

"Polska jest powiatowa" – to zdanie często pada z ust Jerzego Stępnia, współtwórcy reformy samorządowej, prawnika, sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, a w latach 2006–2008 prezesa TK, obecnie prorektora Uczelni Łazarskiego. Dziś Jerzy Stępień o tym czy Polska jest i czy nadal będzie powiatowa opowiada Dziennikowi Warto Wiedzieć.

Jerzy Stępień: W grudniu 1989 roku udzielając wywiadu Gazecie Wyborczej, powiedziałem głośno, że „Polska jest powiatowa”. Co miałem na myśli, wypowiadając te słowa? Jestem Sandomierzaninem. Ale takim, który urodził się w Staszowie. Pierwsze trzy lata życia spędziłem na malutkiej wsi pod Sandomierzem, gdzie moi rodzice byli nauczycielami. Potem wyprowadziliśmy się do Sandomierza. Do dziś to pamiętam. Poza tym cała moja rodzina rozproszona była po Ziemi Sandomierskiej. Ja zawsze czułem tę przestrzeń, która nie składała się z samego Sandomierza, ale z czegoś takiego, co tworzyło wspólnotę, wychodzącą poza granice tego miasta. Później uświadomiłem sobie, że nawet w czasach średniowiecza, w czasach społeczeństwa stanowego, zawsze ta przestrzeń – miasto plus okolica około Miejska – stanowiły pewną całość funkcjonalną. Także jak mówimy o wspólnotcie, to musimy brać pod uwagę wszystkie jej elementy. To później doprowadziło mnie do wniosku, że podstawowym elementem wspólnoty jest polis powiatowa. Najistotniejsze są więzi wspólnotowe. Oczywiście z czasem społeczeństwo w Polsce zaczęło się dzielić, był wyraźny podział: szlachta – chłopci, z różnymi statusami, byli mieszcianie, był kler, byli Żydzi, ale zawsze istniała jedność funkcjonalna. To stanowo podzielone społeczeństwo, zaczęło się unifikować dopiero w naszych czasach. Zmienił się także układ komunikacyjny, środki transportu. To wszystko nieprawdopodobnie się pozmięniało.

Dziennik Warto Wiedzieć: Jednak ta "Polska powiatowa", chyba nie od razu w tamtych czasach, czasach reform, każdemu przypadła do gustu?

JS: Kiedy mówiłem o tym w 1989 roku nawet profesor Michał Kulesza był zdziwiony. Jednak już w 1991 roku nie miał wątpliwości, że tak właśnie jest. Powiaty były jakąś odpowiedzią na rządowe rejony administracji ogólnej. My tych rejonów nie chcieliśmy. To był pomysł m.in. profesora Jerzego Kołodziejskiego, który miał centralistyczne spojrzenie na administrację. No, ale z chwilą kiedy rejony powstały, to szukaliśmy na nie odpowiedzi. Kiedy mówię "my", mówię o grupie osób, które miały wówczas wpływ na wygląd polskiego samorządu.

Naszą odpowiedzią było usamorządowanie rejonów. To w latach 1991-1998 rozegrała się zasadnicza bitwa o kształt samorządu. Rozstrzygnięcia nie dawała nawet uchwalona w 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dopiero rok później rząd Jerzego Buzka przesądził, że samorząd lokalny to jest i gmina, i powiat. Oczywiście teraz już co do zasady nikt nie kwestionuje istnienia powiatów, bo one się wpisały w strukturę naszego państwa. Są na tyle silne, że nie da się ich zlikwidować. Tak mówił nawet profesor Hubert Izdebski, który z racji urodzenia w Warszawie tej powiatowości po prostu nie czuł. Ja natomiast powiat czuję. Dla mnie jest podstawową jednostką organizacji i samoorganizacji społeczeństwa.

DWW: A miasta na prawach powiatu? Jak się wpisują w strukturę powiatów?

JS: To 66 miast. Nie sposób odebrać im teraz statusu powiatu. W związku z tym, już widać wyraźnie w jakim kierunku będą szły zmiany. My jesteśmy przywiązani do idei samorządowej gminy. Ale pamiętajmy, że jest to tylko jedna ze struktur administracji publicznej, ale w przyszłości decydujące będzie przede wszystkim poczucie wspólnotowości – to gdzie ono się kształtuje – czy tylko w obrębie miasta czy w szerszej perspektywie. Mamy takie sytuacje, że istnieją małe miasteczka, np. dwutysięczne i

dookoła nich duże gminy wiejskie. Wiadomo, że obie te gminy stanowią funkcjonalną całość, choć administracyjnie są bytami oddzielnymi. Ale z drugiej strony mamy na przykład Zieloną Górę, gdzie mieszkańcy gminy sami zdecydowali, że chcą się dołączyć do miasta. Patrzymy też na to, co dzieje się wokół Wrocławia czy Rzeszowa. Ludzie wyprowadzili się z tych miast, mieszkają na obrzeżach, ale są związani z miastem, bo tam pracują, bo tam mają dzieci. Oni nie czują więzi z gminą, do której się wyprowadzili, ale z miastem. Myślę, że taki proces w ciągu kilkunastu lat będzie się w Polsce odbywał.

Podstawową jednostką będzie powiat, a gminy w większości będą pełniły funkcję pomocniczą powiatu. Te słowa mogą budzić oburzenie, ale wypowiadam je, patrząc na państwo jako całość, a przede wszystkim na więzi wspólnotowe. Te rzeczywiste odniesienia wyznaczają granice podziałów terytorialnych. **Powiat jest więc silny i będzie coraz silniejszy!**

DWW: A co będzie w powiecie najistotniejsze?

JS: Planowanie przestrzenne. Tak jak funkcje planowania przestrzennego znalazły się już w miastach na prawach powiatu, tak muszą też znaleźć się w powiecie. Trzeba przy tym przyznać, że planowanie przestrzenne w Polsce kuleje – jakby gminy, z niewielkimi wyjątkami, nie rozumiały jego wagi. Chociaż z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że planowanie przestrzenne jest jednym z najważniejszych zadań gmin. Ale popatrzmy jak to wygląda, ile gmin zrobiło plany zagospodarowania przestrzennego. Zobaczmy, że już w średniowieczu, za czasów obowiązywania Prawa Magdeburgskiego, świetnie rozumiano czym jest planowanie przestrzenne. Popatrzmy na miasta średniowieczne – jak je budowano. A zapomniano o tym po drugiej wojnie światowej. Przykładem może być mój rodzinny Sandomierz – jak doskonale zbudowano go w średniowieczu, a co działo się potem, kiedy hutę szkła i inne budynki zbudowano na terenach zalewowych. A potem dziwimy się, że Wisła wylewa... Przez tysiąc lat nic nie budowano po tej stronie rzeki. To pokazuje jakimi jesteśmy troglodytami w stosunku do naszych przodków, którzy żyli w średniowieczu. Ale, co ciekawe, są i takie gminy, i tacy samorządowcy, którzy planowanie przestrzenne świetnie czują. Tak więc, skoro gminom planowanie przestrzenne nie wyszło, to trzeba je przenieść do powiatów. Wtedy rozwój znowu przyspieszy i będziemy mieli kolejny etap rozwoju Polski lokalnej.

DWW: Jak się Pan zapatruje na pomysł łączenia powiatów grodzkich z ziemskimi?

JS: Byłbym zdania, 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. Patrząc na to ile mamy powiatów, można by się zastanawiać, czy nie jest ich za dużo. Jednak po coś tyle ich powstało. I ja tutaj byłbym ostrożny z kombinowaniem w siatce powiatowej. Chyba, że te więzi, o których tutaj mówię wytworzyły nam coś innego. Na to trzeba patrzeć bardzo indywidualnie i analizować z osobna każdy przypadek. Jeśli spojrzymy na całą strukturę kraju, to może okazać się, że tych powiatów jest w sam raz. Problemem mogą jedynie okazać się powiaty obwarzankowe.

DWW: Kiedy myśli się o przyszłości powiatu, można zastanawiać się także nad jego włodarzem. Czy starosty nie należałoby wybierać bezpośrednio?

JS: Absolutnie nie. Starosta jest politykiem. On być musi być emanacją większości politycznej. Dlatego jestem zdecydowanie przeciwnikiem jednoosobowych zarządów i wyborów bezpośrednich w powiecie.

To w przyszłości doprowadziłoby do przekształcenia tej funkcji w urzędniczą – co oznacza, że łatwiej by było uczynić starostę urzędnikiem rządowym, a tego przecież nie chcemy. Paradoksalnie wójtowie, burmistrzowie i prezydenci dużych miast walczyli o wybory, a teraz widzimy jak bardzo zmarginalizowane zostały rady. Widzimy, jak działają partie polityczne. Zniesiono na przykład obowiązek, aby burmistrz czy prezydent był członkiem społeczności lokalnej – po to, aby swojego człowieka rzucić na daleki kraniec Polski. Funkcja jednoosobowa jest charakterystyczna dla kierownika administracji. Szef biura to jest funkcja jednoosobowa, podobnie jak dyrektor miasta. I to tego powinniśmy zmierzać. Natomiast ludzie z wyboru są politykami i powinni działać z ramach struktur politycznych. Tak powinno właśnie być, że większość, która jest w radzie, powinna decydować o kształcie zarządu. Tak jak w spółce prawa handlowego: akcjonariusze powinni mieć wpływ na to, kto sprawuje w spółce funkcje wykonawcze. Tak samo nie można być dobrym radnym, jeśli nie ma się wpływu na to, kto zostaje organem wykonawczym. Natomiast rada nie powinna mieć wpływu na to, kto zostaje dyrektorem urzędu. Tego zaś powinniśmy wyłaniać w drodze konkursu, po to, aby była to osoba o najwyższych kwalifikacjach. Czyli do dziś nie rozumiemy czym jest granica między polityką a administracją. Tak samo jest w rządzie, jak i w samorządzie. Politycy się zmieniają, a urzędnicy pozostają. Od tych drugich możemy wtedy wymagać wysokich kwalifikacji, nie tylko formalnych, ale także tych merytorycznych. Na czele urzędu powinien stać dyrektor. Tak chcieliśmy jeszcze z profesorem Jerzym Regulskim i profesorem Michałem Kuleszą, ale w Senacie wykreślono nam tę instytucję. Burmistrz stał się i politykiem, i urzędnikiem jako kierownik urzędu. Powiat i województwo mają dobrą strukturę polityczną, tylko na czele urzędu powinni stać profesjonalni urzędnicy, wyłonieni najlepiej z samorządowej służby cywilnej. Natomiast Zarząd może się zmieniać.

DWW: Dziękuję za rozmowę.