



**CENTRUM  
POLITYK  
PUBLICZNYCH**

# **Zasadność funkcjonowania powiatów obwarzankowych w świetle 20 lat doświadczeń z samorządem powiatowym w Polsce**

**2/2023**

**Jakub Kwaśny**

Tekst został opracowany w ramach Centrum Polityk Publicznych  
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie



Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów

Korekta:  
Anna Chrabąszcz  
Skład:  
Marcin Kukielka

Wydawca:



Małopolska Szkoła Administracji Publicznej  
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
ul. Rakowicka 16  
31-510 Kraków  
T: 12 293 75 60  
E: [msap@uek.krakow.pl](mailto:msap@uek.krakow.pl)  
[www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej  
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2022

Tekst dostępny na licencji Creative Commons  
CC-BY-NC-ND 3.0 PL



Wersją pierwotną tekstu jest wersja elektroniczna.  
Tekst jest dostępny bezpłatnie na stronie internetowej Wydawcy.

**[politykipubliczne.pl](http://politykipubliczne.pl)**

## Spis treści

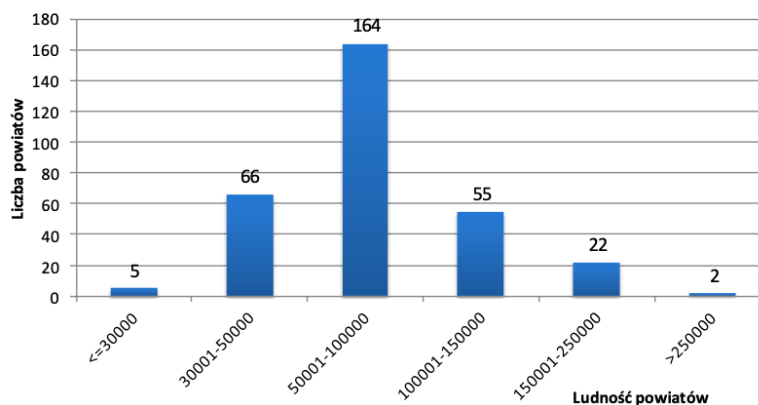
---

Wprowadzenie.....	4
1. Powiaty obwarzankowe w dyskursie politycznym.....	11
2. Uwarunkowania finansowe polskich obwarzanków.....	15
3. Struktura wydatków powiatów.....	20
Zakończenie.....	25
Literatura.....	27
Załącznik. Lista powiatów obwarzankowych.....	29

## Wprowadzenie

„Polska jest powiatowa”, jak stwierdził J. Stępień, współtwórca reformy samorządowej, prawnik, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, a w latach 2006-2008 prezes TK (Wywiad, 2016, s. 6-7).

Intencją twórców reformy powiatowej było zakończenie zapoczątkowanej w 1990 r. reformy gminnej i przekazanie społecznościom lokalnym kontroli nad tym, co miało charakter lokalny. Jednak odejście od wstępnych założeń reformy dotyczących szczebla powiatowego spotkało się z krytyką ze strony środowiska naukowego. Jak wynikało z przeprowadzonych badań, na które powołują się Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki i K. Sobczak, sensowne było utworzenie w Polsce ok. 100-111 powiatów, które tworzyłyby zarazem jednostki trzeciego stopnia (NUTS 3) w nomenklaturze Unii Europejskiej. Tymczasem wskutek oddolnego nacisku i ulegania tendencjom populistycznym przed wyborami w opublikowanym projekcie rządowym z 1993 r. tych jednostek miało być aż 365 (w tym 320 powiatów ziemskich i 45 miejskich). Tego rodzaju propozycja była, w ocenie autorów, nie tylko bardzo kosztowna, ale równocześnie niefunkcjonalna. Istnienie tak dużej liczby małych powiatów, niezdolnych do wykonywania przydzielonych im zadań i kompetencji, było ich zdaniem sprzeczne nie tylko ze zdrowym rozsądkiem, ale także z założeniami reformy powiatowej. Za niesłuszny uważali oni argument uzasadniający dużą liczbę małych jednostek, w których zbiorowość mieszkańców powiatu będzie tworzyć społeczność lokalną. W sensie socjologicznym bowiem zbiorowość występuje jedynie w jednostkach liczących co najwyżej kilka tysięcy osób (Kwaśny, 2019a, s. 78-79).



**Wykres 1. Powiaty według liczby ludności**

Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, na podstawie danych BDL GUS. [www.eregion.wzp.pl](http://www.eregion.wzp.pl) [dostęp: 12.01.2021], s. 18.

Dużą liczbą powiatów nie były zainteresowane społeczności lokalne, ale elity potencjalnych miast powiatowych, widząc swój interes w objęciu różnych stanowisk (Gilowska i in., 1998, s. 47-48). Ostatecznie, w wyniku nacisków ze strony lokalnych elit samorządowych, liczba powiatów ziemskich w Polsce wyniosła 318<sup>1</sup>, w wielu przypadkach wbrew idei „5-15-50”<sup>2</sup>. A w 2002 r. utworzono 7 nowych powiatów w następujących województwach: lubuskim (wschowski), łódzkim (brzeziński), pomorskim (sztumski), podkarpackim (leski), warmińsko-mazurskim (gołdapski i węgorzewski) oraz zachodniopomorskim (łobeski), a także zlikwidowano powiat warszawski, nadając Warszawie status miasta na prawach powiatu (MNP). Rok później połączono miasto Wałbrzych z ziemskim powiatem wałbrzyskim (Sekuła, 2007, s. 41). W 2013 r., w wyniku decyzji Rady Ministrów podjętej na wniosek władz samorządowych, Wałbrzych na nowo stał się miastem na prawach powiatu (Rada Ministrów, 2012). Ostatecznie funkcjonuje 314 powiatów ziemskich i 66 miast na prawach powiatu, z czego w 80 przypadkach liczba mieszkańców zamieszkująca dany powiat jest niższa niż 50 tys. mieszkańców (w tym sześć to miasta na prawach powiatu: Krosno, Tarnobrzeg, Skierniewice, Sopot, Świętochłowice i Świnoujście).

Znacznie dalej w swej ocenie reformy powiatowej poszedł W. Kieżun, określając powiaty mianem przykładu znanego w teorii organizacji i zarządzania jako patologiczne zjawisko „fikcji organizacyjnej”. W swym artykule wskazuje on na niewystarczające wyposażenie administracji powiatowej w narzędzia (głównie finansowe) niezbędne do samodzielnego funkcjonowania i rozwoju. Podkreślił także skromny, bo jedynie konsultacyjny charakter powiatów względem powiatowych straży i inspekcji, na koniec uwypuklając konieczność racjonalizacji wielkości ich struktury. Jego zdaniem, w przyszłości powiaty powinny zostać połączone (te mniejsze) lub zastąpione przez dobrowolne związki gmin (Kieżun, 2001, s. A8). Opinia wyrażona przez Kieżuna miała na celu podkreślenie faktu, że powiaty bez wystarczających zasobów finansowych nie są w stanie realizować zadań, które zostały im przydzielone. Koncepcją alternatywną – jego zdaniem – byłaby tańsza i łatwiejsza do przeprowadzenia sprawną reforma polegająca na ewolucyjnym przekształceniu istniejących od 1975 r. 49 województw na państwowo-samorządowe powiaty (powiatio-województwa) (Kieżun, 2012, s. 323).

---

<sup>1</sup> Swoistą „walkę o powiat” stoczyły takie miasta, jak Lesko, Sztum, Gołdap, Brzeziny czy Wschowa (szerzej zob. Sienkiewicz, 2011, s. 128-137).

<sup>2</sup> To 5 gmin wchodzących w skład powiatu, stolica powiatu licząca nie mniej niż 15 tys. mieszkańców oraz co najmniej 50 tys. mieszkańców powiatu.

Zdanie Kieżuna w dużej mierze oddaje sens idei samorządności – powiaty bez wystarczających zasobów finansowych, zgodnych z zapisami EKSL, nie są w stanie realizować zadań, które zostały im przydzielone. Analizując ponadto postępy decentralizacji administracji w państwach Unii Europejskiej, wyraźnie można zauważyć tendencję łączenia mniejszych jednostek w większe (Dania, Grecja) lub też prób odchodzenia od szczebla pośredniego (Francja). Warto również zaznaczyć, że to właśnie Polska jest krajem, w którym szczebel pośredni (powiatowy) zamieszkiwany jest przeciętnie przez najmniejszą liczbę mieszkańców (najludniejszy kraj UE, czyli RFN, posiada mniejszą liczbę jednostek szczebla pośredniego, tzn. 295) (Kwaśny, 2019b, s. 176).

Zasady i kryteria wyznaczania powiatów w dużej mierze bazują na teorii miejsc centralnych W. Christallera i koncepcji intensywności powiązań (Budner i in., 1993, s. 48-49), z kolei kwestie efektywności oraz optymalnego rozmiaru jednostek samorządowych podsumował już w 1995 r. M. Keating, który wskazał cztery wymiary optymalnej wielkości jednostki terytorialnej:

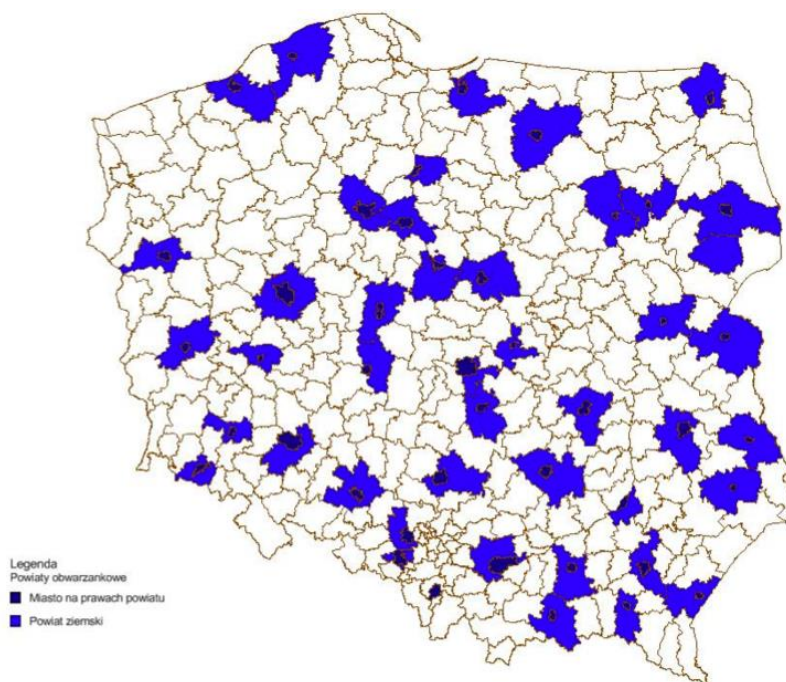
1. efektywność ekonomiczna wykonywanych zadań;
2. jakość demokracji lokalnej;
3. zdolność do realizacji skutecznych polityk lokalnego rozwoju gospodarczego;
4. rozkład zamożności jednostek samorządowych (Keating, 1995).

Jak zauważyli P. Swianiewicz i J Łukomska na podstawie analizy literatury przedmiotu, argumenty za tworzeniem większych jednostek samorządowych sprowadzają się do dwóch kwestii:

1. zjawiska ekonomii skali, które występuje nie tylko w przemyśle, ale także w przypadku wielu usług świadczonych przez samorządy (najbardziej bezpośrednio dowody dotyczą wydatków na administrację samorządową) – dzięki temu wykonywanie niektórych zadań jest w dużych gminach tańsze;
2. w przypadku dużych JST łatwiej jest ograniczyć zjawisko „gapowicza” (sytuacji, w której z usług wytwarzanych lokalnie korzystają mieszkańcy/podatnicy z innych gmin) (Swianiewicz, Łukomska, 2017, s. 28).

Ich zdaniem konsolidacja terytorialna pomaga zmniejszyć rozbieżności między granicami jednostek administracyjnych i zasięgami przestrzennymi usług świadczonych przez samorządy. Zakres zjawiska „jazdy na gapę” zależy także od zakresu zadań, za jakie odpowiadają

samorządy, a zatem konsolidacja terytorialna pozwala na decentralizację większej liczby zadań bez powiększania tego szkodliwego zjawiska. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że analizy te są tak samo adekwatne zarówno do gmin, jak i powiatów. W kontekście tych drugich z tzw. „jazdą na gapę” mamy do czynienia najczęściej w przypadku powiatów obwarzankowych (zob. rys. 1), tj. tych, które są pozbawione silnego ośrodka miejskiego, a ich siedziba mieści się na terenie miasta na prawach powiatu. W takiej sytuacji spora część zadań typowo powiatowych jest wykonywana przez miasto na prawach powiatu (np. szkolnictwo ponadpodstawowe, opieka szpitalna).



**Rysunek 1. Powiaty obwarzankowe w Polsce (46\*)**

\*Faktyczna liczba powiatów obwarzankowych wynosi 45. Na prezentowanej mapie dodatkowo zaznaczono – zapewne przez pomyłkę – powiat bielski z siedzibą w Bielsku Podlaskim. Listę powiatów obwarzankowych zamieszczono na końcu niniejszej pracy (zob. załącznik 1).

Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Polskie obwarzanki – prezentacja*. [www.lzg24.pl](http://www.lzg24.pl) [dostęp: 10.01.2021].

Wysoka kosztocłonność administracji powiatowej jest bardzo częstym argumentem przeciwników reformy powiatowej w Polsce. Przy tej okazji zwraca się uwagę na szybkie tempo przyrostu zatrudnienia w administracji samorządowej oraz na efektywność tego zatrudnienia, która w powiatach jest najmniejsza (Kwaśny, 2019b, s. 179). Tym bardziej może dziwić, że od wprowadzenia reformy powiatowej mamy do czynienia nie z łączeniem małych powiatów (niespełniających pierwotnych wymagań), lecz ich dzieleniem na mniejsze. Wyniki badań na ten temat przeprowadzone wspólnie przez Swianiewicza i Łukomską pozwoliły na jednoznaczne potwierdzenie, że w żadnym z analizowanych przypadków (podzielonych powiatów)

podział nie wpłynął na pojawienie się oszczędności w wydatkach na administrację. We wszystkich przypadkach zmniejszenie wielkości powiatów skutkowało wzrostem wydatków na administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz miało negatywny wpływ na wielkość nadwyżki operacyjnej, co wskazuje na zwiększone potrzeby związane z bieżącym funkcjonowaniem samorządów (Swianiewicz, Łukomska, 2017, s. 36).

Problem powiatów obwarzankowych został podniesiony po raz pierwszy zaraz po wprowadzeniu reformy w 2000 r. w dokumencie pod nazwą *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, przygotowanym przez Radę Ministrów, w którym stwierdzono, że „za najpoważniejszą niedoskonałość obowiązującego od 1 stycznia 1999 r. podziału należy uznać utworzenie znaczącej liczby powiatów pozbawionych większego ośrodka miejskiego i równocześnie posiadających w większości znacząco mniejszy potencjał instytucjonalny i funkcjonalny” (Rada Ministrów, 2000, s. 49).

W dokumencie tym przywołano założenia reformy powiatowej w Polsce z 1998 r., w których wskazano, że potencjalna siedziba władz powiatu powinna spełniać kryterium funkcjonalne w postaci istnienia na swoim terenie instytucji mających charakter ponadgminny, do których zaliczono:

- sądy i prokuraturę rejonową;
- urzędy skarbowe;
- rejonowe komendy policji i straży pożarnej;
- terenowe państwowe inspektoraty sanitarne;
- oddział ZUS;
- szpital rejonowy;
- placówki szkolnictwa ponadpodstawowego;
- placówki terenowe KRUS (Rada Ministrów, 2000, s. 10).

Mając na względzie, że siedziby wyżej wymienionych instytucji znajdują się w przeważającej większości na terenie miasta na prawach powiatu, kwestionowane jest spełnienie kryterium funkcjonalnego przez powiaty obwarzankowe. Taka sytuacja powoduje, że takie usługi publiczne, jak edukacja czy opieka szpitalna nie są świadczone na ich terenie, a w innych jednostkach. Wynika to z faktu dużo gorszego wyposażenia instytucjonalnego oraz bliskości dużego miasta. W związku z powyższym już po dwóch latach funkcjonowania nowego podziału terytorialnego wskazywano na konieczność wypracowania zmian systemowych,



które ułatwiałyby łączenie się miast na prawach powiatów oraz powiatów mających w tych miastach siedzibę władz w jednolite jednostki powiatowe (*Ocena sytuacji...*, 2021, s. 20). Jednak przykład Wałbrzycha pokazał, że na dłuższą metę takie rozwiązanie nie jest optymalne, stąd w kolejnych latach pojawiały się inne propozycje, jak chociażby powiatu metropolitalnego (Zachariasz, 2015, s. 54-70).

Istotnym argumentem przeciwników funkcjonowania powiatów, a zwłaszcza powiatów obwarzankowych, jest ten dotyczący ich słabości finansowej. W praktyce powiaty nie mają środków na działania prorozwojowe, inwestycyjne. Wynika to z niewielkiej swobody w realizacji swoich zadań. Znakomita część ich dochodów to dotacje celowe, które mają też konkretne przeznaczenia. Powiaty są równocześnie „ubezwłasnowolnione” szczegółowymi wytycznymi ustaw i rozporządzeń dotyczących realizacji tych zadań, a najbardziej wymowny wydaje się być konsultacyjny charakter w zakresie funkcjonowania powiatowych inspekcji i straży, jak również urzędów pracy.

W tym miejscu warto też przedstawić specyfikę sytuacji powiatów obwarzankowych zlokalizowanych wokół miast na prawach powiatu i samych miast na prawach powiatów. Tę specyfikę uchwycili J. Kowalczyk i R. Szarfenberg, wskazując na:

1. Specyfikę ustrojową: miasta na prawach powiatu to formalnie gminy miejskie, ale jeżeli chodzi o zadania publiczne, to jest to jednocześnie gmina i powiat. Z takiej interpretacji wynika ich silniejsza pozycja ustrojowa względem powiatów ziemskich (które nie mają ani zadań, ani dochodów gmin);
2. Specyfikę terytorialną: miasta na prawach powiatu to duże jednostki osadnicze o charakterze miejskim, z wewnętrznym podziałem na jednostki pomocnicze. Powiaty obwarzankowe z reguły mają też siedzibę na ich terenie, co dodatkowo wzmacnia ich pozycję względem powiatów obwarzankowych;
3. Specyfikę ludnościową: miasta są zróżnicowane pod względem liczby ludności – od kilkudziesięciu tysięcy (np. Krosno, Świnoujście), przez kilkadziesiąt (dziesięć miast powyżej 300 tys.), do ponad miliona (Warszawa). Niektóre miasta na prawach powiatu nie różnią się od innych miast niemających tego statusu (gminy miejskie), a o podobnej lub nawet większej liczbie ludności, np. Starachowice czy Sieradz (łącznie 39 gmin miejskich ma ponad 40 tys. mieszkańców);
4. Specyfikę zadań: na przykładzie opieki społecznej – miasta na prawach powiatu mają poza zadaniami przypisanymi gminom, także zadania powiatów. W praktyce oznacza to, że

jedna jednostka organizacyjna JST jest odpowiedzialna za oba obszary zadań. Jednostki opieki społecznej miast na prawach powiatu obsługują zadania powiatowe i gminne, natomiast w pozostałych gminach powiatu ziemskiego za usługi powiatowe odpowiada powiatowe centrum pomocy rodzinie, a za zadania-usługi gminne – ośrodki pomocy społecznej (tzw. „opsy”).

Wskazując na poziom zatrudnienia w opiece społecznej, który waha się w poszczególnych gminach od 10-18 (Sopot) do nawet 280 osób (Poznań), przywołani badacze zasugerowali daleko idącą ostrożność w zakresie tworzenia związków o charakterze międzysamorządowym lub powiatów metropolitalnych w tym obszarze (wskazując, że nawet Górnośląski Związek Metropolitalny nie uwzględnił tego obszaru w swoich zadaniach) (Kowalczyk, Szarfenberg, 2014, s. 17).

Jednak jak zauważa grupa ekspertów pod kierunkiem D. Sześciło, w przypadku powiatów problem obwarzanków wydaje się nierozwiązywalny bez poważniejszej reformy ustrojowej. Nie da się po prostu włączyć powiatów obwarzankowych do miast na prawach powiatu, ponieważ nie można zapewnić mieszkańcom obwarzanka prawa wybierania organów miasta na prawach powiatu. Uniemożliwia to zespolenie organów gminy i powiatu w mieście na prawach powiatu. Konieczne byłoby – ich zdaniem – wydzielenie w strukturze miasta na prawach powiatu osobno wybieranych organów odpowiadających wyłącznie za przejęte zadania powiatu obwarzankowego. Mają oni też spore wątpliwości, czy takie „dwugłowe” miasto na prawach powiatu mogłoby funkcjonować sprawnie i w sposób czytelny dla mieszkańców. Być może więc najlepszą zmianą jest brak zmiany. Warto jedynie zadbać o to, aby problem nie narastał, tzn. zastopować próby tworzenia kolejnych miast na prawach powiatu (Sześciło, 2019, s. 25-26).

W opublikowanym przez Związek Powiatów Polskich w 2018 r. raporcie *Powiaty. Dwadzieścia lat służby na rzecz obywateli* pod redakcją G.P. Kubalskiego, D. Sześciło i P. Jakubowski stwierdzili, że pewną alternatywą dla łączenia powiatów grodzkich i okalających je powiatów ziemskich były przez chwilę związki metropolitalne, ale po uchynieniu 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 (Sześciło, 2019, s. 12).

## 1. Powiaty obwarzankowe w dyskursie politycznym

---

W nawiązaniu do wspomnianej wcześniej oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego dokonanej na zlecenie Rady Ministrów w 2000 r., już w 2001 r. w uchwale Senatu RP z 11 stycznia 2001 r. w sprawie oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego napisano: „Należy sprzyjać inicjatywom zmierzającym do łączenia się powiatów, umożliwiającą sprawniejszą realizację zadań publicznych. W szczególności ten postulat odnosi się do miast na prawach powiatu i otaczających je powiatów mających siedziby władz w tych miastach. W przypadku dobrowolnego łączenia tych jednostek należy uwzględnić możliwość przeniesienia niektórych gmin do powiatów sąsiednich, a ponadto zachowania – przez organy miast rezygnujących z praw powiatu – niektórych jego funkcji i uprawnień, o ile to przyniesie poprawę zarządzania i uwzględni istniejące więzi społeczne” (Senat RP, 2001). Z kolei podczas posiedzenia Sejmu 30 marca 2001 r. posłanka-sprawozdawczyni B. Imiołczyk powiedziała z mównicy sejmowej: „(...) należy uznać, że zasadniczy podział terytorialny kraju jest poprawny. Brak jest przesłanek dla dokonywania głębokich, zasadniczych zmian w tym podziale. Niemniej jednak potrzebne są jego korekty. W jakim kierunku powinny one zdaniem komisji zmierzać. Po pierwsze, w wyniku analizy rządowego dokumentu, jak również w wyniku debaty i zapoznania się ze wszystkimi materiałami oraz po przeprowadzeniu rozmów z przedstawicielami miast na prawach powiatu i przedstawicielami tzw. powiatów obwarzankowych na posiedzeniu wyjazdowym Komisji Samorządu Terytorialnego w Łomży można stwierdzić, że istnieją powiaty pozbawione ośrodka miejskiego i bardzo słabo przez to wyposażone w instytucje publiczne, tzw. powiaty obwarzankowe. Osiągają one zdecydowanie niższe dochody i są słabiej przygotowane do wypełniania bardzo ważnych publicznych zadań. **Wydaje się, że powinniśmy dążyć do tego, aby stopniowo łączyć powiaty grodzkie i powiaty obwarzankowe.** We wzmiankowanych już przeze mnie nowelizacjach ustaw, w nowelizacji ustawy powiatowej są przedstawione procedury, które ułatwią Radzie Ministrów stosowne postępowanie. Taki kierunek zmian jest wyraźnie wskazany i akceptowany przez połączone komisje, z zaleceniem, że w przygotowywanej nowelizacji ustawy, nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego parlament powinien uwzględnić również zachętę do dokonywania takich połączeń (...)” (Sejm RP, 2001).

Problem funkcjonowania powiatów obwarzankowych dostrzegali też współtwórcy reformy powiatowej prof. M. Kulesza, który w 2008 r. podczas posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej zasugerował konieczność dokonania pewnych korekt, bez naruszania mapy podziału administracyjnego. Zwrócił także uwagę na istotne niebezpieczeństwo pojawienia się – ze strony dwudziestu pięciu miast prezydenckich – starań o status miasta na prawach powiatu. Jego zdaniem: „jest to sytuacja kłopotliwa, a nawet, powiedziałbym, groźna, ponieważ to oznacza, iż może pojawić się około dwudziestu kolejnych powiatów obwarzankowych jeszcze słabszych niż te, które już istnieją, bo chodzi tu o miasta zazwyczaj nieco mniejsze. Mówimy o miastach powyżej pięćdziesięciu tysięcy mieszkańców, ale statystycznie są one nieco mniejsze niż miasta na prawach powiatu, które są dzisiaj wydzielone” (Kulesza, 2008). Podczas tego posiedzenia Kulesza postulował rozpoczęcie debaty na temat nowego ustroju zespolonego bez wyraźnej dominacji jednej gminy miejskiej, a która powinna zaowocować zmniejszeniem liczby jednostek podziału administracyjnego państwa stopnia powiatowego poprzez konsolidację zarządzania miast na prawach powiatu z powiatami okólnymi w jedną instytucję zarządzającą z silną rolą miasta wiodącego, które organizuje usługi dla całego otoczenia. Zwrócił przy tym uwagę na fakt braku rozwiązań dla tego typu przypadków – poza rezygnacją ze statusu miasta na prawach powiatu – podkreślając przy tym ówczesne dążenia Wałbrzycha do odzyskania tego statusu. Kulesza wskazał również na niedostateczne – jego zdaniem – rozwiązania w zakresie finansowania zadań samorządowych, szczególnie tych zleconych, oraz sformułował postulat finansowania projektowego dla administracji powiatowej.

Podczas tego samego posiedzenia Komisji M. Wójcik zwrócił uwagę, że miasta i powiaty obwarzankowe należałoby podzielić na dwie kategorie, tj.:

- miasta, w których liczba ludności jest mniejsza niż w powiecie obwarzankowym;
- miasta, w których liczba ludności jest większa niż w powiecie obwarzankowym.

W wielu przypadkach – zdaniem M. Wójcika – te różnice są całkiem spore i mogą decydować o wiodącej roli tego czy innego samorządu w przyszłości. Dodatkowo zasugerował on, że mogą się pojawić – a nawet powinny – rozwiązania utrwalające obecny podział administracyjny, ale pomagające poprawić jego efektywność. Za najważniejsze uznał mechanizmy finansowe i prawne wspierające łączenie się powiatów za zgodą obu stron, w większym niż ówczesnie (i obecnie) stopniu, a bonus w postaci 5% udziału w PIT określił jako

niewystarczający. Stwierdził także, że „gdyby ten argument był mocniejszy, kto wie, czy w sposób naturalny, ewolucyjny nie doprowadzilibyśmy do konsolidacji zasobów. Nie ma bowiem, moim zdaniem, mowy o tym, aby konsolidację przeprowadzić administracyjnie. Dlatego nie wyobrażam sobie, ażeby mapa administracyjna miała ulec zmianie, (...) a tworzenie nowych miast na prawach powiatu, to moim zdaniem bardzo złe rozwiązanie” (Wójcik, 2008).

Z kolei w jednym z wywiadów Stępień utrzymywał, że: „powiaty ziemskie powinny być połączone z grodzkimi. Ale są też miejsca, które będą miały z tym problemy. Przykładem jest Poznań – ze względu na ogrom powiatu okołopoznańskiego. Ale myślę, że powinniśmy bardziej ufać ludziom i obserwować zachodzące spontaniczne procesy. Próbować je podsumowywać. W to wszystko wpisuje się jeszcze problem regionalizacji i metropolizacji. Widzimy, jakie kłopoty przynosi wejście w życie ustawy o związkach metropolitalnych” (Wywiad, 2016, s. 6-7). W tym samym wywiadzie Stępień, podobnie jak wcześniej Kulesza, opowiadał się za daleko idącą ostrożnością przy „kombinowaniu w siatce powiatowej”, postulując indywidualne podejście do każdego z przypadków i sugerując, że liczba powiatów może okazać się „w sam raz”. Zaznaczył jednak, że problematyczne mogą być właśnie powiaty obwarzankowe.

Temat powiatów obwarzankowych pojawił się również w wypowiedzi posła A. Czarторыckiego (PiS) w trakcie posiedzenia połączonych sejmowych komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 21 lipca 2015 r. podczas dyskusji nad rocznym sprawozdaniem z działalności regionalnych izb obrachunkowych. Poseł stwierdził wówczas, że „ze sprawozdania wyłania się bardzo poważny problem ustrojowo-ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego. Mamy mianowicie bardzo niekorzystną sytuację (...). Najwyższe dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca mają powiaty i gminy, które są położone wokół dużych miast. Tak samo jest z powiatami, a jeżeli spojrzymy na rysunek, który przedstawia wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca to gminy i powiaty obwarzankowe mają je najniższe (...). Jest to proszę Państwa niedobra sytuacja, dlatego, że miasta nie mają możliwości pozyskania inwestorów ze względu na brak terytorium, mają za to bardzo poważne wydatki, żeby zapewnić usługi kulturalne, sportowe. Muszą budować stadiony, kina, teatry, szkoły średnie, z czego korzystają mieszkańcy gmin obwarzankowych. Mamy sytuację ogromnej niesprawiedliwości. Ludzie mieszkający w gminach obwarzankowych korzystają z kosztochłonnych inwestycji w miastach,

natomiast wspomniane powiaty i gminy przejadają pieniądze, które zarabiają (...). Jest to sytuacja, która jest poważnym wyzwaniem dla parlamentu, dlatego że w przyszłości będzie powodować narastające konflikty np. o zmianę granic, podział dochodów, o dopłacanie do biletów w kinach, teatrach, Aquaparkach itp.” (Sejm RP, 2015). Z kolei inny poseł W. Gintowt-Dziewałtowski na temat powiatów obwarzankowych wyraził się nieco bardziej dosadnie, mówiąc o nich „<<powiaty z dziurką>>, które pasożytują na mieście”. Stwierdził on także, że „gdyby powiatu nie było, to byśmy nawet tego nie zauważyli. Starosta musi się dużo namęczyć, aby dla siebie i swoich pracowników znaleźć coś do roboty. Starosta dziś głównie przecina wstęgi”<sup>3</sup>.

Przytoczone wypowiedzi – choć na przestrzeni lat stosunkowo nieliczne – pozwalają na sformułowanie wniosku, że temat powiatów obwarzankowych w debacie publicznej funkcjonuje. Zaskakujący może być jednak fakt, że mimo świadomości problemu (pierwsze opracowania pojawiły się już w 2000 r.), nie został on przez dwie dekady rozwiązany. A propozycje korekt i zmian całościowych nadal są traktowane w kategoriach luźno rzuconych pomysłów (Bober i in., 2013). Ten – niedoskonały – system będzie trwał do momentu, aż nie znajdzie się odpowiednio zdeterminowana i zdolna do wprowadzania zmian siła polityczna, która przepracuje go na nowo. Kilka propozycji zmian pojawiło się w literaturze (Kwaśny, 2019a, s. 130-137; Koza, 2014, s. 803-822), a najciekawszą wydaje się zastąpienie powiatu ziemskiego obligatoryjnym związkiem międzygminnym, w którym zarówno radni, jak i wójtowie oraz burmistrzowie gmin dzisiaj wchodzących w skład danego powiatu mogliby zasiadać w organie przedstawicielskim takiego „powiatu” i współdecydować wraz z prezydentem miasta na prawach powiatu o rozwoju i prowadzeniu wspólnej polityki. Takie rozwiązanie mogłoby upodmiotowić nową konstrukcję powiatu oraz zdynamizować (lub w niektórych przypadkach pobudzić) współpracę pomiędzy samorządami.

---

<sup>3</sup> *Czy naprawdę w Polsce jest za dużo urzędników*, Felieton M. Wójcika dla portalu [www.wartowiedziec.pl](http://www.wartowiedziec.pl) [dostęp: 12.01.2021].

## 2. Uwarunkowania finansowe polskich obwarzanków

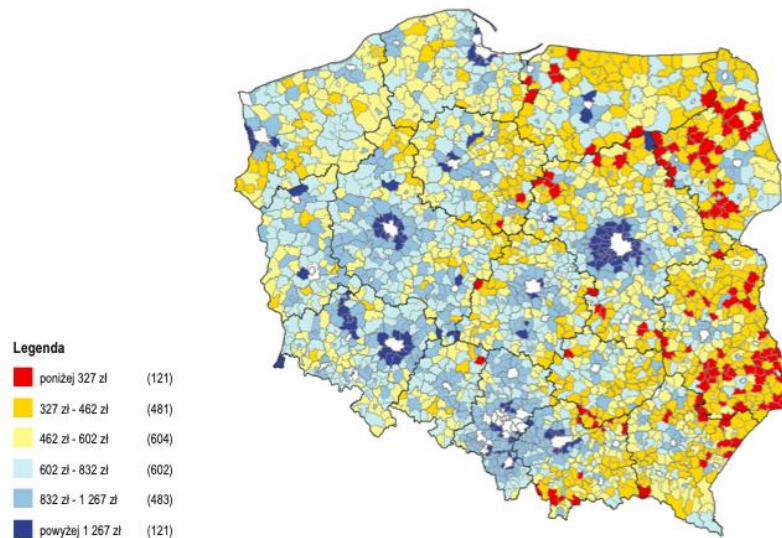
Niedostateczne wyposażenie powiatów w dochody – szczególnie dochody własne – jest stałym elementem dyskusji na temat reformy powiatowej i często podnoszonym argumentem za dogłębną analizą katalogu dochodów powiatowych. Brak możliwości nakładania własnych podatków przez samorząd powiatowy, stosunkowo skromne wyposażenie powiatów w majątek, a do tego oparcie dochodów w dużej mierze na transferach z budżetu państwa (zob. tabela 1) lokuje samorząd powiatowy na końcu pod względem samodzielności finansowej (tak dochodowej, jak i wydatkowej). Można uznać za „grzech pierworodny” – jak zauważają Sześciło i Jakubowski – uczynienie z powiatów swoistego wehikułu dekoncentracji zewnętrznej zadań rządowych (Sześciło, Jakubowski, 2018, s. 12). Pozbawienie części z nich – tj. powiatów obwarzankowych – tzw. atrybutów powiatowych przez miasta na prawach powiatu, stawia polskie obwarzanki w jeszcze trudniejszej sytuacji pod względem istotności i samodzielności.

**Tabela 1. Dochody powiatów według źródeł (w % dochodów ogółem) w latach 2014-2019**

dochody	2014	2015	2016	2017	2018	2019
własne	31%	34%	35%	36%	36%	40%
dotacje	26%	24%	22%	24%	26%	22%
subwencje	43%	42%	43%	40%	38%	38%

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

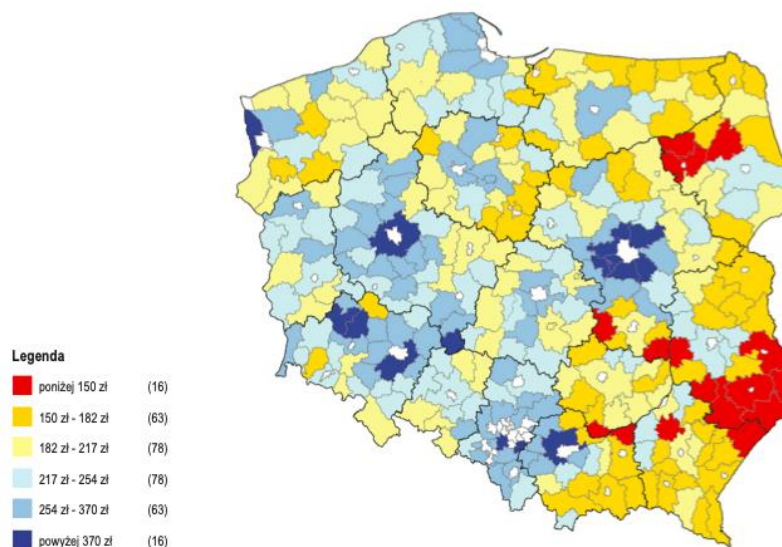
Przytoczone przez posała Czartoryskiego dane ze sprawozdania z funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych od tego czasu niewiele się zmieniły. Nadal można znaleźć dowody na nierównomierny rozkład dochodów oraz „premię” bycia w obwarzanku. Jak wynika bowiem z danych przedstawionych w sprawozdaniu z 2019 roku, gminy obwarzankowe (a tylko pośrednio powiaty, ze względu na swój udział w podatku PIT) korzystają ze zjawiska suburbanizacji, które powoduje, że zamożna część społeczności miejskiej przeprowadza się do gmin obwarzankowych – wraz ze swoimi dochodami – co jest bardzo niekorzystne dla dochodów tych miast.



**Rysunek 2. Dochody gmin z tytułu udziału w PIT i CIT per capita w 2019 r. (w zł)**

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r., [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) [dostęp: 10.01.2021].

Analiza danych zawartych na rysunku 2 pozwala potwierdzić zjawisko „wylewania” się bogatszej części społeczeństwa na teren okolicznych gmin i swoistego transferu dochodów nawet wokół „biedniejszych” miast tzw. ściany wschodniej. Dowodzi to niekorzystnej sytuacji, w jakiej znalazły się miasta (w tym miasta na prawach powiatu) o spadającej liczbie ludności. Zjawisko to dotyczy głównie powiatów zlokalizowanych wokół największych miast i jest uwarunkowane rozkładem zamożności (ewidentnie gorsza sytuacja jest w powiatach tzw. ściany wschodniej), co zostało przedstawione na rysunku 3.

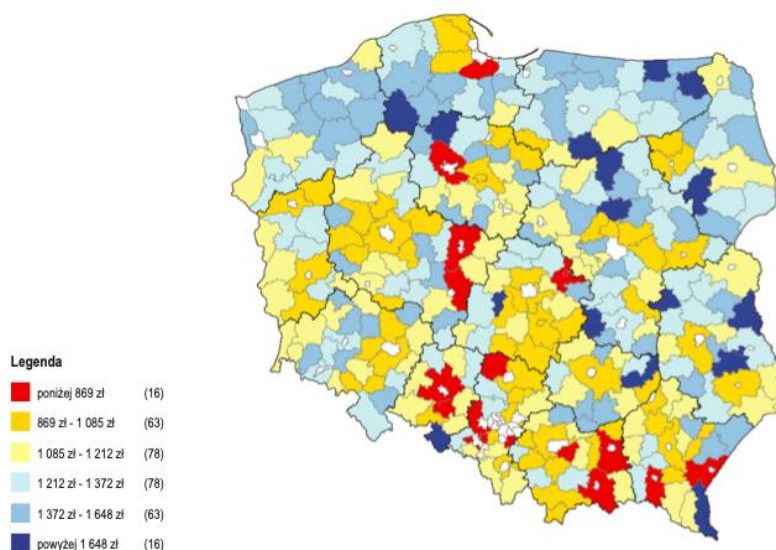


**Rysunek 3. Dochody powiatów z tytułu udziału w PIT i CIT per capita w 2019 r. (w zł)**

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r., [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) [dostęp: 10.01.2021].



Ta swoista premia geograficzna nie przekłada się jednak na sytuację powiatów obwarzankowych w szerszym kontekście. Nie zmienia to bowiem ich sytuacji i nadal powiaty obwarzankowe (uznawane za „słabe”) są pozbawione nie tylko instytucji w sensie terytorialnym, ale również dochodów ogółem (znakomita większość to jednak subwencje i dotacje). Potwierdzeniem tego jest z kolei analiza dochodów powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. W przeważającej części – co łatwo można zauważyć na rysunku 4 – najniższe dochody per capita dotyczą powiatów obwarzankowych zlokalizowanych wokół największych miast, którym sporą część subwencji oświatowej czy też dotacji na wykonywanie zadań zleconych „konsumuje” miasto na prawach powiatu.



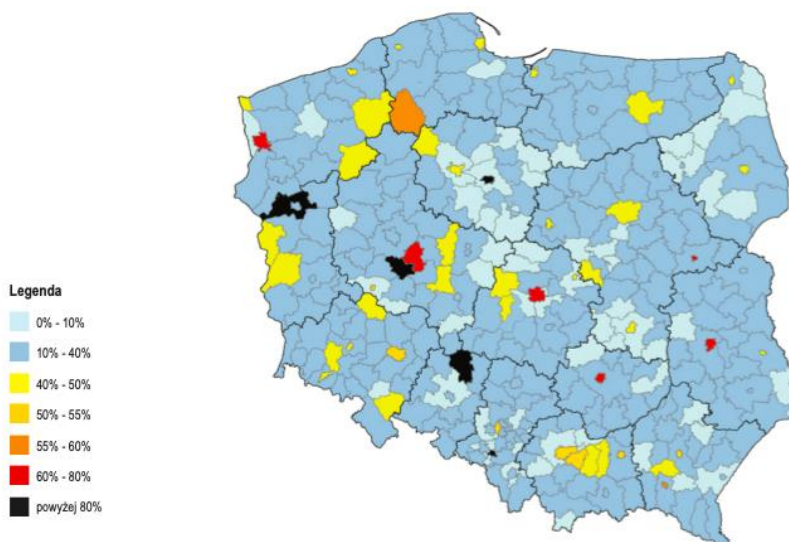
**Rysunek 4. Dochody ogółem powiatów per capita w 2019 r. (w zł)**

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r., [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) [dostęp: 10.01.2021].

Za największą słabość powiatów obwarzankowych uznaje się w głównej mierze ich niezdolność do prowadzenia polityki rozwoju oraz aktywnej polityki inwestycyjnej – zarówno w obszarze infrastruktury technicznej, jak i społecznej – przy czym w drugim przypadku (zasadniczym elementem polityki inwestycyjnej w powiatach są drogi) widać pewne pozytywne zmiany. W wykonanym w 2014 r. rankingu wydatków inwestycyjnych w samorządach powiatowych w pierwszej dwudziestce znalazło się bowiem aż osiem powiatów obwarzankowych. Na 3. miejscu był powiat ostrołęcki, na 5. lubelski, na 10. bielski, na 11. chełmski, na 13. częstochowski, na 14. siedlecki, na 18. leszczyński, a na 19. rzeszowski. Może to – zdaniem autorów rankingu – przeczyć „stereotypowi”, że powiaty obwarzankowe

należą do najsłabszych i najmniej wydolnych. Jednocześnie zaznaczają oni, że należy pamiętać, iż w rankingu uwzględniono tylko wydatki na infrastrukturę techniczną. Można się zatem domyślać, że powiaty te znacznie słabiej wypadłyby w zakresie infrastruktury społecznej, która bywa w nich niemal nieobecna (*Inwestycje samorządów...*, 2014, s. 3-4). Aktywna polityka inwestycyjna, szczególnie w okresie dostępności środków zewnętrznych, wymaga od samorządów terytorialnych zadłużania się. Analiza danych dotyczących relacji łącznej kwoty długu do dochodów<sup>4</sup> powiatów i miast na prawach powiatu zdaje się potwierdzać negatywne dla tych ostatnich tendencje (wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST, obecnie nie obowiązuje).

Miasta na prawach powiatu, na których spoczywa znacznie więcej obowiązków i które niejednokrotnie „wyręczają” powiaty obwarzankowe w dostarczaniu wielu usług publicznych, zadłużają się znacznie bardziej niż ich sąsiedzi, co zostało przedstawione na rysunku 5.



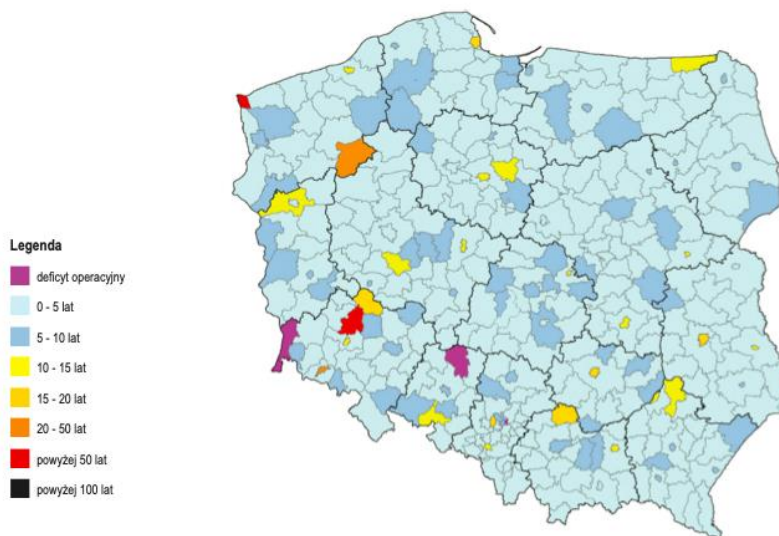
**Rysunek 5. Relacja łącznej kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2019 r.**

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r., [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) [dostęp: 10.01.2021].

Analizując dane zawarte na rysunku 5, z łatwością można dostrzec – poza kilkoma niechlubnymi wyjątkami dotyczącymi powiatów – znacznie większe zadłużenie występujące w miastach niż w sąsiadujących z nimi powiatach. Te niekorzystne dla miast tendencje są jeszcze bardziej widoczne, gdy dokona się analizy relacji długu powiatu i miast na prawach

<sup>4</sup> Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 roku jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie nie obowiązuje).

powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2019 r. (zob. rysunek 6).



**Rysunek 6. Relacja długu powiatu i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej w 2019 r.**

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r., [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) [dostęp: 10.01.2021].

To właśnie miasta na prawach powiatu, biorąc na siebie/lub dziedzicząc szereg funkcji ponadgminnych, zwłaszcza w zakresie edukacji publicznej na szczeblu ponadpodstawowym, publicznego transportu zbiorowego, oferty kulturalnej, sportowej czy rekreacyjnej, częściej korzystając z funduszy unijnych, zostały zmuszone do znacznie większego zadłużenia. Z kolei powiaty obwarzankowe – nie z własnej winy – w dużej mierze zostały ograniczone oraz sprowadzone do roli „zarządcy” dróg powiatowych, i w tej dziedzinie wykazują się też sporą aktywnością inwestycyjną. Warto też zauważyć, że samorządy powiatowe przejawiają znacznie mniejszą skłonność do zadłużania się. Analizując dane dotyczące wykonania budżetów powiatowych z ostatnich sześciu lat, można zauważyć, że na 314 jednostek jedynie 105 zanotowało w tym czasie łączny deficyt (w tym 10 powiatów obwarzankowych), natomiast 209 (w tym 35 powiatów obwarzankowych) wykazało się nadwyżką. Najlepsza sytuacja była w powiatach krakowskim oraz kieleckim, gdzie skumulowana nadwyżka wyniosła odpowiednio niecałe 60 mln zł i 66 mln zł.

### 3. Struktura wydatków powiatów

Warto również zwrócić uwagę na strukturę wydatków w samorządzie powiatowym, zgodnie z klasyfikacją budżetową (zob. tabela 2). Najważniejszą pozycją budżetową powiatów w Polsce jest dział 801, czyli Oświata i wychowanie – przeciętnie stanowi on blisko 29% ogółu wydatków. Kolejnym ważnym elementem każdego budżetu powiatowego jest dział 600, tj. Transport i łączność – nieco ponad 17%. Wydatki związane z administracją publiczną (koszty działania powiatów) to blisko 11% wydatków. Ważną pozycją jest również polityka społeczna, która wraz z wydatkami w dziale 855 oraz 853 stanowi 20% wydatków jednostek samorządu terytorialnego na poziomie powiatowym. Pozostałe działy klasyfikacji budżetowej, takie jak: rolnictwo, leśnictwo, turystyka, gospodarka mieszkaniowa, kultura oraz kultura fizyczna, stanowią mniej niż 1% wydatków powiatowych.

**Tabela 2. Najważniejsze wydatki samorządów powiatowych według klasyfikacji budżetowej**

Dział klasyfikacji budżetowej	Udział procentowy
Ogółem	100
Dział 801 – Oświata i wychowanie	28,84
Dział 600 – Transport i łączność	17,36
Dział 750 – Administracja publiczna	10,96
Dział 825 – Pomoc społeczna	10,02
Dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	7,08
Dział 855 – Rodzina	5,76
Dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	5,33
Dział 853 – Pozostałe działania w zakresie polityki społecznej	4,23
Dział 851 – Ochrona zdrowia	3,63
Dział 710 – Działalność usługowa	1,92
Pozostałe	4,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (na podstawie średnich wydatków z lat 2017-2019)

Analiza danych porównawczych wszystkich samorządów powiatowych pozwala dostrzec spore różnice w strukturze tych wydatków w zależności od tego, czy mamy do czynienia z powiatem ziemskim czy z powiatem obwarzankowym. Pierwsze najbardziej istotne różnice dotyczą już średniego poziomu wydatków. W grupie powiatów ziemskich (z wyłączeniem obwarzankowych) poziom wydatków ogółem wynosi średnio 87 mln zł, podczas gdy w przypadku powiatów obwarzankowych jest to 99 mln zł. Różnica zatem nie jest duża, a rozpiętość w obu grupach bardzo podobna – od powiatów wydających stosunkowo mało, tj. mniej niż 30 mln (skierniewicki, grudziądzki czy sejneński), po powiaty, których wydatki

przekraczają 200 mln zł (kłodzki, wejherowski, wołomiński, piaseczyński oraz krakowski) oraz 300 mln zł w przypadku powiatu poznańskiego.

Znacznie ciekawszych wniosków dostarcza jednak szczegółowa analiza danych w zależności od działu klasyfikacji budżetowej (zob. tabela 3). W przypadku wydatków w pozycji 801 – Oświata i wychowanie – w grupie stu powiatów o najwyższym udziale tego działu w ogólnej sumie wydatków nie ma ani jednego powiatu obwarzankowego. Średnie wydatki na oświatę w powiatach nieobwarzankowych to blisko 30%, podczas gdy w powiatach obwarzankowych oświata stanowi średnio jedynie nieco ponad 15% wydatków. To bardzo ważny wyróżnik – jest to spowodowane bardziej atrakcyjną ofertą szkolnictwa ponadpodstawowego w sąsiednim mieście na prawach powiatu. To również świadczy o poważnym osłabieniu roli powiatu obwarzankowego jako jednostki odpowiedzialnej za ten fragment usług publicznych.

**Tabela 3. Najważniejsze wydatki samorządów powiatowych według klasyfikacji budżetowej w podziale na powiaty obwarzankowe i nieobwarzankowe (w %)**

Dział klasyfikacji budżetowej	Powiaty nieobwarzankowe	Powiaty obwarzankowe
Ogółem	100	100
Dział 801 – Oświata i wychowanie	30,36	15,49
Dział 600 – Transport i łączność	15,56	28,02
Dział 750 – Administracja publiczna	10,70	14,14
Dział 825 – Pomoc społeczna	9,35	12,89
Dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	7,24	5,72
Dział 855 – Rodzina	5,74	6,88
Dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	6,74	0,38
Dział 853 – Pozostałe działania w zakresie polityki społecznej	4,21	5,59
Dział 851 – Ochrona zdrowia	3,70	3,51
Dział 710 – Działalność usługowa	1,81	2,88
Pozostałe	4,59	4,50

Źródło opracowanie własne na podstawie BDL GUS (na podstawie średnich wydatków z lat 2017-2019).

W gronie powiatów, w których oświata stanowi największy udział są takie powiaty, jak: głogowski (49,6%), wrzesiński (48,8%), rypiński (45%), ostrowski (44,1%) oraz chojnicki (44%), a na przeciwległym biegunie znajdują się następujące powiaty: łomżyński, gdzie w ostatnich trzech latach nie wydano w tym dziale ani złotówki (0%), koszaliński (2,77%), chełmski (5,9%), przemyski (6%), zamojski (6,3%). Wśród tej grupy powiatów są jednak i takie, w których mimo obecności silnego ośrodka miejskiego, wydatki w tym dziale stanowią istotną pozycję budżetową. Są to odpowiednio powiaty: tarnobrzeski (28%), zielonogórski (25,5%), tarnowski (24,9%), gliwicki (24,2%) i nowosądecki (23,6%).

Kolejnym elementem wyróżniającym powiaty pod względem struktury wydatków są wydatki w dziale 600 – Transport i łączność. Bardzo łatwo zauważyć, że w tych powiatach, w których istotnym wydatkiem jest oświata, wydatki w zakresie infrastruktury drogowej stanowią mniejszy udział w sumie wydatków niż w przypadku powiatów obwarzankowych, które na ten cel wydają średnio blisko 29% swoich wydatków. Najwięcej wydano w powiecie leszczyńskim, gdzie wydatki w tym dziale stanowiły 59% ogółu wydatków. Ponadto można wymienić jeszcze powiaty przemyski, zamojski, grudziądzki, siedlecki, ostrołęcki i łomżyński, których wydatki na „Transport” były w przedziale od 39% do 47%. Na przeciwległym biegunie – z wydatkami w tym dziale poniżej 5% ogółu wydatków budżetowych – znalazły się powiaty złotoryjski, głogowski, pyrzycki, sulęciński i górowski.

Co ciekawe, podczas gdy w powiatach nieobwarzankowych wydatki w dziale 750 (Administracja publiczna) są nieznacznie poniżej średniej dla wszystkich powiatów w Polsce (10,70 % ogółu wydatków), to w przypadku powiatów sąsiadujących z miastem na prawach powiatu średnie wydatki w tym dziale przekraczają 14%. „Najtańszymi” powiatami z udziałem tego działu w ogólnej sumie wydatków poniżej 7% są następujące powiaty: wysokomazowiecki, jarosławski, opatowski, kłodzki, sępoleński, żarski, dębicki, lubaczowski. Z kolei wśród najbardziej „kosztownych” powiatów znajdują się zarówno te obwarzankowe, jak i te nieobwarzankowe. Z grona powiatów obwarzankowych najdroższe w utrzymaniu są powiaty: skierniewicki (25,4%), kaliski (21,3%), piotrkowski (20%), wrocławski (18,73%) i wałbrzyski oraz plocki (po 18,25%). Sporo na administrację wydają także w powiatach: krapkowickim (21,4%), legionowskim (19,9%), nowotomyskim (19,9%) i kozienickim (18,9%).

Istotne różnice widać również w zakresie wydatków na pomoc społeczną oraz bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpowodziową. W przypadku powiatów obwarzankowych wzrasta udział wydatków na pomoc społeczną w ogólnej sumie wydatków, a z kolei maleje prawie do zera udział wydatków w dziale 754. Podsumowując, warto zauważyć także, że działy, takie jak „Ochrona zdrowia” (ze względu na jej finansowanie ze środków NFZ), „Kultura”, „Turystyka”, „Rolnictwo i łowiectwo”, „Leśnictwo” czy „Kultura fizyczna” praktycznie nie funkcjonują w budżetach powiatów.

Jeszcze dobitniej różnice te widać, gdy zestawia się wydatki w poszczególnych działach w przeliczeniu na mieszkańca. Można zauważyć, że powiaty obwarzankowe wydają ogółem mniej niż powiaty, w skład których wchodzi stolica, a różnica ta wynosi ponad 250 zł (zob. tabela 4). Co więcej, w gronie 50 powiatów wydających per capita najmniej na oświatę

jest aż 40 powiatów obwarzankowych. Przeciętne wydatki na osobę na ten cel są najniższe – oprócz powiatu łomżyńskiego (0 zł) – w następujących powiatach: koszalińskim (40 zł), przemyskim (46 zł), zamojskim (53 zł) i chełmskim (61 zł), co w porównaniu z najmniej wydającymi powiatami nieobwarzankowymi (gdańskim – 175 zł, średzkim – 183 zł, czy parczewskim – 195 zł) i tak jest kwotą bardzo niską. Najwięcej na osobę na oświatę – bo prawie 369 zł – wydaje powiat grudziądzki, co w porównaniu z kwotą ponad 600 zł (tak jest w przypadku powiatów: wrzesińskiego, głogowskiego, chojnickiego) nie wydaje się istotnym wydatkiem.

**Tabela 4. Najważniejsze wydatki samorządów powiatowych według klasyfikacji budżetowej w przeliczeniu na mieszkańca i w podziale na powiaty obwarzankowe i nieobwarzankowe (w zł)**

Dział klasyfikacji budżetowej	Powiaty nieobwarzankowe	Powiaty obwarzankowe
Ogółem	1170,51	917,91
Dział 801 – Oświata i wychowanie	353,06	142,62
Dział 600 – Transport i łączność	182,36	248,92
Dział 750 – Administracja publiczna	122,57	125,65
Dział 825 – Pomoc społeczna	113,62	128,20
Dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	86,82	53,37
Dział 855 – Rodzina	66,71	62,10
Dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	78,59	5,83
Dział 853 – Pozostałe działania w zakresie polityki społecznej	49,10	51,00
Dział 851 – Ochrona zdrowia	43,42	33,76
Dział 710 – Działalność usługowa	20,68	25,72

Źródło opracowanie własne na podstawie BDL GUS (na podstawie średnich wydatków z lat 2017-2019).

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku porównywania danych dotyczących wydatków powiatów mamy do czynienia ze sporym ich zróżnicowaniem. Zarówno w grupie powiatów obwarzankowych, jak również i tych, które w swych granicach mają miasto powiatowe, zróżnicowanie jest bardzo duże. Zupełnie osobną kategorią wydaje się być powiat poznański – z budżetem większym od niejednego miasta na prawach powiatu. Dodatkowo warto podkreślić, że powiaty różnią się nie tylko wielkością, liczbą gmin wchodzących w ich skład, a co za tym idzie również gęstością sieci drogowej, ale także aktywnością w poszczególnych dziedzinach (np. powiat łomżyński nie prowadzi szkół, z kolei powiat skierniewicki prowadzi ogród botaniczny). Różnice dotyczą także takich dziedzin, jak kultura czy kultura fizyczna (marginalnych, jak wydawać by się mogło, ze względu na udział wydatków na ten cel w ogólnej sumie), ale i tu bywają spore rozbieżności (np. powiat zielonogórski, który na kulturę wydaje średnio 0,04 zł na mieszkańca i powiat łomżyński, który na ten cel

przeznacza blisko 34 zł). Powiaty obwarzankowe przeciętnie znacznie mniej (w przeliczeniu na mieszkańca) wydają na obsługę długu, ale jest to z kolei mniejszy procent ich sumy wydatków. Tutaj też mogą występować spore rozbieżności – od powiatów, które na ten cel nie wydają ani złotówki (leszczyński, rybnicki i rypiński), po te, których obsługa długu kosztuje nieco więcej (kluczborski 35 zł, milicki 49 zł czy gorzowski 29 zł).

Warto również dokonać porównania struktury wydatków powiatów obwarzankowych z miastami na prawach powiatów we wspomnianych działach klasyfikacji budżetowej (zob. tabela 5). Mając na uwadze znacznie większy zakres zadań własnych, porównywanie tych danych jest właściwe w zakresie najważniejszych zadań, takich jak oświata oraz udziału kosztów administracyjnych (wydatki w dziale 750) do ogółu wydatków. To porównanie również wypada na niekorzyść powiatów obwarzankowych.

**Tabela 5. Porównanie najważniejszych wydatków powiatów obwarzankowych z miastami na prawach powiatu według klasyfikacji budżetowej**

Dział klasyfikacji budżetowej	Powiaty obwarzankowe	MNP
Ogółem	100	100
Dział 801 – Oświata i wychowanie	15,49	30,90
Dział 600 – Transport i łączność	28,02	13,56
Dział 750 – Administracja publiczna	14,14	6,21
Dział 825 – Pomoc społeczna	12,89	6,14
Dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	5,72	2,72
Dział 855 – Rodzina	6,88	16,19
Dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	0,38	2,40
Dział 853 – Pozostałe działania w zakresie polityki społecznej	5,59	0,99
Dział 851 – Ochrona zdrowia	3,51	1,24
Dział 710 – Działalność usługowa	2,88	0,67

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (na podstawie średnich wydatków z lat 2017-2019).

W miastach na prawach powiatu oświata stanowi najważniejszy fragment każdego budżetu. Przeciętnie wydatki na ten cel przekraczają 30% budżetu takiego miasta. Największy udział wydatków na oświatę jest w takich miastach, jak: Chełm, Siedlce i Biała Podlaska (ponad 40% wydatków), a najmniejszy – w Świnoujściu (18%), Wałbrzychu (20%), Sopocie (21%) i Warszawie (22%). To, na co warto również zwrócić uwagę, to stosunek wydatków na administrację publiczną do ogółu wydatków, który w przypadku miast na prawach powiatu jest znacznie niższy niż w przypadku powiatów, a tym bardziej powiatów obwarzankowych, i wynosi przeciętnie 6,21%. Najmniej „kosztowne” są takie miasta, jak Suwałki, Grudziądz, Zamość i Siedlce, z kolei najbardziej „kosztowne” w tej grupie samorządów (z udziałem nadal poniżej 10% ogółu wydatków) są Mysłowice, Siemianowice Śląskie, Świnoujście i Sopot.



## Zakończenie

---

Podsumowując, powiaty obwarzankowe nie zostały wyposażone w odpowiednie kompetencje, są nie tylko słabsze finansowo, ale też w pewnych obszarach sztucznie oddzielone od miast na prawach powiatu (większa koordynacja powinna odbywać się np. w obszarze szkolnictwa ponadpodstawowego, komunikacji publicznej, zagospodarowania odpadów komunalnych). Ponadto powiaty te – będące niejako w cieniu miasta – zostały pozbawione zadań, które mogłyby ułatwić im budowę własnej tożsamości (w obszarze kultury i dziedzictwa, kultury fizycznej, a nawet oświaty), dodatkowo same też nie podejmują, z małymi wyjątkami, działań czy inicjatyw wykraczających poza standardowe kompetencje powiatów. Kolejnym elementem jest ich niedostateczne wyposażenie w dochody własne, które mogłyby pomóc powiatom na prowadzenie aktywnej – i samodzielnej – polityki nie tylko w obszarze ich zadań, ale również planowania rozwoju lokalnego, z uwzględnieniem gmin znajdujących się na ich obszarze, szczególnie w kontekście kształtowania lokalnego klimatu inwestycyjnego (Kwaśny, 2009, s. 151-168). Elementem wymagającym znacznie bardziej skomplikowanej reformy jest także finansowanie służby zdrowia. Powiaty, pomimo realizacji zadania prowadzenia opieki szpitalnej, zostały pozbawione jakiegokolwiek decyzyjności w tym obszarze, stając się dla NFZ jedynie petentem. Niektóre – ze względu na sąsiedztwo miasta na prawach powiatu – nie realizują nawet tego zadania lub pozbyły się szpitala poprzez jego sprzedaż (np. powiat tarnowski).

Warto zwrócić uwagę to, że w bardzo dużym uproszczeniu powiaty obwarzankowe zostały sprowadzone do roli zarządcy dróg oraz wykonawcy zadań z zakresu pomocy społecznej (funkcjonowanie powiatowych centrów pomocy rodzinie czy domów pomocy społecznej). Wykonywanie tych zadań nie należy do najtańszych i stanowi spory udział w wydatkach ogółem. Zasadne zatem wydaje się wzmocnienie roli tych jednostek samorządu terytorialnego.

Podsumowując, warte przemyślenia jest:

- przeniesienie części zadań ponadgminnych – wymagających kooperacji różnych samorządów – na szczebel powiatowy, np. gospodarkę odpadami komunalnymi, organizację transportu publicznego czy planowanie przestrzenne;
- wyposażenie samorządu powiatowego w nowe zadania, np. z zakresu programowania polityki rozwoju lokalnego i współpracy międzygminnej;
- wyposażenie samorządu powiatowego w nowe dochody własne, np. podatek od środków transportowych;
- uwzględnienie powiatów obwarzankowych jako organizatorów lub współorganizatorów lokalnego transportu zbiorowego (potraktowanie tego zadania jako zadania własnego wykraczającego poza możliwości gminy niebędącej miastem na prawach powiatu);
- uwzględnienie powiatów obwarzankowych jako jednostek współfinansujących edukację ponadpodstawową na terenie miasta na prawach powiatu – poprzez partycypację w kosztach ogólnej oferty miejskiej – stosownie do liczby uczniów z terenu powiatu ziemskiego.

Alternatywą dla wzmocnienia powiatów obwarzankowych jest ich całkowita likwidacja i zastąpienie obligatoryjnym związkiem międzygminnym z udziałem miasta na prawach powiatu jako stolicy i organizatora usług o zasięgu aglomeracyjnym lub tzw. powiatu metropolitalnego.

## Literatura

---

- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Pużyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Tom I, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK w Krakowie, [www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl) [dostęp: 14.01.2021].
- Budner W., Kaczmarek T., Matykowski R. (1993). *Podstawowe kryteria tworzenia powiatów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LV – zeszyt 3, Warszawa.
- Czy naprawdę w Polsce jest za dużo urzędników*, Felieton M. Wójcika dla portalu [www.wartowiedziec.pl](http://www.wartowiedziec.pl) [dostęp: 12.01.2021].
- Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowiecki B., Sobczak K. (1998). *Kierunki polityki regionalnej Polski*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 24 (57), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Keating M. (1995). *Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice*, [w:] D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (red.), *Theories of Urban Politics*, London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage.
- Kieżun W. (2001). Artykuł dla dziennika „Rzeczpospolita” z 5 listopada 2001 r. s. A8.
- Kieżun W. (2012). *Patologia transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Kowalczyk J., Szarfenberg R. (2014). *Model organizacji usług o określonym standardzie w mieście na prawach powiatu – rekomendacje organizacyjne*. WRZOS, Warszawa, [www.wrzos.org.pl](http://www.wrzos.org.pl) [dostęp: 8.01.2021 r.].
- Kulesza M. (2008). Wypowiedź pochodzi ze stenogramu 35. Posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dn. 23 września 2008 r. [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl) [dostęp: 14.01.2021].
- Koza I. (2014). *Wpływ uwarunkowań funkcjonowania powiatów ziemskich na ich możliwości wydatkowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 804, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 67, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 803–822.
- Kwaśny J. (2009). *Rola samorządu terytorialnego w procesie rozwoju lokalnego gminy na przykładzie miasta Tarnowa*. Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 2 (13) t. 1, s. 151-168.
- Kwaśny J. (2019a). *Trzydzieści lat samorządności terytorialnej w Polsce. Gospodarka, rozwój, reformy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Kwaśny J. (2019b). *Polskie powiaty jako przykład fikcji organizacyjnej – prakseologia reformy powiatowej po dwudziestu latach od jej wprowadzenia*, „Prakseologia”, nr 161/2019.
- Ocena sytuacji (2021). Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, [www.eregion.wzp.pl](http://www.eregion.wzp.pl) [dostęp: 12.01.2021].
- Rada Ministrów (2000). *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, Warszawa, [orka.sejm.gov.pl](http://orka.sejm.gov.pl) [dostęp: 10.01.2021 r.].

- Rada Ministrów (2012). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 roku w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego (Dz.U. z 2012 r., poz. 853), [www.isap.sejm.gov.pl](http://www.isap.sejm.gov.pl) [dostęp: 13.08.2016].
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r.*, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) [dostęp: 10.01.2021].
- Sejm RP (2001). *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa (druk nr 2479) wraz ze stanowiskiem Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (druk nr 2609) – debata w dn. 30.03.2001*, [www.orka2.sejm.gov.pl](http://www.orka2.sejm.gov.pl) [dostęp: 10.01.2021].
- Sejm RP (2015). *Zapis przebiegu posiedzenia Komisji z dn. 21.07.2015 r.*, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) [dostęp: 12.01.2021].
- Sekuła A. (2007). *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989*, [w:] K. Gomółka (red.) *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, PWSZ w Elblągu, Elbląg.
- Senat RP (2001). Uchwała z dnia 11.01.2001 r. w sprawie oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, [sip.lex.pl](http://sip.lex.pl) [dostęp: 03.01.2021].
- Sienkiewicz M.W. (2011). *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Swianiewicz P. (2011). *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa.
- Swianiewicz P., Łukomska J. (2017). *Wpływ podziału gmin i powiatów w Polsce na koszty ich funkcjonowania*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1 (67)/2017.
- Sześciło D. (2019). *Polska samorządów, silna demokracja skuteczne państwo*. ForumIdei Fundacja S. Batorego. [www.batory.org](http://www.batory.org) [dostęp 12.01.2021].
- Sześciło D., Jakubowski P. (2018). *Samorząd powiatowy: między koncepcją a realizacją*, [w:] G.P. Kubalski (red), „*Powiaty. Dwadzieścia lat służby na rzecz obywateli*”, Związek Powiatów Polskich – Raporty Samorządowe, Warszawa, [www.zpp.pl](http://www.zpp.pl) [dostęp: 21.01.2021].
- Inwestycje samorządów (2014). Inwestycje samorządów – ranking wydatków na infrastrukturę techniczną 2014 r.*, [www.wspolnota.org.pl](http://www.wspolnota.org.pl) [dostęp 7.01.2021].
- Wójcik M. (2008). Wypowiedź ze stenogramu 35. Posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dn. 23 września 2008 r., [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl) [dostęp: 14.01.2021].
- Wywiad (2016). Wywiad z J. Stępnem. Dziennik „Warto Wiedzieć”, 31 maja – 1 czerwca 2016 r., Związek Powiatów Polskich.
- Zachariasz I. (2015). *Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych*, [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo – propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP, Kraków.

## Załącznik. Lista powiatów obwarzankowych

lp.	powiat	stolica	województwo	powie- rzchnia	ludność powiatu	ludność stolicy
1	białski	Biała Podlaska	lubelskie	2 754,46	110 454	57 194
2	białostocki	Białystok	podlaskie	2 976,64	150 333	297 585
3	bielski	Bielsko-Biała	śląskie	458,84	166 215	170 303
4	bydgoski	Bydgoszcz	kujawsko-pomorskie	1 394,42	119 448	346 739
5	chełmski	Chełm	lubelskie	1 885,50	77 752	61 588
6	częstochoowski	Częstochowa	śląskie	1 522,25	134 341	219 278
7	elbląski	Elbląg	warmińsko-mazurskie	1 415,58	57 056	119 097
8	gliwicki	Gliwice	śląskie	664,47	115 540	178 186
9	gorzowski	Gorzów Wielkopolski	lubuskie	1 214,43	72 054	123 341
10	grudziądzki	Grudziądz	kujawsko-pomorskie	727,76	40 202	94 076
11	kaliski	Kalisz	wielkopolskie	1 159,99	83 035	99 761
12	Karkonoski*	Jelenia Góra	dolnośląskie	627,74	63 388	78 778
13	kielecki	Kielce	świętokrzyskie	2 246,67	211 259	194 218
14	koniński	Konin	wielkopolskie	1 578,84	130 005	73 176
15	koszaliński	Koszalin	zachodniopomorskie	1 653,36	66 465	106 880
16	krakowski	Kraków	małopolskie	1 230,02	280 403	780 981
17	krośnieński	Krosno	podkarpackie	993,31	112 195	46 139
18	legnicki	Legnica	dolnośląskie	744,48	55 210	99 072
19	leszczyński	Leszno	wielkopolskie	805,51	57 544	63 323
20	lubelski	Lublin	lubelskie	1 679,93	156 002	339 547
21	łomżyński	Łomża	podlaskie	1 354,49	50 894	62 795
22	łódzki wschodni	Łódź	łódzkie	499,96	72 408	677 286
23	nowosądecki	Nowy Sącz	małopolskie	1 549,90	216 994	83 762
24	olsztyński	Olsztyn	warmińsko-mazurskie	2 838,82	127 205	171 853
25	opolski	Opole	opolskie	1 534,40	123 813	128 012
26	ostrołęcki	Ostrołęka	mazowieckie	2 093,35	88 624	51 893
27	piotrkowski	Piotrków Trybunalski	łódzkie	1 428,84	91 360	91 360
28	płocki	Płock	mazowieckie	1 796,63	110 927	118 989
29	poznański	Poznań	wielkopolskie	1 899,98	403 417	533 830
30	przemyski	Przemyśl	podkarpackie	1 211,12	73 968	60 442
31	radomski	Radom	mazowieckie	1 529,98	152 237	210 532
32	rybnicki	Rybnik	śląskie	223,34	78 216	137 782
33	rzeszowski	Rzeszów	podkarpackie	1 147,73	169 986	196 821
34	siedlecki	Siedlce	mazowieckie	1 603,38	81 402	78 258
35	skierniewicki	Skierniewice	łódzkie	753,38	38 156	47 932
36	słupski	Słupsk	pomorskie	2 304,44	98 781	90 320
37	suwański	Suwałki	podlaskie	1 307,70	35 606	69 786
38	tarnobrzeski	Tarnobrzeg	podkarpackie	521,16	52 871	46 588
39	tarnowski	Tarnów	małopolskie	1 411,18	201 454	108 177
40	toruński	Toruń	kujawsko-pomorskie	1 230,02	108 938	201 106
41	wałbrzyski	Wałbrzych	dolnośląskie	430,02	55 414	110 603
42	włocławski	Włocławek	kujawsko-pomorskie	1 473,33	85 893	109 347
43	wrocławski	Wrocław	dolnośląskie	1 117,70	153 876	643 782
44	zamojski	Zamość	lubelskie	1 870,09	105 839	63 223
45	zielonogórski	Zielona Góra	lubuskie	1 349,95	75 646	141 280

\*dawniej jeleniogórski.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.