

Dyskusja nad tym, czy powiaty dobrze wywiązują się ze swoich zadań i czy w ogóle są potrzebne ciągle trwa. O podsumowanie ich funkcjonowania po 17 latach od reaktywacji Dziennik Warto Wiedzieć poprosił dr Stanisława Bułajewskiego, konstytucjonalistę z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.

Dziennik Warto Wiedzieć: Czy trójszczeblowy podział samorządu terytorialnego jest dobry czy wymaga zmian?

Stanisław Bułajewski: Należy zacząć od tego, że trójszczeblowość samorządu terytorialnego, nie jest unormowana konstytucyjnie. Polska Konstytucja w art. 164 ust. 1 i 2 stanowi jedynie, że oprócz gminy, inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Tym samym konstytucyjne umocowanie posiada gmina i samorząd regionalny (samorząd wojewódzki). Natomiast samorząd powiatowy może, ale nie musi funkcjonować i jako taki w każdej chwili może być przez ustawodawcę zlikwidowany.

Moim zdaniem trójszczeblowość samorządu terytorialnego przynosi więcej korzyści niż szkód, a przede wszystkim stanowi zrealizowanie konstytucyjnej zasady subsydiarności, z której wynika, że maksymalnie duża liczba spraw powinna być załatwiana na jak najniższym poziomie, jak najbliżej ludzi. Trójszczeblowość z pewnością to gwarantuje.

Dziennik Warto Wiedzieć: Jak ocenia Pan funkcjonowanie powiatów po ich reaktywacji?

Stanisław Bułajewski: Myślę, że reaktywacja powiatów, była potrzebna i sprawiła, że władza stała się bliższa ludziom. Powiaty przejęły kompetencję urzędów rejonowych, jak i inne uprawnienia z zakresu administracji rządowej – starosta powiatu wypełnia przecież, nie tylko zadania własne, ale i zlecone mu przez tę administrację. Powstanie powiatów stanowi ogromny krok naprzód, jeżeli chodzi o decentralizację administracji publicznej i to na pewno bardzo dobrze. Niestety, jak wszyscy dobrze wiemy, w tej chwili powiaty obsługują zbyt małą liczbę mieszkańców – przykładowo powiat węgorzewski w województwie warmińsko-mazurskim zamieszkuje niewiele ponad 20 tysięcy osób – funkcjonowanie tak mało licznego powiatu naprawdę nie ma większego sensu a prestiż takiego miasta (stolicy powiatu) jest tylko pozorny. W tej chwili w Polsce liczba powiatów oscyluje wokół 380 (w tym 66 to powiaty grodzkie).

Uważam, że sensownym rozwiązaniem jest powołanie powiatów do życia w sytuacji, gdy liczba mieszkańców, go zamieszkujących przekracza 100 tys. Wielkim nieporozumieniem jest funkcjonowanie powiatów grodzkich, w ramach których prezydent miasta pełni równocześnie funkcję starosty – w tym wypadku bez jakichkolwiek problemów, kompetencje i zadania powiatów grodzkich powinny być przejęte przez powiaty ziemskie a częściowo, przez samorząd gminny.

Dziennik Warto Wiedzieć: Czy sposób finansowania (brak dochodów własnych) w powiatach trzeba zmienić, a jeżeli tak, to jak?

Stanisław Bułajewski: Rzeczywiście, sposób finansowania powiatów jest w tej chwili największą bolączką ich funkcjonowania. Dochody własne tego szczebla samorządu są niewielkie i pochodzą głównie ze sprzedaży mienia komunalnego. Na pewno trzeba to zmienić, ale nie jest to możliwe bez zmniejszenia liczby powiatów - o co najmniej połowę i zlikwidowania powiatów grodzkich.

Ponadto należy pamiętać, iż zgodnie z art. 168 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Niestety dotychczas tylko gmina w pełni korzysta z powyższej regulacji, ustalając wysokość m.in. podatków i opłat lokalnych. Powiaty i województwa samorządowe (poza pewnymi wyjątkami) nie mają praktycznie takich kompetencji, a dochody, jakie uzyskują z tzw. władztwa podatkowego, są symboliczne. Nie trzeba chyba przypominać, iż podatki i opłaty lokalne to jedne z niewielu pewnych źródeł dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, dzięki którym mogą one realizować zadania własne oraz finansować niezbędne inwestycje. Dlatego moim zdaniem ten przepis powinien być doprecyzowany tak, aby wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a nie tylko ta jedna podstawowa miały podobny wpływ na ustalanie wysokości i opłat lokalnych. W tej chwili ten przepis jest w dużej części fikcją.

Dziennik Warto Wiedzieć: Czy warto wprowadzić bezpośredni wybór starosty?

Stanisław Bułajewski: Odpowiedź na tak postawione pytanie może być dla mnie tylko jedna – warto. Nie mówię tego jako, teoretyk, ale jako praktyk, gdyż przez 12 lat byłem radnym powiatu mławskiego.

Praktycznie zawsze największe problemy na początku kadencji dotyczą wyboru starosty i pozostałych członków zarządu. W większości powiatów w Polsce dochodzi do ostrych sporów, kto, na jakich warunkach i po spełnieniu jakich obietnic starostą zostanie. Ostatecznie zawierany jest zazwyczaj „zgniły” kompromis, w wyniku którego starostą zostaje często najmniej merytoryczny kandydat, który skupił wokół siebie największą liczbę radnych. W dużej liczbie powiatów w trakcie kadencji dochodzi do wielu prób odwołania starosty, co też nie służy jakości rządzenia. Jedynym zaworem bezpieczeństwa jest kwalifikowana liczba radnych, która jest niezbędna do odwołania starosty przed upływem kadencji. Taka regulacja, z jednej strony daje szansę na stabilność władzy, z drugiej zaś (co też się zdarza) pozwala utrzymać przy owej władzy bardzo słaby merytorycznie organ wykonawczy powiatu ze starostą na czele.

Wybór bezpośredni organu wykonawczego powiatu załatwia większość problemów i powoduje, że zarządzanie tą jednostką samorządu jak i jego jednostkami organizacyjnymi staje się skuteczniejsze i bardziej merytoryczne. Ponadto radni czując ogromną legitymację starosty do sprawowania rządów, są bardziej skłonni do współpracy z organem wykonawczym. Osobiście uważam, że również radni powiatowi, podobnie jak gminni czy też organy wykonawcze gminy, powinni być wybierani w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Dziennik Warto Wiedzieć: Czy to oznacza, że zarząd powinien zostać zastąpiony jednoosobowym organem wykonawczym – tak, jak to miało miejsce w gminach po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów wójtów?

Stanisław Bułajewski: Tak, zarząd powinien zostać zastąpiony monokratycznym organem wykonawczym. Obecnie, w związku z funkcjonowaniem zarządu kolegialnego, rozmywa się odpowiedzialność za decyzje tam podejmowane. Uchwały zarządu nie zawsze w związku z tym są merytoryczne a bardziej polityczne, gdyż wymagają uzgodnień z większością nie tylko w radzie, ale i w zarządzie. Ponadto dobór członków zarządu nie wynika najczęściej z ich wiedzy i umiejętności a z chęci utrzymania większości w radzie, co nigdy nie jest dobrym rozwiązaniem. Teoretycznie starosta może usunąć za zgodą rady członka organu wykonawczego powiatu, ale w praktyce jest to rzadko spotykane, gdyż chcąc nie chcąc musi się on liczyć z większością w radzie, którą członek reprezentuje, a bez której starosta nie jest w stanie rządzić. I tak oto starosta często staje się zakładnikiem większości a nie o to przecież powinno chodzić – samorząd gminny w 2002 r. raz na zawsze rozwiązał ten problem.

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 12, sierpień 2016 00:00

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odslony: 2602

Dziennik Warto Wiedzieć: Jak ocenia Pan zadania powiatów w zakresie ochrony zdrowia, głównie w kontekście prowadzenia szpitali?

Stanisław Bułajewski: Zakres działania i zadania powiatu określa ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, powiat wykonuje określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie promocji i ochrony zdrowia. Szczegółowy zakres kompetencji powiatu określają jednak inne ustawy.

Odnosząc się do funkcjonowania szpitali, to jestem wielkim zwolennikiem przekształcania ich w spółki prawa handlowego, oczywiście ze 100% udziałem samorządu powiatowego, czy też wszystkich samorządów gminnych funkcjonujących na terenie powiatu. Dzięki takiemu rozwiązaniu, nie tylko powiat, ale i samorządy wokół niego, są żywo zainteresowane rozwojem i zwiększoną dostępnością do usług tam świadczonych. Oczywiście przeciwnicy tego rozwiązania mówią, że jest to prywatyzacja majątku komunalnego, co rzecz jasna, nie ma nic wspólnego z prawdą. Na przykładzie przekształcenia w spółkę Szpitala Powiatowego w Mrągowie, mogę z łatwością stwierdzić, że ta decyzja była strzałem w dziesiątkę a dzisiejszy szpital w moim mieście jest daleko z przodu i to zarówno pod względem kadry, sprzętu, jak i efektywniejszego zarządzania. Szerzej możecie Państwo na ten temat przeczytać w moim artykule (dostępnym w Internecie) pt. „Zadania i kompetencje powiatu w zakresie ochrony zdrowia”.

Dziennik Warto Wiedzieć: A system oświaty powiatowej – co Pana zdaniem należałoby zmienić w tej sferze działalności?

Stanisław Bułajewski: Myślę, że kwestie szeroko rozumianej oświaty funkcjonującej w ramach samorządu powiatowego ustabilizowały się. Ten szczebel samorządu praktycznie uporał się już z nadmiarem szkół zawodowych i średnich, które bardzo często funkcjonowały, choć nie przedstawiały jakiegokolwiek wartości edukacyjnej. Oczywiście dalej są problemy z wstrzeleniem się w zawody, które zapewnią młodzieży pracę. Na szczęście możemy już zauważyć (i to bardzo wyraźnie), że to pracodawcy a nie nauczyciele, czy też władze powiatu kształtują kierunki, których ukończenie daje większe szanse na sukces zawodowy.

Niestety nie do przeskoczenia (przynajmniej w tej chwili) jest niż demograficzny, który zmusza władze powiatu do pozbywania się, często dobrze wykwalifikowanych nauczycieli. Należy także pamiętać, że polskie prawo pozwala powiatom prowadzić również szkoły podstawowe i gimnazja. Oczywiście jest to możliwe w ramach m.in. szkół mistrzostwa sportowego, gdzie niezależnie od szkoły średniej, placówka prowadzi edukację na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjalnej. Jednakże środki uzyskiwane na prowadzenie takich placówek przypadające z budżetu państwa praktycznie nigdy nie są wystarczające, a więc i ich utrzymywanie, częściowo ze środków powiatowych, jest bardzo trudne. Tak czy inaczej uważam, że powiatowa oświata dobrze funkcjonuje, a przy niewielkich korektach może działać bardzo dobrze.

Dziennik Warto Wiedzieć: Oczywiście liczba spraw związanych z funkcjonowaniem szczebla powiatowego jest ogromna i nie jesteśmy w stanie poruszyć wszystkich tematów. Ale chciałabym jeszcze zapytać o nowe zadanie, jakie zostało scedowane na ten szczebel samorządu, a mianowicie – jak ocenia Pan świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej organizowanej przez powiaty?

Stanisław Bułajewski: Zgodnie, ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej stworzony został dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej świadczonej osobiście przez

adwokata lub radcę prawnego, czy też aplikanta w lokalach udostępnionych przez m.in. powiaty. Natomiast w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe porad mogą również udzielać doradcy podatkowi – w zakresie prawa podatkowego, z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz absolwenci wyższych studiów prawnych (posiadający, co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej). Łącznie utworzonych zostało 1524 punktów na terenie całego kraju (minimum 2 w każdym powiecie).

Niestety warunki, jakie trzeba spełnić, aby ową poradę uzyskać sprawiają, że naprawdę niewielka rzesza osób, może z tego typu pomocy skorzystać. Najczęściej (z informacji, jakie ja posiadam) punkty świecą pustkami, choć pieniądze na nie przeznaczone są ogromne. Zdarza się często, że kancelaria zakłada fundację lub stowarzyszenie, które jest złożone z kilku adwokatów i radców prawnych, które obsługuje kilka lub kilkanaście punktów, najczęściej poprzez niedoświadczonych aplikantów. Jedyny plus dla powiatu jest taki, że pieniądze na organizację tych punktów pochodzą z budżetu Państwa, choć niestety co najmniej połowa przeznaczonych na ten cel środków, jest marnotrawiona.

Dziennik Warto Wiedzieć: Czy zmiana kręgu uprawnionych do skorzystania z darmowych porad poprawi sytuację?

Stanisław Bułajewski: To trudne pytanie, ale wydaje się, że należy nad tym pomyśleć – przecież nie wiek powinien decydować o przysługującej poradzie (w tej chwili m.in. osoby do 26 roku życia i te które przekroczyły 65 lat mają możliwość uzyskania pomocy prawnej w dużym zakresie) a rodzaj sprawy. Ponadto w każdej gminie i niemal w każdym powiecie (najczęściej w ramach gminnych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy w rodzinie), działają (i to już od kilkunastu lat) punkty bezpłatnej pomocy prawnej. Dlatego też, jeżeli już, to środki z budżetu państwa powinny być przekazane gminom i powiatom, które w ramach przekazanych środków bez problemów zwiększą, co najmniej dwukrotnie liczbę punktów bezpłatnych porad prawnych. Czyli za te same środki powstanie nie 1500 punktów (jak to przewidziano obecnie w ustawie) a niemal 3000 punktów.

Dziennik Warto Wiedzieć: Serdecznie dziękuję za rozmowę.

***Stanisław Bułajewski** - doktor nauk prawnych, konstytucjonalista, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, radca prawny, radny Rady Miasta Mrągowo, radny Rady Powiatu Mrągowskiego trzech kadencji, Przewodniczący Rady Powiatu Mrągowskiego a obecnie radny Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Autor niemal 70 publikacji naukowych, głównie z zakresu prawa miejscowego i kontroli w samorządzie terytorialnym, autor monografii: Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola, współautor podręczników akademickich, ekspert Dziennika Rzeczypospolita oraz tygodnika Wspólnota, ekspert i wykładowca przy byłym Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji w ramach programu „Dobre Prawo Sprawne Rządzenie” – twórca opinii prawnych. Wykładowca na aplikacji radcowskiej, oraz powołany przez Ministra Sprawiedliwości - były członek komisji do spraw przeprowadzenia egzaminu radcowskiego, odznaczony przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, medalem za długoletnią służbę, sześciokrotnie uznany za najlepiej prowadzącego zajęcia na Wydziale Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, zajmujący się bezpłatnym poradnictwem prawnym, współtwórca i członek honorowy wielu stowarzyszeń.*