

MAGDALENA KAZNOWSKA-SUCHORAB

Budowa mapy powiatowej na Lubelszczyźnie po 1989 roku

The construction of the *powiat* map in the Lublin Region after the year 1989

Punktem wyjścia przeprowadzania wszelkich reform administracji publicznej, w tym reaktywacji powiatów w Polsce, było ustanowienie w 1989 roku demokracji parlamentarnej oraz urzeczywistnienie zasad gospodarki rynkowej.

Udanym początkiem przemian było wprowadzenie w 1990 roku samorządowych gmin, jednak zmiana warunków funkcjonowania administracji, zmiana celów politycznych oraz filozofii rządzenia, wymagała reformy całego systemu administracji publicznej i dostosowania go do nowych potrzeb społecznych i politycznych.

Według Michała Kuleszy reforma powiatowa stanowiła sedno całej reformy administracji publicznej. W artykule przygotowanym na II Kongres Samorządu Terytorialnego pisał on, iż „[...] przywróceniu powiatów przypisano kluczową rolę, daleko wykraczającą poza samą kwestię ustroju państwa. Bowiem w grze o nowoczesną administrację polską przyjęto, że ruch powiatowy to nie tylko dokończenie rozpoczętej w 1990 roku reformy komunalnej. Jest to także [...] otwarcie realnych możliwości dla skutecznej przebudowy rządu i całego systemu administracji państwowej wraz z powiązaniem z nią sektorem usług publicznych”¹.

Sytuacja Polski po przełomie ustrojowym z 1989 roku ukazała ogromną potrzebę stworzenia szczebla pośredniego pomiędzy samorządowymi gminami a rządowymi województwami, który w dość szybki sposób miałby odwrócić skutki centralizacji oraz stwarzać warunki do budowania społeczeństwa obywatelskiego.

¹ M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej, Decentralizacja państwa*, [w:] *Quo vadis samorządzie? Samorząd terytorialny I kadencji*, t. VII, Poznań 1994, s. 70.

Interesujący nas obszar obejmuje Lubelszczyznę, która jako jednostka w sensie polityczno-administracyjnym rozwijała się w bardzo długim procesie historycznym.² Swym zasięgiem ogarnia rozległe tereny międzyrzecza Wisły i Bugu. Na jej obszarze w całości mieszczą się tereny dorzecza Wieprzu i Tyśmienicy. Pod względem geograficznym obejmuje: Wyżynę Lubelską – jako najważniejszą i centralnie położoną jednostkę fizjograficzną, Kotlinę Sandomierską, Roztocze Zachodnie i Środkowe, tzw. Małe Mazowsze oraz Polesie Lubelskie. Na wschód Lubelszczyzna dotyka zachodnich skrawków Wyżyny Wołyńskiej i Pobuża.³

Pierwsze prace nad konstrukcją mapy powiatowej w Polsce oraz próby opracowywania projektów i wstępnych założeń pojawiły się już w 1982 roku.⁴ Natomiast na większą skalę i oczywiście przy większym zasięgu i rozgłosie dyskusja o założeniach i planach rekonstrukcji mapy powiatowej rozpoczęła się po 1990 roku.

Spowodowała ona natychmiastową reakcję społeczności lokalnych, pobudziła aktywność gmin i miast, uruchomiła proces wysuwania autorskich projektów, niezliczonych oświadczeń, co do chęci przynależności do takiego, a nie innego powiatu, przedstawiania licznych argumentów, własnych kryteriów i zasad niezbędnych zdaniem ich autorów do budowy nowej struktury powiatowej.

Jednym z pierwszych projektów nowej organizacji terytorialnej kraju był zaprezentowany w lutym 1991 roku, projekt podziału kraju na prowincje, które z kolei dzieliły się na powiaty. Zakładał on wyodrębnienie w ramach Ziemi Lubelskiej 16 powiatów: lubelskiego, kraśnickiego, opolskiego, puławskiego, ryckiego, lubartowskiego, parczewskiego, włodawskiego, krasnostawskiego, zamojskiego, hrubieszowskiego, tomaszowskiego, biłgorajskiego oraz janowskiego.⁵

Już wówczas podkreślano, że decydujący głos podczas wyznaczania granic poszczególnych powiatów powinny mieć zainteresowane samorządy gminne.

Kolejne lata oznaczały intensyfikację prac nad reformą samorządu terytorialnego. W 1992 roku rząd Jana Olszewskiego powołał Zespół do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, który już w marcu 1992 roku przedstawił wstępne założenia i kierunki reformy administracji publicznej w Polsce. Przełomem w pracach nad reformą było utworzenie 13 października 1992 roku przez rząd

² Szerzej na temat kształtowania się i rozwoju Lubelszczyzny: Ćwik, J. Reder, *Lubelszczyzna. Dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i ustroju władz*, Lublin 1997; A. Koprucki, W. Śladkowski, *Z przeszłości dalekiej i bliskiej. Szkice z dziejów Lubelszczyzny*, Lublin 1980; T. Mencil, *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, Warszawa 1974; K. Myśliński, A. Witusik, *Spojrzenia w przeszłość Lubelszczyzny*, Lublin 1974; K. T. Wilgatówie, T. Gawarecki, *Województwo lubelskie*, Warszawa 1957.

³ R. Szczygieł, *Rejon przywołany do życia*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 221, s. 11.

⁴ Zob. M. Henzler, *Przymiarka do regionów. Uśmiech Krzywoustego*, „Polityka” 1991, nr 14, s. 3.

⁵ Z. Rykiel, *O nowej organizacji kraju*, „Wspólnota” 1991, nr 17–18/59/60, s. 6.

Hanny Suchockiej Urzędu Pełnomocnika Rady Ministrów do Spraw Reformy Administracji Publicznej i powołanie na to stanowisko Michała Kuleszy.⁶ Ustanowienie urzędu pełnomocnika było równoznaczne z uznaniem reformy za niezbędny element usprawnienia funkcji państwa.

Już na stanowisku pełnomocnika Kulesza podjął szeroko zakrojone prace nad konkretyzacją przedstawionych w marcu 1992 roku „Wstępnych założeń przebudowy administracji publicznej”, czego efektem były liczne projekty ustaw. Zostały one opracowane w ramach powołanego przez niego Zespołu do Spraw Podziału Terytorialnego i dwóch zespołów roboczych. Sam Kulesza zajął się przede wszystkim przygotowaniem reformy powiatowej, którą uznał za sprawę priorytetową wraz z jej kompetencyjnymi, strukturalnymi i terytorialnymi konsekwencjami.

W 1993 roku na łamach „Wspólnoty” została przeprowadzona jedna z pierwszych sond powiatowych. Wyniki nie stanowią w tym wypadku próby reprezentatywnej. Jednak na podstawie odpowiedzi udzielanych przez poszczególnych burmistrzów czy prezydentów można sądzić, że reforma powiatowa wzbudzała duże emocje. Wśród ankietowanych znalazł się przedstawiciel województwa lubelskiego. Na pytanie o obawy związane z wprowadzeniem powiatów odpowiadała Marta Tymińska zastępca burmistrza Kazimierza Dolnego: „Powiat samorządowy upatrujemy jako szansę przede wszystkim, dlatego, że wyeliminuje on rejon, że możliwa będzie lepsza współpraca między gminami. [...] Kazimierz ma do zaoferowania sąsiadnym gminom usługi w dziedzinie lecznictwa, bo mamy duży ośrodek zdrowia”.⁷

W maju 1993 roku Zespół do Spraw Podziału Terytorialnego zakończył opracowywanie pierwszego projektu podziału terytorialnego kraju na powiaty. Po raz pierwszy podano go do publicznej wiadomości w dniu 7 czerwca 1993 roku na spotkaniu wojewodów i przewodniczących sejmików samorządowych z Michałem Kuleszą i powołanym przez niego Zespołem do Spraw Podziału Terytorialnego.

Zawierał on proponowane siedziby i zasięgi terytorialne powiatów. Przewidywano utworzenie 293 powiatów i 45 miast wydzielonych z powiatów, powyższego podziału dokonano według układu wojewódzkiego, jaki funkcjonował do 1975 roku.⁸

Mapa powiatowa Lubelszczyzny została skonstruowana z powiatów wyodrębnionych na obszarze 6 województw.

⁶ Uchwała ta nie była przeznaczona do publikacji, a mimo tego pełną jej treść zamieściła „Wspólnota” 1992, nr 45, s. 1.

⁷ *Złudzenia czy realizm?*, oprac. I. Marcisz, „Wspólnota” 1993, nr 18–19/164–165, s. 9.

⁸ Proponowane siedziby i zasięgi powiatów: wersja I – maj 1993, wersja opracowana przez Zespół do Spraw Podziału Terytorialnego Kraju (w ramach którego działały dwa zespoły studialne pod kierunkiem prof. Bohdana Jałowieckiego i prof. Teofila Lijewskiego), który został powołany w 1992 roku przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 1993.

W województwie białkopodlaskim wyodrębniono 3 powiaty:

1) Biała Podlaska – miasta: Biała Podlaska, Międzyrzec Podlaski i Terespol, – gminy: Biała Podlaska, Janów Podlaski, Kodeń, Konstantynów, Leśna Podlaska, Łomazy, Międzyrzec Podlaski, Piszczac, Rokitno, Rossosz, Terespol, Tuczna, Wisznice i Zalesie,

2) Parczew – gminy: Dębowa Kłoda, Jabłoń, Milanów, Parczew, Podedwórze, Siemień i Sosnowica,

3) Radzyń Podlaski – miasta: Radzyń Podlaski, – gminy: Borki, Czemierniki, Drelów, Kąkolewnica Wschodnia, Komarówka Podlaska, Radzyń Podlaski, Ulan-Majorat i Wołyń.

Również w województwie chełmskim planowano powołanie trzech powiatów:

1) Chełm – miasta: Chełm, Rejowiec Fabryczny – gminy: Białopole, Chełm, Cyców, Dorohusk, Dubienka, Kamień, Leśniowice, Rejowiec, Rejowiec Fabryczny, Ruda-Huta, Sawin, Siedliszcze, Wierzbica, Wojsławice, Żmudź,

2) Krasnystaw – miasta: Krasnystaw, – gminy: Gorzków, Izbica, Krasnystaw, Kraśniczyn, Łopiennik Górny, Rudnik, Siennica Różana, Turobin, Żółkiewka,

3) Włodawa – miasta: Włodawa, – gminy: Hanna, Hańsk, Sławatyczne, Sosnówka, Stary Brus, Urszulin, Włodawa, Wola Uhruska, Wyrki.

Z kolei województwo lubelskie zostało podzielone na sześć powiatów:

1) Kraśnik – miasta: Kraśnik, – gminy: Anapol, Borzechów, Dzierzkowice, Gościeradów, Kraśnik, Trzydnik Duży, Szastarka, Urzędów, Wilkołaz i Zakrzówek,

2) Lubartów – miasta: Lubartów, – gminy: Abramów, Firlej, Jeziorzany, Kamionka, Kock, Lubartów, Michów, Niedźwiada, Ostrówek, Ostrów Lubelski, Serniki, Uścimów,

3) Lublin – miasta: Świdnik, – gminy: Bełżyce, Bychawa, Fajslawice, Garbów, Głusk, Jabłonna, Jastków, Konopnica, Krzczonów, Ludwin, Łęczna, Mełgiew, Milejów, Niedrzwica Duża, Niemce, Piaski, Puchaczów, Rybczewice, Spiczyn, Strzyżewice, Trawniki, Wojciechów, Wólka, Wysokie, Zakrzew,

4) Opole Lubelskie – gminy: Chodel, Józefów, Karczmiska, Łaziska, Opole Lubelskie i Wilków,

5) Puławy – miasta: Puławy, – gminy: Baranów, Janowiec, Kazimierz Dolny, Końskowola, Kurów, Markuszów, Nałęczów, Puławy, Wąwolnica, Żyrzyn,

6) Ryki – miasta: Dęblin, – gminy: Kłoczew, Nowodwór, Ryki, Stężyca, Trojanów, Ułęż.

Natomiast w województwie siedleckim wyodrębniono tylko jeden powiat, który znalazł się w nowym układzie powiatowym:

1) Łuków – miasta: Łuków, gminy: Adamów, Krzywda, Łuków, Serokomla, Stanin, Stoczek Łukowski, Trzebieszów, Wojcieszków, Wola Mystowska.

Analogicznego podziału dokonano w województwie tarnobrzeskim:

1) Janów Lubelski – gminy: Batorz, Chrzanów, Dzwola, Godziszów, Janów Lubelski, Modliborzycze, Potok Wielki.

Z kolei województwo zamojskie podzielono na cztery powiaty:

1) Biłgoraj – miasta: Biłgoraj, – gminy: Aleksandrów, Biłgoraj, Biszczka, Frampol, Goraj, Józefów, Księżpol, Łukowa, Obsza, Potok Górny, Tarnogród, Terespol,

2) Hrubieszów – miasta: Hrubieszów, gminy: Dołhobyczów, Horodło, Hrubieszów, Mircze, Trzeszczany, Uchanie, Werbkowice,

3) Tomaszów Lubelski – miasta: Tomaszów Lubelski – gminy: Bełzec, Jarczów, Komarów Osada, Krynice, Lubycza Królewska, Łaszczów, Rachanie, Susiec, Tarnawatka, Telatyn, Tomaszów Lubelski, Tyszowce i Ulhówek,

4) Zamość – miasta: Zamość, – gminy: Adamów, Grabowiec, Krasnobród, Łabunie, Miączyn, Nielisz, Radecznica, Sitno, Skierbieszów, Stary Zamość, Sułów, Szczebrzeszyn, Zamość, Zwierzyniec.

Przy opracowywaniu siatki powiatowej kierowano się różnymi kryteriami. Jednym z podstawowych była analiza potencjału gospodarczego, która dała między innymi podstawę do sformułowania przez Michała Kuleszę słynnych już warunków budowy powiatów: pięć, dziesięć, pięćdziesiąt. Pięć oznaczało, że co najmniej tyle gmin powinno wejść w skład nowego powiatu. Dziesięć oznaczało dziesięć tysięcy, czyli minimalną liczbę ludności, jaka mogła zamieszkiwać miasto będące siedzibą władz powiatowych, a pięćdziesiąt tysięcy dotyczyło liczby mieszkańców całego powiatu.

Kolejne kryteria budowy powiatu wyróżnione przez Kuleszę to akceptacja wyrażona przez społeczności lokalne, kryterium historyczno-kulturowe, potencjału instytucjonalnego użyteczności publicznej oraz geograficzne.⁹

Przewidywano jednocześnie, iż opracowanie pierwszej wersji mapy powiatowej wywoła za sobą szereg protestów. Biuro Reformy Administracji Publicznej URM opracowało równocześnie w maju 1993 roku mapę z potencjalnymi konfliktami związanymi z propozycją podziału terytorialnego na powiaty.¹⁰ Natomiast pierwszą informację o tych konfliktach opracował Zespół do Spraw Podziału Terytorialnego w czerwcu 1993 roku. Nadesłano łącznie 73 wnioski o utworzenie powiatów nieprzewidzianych w przedstawionym w projekcie mapy powiatowej. Już podczas opracowywania wstępnych założeń projektu podziału terytorialnego kraju na powiaty przez Zespół do Spraw Podziału Terytorialnego,¹¹ przyjęto, że w 23 przypadkach nie zostaną odtworzone powiaty istniejące w 1975 roku.

⁹ Na podstawie artykułu M. Kuleszy, *Kryteria podziału powiatowego*, „Wspólnota” 1998, nr 12, s. 10.

¹⁰ *Potencjalne konflikty związane z propozycją podziału terytorialnego na powiaty*, Biuro Reformy Administracji Publicznej Urzędu Rady Ministrów, Warszawa 1993.

¹¹ *Założenia projektu podziału terytorialnego kraju na powiaty*, „Wspólnota” 1993, nr 24/170, s. 12–13.

Konflikty te miały charakter lokalny i jak wykazały badania przeprowadzone przez Zespół do Spraw Podziału Terytorialnego „w zdecydowanej większości spowodowane były brakiem zgodnego stanowiska gmin w sprawie określenia przynależności do powiatu. [...] W znakomitej większości pozytywne załatwienie tych propozycji było nieuzasadnione, w świetle przyjętych kryteriów, dotyczących liczby gmin, liczby mieszkańców oraz wyposażenia w podstawowe instytucje powiatowe. Zainteresowane środowiska w większości przypadków miały świadomość braku warunków do spełnienia ich postulatów”¹²

Ponadto Zespół zwracał uwagę, iż wyrażenie zgody na utworzenie powiatu na obszarze konfliktu wywoła nowy i prawdopodobnie bardziej intensywny konflikt, tylko że tym razem stroną będą gminy, które wbrew ich woli zostały włączone do nowego powiatu.

Jednym z najbardziej konfliktowych obszarów odnośnie konstrukcji mapy powiatowej w skali kraju była właśnie Lubelszczyzna.

Biorąc pod uwagę dzisiejszą mapę powiatową, możemy wyróżnić dwa typy konfliktów w budowie siatki powiatowej województwa lubelskiego.

Konflikty pierwszego typu pojawiły się tam, gdzie był kiedyś powiat, a przedstawiona mapa powiatowa nie przewidywała już restytucji powiatu. Na interesującym nas obszarze dotyczyło to miast: Bychawy i Bełżyc. Za utworzeniem powiatu w Bełżcach wypowiedziały się 2 gminy z przewidywaną liczbą ludności – 18 tys. w tym w siedzibie powiatu – 7 tys. Natomiast utworzenie powiatu w Bychawie poparły 3 gminy z około 25 tys. mieszkańców w tym w siedzibie powiatu – 5 tys.

Stanowisko odmowne odnośnie powołania powiatów w Bychawie i Bełżcach Zespół do Spraw Podziału Terytorialnego argumentował degradacją tych ośrodków lokalnych w ciągu ostatnich dwóch dekad, małą odległością do większego ośrodka oraz zmianą kierunków ciężenia poszczególnych gmin.

Konflikt drugiego typu to efekt dążeń do utworzenia nowego powiatu. Postulaty takie wysuwały wówczas: Międzyrzec Podlaski (ówczesne województwo białokopodlaskie), Łęczna i Świdnik (ówczesne województwo lubelskie).

Za utworzeniem powiatu międzyrzeckiego wypowiedziały się 3 gminy z przewidywaną liczbą mieszkańców 34 tys. w tym w siedzibie powiatu – 17 tys. Na utworzenie powiatu w Łęcznej zdecydowane były 2 gminy i jedna niepewna, a przewidywana liczba mieszkańców wynosiła 37 tys. w tym w siedzibie powiatu – 18 tys. Za utworzeniem powiatu świdnickiego wypowiedziały się 4 gminy z przewidywaną liczbą ludności – 52 tys. w tym w siedzibie powiatu 39 tys.¹³

¹² Informacja o potencjalnych konfliktach związanych z prezentowaną propozycją podziału na powiaty, Zespół do Spraw Podziału Terytorialnego, „Wspólnota” 1993, nr 24/170, s. 8.

¹³ *Ibidem*.

7 lipca 1993 roku minister – szef Urzędu Rady Ministrów Jan Maria Rokita na głównego negocjatora powołał dra Andrzeja Tyca, którego zadaniem było rozpatrzenie nadesłanych sprzeciwów, podjęcie w tym kierunku negocjacji i w końcu ustalenie ostatecznego projektu mapy powiatowej.

W sierpniu 1993 roku przedstawiono kolejny projekt podziału Polski na powiaty, uwzględniający nadesłane wnioski. Przewidywał on utworzenie powiatu Międzyrzec Podlaski przy konstrukcji którego odstąpiono od zasady nietworzenia powiatów w miejscowościach, które nie były powiatami przed 1975 rokiem. Argumentem przemawiającym za jego utworzeniem, był wzrost roli Międzyrzecza Podlaskiego jako nowego centrum ponadlokalnego. Uwzględnienie propozycji utworzenia powiatu międzyrzeckiego poprzedzone było wizytą w Międzyrzecu Podlaskim w dniu 13 sierpnia 1993 roku i pozytywną opinią wspomnianego wyżej Zespołu do Spraw Podziału Terytorialnego.

Powiat Międzyrzec Podlaski według zakładanego projektu miał składać się z miasta Międzyrzec Podlaski oraz 3 gmin: Drelów, Kąkolewnica Wschodnia i Międzyrzec Podlaski.¹⁴ Spowodowało to następujące zmiany na mapie powiatowej Lubelszczyzny: z powiatu Biała Podlaska wyłączono miasto Międzyrzec Podlaski oraz gminę Międzyrzec Podlaski, a z powiatu radzyńskiego wyłączono na rzecz nowo utworzonego powiatu międzyrzeckiego 2 gminy: Drelów i Kąkolewnicę Wschodnią.

Kolejnym powiatem, jaki pojawił się na mapie powiatowej województwa lubelskiego był powiat w świdnicki. Został on skonstruowany na tej samej zasadzie, co powiat międzyrzecki, czyli na zasadzie wyjątku nietworzenia powiatów tam, gdzie ich nie było przed 1975 rokiem. Utworzenie zostało również poprzedzone wizytacją lokalną w dniu 13 sierpnia 1993 roku Zespołu do Spraw Podziału Terytorialnego.

W zakładanym projekcie powiat świdnicki miał powstać z miasta Świdnik oraz gmin: Fajslawice, Mełgiew, Piaski, Rybczewice oraz Trawniki. Zmiana, jaka zaszła na planowanej mapie powiatowej dotyczyła wyłączenia z planowanego powiatu lubelskiego miasta Świdnik oraz gmin: Fajslawice, Mełgiew, Piaski, Rybczewice i Trawniki.

Ponownie stwierdzono brak podstaw restytucji powiatu w Bychawie i Bełżycach. Dodatkowe powody odrzucenia wniosków władz tych miejscowości były następujące: „mała liczba gmin i mieszkańców w proponowanym powiecie, znacznie odbiegające od wielkości zakładanych średnich powiatów oraz niewystarczająca sieć instytucji ponadgminnych”.¹⁵

Negatywnej odpowiedzi udzielono również gminie Łęczna, która nie była wcześniej siedzibą powiatu. „[...] tworzenie powiatu w tej miejscowości grupu-

¹⁴ *Proponowane siedziby i zasięgi powiatów. Projekt podziału terytorialnego kraju na powiaty, „Wspólnota” 1993, nr 37/183, s. 9.*

¹⁵ *Ibid.*, s. 7.

jącej wprawdzie relatywnie duży potencjał ludnościowy przy jednoczesnym braku wymaganej infrastruktury jest przedwczesne. Miasto to nie wytworzyło dotychczas dostatecznie silnych więzi funkcjonalnych z sąsiednimi gminami. Ponadto podstawy ekonomiczne powiatu oparte są na kondycji koncernu węglowego, którego ewentualne kłopoty ujemnie mogą wpłynąć na budżet powiatu, a tym samym na jego właściwe funkcjonowanie”.¹⁶

Powołanie powiatu w Łęcznej zdaniem Jerzego Tkaczyka ówczesnego przewodniczącego Rady Miejskiej „wyzwoliłoby większą aktywność, przyczyniło się do rozwoju mikroregionu. Dotychczas wszystko monopolizował Lublin. Łęcznej brakuje izby skarbowej, sądu, prokuratur. Mamy jednak obietnice, iż w razie powołania powiatu zostaną one utworzone, jeśli miasto da obiekty”.¹⁷

Z czasem wnioski o utworzenie powiatu poparły gminy: Łęczna, Ludwin, Spiczyn, Cyców oraz Milejów, co pozwoliło na spełnienie kryterium – 5 gmin, które muszą wejść w skład powiatu.

W trakcie dążeń do utworzenia powiatu łęczyńskiego pogłębił się od dawna trwający konflikt pomiędzy Łęczną a Puchaczowem. Powstał on po uchwaleniu przez radnych z Łęcznej wniosku o przyłączenie kopalni węgla w Puchaczowie do terytorium Łęcznej, co bezpośrednio wpływałoby na finanse przyszłego powiatu łęczyńskiego.

Stanowisko gminy Puchaczów w kwestii przynależności do powiatu wyraziła wójt Teresa Grzesiuk: „Zanim podjęliśmy uchwałę, do którego powiatu chcemy należeć, rozważyliśmy wszystkie plusy i minusy, uznaliśmy, że przynależność do Łęcznej nic nam nie daje [...] Łęczna nigdy nie była siedzibą powiatu, nie ma zaplecza, tradycji, więzi społecznych. Powiat w Łęcznej odebrałby naszej gminie kompetencje, które jej przekazał Urząd Rejonowy w Lublinie”.¹⁸ Puchaczów opowiadał się za dużym powiatem, nie chciał zmieniać swojej przynależności administracyjnej i więzów, jakie łączyły go z Lublinem, obawiał się również likwidacji swojej gminy, gdyby został włączony do powiatu łęczyńskiego, co podkreślała wójt: „wiem, że powiat nie będzie mógł sam zlikwidować gminy, to decyzja rządowa. Ale rządy często się zmieniają, decyzje mogą być różne. Kto wie, jakie środki zostaną użyte, kiedy powiat zacznie bankrutować? A powiat w Łęcznej byłby bankrutem już na starcie.” Dodawała również „z dostępnych mi projektów wynika, że powiat będzie sam się finansował. A to znaczy, że koszty stworzenia infrastruktury w Łęcznej będą musieli ponieść podatnicy. W Lublinie ta infrastruktura już istnieje. Twierdzimy, że podatek zapłaciliby dziesięć razy więcej na powiat w Łęcznej niż na powiat w Lublinie. Kto by zresztą płacił te podatki? Łęczna jest bankrutem, nie ma większych zakładów pracy, z wyjątkiem zatrudniającego kilkaset osób „Progobexu”, lokuje się w wojewódzkiej czołówce bezrobocia. Nie rozumiem,

¹⁶ *Ibid.*, s. 8.

¹⁷ B. Mościcki, *Jak Łęczna z Puchaczowem*, „Wspólnota” 1993, nr 38/184, s. 6.

¹⁸ *Ibidem*.

czemu ma służyć tworzenie małych, słabych ekonomicznie powiatów. Z przeszłości mamy doświadczenia, że rozwijały się małe miasteczka, które zostały siedzibą powiatu, natomiast infrastruktura gmin została całkowicie zaniedbana. To się może powtórzyć. W Łęcznej przez najbliższych 10 lat uwaga byłaby skupiona na utworzeniu infrastruktury powiatu, kosztem rozwoju gmin”¹⁹

Antagonizm, jaki narastał pomiędzy tymi gminami, próbował załagodzić przewodniczący Rady Miejskiej w Łęcznej Jerzy Tkaczyk, który mówił: „Puchaczów podnosi zarzut, że Łęczna zdominowałaby pozostałe gminy. To niemożliwe, przecież nie mielibyśmy większości. Absurdalne jest również podejrzenie, że dążymy do likwidacji gminy w Puchaczowie. Odnośnie do wysokich podatków w powiecie, to przecież samorząd nie może dowolnie ustalać ich wysokości, ma określone stawki maksymalne”²⁰

Z kolei burmistrz Łęcznej Jerzy Blacharski podkreślał, iż mieszkańcy gminy Puchaczów nie kwestionują przynależności do planowanego powiatu łęczyńskiego, została również odwołana w 1992 roku w listopadzie uchwała Rady Miejskiej z 1990 roku o włączeniu kopalni do obszaru, na którym administrację sprawuje Łęczna, co oznacza, iż miastu zależy na dobrych stosunkach z Puchaczowem, który widzieliby chętnie w granicach swojego powiatu.

Budowa mapy powiatowej składała się z dwóch procesów wzajemnie zależnych od siebie i nawzajem się przenikających, dotyczących jednego celu – budowy powiatu, ale przebiegających na różnych płaszczyznach. Możliwe było wyróżnienie płaszczyzny rządowej oraz inicjatyw lokalnych.

Przykładem pobudzenia aktywności mieszkańców, dużego nasilenia działań oddolnych był Parczew i jego walka o status powiatu.

Obecność powiatu parczewskiego w siatce powiatowej województwa lubelskiego nie była pewna, ze względu na mały potencjał ludnościowy, gospodarczy, oraz poparcie gmin, obawiano się włączenia Parczewa do granic innego większego powiatu.

Liderem działań na rzecz restytucji powiatu parczewskiego był Waldemar Wezgraj, który w rozmowie z autorem na temat powiatu w Parczewie duże znaczenie przywiązywał do utworzenia w 1990 roku Urzędu Rejonowego, argumentował: „[...] walka o urząd rejonowy oznaczała w rzeczywistości walkę o przyszły powiat parczewski. Działiałem wówczas w Komitecie Obywatelskim i jak dowiedzieliśmy się, że Parczew ma być przyporządkowany do rejonu radzyńskiego, to sformułowaliśmy odezwę, pod którą zebraliśmy w ciągu dwóch dni w samym tylko Parczewie 2 tys. podpisów. W kilka osób pojechaliśmy do Urzędu Rady Ministrów, był z nami poseł Ostapiuk, dostaliśmy poparcie od Wujca. Takich wizyt było około pięciu i po wielkich perturbacjach udało nam się utworzyć 27 sierpnia 1990 roku urząd rejonowy, którego zostałem kierownikiem. Następnie jak tylko pojawiał się

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

w zależności od opcji rządzącej temat powiatów to wszystkie gminy terytorialnie podległe urzędowi rejonowemu zaczęły się spotykać i postanowiliśmy działać w stronę utworzenia powiatu. Powstał w tym celu nawet związek międzygminny – bez Podedwórza, wysyłaliśmy liczne petycje do rządu’’²¹ Planowany powiat parczewski nie spełniał jednak wszystkich zakładanych kryteriów – za mała liczba gmin i mieszkańców wchodząca w jego skład. Jak podkreślał Waldemar Wezgraj „zdawaliśmy sobie sprawę, że warunek ten nie jest spełniony i dalej bardzo zabiegaliśmy o powiat. Liczyliśmy cały czas na Sosnowkę, jednak liczebnie jest to mała gmina, która nie dawała nam odpowiedniej liczby mieszkańców. Były starania o Uścimów, który do 1975 roku był w powiecie parczewskim, jeździliśmy również do Wisznic. Ostatecznie ani Wisznice, ani tym bardziej Sosnowka, uzależniająca swoje przejście do powiatu parczewskiego od przejścia Wisznic, nie podjęły uchwały o przyłączeniu się do przyszłego powiatu parczewskiego. Przeszkodą było to, że część działaczy z Wisznic, chciała należeć do powiatu bialskiego, który od zawsze był przeciw Lublinowi i miał nadzieję, że w końcu znajdzie się w obrębie nowego województwa Mazowieckiego. Krążyły wówczas opowieści, że Lublin będzie biedny, a mazowieckie z Warszawą najbogatsze. Może właśnie wtedy zabrakło nam determinacji i dalszej woli walki. Wtedy również Sosnowica podjęła uchwałę o przynależności do Łęcznej, a Podedwórze do Włodawy, co zupełnie skomplikowało już naszą sytuację’’²²

Począwszy od 1994 roku tempo reformy administracyjnej w tym reformy powiatowej zaczęło słabnąć. Wraz z objęciem władzy przez koalicję SLD-PSL nastąpiło zdaniem Kuleszy wręcz zahamowanie prac nad reformą administracji publicznej poprzez zerwanie z wypracowaną filozofią reformy i koncepcjami samorządowego powiatu. Skutkiem zmiany na polskiej scenie politycznej była rezygnacja Michała Kuleszy z Urzędu Pełnomocnika do Spraw Reformy Administracji Publicznej złożona 20 maja 1994 roku.²³

Rząd Waldemara Pawlaka pomimo oficjalnego przejścia infrastruktury organizacyjnej prac nad reformą administracyjną, po rezygnacji Kuleszy z Urzędu Pełnomocnika nie powołał nowej osoby na ten urząd. Stanowiło to rzeczowy dowód wstrzymania prac reformatorskich, zahamowany został również program pilotażowy, którego istotą wprowadzenia było dokładne rozpoznanie zjawisk faktycznych, istniejących w strukturze działania wielkich miast w związku z przejmowaniem w toku reformy nowych zadań ze sfery państwowej. Impas w pracach nad reformą administracji publicznej w Polsce trwał nieprzerwanie do 1997 roku, rządząca wówczas koalicja przyczyniła się do powrotu nomenklaturowych metod kierowania państwem oraz wzrostu biurokracji w administracji i gospodarce.

²¹ Relacja Waldemara Wezgraja z lutego 2004 r., Parczew, w zbiorach autora.

²² *Ibidem*.

²³ M. Kulesza, *Rezygnację składam: Szanowny Panie Premierze*, „Polityka” 1994, nr 22, s. 1.

Michał Kulesza czas wstrzymania rządowych prac nad reformą wykorzystał na propagowanie idei samorządowych. W latach 1994–1997 stworzył między innymi Klub 12 września skupiający grono ludzi pracujących na rzecz przebudowy ustroju Polski, został powołany również przez Prezydenta Lecha Wałęsę do Rady do Spraw Samorządu Terytorialnego. Jak sam podkreślał w rozmowie z autorem „[...] reforma administracji publicznej to nie moda na jeden sezon dlatego swojego urzędu nie traktowałem politycznie, to znaczy z góry zakładałem lojalną współpracę nie z jednym, lecz z każdym demokratycznie wybranym rządem [...] uznałem, że trzeba pilnować tych interesów i w konsekwencji czego udało mi się wybudować krąg ludzi zainteresowanych przywróceniem samorządności w Polsce”.²⁴

Po kolejnej zmianie układu sił rządzących w Polsce i przejściu władzy przez koalicję AWS, rozporządzeniem Rady Ministrów z 9 grudnia 1997 r.²⁵ Kulesza został powołany ponownie na stanowisko Pełnomocnika Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa, co stanowiło gwarancję kontynuacji rozpoczętych wcześniej reform administracyjnych. Od 1998 roku reforma administracji publicznej nabierała tempa i pojawiła się realna szansa na szybkie wprowadzenie samorządowych powiatów. Celem Kuleszy było przede wszystkim przygotowanie konkretnych rozwiązań ustrojowych i terytorialnych w postaci projektów ustaw między innymi samorządu powiatowego.

Okres konstrukcji powiatów to czas niezwyklej aktywizacji społeczności lokalnych, uświadamiania własnej tożsamości i przynależności do wspólnoty, jaką tworzą mieszkańcy danego obszaru, to wreszcie przejaw funkcjonowania solidarności społecznej i budowy podstaw faktycznego społeczeństwa obywatelskiego.

Po 1997 roku spośród napływających wniosków gmin o zmianę przynależności powiatowej pozytywnie rozpatrzono cztery wnioski. Spowodowało to kolejne zmiany na mapie powiatowej Lubelszczyzny: gmina Sławatycze przeszła z powiatu włodawskiego do powiatu bialskiego, gmina Borzechów z powiatu kraśnickiego do lubelskiego oraz dwie gminy z powiatu tomaszowskiego Komarów-Osada i Krynice znalazły się w powiecie zamojskim.

Wszystkie napływające do MSWiA zastrzeżenia gmin, odnośnie konstrukcji mapy powiatowej, były wnikliwie rozpatrywane i jak podkreślał ówczesny dyrektor Departamentu Administracji Publicznej MSWiA Bohdan Marciniak: „zwracaliśmy się do wojewodów o opinie w tej sprawie. Oceny dokonywały zespoły powołane przez wojewodów. Taki zespół – złożony z naukowców i urzędników – działał także przy ministrze spraw wewnętrznych. Z kolei zespół działający w Departamencie

²⁴ Relacja Michała Kuleszy z lutego 2000 r., Warszawa, w zbiorach autora.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów Ministrów dnia 9 grudnia 1997 roku o utworzeniu Urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa, Dz.U. nr 146, poz. 985.

Administracji Publicznej MSWiA również składał się z doświadczonych, wysoce kompetencyjnych pracowników’’²⁶

Jak wspomina Waldemar Wezgraj: „[...] na początku 1998 roku zebraliśmy z całego rejonu parczewskiego około 9 tys. podpisów popierających utworzenie powiatu. I podczas konferencji zorganizowanej przez premiera Jerzego Buzka w Urzędzie Rady Ministrów 25 maja 1998 roku, na której po raz pierwszy podano nam ostateczną wersję mapy powiatowej i wojewódzkiej, na ręce Michała Kuleszy złożyliśmy oryginalne podpisy oraz petycję popierającą utworzenie powiatu. Ostatecznie powiat parczewski miał funkcjonować w województwie lubelskim od 1 stycznia 1999 roku i jak się okazało uchwały podjęte przez Sosnowicę i Podewórze nie miały żadnego znaczenia’’²⁷

Potwierdzeniem ogromnej roli, jaką w procesie powstawania powiatu odegrał ówczesny kierownik Urzędu Rejonowego, były słowa starosty powiatu parczewskiego Adama Czarnackiego: „[...] powstała grupa inicjatywna, która mocno zabiegała o utworzenie tego powiatu, gross członków tego stowarzyszenia, w którym byłem również i ja, to wójtowie, samorządowcy, ludzie związani z samorządem gminnym. Człowiekiem, który to łączył, był szefem tego to Pan Waldemar Wezgraj – kierownik Urzędu Rejonowego, ustanowienie Parczewa na mapie powiatowej województwa lubelskiego stanowiły realizację marzeń i oczekiwań społeczności parczewskiej’’²⁸

W tworzeniu powiatu parczewskiego można wyróżnić trzy etapy. Pierwszy dotyczył walki o rejon i zakończył się w 1990 roku sukcesem. Kolejny drugi etap to czas odezw, podejmowania uchwał, ścisłej współpracy między gminami przyszłego, planowanego powiatu. Trzeci okres przypada na kadencję AWS-u, kiedy reforma nabrała tempa i charakteryzował się intensyfikacją działań mieszkańców planowanego powiatu i ich liderów, koordynatorów działań, zbieraniem podpisów, wyjazdami, konsultacjami społecznymi w celu jak największego zaznaczenia dużej aktywności i solidarności gmin mających znaleźć się w tak mocno oczekiwanym powiecie parczewskim.

Budowa mapy powiatowej województwa lubelskiego przebiegała na różnych płaszczyznach. Znormatywizowane działania odgórne dokonywane przez administrację rządową spotykały się z reakcją społeczności lokalnych. Podejmowane przez wspólnoty mieszkańców inicjatywy charakteryzowały się dużą rozpiętością nasilenia i intensyfikacją lub wyrażały milczącą zgodę na przedstawiane projekty rządowe.

Na płaszczyźnie administracji centralnej działał Pełnomocnik do Spraw Reformy Administracji Publicznej, Michał Kulesza, a także Zespół do Spraw Podziału

²⁶ *Wyłom w zasadzie. Z Bohdanem Marciniakiem rozmawia Błażej Torąński*, „Wspólnota” 1998, nr 22, s. 6.

²⁷ Rozmowa autorki z Waldemarem Wezgrajem.

²⁸ Relacja Adama Czarnackiego z lutego 2000 r., Parczew, w zbiorach autora.

Terytorialnego. Działania powyższych podmiotów charakteryzowały się sformalizowaniem prawnym i politycznym, a kierowały się określonymi priorytetami, kryteriami, założeniami, celami i z góry ustalonym harmonogramie czasowym.

Natomiast działania podejmowane na płaszczyźnie lokalnej były z jednej strony zgodną odpowiedzią na propozycje rządowe, a z drugiej stanowiły przejaw niezwyklej aktywności, spontaniczności oraz zaangażowania mieszkańców obszaru będącego celem dokonywanych uzgodnień w podziale administracyjnym szczebla powiatowego.

Przykładem współdziałania założeń rządowych i celów lokalnych była restytucja powiatu lubartowskiego. Potwierdzeniem tego były słowa starosty lubartowskiego Mariana Starownika: „[...] kiedy rozpoczęły się prace nad drugim szczeblem samorządu, we wszystkich wersjach jakie były przedstawiane, powiat lubartowski był zawsze. Nie było żadnych wątpliwości, że powiatu tego nie będzie. Był może tylko sentyment do powrotu układu, jaki funkcjonował przed reformą z 1975 roku, aby te miejscowości weszły do powiatu, ale pozostało to bez większego zaangażowania. Chodziło między innymi o gminy Spiczyn czy Ludwinów, które jednak siłą rzeczy mają bliżej do Łęcznej niż do Lubartowa”²⁹

Wraz z uchwaleniem przez sejm ustaw ustrojowych reformujących administrację publiczną w tym o samorządzie powiatowym,³⁰ wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa,³¹ oraz zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów,³² które weszły w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku, Michał Kulesza 16 grudnia 1998 roku zrezygnował ze stanowiska pełnomocnika, co oznaczało jednocześnie zakończenie prac całego Departamentu Reform Ustrojowych Państwa.

Efektom przeprowadzonej reformy powiatowej, wielu inicjatyw i działań składających się na obecny obraz mapy powiatowej Lubelszczyzny jest funkcjonowanie w powiatowym układzie administracyjno-terytorialnym 20 powiatów ziemskich: bialskiego, biłgorajskiego, chełmskiego, hrubieszowskiego, janowskiego, krasnostawskiego, kraśnickiego, lubartowskiego, lubelskiego, łużyńskiego, łukowskiego, opolskiego, parczewskiego, puławskiego, radzyńskiego, ryckiego, świdnickiego, tomaszowskiego, włodawskiego i zamojskiego oraz 4 miast na prawach powiatu: Biała Podlaska, Chełm, Lublin i Zamość. Znaleźli się wśród nich przegrani: dawne powiaty Bychawa i Bełżyce oraz powiaty, które zwycięsko wyszły z wyścigu o swój status: Łęczna, Parczew czy Świdnik.

²⁹ Relacja Mariana Starownika z lutego 2004 r., Lubartów, w zbiorach autora.

³⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578.

³¹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów, Dz.U. nr 103, poz. 592.

SUMMARY

The article is concerned with the studies on the construction of the map of *powiat* (the second level of local government administration in Poland). The reform carried out as well as the actions of the Department of Political System Reforms of the State resulted in the present image of the *powiat* map of the Lublin Region, i.e. the functioning of the 20 land *powiats* in the *powiat* administrative-territorial system.