Powiaty się sprawdziły - wywiad z prof. Ireną Lipowicz

Kategoria: Wywiady
Opublikowano: sobota, 02, czerwiec 2018 11:55
Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Odsłony: 4408

W przestrzeni publicznej toczy się dyskusja nad tym, jak wyglądać ma samorząd, co wpisać do Konstytucji, czy powiaty są zasadne, itd. Dlatego może warto wrócić do momentu, kiedy reaktywowano powiaty, ocenić jak działają? Z Dziennikiem Warto Wiedzieć rozmawia dr hab. Irena Lipowicz, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego (UKSW) w Warszawie, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego Wydział Prawa i Administracji UKSW.

Dziennik Warto Wiedzieć: Pani profesor, w latach 1991-2000 była Pani posłem na Sejm i członkiem Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego opracowującej Konstytucję z 1997 roku. Od 1997 była Pani zaangażowana w reformę samorządową, pełniła Pani funkcję przewodniczącej Komisji Samorządu Terytorialnego. Jak, mając tak bardzo bogate doświadczenie, ocenia Pani powiaty?

Irena Lipowicz. Powiaty niezwykle się sprawdziły i to przy trudnym starcie – one miały naprawdę nawet dużo trudniej niż gminy. A spełniły swoje historyczne zadanie, w moim przekonaniu, ponad wszelkie oczekiwania. Można sobie tylko wyobrażać, co byłoby, gdyby miały optymalne warunki finansowania i optymalną strukturę kompetencyjną. Zarówno w wizji Waleriana Pańko czy Karola Podgórskiego, od początku planowane były wszystkie trzy rodzaje wspólnot samorządowych. Jednak czterdziestoletnie przyzwyczajenia, czy naciski centralizacyjne sprawiły, że nawet środowisko Solidarności, jak pamiętamy ze wspomnień Jerzego Regulskiego, nie było gotowe i było pełne oporów.

Dziennik Warto Wiedzieć: Czyli były obawy przed decentralizacją?

Irena Lipowicz: To było chyba największe pogrobowe zwycięstwo poprzedniego ustroju. Ten zakorzeniony centralizm ożywa w ludziach do tej pory. Jest to trudne do zwalczenia i przyniosło nam wiele szkód.

O ile mogę sobie wyobrazić, że w 1990 roku rzeczywiście stworzenie całej struktury przerastało możliwości Parlamentu, o tyle od momentu wejścia do Parlamentu w 1991 r. w pierwszych wyborach bardzo zabiegałam, aby uzupełnić te brakujące szczeble samorządu. Podejmowaliśmy kolejne próby i byliśmy o krok od tego, aby powiaty powstały już w 1992 r.

Dziennik Warto Wiedzieć: To czemu nie powstały?

Irena Lipowicz: Ponieważ nastąpił wkrótce upadek rządu Hanny Suchockie, a w Klubie Okrągłego stołu, o czym wspominałam, w Solidarności były osoby nieufne wobec samorządu.

Środowiska śląskie, gdańskie – mateczniki Solidarności były zawsze prosamorządowe. Jeżeli zastanowimy się nad głębokimi odniesieniami historycznymi w 100-lecie Niepodległości to warto przypomnieć testament Polski Podziemnej, ostatni akt państwowy Komendy Głównej AK - zupełnie zapomniany dokument, „swoisty list z trumny naszej Niepodległości" - wysłany w przyszłość. Mówił on o tym, że odrodzeniem Polski musi być samorząd terytorialny. Potem już w czasie „karnawału Solidarności" mówiliśmy o samorządzie terytorialnym. I w latach 1989 -1990powstała już gmina – szkoda, że tylko gmina.

Wielką pomocą w powstaniu samorządu terytorialnego był prof. Walerian Pańko i Uniwersytet Śląski z Karolem Podgórskim i Karolem Sobczakiem – trochę zapomnianymi Ojcami naszego samorządu w przeciwieństwie do ośrodka warszawskiego z doskonałą dokumentacją.

Phoca PDF

Przy czym, prof. Podgórski był dla nas bezcenny, ponieważ on jeszcze pracował w samorządzie terytorialnym. Jako bardzo młody człowiek przez kilka miesięcy w 1939 r. pracował w sejmiku wojewódzkim, a następnie po latach, do późnej starości w Samorządowym Kolegium Odwoławczym – kierowanym przez Czesława Martysza. nadal w tym samym pokoju i przy tym samym biurku. Karol Podgórski był z jednej strony naukowcem, a z drugiej mógł nam powiedzieć wiele rzeczy praktycznych. Zawsze był wielkim zwolennikiem powiatów i bardzo w nie wierzył.

Kiedy Solidarność straciła władzę i nastała koalicja SLD – PSL trzeba było czekać do kolejnej zmiany władzy, bo nie chciano słuchać o powiatach i województwach. Dlatego ogromnym zadośćuczynieniem było dla mnie wystąpienie Leszka Millera podczas tegorocznego Zgromadzenia Ogólnego ZPP, w którym ze stanowczością mówił o potrzebie istnienia samorządu. To dobrze, jak ktoś po latach potrafi uznać to, w co niegdyś nie wierzył. Jeszcze mocniejszej – bardzo sympatycznej deklaracji, którą wysoko cenię - doczekałam się na konferencji konstytucyjnej ze strony kolegów z PSL, którzy przecież kiedyś nie chcieli konstytucjonalizacji powiatów.

W Parlamencie czekaliśmy na moment, aby *przeforsować* powiaty. Mieliśmy wiele projektów ustawy powiatowej i czekaliśmy na sprzyjający moment, aby je pokazać. I pamiętam taki dramatyczny wieczór, kiedy okazało się, że właśnie teraz wszyscy partnerzy parlamentarni się godzą na nasz pomysł, jednak my fizycznie tego dokumentu nie mogliśmy akurat wtedy odnaleźć. Znaliśmy go wszyscy na pamięć i zaczęliśmy odtwarzać zapisy, sięgaliśmy do notatek. Równocześnie trwały poszukiwania. Wszystko skończyło się szczęśliwie. Dalej trwały jednak spory o powiaty. Nawet we własnym gronie były wątpliwości, toczyłam spory razem z Włodzimierzem Puzyną nie tylko ze zdeklarowanymi przeciwnikami powiatów, ale nawet z Janem Marią Rokitą, i Tadeuszem Mazowieckim, który był odpowiedzialny za ogólny kompromis konstytucyjny, a powiaty zostały złożone na ołtarzu tego kompromisu.. Musieliśmy czekać. Do końca walczyłam, aby wpisać powiaty do Konstytucji. Gdyby wtedy nam się udało, działacze samorządowi nie mieliby tyle niepewności dziś. Dlatego na ZPP pojawił się mój mocny postulat, aby je wpisać do Konstytucji.

Miałam taką historyczną satysfakcję, gdy słuchałam sprawozdań, ile powiaty zrobiły, bo pamiętałam naszą wielka dyskusję o nadzorze, co do kryterium legalności i celowości. Teraz, w czasach wielkich wybuchów namiętności politycznych, wyobraźcie sobie Państwo, co by było, gdyby można było oceniać pracę starosty pod kątem celowości. Czy jego działanie było celowe czy nie celowe, według takich miękkich kryteriów. Do jakiej polityzacji byśmy doprowadzili… Ważne są dwa konkretne postulaty. Pierwszy, żeby zbudować szeroki konsensus wokół wpisania powiatów do Konstytucji w drodze punktowej nowelizacji Drugi, żeby zaprzestać zbędnego „majstrowania" przy podstawowej strukturze samorządu, bo to administracja rządowa wymaga reformy a nie samorząd. A to, że samorząd działa, to widzimy z formalnej i materialnej strony. Poparcie 70 proc. społeczeństwa jest niesamowite.

Dziennik Warto Wiedzieć: Jakie zmiany ustawowe są konieczne?

Irena Lipowicz: Trzeba oddać powiatom to, co straciły. Bardzo obawiam się recentralizacji. Dlaczego jednak recentralizacja wygrywa? Kiedyś nie rozumieliśmy dlaczego decentralizacja jest właściwa, dlaczego działa na wzrost gospodarczy. Dzisiaj teoria informacji mam mówi, że ponieważ wiedza jest rozproszona, zwłaszcza w sprawach złożonych, a sprawy mieszkańców są złożone i każdy starosta to powie, to rozproszona musi być władza.

To amerykański uczony Gilder mówi, że skoro jest rozproszona wiedza, to i rozproszona jest władza.

Phoca PDF

Skupiona władza ma wycinkowy ogląd, który sprawdza się w warunkach zagrożenia, wojny – konieczności mobilizacji dla konkretnego celu. Ale złożoność stosunków społecznych rośnie, rośnie też nasza wiedza, która staje się coraz bardziej rozproszona, dzięki Internetowi. Dlatego władza także musi być rozproszona. Kiedyś ludzi nie mieli takiej wiedzy – dostępu do Internetu.

Dziennik Warto Wiedzieć: Wróćmy może do historii o nadzorze

Irena Lipowicz: Spór toczył się w Komisji Konstytucyjnej. Wtedy poprosiłam o przykład *„niemądrych"* działań samorządu, które są co prawda legalne, ale *„tak skandaliczne"*, że trzeba interweniować w drodze nadzoru celowościowego. . Dano mi przykład gminy w Bieszczadach, która mogła kupić 10 polskich, używanych autobusów (Polska nie miała wtedy takich nowoczesnych autobusów jak Solaris), ale kupiła kilka wysokiej klasy zagranicznych autobusów. Dla mnie to był doskonały przykład. Stacja naprawy pojazdów była odległa o jakieś 200 km. Zakupione autobusy wysokiej klasy radziły sobie na trudnych drogach bieszczadzkich, przy zmiennej pogodzie. Były niskopodłogowe – a wśród mieszkańców było dużo osób starszych i niepełnosprawnych. To oni, przedstawiciele gminy wiedzieli jakie są potrzeby lokalne. Ten przykład pokazywał *„warszawskie myślenie"* – z całym szacunkiem dla Warszawy, ale chodzi mi o porównanie z dużym miastem, gdzie są inne problemy, gdzie jest lepsza infrastruktura i jeździ na przykład dużo autobusów. Takich przykładów było więcej. My, także w dyskusjach kuluarowych je zbijaliśmy.

Dziennik Warto Wiedzieć: Dlaczego jest tak, że podważany jest sens istnienia powiatów?

Irena Lipowicz: Bo w Polsce nigdy nie były doceniane te lokalne ośrodki. Gmina miała jeszcze czas okrzepnąć od 1990 r. Ona może liczyć na lokalne wsparcie i zrozumienie potrzeby istnienia, bo jest blisko. Powiat zaś jest miastotwórczy, ale nie oczywisty.

Dziennik Warto Wiedzieć: Panuje jeszcze pejoratywne określenie *Polski powiatowej*.

Irena Lipowicz: To jest miara głupoty. Jeśli ktoś Polskę powiatową zamiast z szacunkiem - patrząc na to, ile osiągnęła - traktuje tak, to sam sobie wystawia świadectwo. Ale nie ma co się dziwić, że tak jest. Podczas wystąpienia na ZO ZPP pozwoliłam sobie na krytycyzm. Powiedziałam, że powiaty nie miały ani jednej kampanii wizerunkowej ponad podziałami politycznymi.

Taką kampanię mógłby jeszcze przed wyborami zorganizować ZPP. Ale, jak podkreślam, ponad podziałami. Dla samego powiatu, jako takiego. Jeśli chcemy się wyzbyć inwektyw typu *Polska powiatowa*, to powinniśmy zadziałać. Tak jak kiedyś przy *polnische Wirtschaft* (przyp. red. polskie gospodarzenie rozumiane jako skrajna niegospodarność, nieład, brud), zrobiliśmy serię konferencji - jako Polska- i pokazaliśmy nasze osiągniecia. To powinna być akcja billboardowa i internetowa z użyciem takich haseł jak: *Polska powiatowa*, *To jest nasz powiat, Zobacz, co mamy w naszym powiecie*. Jestem przekonana, że to da się sfinansować z zadań. Nawet gdybyśmy mieli zrobić jedną drogę powiatową mniej, to zróbmy kampanię, aby Polacy pokochali swój powiat. To nie jest tak, że jak go nie będzie, to nie będzie dróg. Powiaty i mniejsze miasta w Polsce są niezbędną i bardzo zdrową siatką rozwoju. Od gminy do województwa jest bardzo daleko. I ludzie jeszcze nie wiedzą, jak daleko, bo jeszcze są powiaty. I to nie chodzi o przestrzeń terytorialną a mentalną.

Kiedyś baliśmy się, czy uda się stworzyć patriotyzm wojewódzki. Kiedy byłam przewodniczącą sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego, baliśmy się, jak będzie z województwami.

Phoca PDF

Dziennik Warto Wiedzieć: To znaczy?

Irena Lipowicz: Były nawet absurdalne głosy polityków, że niektóre województwa się od nas odłączą, pójdą np. do Niemiec. Dziś to może brzmi śmiesznie, ale tak to wyglądało. Pamiętam, jak decydowano o herbie województwa dolnośląskiego i zastanawiano, się czy czarny orzeł piastowski będzie „*wystarczająco polski"*. Dziś Wrocław i jego okolice to wizytówka Polski i nikt nie zastanawia się nad polskością herbu. I wszystko to dzięki samorządom.

Bardzo martwi mnie recentralizacja, jeśli jesteśmy przy Dolnym Śląsku. Powstało Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie". Ale miejmy nadzieję, że w krótkim czasie nie nastąpi powódź, ponieważ dochodzą do nas sygnały, co do sprawności funkcjonowania tej struktury, które są niepokojące. W mediach czytamy zatroskane głosy pochodzące także z koalicji rządzącej. Kraje bogatsze i większe, jak Stany Zjednoczone zrobiły próbę recentralizacji gospodarki wodnej i akcji przeciwpowodziowych. I pamiętamy straszliwe, doświadczenia z huraganem Katrina w Nowym Orleanie, kiedy z Waszyngtonu próbowano zarządzać tą powodzią – to w literaturze przykład opisywany jako spektakularna klęska recentralizacji.

Dziennik Warto Wiedzieć: Prędzej czy później w Polsce będzie jakaś powódź…

Irena Lipowicz: Wtedy na własnej skórze poznamy, czym jest recentralizacja, zwłaszcza, że słyszę pomysły mówiące o powstawaniu centralnych magazynów przeciwpowodziowych. Zobaczymy, co będzie, kiedy przyjdzie wozić ciężki sprzęt z Warszawy do odległych o kilkaset kilometrów miejscowości…

Dziennik Warto Wiedzieć. Wyobraźmy sobie, że uda się wpisać powiaty do Konstytucji. Jaki powinien być powiat przyszłości?

Irena Lipowicz: Istotą samorządu jest władztwo: nad ludźmi, przestrzenią i nad środkami majątkowym i finansowymi. W każdym z tych przypadków mamy zagrożenie erozją. Zagrożenie następuje na skutek zdarzeń rzeczywistych, takich jak depopulacja. Migracje występują w różnych miejscach. To są i tereny wschodnie, i Wałbrzych, i Jelenia Góra. Gmina jest za mała, aby przeciwdziałać migracji a województwo za duże, żeby mieć zdywersyfikowaną strategię. Województwo tak małe jak opolskie pracuje nad taką strategią. Miasto Rzeszów z wielkim sukcesem przeciwdziała depopulacji. Ale tak naprawdę to powiat jest miejscem, które powinno to opracować.. Odległość 20 km jest taka, że spokojnie pozwala na dojazd do pracy. Nie można wszystkiego umiejscawiać tylko w skali gminy, w tym gminy wiejskiej. Mieszkanie, praca, edukacja, zdrowie i rekreacja mogą spokojnie rozkładać się na 2-3 gminy. Na pewno powiat powinien być centrum edukacji. Jak dzieci wyjadą dalej do szkoły, to często już nie wrócą. Silna szkoła średnia, silne szkolnictwo zawodowe, centra edukacji ustawicznej – to wszystko powinno dziać się w powiecie.

Także urzędy pracy to naturalne środowisko samorządów powiatowych.

Strategia w zakresie przeciwdziałania bezdomności to kolejna kwestia. W skali małej gminy to za mały problem, bo taka gmina może mieć np. 2-3 bezdomnych. Ale powiat może mieć już ich 30 albo 300. Popatrzmy na Stargard – on wie bardzo dobrze, jak wyprowadzać z bezdomności. To miasto działa jak najlepsze kraje zachodnie w Europie.

Phoca PDF

Kategoria: Wywiady
Opublikowano: sobota, 02, czerwiec 2018 11:55
Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Odsłony: 4408

Ważny jest marketing powiatu - to jestem przekonana z powodzeniem mógłby robić ZPP. Ustawiczna edukacja wewnątrz powiatu, letnia szkoła dla urzędników powiatowych, gdzie mogliby się oni spotkać, wymieniać poglądy. Najtańszą formą mogłaby być platforma e-learningowa, gdyby udało się zdobyć dofinansowanie. Choćby w sprawie RODO. Są co prawda szkolenia, np. na naszym Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie mamy świetne studia podyplomowe w tej tematyce, ale nie każdy przyjedzie do Warszawy, nie mamy nawet tylu miejsc, by przyjąć wszystkich urzędników.

Dziennik Warto Wiedzieć: Jakimi zadaniami powinny zajmować się powiaty?

Irena Lipowicz: Zadania – ta kwestia wymaga bardzo szerokiej dyskusji - ale na pewno pojawiają się nowe zadania. Przykładem może być bezpieczeństwo energetyczne. To jest temat, który już przedstawialiśmy w DWW – centra bezpieczeństwa energetycznego (tutaj i tutaj).

Nie ma podmiotu w Polsce, który miałby się tym zająć. To, w mojej ocenie, typowe zadanie powiatu. Kwestia ochrony środowiska – powietrze nie zatrzymuje się na jednej gminie, czyli polityka antysmogowa – ona powinna należeć do powiatów. Województwo jest zbyt zróżnicowane.

Jest wiele nowych elementów, takich jak nowoczesna polityka wobec niepełnosprawności, polityka senioralna także. Te wymienione przeze mnie zadania mogłyby być wprost uregulowane i pieniądze na ich realizację powinny być w powiecie.

Phoca PDF