

Co jakiś czas w polskiej debacie publicznej odzywa się ten sam głos. Raz mówi, że gmin jest za dużo. Innym razem, że powiaty - szczególnie te tak zwane obwarzankowe, otaczające duże miasta pierścieniem odrębnej administracji - nie mają żadnego sensu. Jeszcze innym razem pada postulat wzmocnienia regionów, bo to województwa powinny być prawdziwymi gospodarzami rozwoju. Głosy te brzmią rozsądnie, są poparte danymi, cytują autorytety. I równie regularnie cichną, nie pozostawiając po sobie niczego prócz kolejnego raportu na półce i kolejnej konferencji w kalendarzu.

Tak było i tym razem. Dr Sławomir Dudek, przewodniczący Rady Fiskalnej, powołując się na prof. Hausnera, stwierdził wprost: „Polski nie stać na 2 500 gmin. Trend demograficzny jest nie do odwrócenia. Małe gminy przy wysokich kosztach stałych sobie nie poradzą i jakaś konsolidacja musi się odbyć”. Równoległe Instytut Rozwoju Miast i Regionów opublikował raport, w którym jego autorzy dowodzą, że obecne powiaty często nie odpowiadają rzeczywistym układom funkcjonalnym - obejmują tylko obszary wiejskie albo fragmenty metropolii, są słabe kompetencyjnie i pozbawione tożsamości. Rekomendacja? Zastąpić powiaty miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Mądrze. Przekonująco. I - jak zwykle - akademicko.

Debata bez adresu

Nie ma w tym złośliwości. Eksperti robią swoją robotę rzetelnie. Problem leży gdzie indziej - w tym, że te debaty toczą się w próżni, bez wspólnego mianownika, bez całościowej diagnozy, która pozwoliłaby powiązać ze sobą wszystkie wątki w jeden spójny obraz. I właśnie ta próżnia jest symptomem czegoś głębszego, o czym mówimy od jakiegoś czasu w różnych miejscach i przy różnych okazjach: politykę rozwoju w Polsce prowadzimy w sposób fundamentalnie nieracjonalny.

Mamy politykę rozwoju miast - skupioną na metropoliach, aglomeracjach, miejskich obszarach funkcjonalnych. Mamy politykę rozwoju obszarów wiejskich - z własnym ministerstwem, własnym programem operacyjnym, własną logiką interwencji. Mamy wreszcie politykę regionalną - prowadzoną przez województwa, zasilaną funduszami unijnymi, zorientowaną na strategię i wskaźniki. Każda z tych polityk ma swoich interesariuszy, swoich lobbystów i swoją własną narrację o tym, co jest najważniejsze i co powinno dostać pieniądze.

Miasta mówią: dajcie nam więcej autonomii i środków, bo jesteśmy silnikami wzrostu. Obszary wiejskie odpowiadają: nie możecie nas zostawić w tyle, bo to my produkujemy żywność, przechowujemy kulturę i utrzymujemy krajobraz. Regiony dodają: tylko my mamy wystarczającą skalę, żeby myśleć strategicznie. I wszyscy mają rację - każdy na swoim poletku, każdy w swojej perspektywie, każdy z własnym zestawem wskaźników potwierdzających słuszość jego racji.

Efektom jest to, co widzimy: fragmentacja zarządzania, niekoherentne inwestycje, chaos planistyczny, suburbanizacja pożerająca przestrzeń między miastem a wsią, drogi zarządzane przez różne podmioty na sąsiednich odcinkach, szkoły utrzymywane przez jedną gminę dla uczniów z trzech, służba zdrowia zorganizowana wbrew logice obszarów, po których faktycznie poruszają się pacjenci, służby i inspekcje żyjące własnym życiem poza strukturami, w których powinny funkcjonować. I wreszcie - raporty. Kolejne raporty, diagnozujące po kawałku to, co z natury jest jedną całością.

Akademicki zaklęty krąg

Raport IRMiR jest w swojej dziedzinie wartościowy. Słusznie wskazuje, że bez wspólnej wizji

przestrzennej nie da się realizować spójnych inwestycji ani usług publicznych. Słusznie piętnuje myślenie perspektywą kadencji jako jeden z głównych hamulców sensownej współpracy samorządowej. Słusznie zauważa, że dominacja transakcyjnego, pragmatycznego podejścia w relacjach między samorządami blokuje budowanie czegoś trwalszego niż kolejny projekt rozliczony ze środków unijnych.

Ale rekomendacja - żeby zastąpić powiaty miejskimi obszarami funkcjonalnymi - choć funkcjonalnie uzasadniona, jest produktem właśnie tego wąskiego spojrzenia. Patrzy na problem przez soczewkę urbanistyki i planowania przestrzennego, widzi narzędzia polityki miejskiej i sięga po to, co ma pod ręką: MOF-y. Tymczasem MOF-y są narzędziem technicznym - przydatnym, ale niewystarczającym. Nie odpowiadają na pytanie o tożsamość. Nie mówią nic o wspólnotcie. Nie niosą żadnej historii.

A właśnie historia, tożsamość i wspólnota są fundamentem, od którego każda trwała reforma administracyjna musi się zaczynać.

Czego szukamy, jest już na miejscu

Jest coś, co istnieje w polskim krajobrazie od stuleci, co przetrwało zabory, wojny, PRL i kilka rund reformy samorządowej, co funkcjonuje w świadomości mieszkańców bez żadnych dekretów i rozporządzeń. To Ziemia.

Ziemia Sądecka. Ziemia Bocheńska. Ziemia Wąbrzeska. Ziemia Piotrkowska. Ziemia Limanowska. Ziemia Szczecinecka. Dla mieszkańców tych okolic te nazwy nie są terminami geograficznymi ani administracyjnymi abstrakcjami. To odpowiedź na pytanie: skąd jesteś? Kiedy ktoś mówił, że jedzie do „miasta”, każdy wiedział, o którym mieście mowa - o tym, gdzie jest liceum, szpital, sąd, klub sportowy. O tym, które jest centrum naturalnego obszaru, z którym mieszkańcy okolicznych wsi i miasteczek czują więź od pokoleń.

Ta więź nie wymaga tworzenia. Nie wymaga projektowania ani finansowania badań fokusowych. Ona po prostu istnieje. I to jest punkt wyjścia, od którego polska debata o reformie samorządowej powinna zaczynać - a od którego konsekwentnie ucieka w stronę tabel, wskaźników i funkcjonalnych analiz.

Czego nie zrozumiano przy reformie powiatowej

Kiedy ponad 25 lat temu usamorządowano wspólnoty powiatowe, pojawiło się pytanie, które samo w sobie ujawniało błąd myślenia: ile ma być powiatów - 100, 150, 200, 250? Jakby to była kwestia optymalizacji, a nie identyfikacji. Powiatów nie trzeba było tworzyć. Wystarczyło je rozpoznać. Zapytać, gdzie ludzie jeżdżą po zakupy, do lekarza, do teatru, na mecz. Zapytać, z którym miejscem się utożsamiają, gdy mówią o sobie „my”. Odpowiedź była zawsze ta sama - i miała swoją nazwę. Miała ją od wieków.

Historia Warszawy jest tu pouczająca, choć z innej skali. Po 1989 roku stolicę próbowano ułożyć w różnych konfiguracjach - siedem gmin-dzielnic, jedenaście niezależnych gmin, powiat ziemski nakładający się na miejski chaos. Żaden z tych modeli nie działał, bo żaden nie wychodził od prostego faktu: warszawiacy zawsze byli warszawiakami. Nie mieszkańcami Związku Gmin Warszawskich. Dopiero ustawa z 2002 roku, tworząc jednolitą gminę miejską na prawach powiatu z autonomicznymi dzielnicami, usankcjonowała prawnie to, co było oczywistą rzeczywistością społeczną. I ten model działa.

To jest dokładnie ta lekcja, której polska reforma samorządowa nie wyciągnęła w skali całego kraju.

Model, który nie wymaga rewolucji

Propozycja, która z tej lekcji wynika, jest zarazem odważna i zachowawcza. Odważna - bo wymaga porzucenia dotychczasowego sposobu myślenia o reformie jako o tworzeniu nowych bytów.

Zachowawcza - bo nie burzy niczego, co istnieje.

Chodzi o to, żeby samorząd Ziemi - tych naturalnych, historycznych wspólnot skupionych wokół lokalnego centrum - uzyskał podmiotowość prawną i kompetencyjną na wzór tego, co w Warszawie robi miasto stołeczne. Ziemia funkcjonuje jak miasto na prawach powiatu. Gminy w jej obrębie zachowują autonomię - jak warszawskie dzielnice. Nie likwidujemy gmin. Nie kreujemy sztucznych obszarów funkcjonalnych. Nie rysujemy granic od nowa. Rozpoznajemy to, co już jest, i nadajemy temu właściwą, prawną formę.

W tym modelu rozwiązują się same - lub przynajmniej stają się rozwiązywalne - problemy, które dziś generują kolejne raporty. Zarządzanie siecią szkół podstawowych i ponadpodstawowych zyskuje właściwą skalę - ani za małą, ani za dużą. Organizacja lokalnej ochrony zdrowia wreszcie odpowiada obszarom, po których faktycznie poruszają się pacjenci. Opieka nad osobami starszymi i wykluczonymi może być procesowa, ciągła i spójna, zamiast urwać się na granicy gminy. Służby, inspekcje i straże mają czytelną podległość i mogą współdziałać bez biurokratycznych kolizji. Drogi mają jednego zarządcę tam, gdzie dziś mają kilku. Planowanie przestrzenne przestaje być mozaiką sprzecznych miejscowych planów.

A cyfryzacja usług publicznych - która i tak postępuje, wymuszając coraz większą integrację systemów - wreszcie ma sensowną jednostkę organizacyjną, w obrębie której może działać efektywnie.

Nie odkrywamy Ameryki - choć możemy się od niej uczyć

Model oparty na „counties” - historycznych odpowiednikach naszych Ziemi - funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych i w Anglii. Nie jest eksperymentem. Jest sprawdzoną, stabilną strukturą, której fundamentalne zasady to efektywność, uproszczenie i nowoczesność zarządzania. Strukturą, która łączy lokalną tożsamość z racjonalną administracją. Strukturą, która nie pyta, ile ma być Ziemi, bo nie tworzy ich - ona je rozpoznaje.

Polska ma do dyspozycji coś, czego żaden projektant systemu administracyjnego nie jest w stanie stworzyć od zera: sieć żywych, historycznych, głęboko zakorzenionych wspólnot lokalnych, które tylko czekają na właściwe usankcjonowanie.

Czas na decyzję, nie kolejny raport

Ponad trzydzieści lat temu pierwsza reforma samorządowa była przełomem. Ponad dwadzieścia pięć lat temu reforma powiatowa uzupełniła jej architekturę. Obydwie wymagały odwagi politycznej i szerokiego porozumienia ponad podziałami. Obydwie były sukcesem - mimo że żadna nie została wdrożona w pełni zgodnie z pierwotną wizją, a późniejsze korekty doprowadziły do dysfunkcji, które dziś diagnozujemy.

Dziś ta dysfunkcja jest już na tyle widoczna i dobrze udokumentowana, że trudno udawać, iż kolejna konferencja ekspercka i kolejny raport cokolwiek zmieniają. Eksperci od finansów publicznych mówią, że

Ziemia – jedyna racjonalna odpowiedź

Kategoria: Felietony

Opublikowano: piątek, 27, luty 2026 11:42

Rafał Rudka

Odsłony: 1570

konsolidacja jest nieuchronna. Eksperci od planowania przestrzennego mówią, że fragmentacja zarządzania niszczy przestrzeń i podnosi koszty. Demografowie mówią, że czas gra przeciwko małym, niewydolnym jednostkom. Wszyscy mówią to samo, tylko różnymi językami.

Języka, którego brakuje, jest język wspólnoty. Języka Ziemi - tej naturalnej, racjonalnej, zakorzenionej w historii i żywej w codziennym doświadczeniu mieszkańców. Tego języka nie znajdziemy w raportach o MOF-ach ani w tabelach kosztów stałych małych gmin. Znajdziemy go, kiedy zapytamy zwykłego człowieka, skąd pochodzi.

I kiedy on odpowie: z Ziemi Sądeckiej, z Ziemi Bocheńskiej, z Ziemi Wąbrzeskiej – będziemy wiedzieć, gdzie zacząć. Nie tworzyć. Nie burzyć. Rozpoznać i usankcjonować. To wystarczy.

*Rudolf Borusiewicz
Rafał Rudka*

PS. Zachęcamy do lektury felietonu w całości poświęconego tematyce Ziemi, który dostępny jest [TUTAJ](#).