - powoływanie doraźnych zespołów i grup oraz określanie ich zadań,
 - występowanie z inicjatywą uchwałodawczą oraz opracowywanie projektów uchwał.

Zarząd spotyka się wg potrzeb ale nie rzadziej niż raz na kwartał. **Podczas swoich 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 20 lat Zarząd podjął blisko 350 stanowisk oraz blisko 600 uchwał.



Zdjęcia: Archiwum Starostwa Powiatowego w Kielcach

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

Skład osobowy 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 Zarządu ZPP (do 2001 roku), 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 Jarostawski, 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)

Skład osobowy 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
- **Stawomir 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
- **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

Skład osobowy 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 (do 2008 roku), 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)
- **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

Skład osobowy 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. Warszawa, Członek Zarządu ZPP



- **Mirostaw 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

Skład osobowy 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. Warszawa, 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

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.

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

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

Skład osobowy 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

Skład osobowy 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 Sierżputowski** – 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)

Skład osobowy 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 Ożóg** – 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

Skład osobowy 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

Skład osobowy 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

Aktywność Związku Powiatów Polskich

Działalność Związku Powiatów Polskich od lat opiera się głównie na aktywności biura ZPP. Pracownicy i eksperci zatrudnieni w Związku, w ramach swoich codziennych działań, realizują zadania wskazane



przez organy ZPP i wynikające z celów i zadań stawianych przed Związkiem.

Na przestrzeni ostatnich niemal 20-let praca ta polegała głównie na prowadzeniu analiz aktów prawnych poddawanych konsultacjom publicznym. Rokrocznie eksperci Związku analizowali setki aktów prawnych, do których – w dużej części – przygotowując szczegółową opinię prawną. Niejednokrotnie przygotowanie tych opinii poprzedzało przeprowadzenie prac badawczych.

W sprawach najbardziej ważkich dla funkcjonowania samorządu powiatowego przygotowywane i przyjmowane były i są stanowiska zatwierdzone przez odpowiednie organy Związku, a które to następnie przedkładane są odpowiednim organom centralnym. Treści zawarte w stanowiskach są niejednokrotnie dodatkowo artykułowane przed przedstawicielami ZPP w ramach różnych spotkań.

Głównym miejscem artykułowania stanowisk i opinii Związku jest płaszczyzna Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (oraz jej zespołów tematycznych), komisji sejmowych i senackich, czy też innych ciał, jak np. komitetów monitorujących, sterujących, 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 naszego kraju. Delegaci ZPP pracują w ramach struktur unijnych, w tym głównie odbywa się to w: Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, Radzie Gmin i Regionów Europy, a także Europejskiej Konfederacji Władz Lokalnych Szczegła Pośredniego. **Delegaci ZPP do ww. organów pilnują, aby prawodawstwo unijne uwzględniło głos środowiska samorządowego, w tym ten dotyczący działalności szczegła samorządu powiatowego.**

Działalność Związku od zawsze wykraczała także poza płaszczyznę legislacyjną. **Związek Powiatów Polskich czynnie angażował się w organizację i współorganizację różnego rodzaju konferencji, sympozjów, czy zjazdów. Rokrocznie było to kilkadziesiąt wydarzeń.**

Ponadto eksperci ZPP, jeżdżąc po całym kraju, **przewodzą bezpłatne warsztaty i szkolenia dedykowane pracownikom samorządowym.** Na przestrzeni ostatnich lat przy ich zaangażowaniu przeszkolonych zostało kilkanaście 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 rynek może oferować szkolenia z danej tematyki, a wiedza na nich przekazywana jest aktualna i pełniejsza. Podkreślić także należy, że szkolenia realizowane przez ZPP są bezpłatne, co z racji niejednokrotnie ich niższości 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 niemal 20-let Związek Powiatów Polskich wydał kilkadziesiąt bezpłatnych publikacji.**

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 w ramach odrębnego portalu internetowego funkcjonowanie Dziennika Warto Wiedzieć.** Dziennik, zlokalizowany pod adresem www.wartowiedziec.pl, przez lata funkcjonowania, stał się jednym z większych ogólnopolski portali informacyjnych poświęconych problematyce 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 organów centralnych. Ponadto 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.**

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

Związek Powiatów Polskich od lat podejmuje 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 Gmin i Powiatów, ale 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,
- należycie opiniowane są projekty aktów prawnych,
- stale propagowana jest 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 poszczególnych dziedzin działalności samorządu terytorialnego,
- prężnie 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,
- przedstawiciele Związku delegowani są do innych organizacji i instytucji.

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 dodatkowych środków finansowych,**
- **na wysokim poziomie świadczone są usługi informacyjne, doradcze i szkoleniowe,**
- **umacniana jest rola i znaczenie jednostek samorządu terytorialnego.**

Aktywność i efekty prac Związku są wynikiem wyłożonej pracy organów i biura ZPP. Wzajemna dobra współpraca daje gwarancję rzetelnej pracy na rzecz samorządów członkowskich, wpływając na jej wymierne efekty.

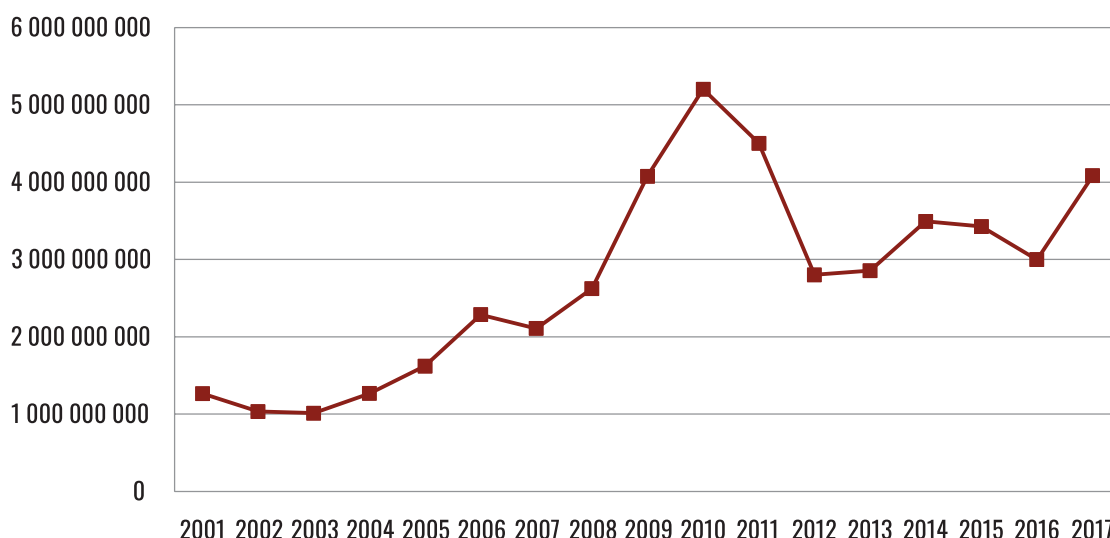
Zamiast zakończenia. Wydatki majątkowe powiatów na przestrzeni 20 lat

Grzegorz P. Kubalski

W poprzednich dziesięciu rozdziałach niniejszego raportu zostały przedstawione rzeczowe efekty działania powiatów. Na zakończenie warto spojrzeć na nie przez pryzmat wydatków jakie zostały poniesione, przede wszystkim wydatków majątkowych. Analiza jest przeprowadzana począwszy od roku 2001 – ze względu na trudności we właściwym powiązaniu wcześniejszej klasyfikacji budżetowej z obecnie stosowaną. Podobnie jak w przypadku rozdziału dotyczącego dochodów powiatów dane liczbowe zostały udostępnione przez Jana Macieja Czajkowskiego.

W okresie od 2001 do 2017 roku powiaty poniosły wydatki na ogólną kwotę przeszło 325 mld zł. W tej kwocie wydatki majątkowe wyniosły przeszło 46,4 mld zł, a zatem 14,3% wydatków ogółem. Wykres nr 14.1 pokazuje wysokość wydatków majątkowych w poszczególnych latach. Najwyższą kwotę – przeszło 5 mld zł powiaty wydały w przededniu załamania swoich dochodów. Następujący później kryzys finansów publicznych spowodował wyhamowanie wydatków majątkowych do poziomu około 3,0-3,5 mld zł. Dopiero rok 2017 pozwolił na przekroczenie kwoty 4,0 mld zł rocznie.

Wykres 14.1. Wydatki majątkowe powiatów

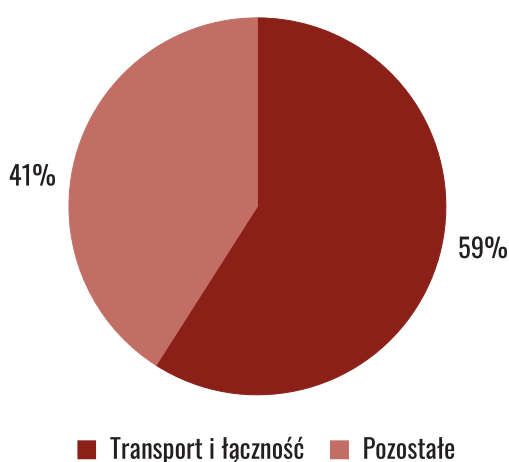


Wśród wydatków majątkowych przeważającą część stanowią wydatki na transport i łączność – w praktyce przede wszystkim na inwestycje na drogach powiatowych. Wydatki takie stanowią aż 59% wydatków majątkowych ogółem i przeszło pięciokrotnie przekraczają kwoty wydawane na drugi w strukturze wydatków majątkowych dział. Wyniki te jednoznacznie pokazują wysiłek inwestycyjny powiatów skierowanych na poprawę spójności komunikacyjnej swojego terenu. Wyjaśnia to również opisana w rozdziale 5 skalę wykonywanych inwestycji.

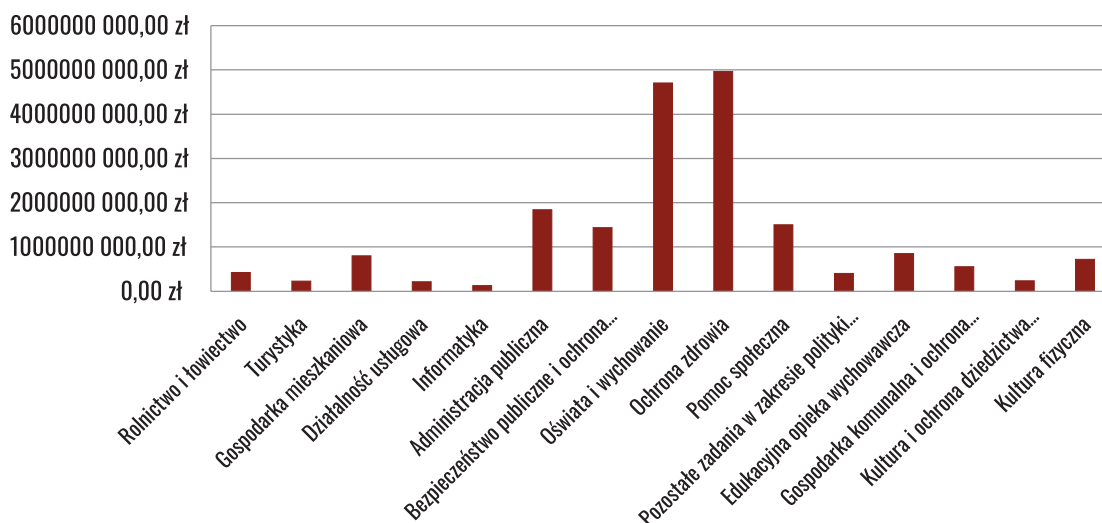
Kolejne wiodące kierunki ponoszenia wydatków majątkowych można odczytać z wykresu 14.3 przedstawiającego wydatki w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej. Odrzucone przy tym zostały te działy, w których wydatki od 2001 do 2017 roku nie przekroczyły łącznie 50 mln zł.

Drugim co do znaczenia kierunkiem ponoszenia przez powiaty wydatków majątkowych jest oświata. Może to nie być natychmiast widoczne z wykresu – należy bowiem zsumować dwa działy klasyfikacji budżetowej (Oświata i wychowanie oraz Edukacyjne

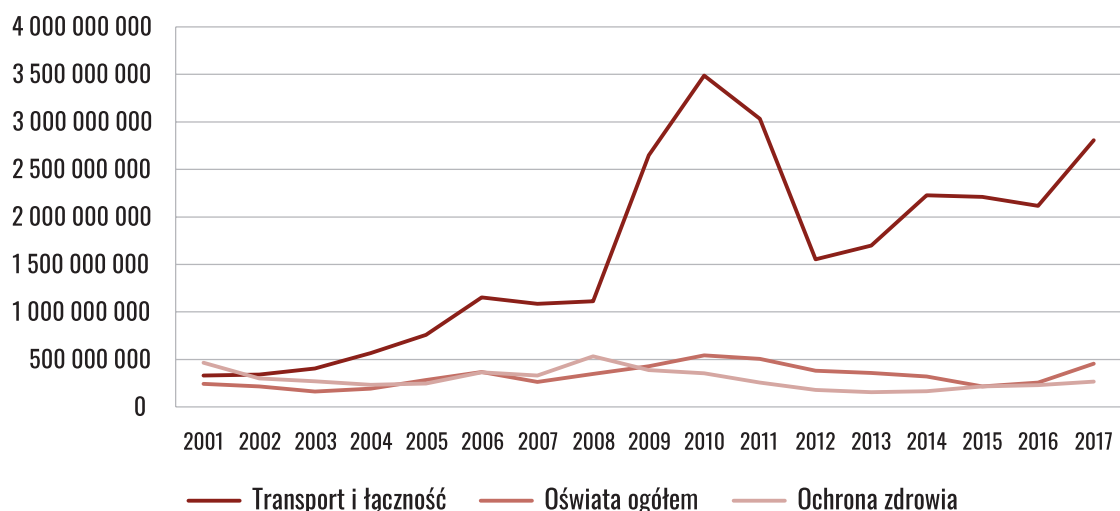
Wykres 14.2. Wydatki majątkowe na transport i łączność na tle wydatków majątkowych ogółem



Wykres 14.3. Wydatki majątkowe w działach klasyfikacji budżetowej bez transportu i łączności



Wykres 14.4. Wybrane wydatki majątkowe w latach



opieka wychowawcza). Pokazuje to wagę przykładową przez powiaty do właściwej edukacji młodzieży.

Trzecim w kolejności działem jest ochrona zdrowia. Wydatki w tym zakresie dotyczą przede wszystkim budowy i wyposażenia szpitali powiatowych i przychodni specjalistycznych.

Warto jest przy tym zauważyć różną dynamikę zmian wydatków dotyczących transportu i łączności oraz pozostałych wiodących działów wydatków. Pokazuje to wyraźnie wykres nr 14.4. O ile wydatki na oświatę, czy ochronę zdrowia podlegają względnie niewielkim kwotowo wahaniom, to inwestycje

w zakresie transportu są bardzo mocno powiązane z sytuacją finansową. Istniejące ciągle deficyty w zakresie jakości sieci drogowej nie są zatem dowodem na nieefektywność powiatów, lecz na niedostateczny poziom ich finansowania.

Minione 20 lat funkcjonowania powiatów wyraźnie pokazało, że sprawdziły się one w służbie lokalnym wspólnotom samorządowym. Nie ulega jednak wątpliwości, że zrealizowanie wszystkich oczekiwań będzie możliwe jedynie w przypadku ich wyraźnego wzmocnienia finansowego i majątkowego.



Dane przedstawione w niniejszym raporcie zostały zebrane z różnych źródeł, ale wskazać należy przede wszystkim na dwa.

Pierwszym są zasoby szeroko rozumianej statystyki publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do składania różnych sprawozdań statystycznych; opracowane wyniki są udostępniane czy to bezpośrednio na stronach Głównego Urzędu Statystycznego, czy też poszczególnych ministerstw. Szczególnie cennym źródłem jest tutaj Bank Danych Lokalnych, zaś w odniesieniu do danych finansowych – zasoby Ministerstwa Finansów. Autorzy poszczególnych rozdziałów w maksymalnym możliwym stopniu starali się sięgać do tych właśnie źródeł.

Nie wszystkie jednak potrzebne dane można było w ten sposób pozyskać. Drugim głównym źródłem wykorzystanych danych była ankieta skierowana do wszystkich jednostek poziomu powiatowego w Polsce (powiatów i miast na prawach powiatów). Na prośbę o wypełnienie ankiety odpowiedziało 81 jednostek. Poniżej znajduje się lista tych jednostek – w podziale na województwa.

Województwo dolnośląskie

- Jelenia Góra
- Powiat Głogowski
- Powiat Milicki

Województwo kujawsko-pomorskie

- Powiat Grudziądzki
- Powiat Świecki
- Powiat Toruński
- Powiat Wąbrzeski
- Powiat Żniński

Województwo lubelskie

- Powiat Lubartowski
- Powiat Tomaszowski
- Powiat Zamojski

Województwo lubuskie

- Powiat Słubicki
- Powiat Żarski
- Zielona Góra

Województwo łódzkie

- Powiat Bełchatowski
- Powiat Łódzki Wschodni
- Powiat Tomaszowski
- Piotrków Trybunalski
- Powiat Wieruszowski

Województwo małopolskie

- Powiat Bocheński
- Powiat Dąbrowski
- Powiat Limanowski
- Powiat Myślenicki
- Powiat Nowosądecki

Województwo mazowieckie

- Powiat Ciechanowski
- Powiat Grodziski
- Powiat Legionowski
- Powiat Miński
- Powiat Nowodworski
- Powiat Ostrołęcki
- Powiat Płoński
- Powiat Szydłowiecki
- Powiat Węgrowski

Województwo opolskie

- Powiat Kluczborski

Województwo podkarpackie

- Powiat Brzozowski
- Powiat Jarosławski
- Powiat Krośnieński
- Powiat Łańcucki
- Powiat Niżański
- Powiat Rzeszowski

Województwo podlaskie

- Powiat Augustowski
- Powiat Białostocki
- Powiat Bielski
- Powiat Moniecki
- Powiat Sokólski
- Powiat Suwalski

Województwo pomorskie

- Powiat Gdański
- Powiat Kartuski
- Powiat Malborski

Województwo śląskie

- Dąbrowa Górnicza
- Powiat Będziński
- Powiat Mikołowski
- Powiat Wodzisławski
- Sosnowiec

Województwo świętokrzyskie

- Powiat Jędrzejowski
- Powiat Kielecki
- Powiat Opatowski
- Powiat Staszowski
- Powiat Włoszczowski

Województwo warmińsko-mazurskie

- Powiat Braniewski
- Powiat Elbląski
- Powiat Giżycki
- Powiat Gołdapski
- Powiat Ostródzki
- Powiat Węgorzewski

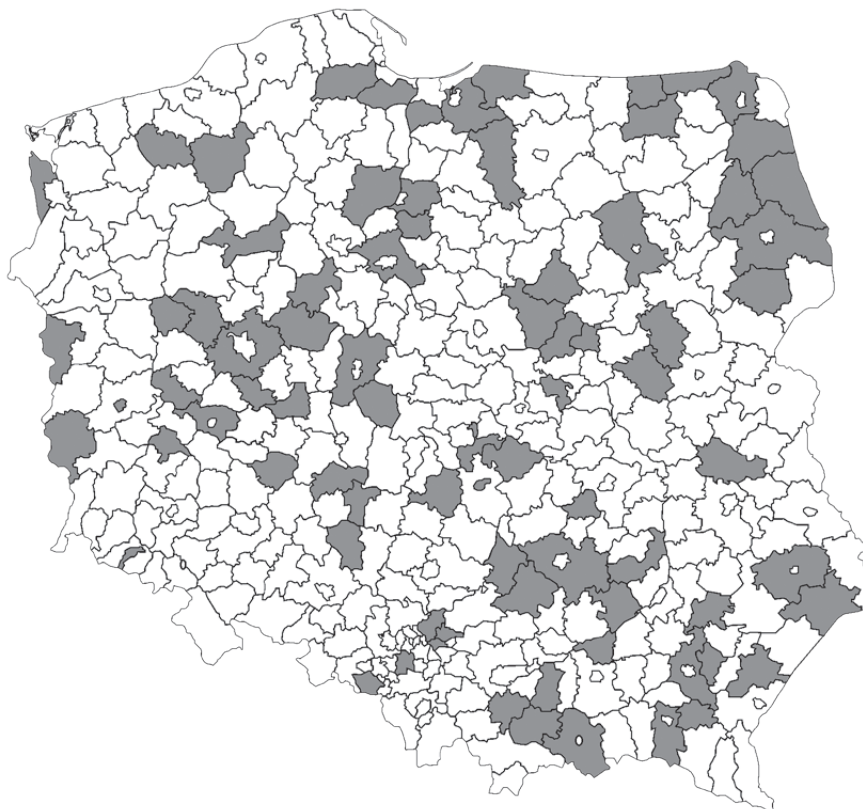
Województwo wielkopolskie

- Powiat Gnieźnieński
- Powiat Jarociński
- Powiat Koniński
- Powiat Leszczyński
- Powiat Międzychodzki
- Powiat Ostrzeszowski
- Powiat Pilecki
- Powiat Poznański
- Powiat Szamotulski
- Powiat Śremski
- Powiat Turecki
- Powiat Wolsztyński

Województwo zachodniopomorskie

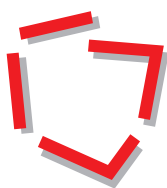
- Powiat Policki
- Powiat Szczecinecki
- Powiat Świdwiński

Rysunek 15.1. Graficzne zobrazowanie geograficznego rozlokowania jednostek samorządu terytorialnego, które wzięły udział w badaniu





Warto wiedzieć więcej
Raporty samorządowe



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ISBN 978-83-62251-42-1

ISBN (wersja elektroniczna) 978-83-62251-43-8

Wydawca:

Związek Powiatów Polskich

Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)

00-901 Warszawa, Plac Defilad 1

www.zpp.pl

tel. +48 22 656 63 34

fax +48 22 656 63 33