

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 17, listopad 2023 10:30

Wojciech Dąbrówka

Odsłony: 2660

---

O bilansie reformy samorządowej, walce centralizacji z decentralizacją i kierunkach na przyszłość rozmawiamy ze współautorką tej reformy – prof. Ireną Lipowicz, ówczesną przewodniczącą sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, a następnie Rzecznik Praw Obywatelskich.

**1 stycznia 2024 roku minie ćwierć wieku od reaktywowania powiatów. Odbyło się to w ramach reformy administracyjnej kraju. Jej potrzebę podnoszono już na początku lat dziewięćdziesiątych, a więc wkrótce po upadku komunizmu. Jakie cele przyświecały reformie administracyjnej?**

**Prof. Irena Lipowicz:** Idea reaktywacji powiatów funkcjonowała wcześniej niż nawet na początku lat dziewięćdziesiątych. W ramach prac podziemnej Rady Legislacyjnej „Solidarności”, w których brałam udział, było dla nas od początku jasne, że samorząd powiatowy musi zostać reaktywowany, obok samorządu gminnego i samorządu wojewódzkiego. W pracach rady, której przewodniczącym był profesor Marian Grzybowski, a sekretarzem Kazimierz Barczyk, przyjęto, że samorząd terytorialny będzie strukturą trójszczeblową.

**W prace nad reformą samorządową, w ramach której reaktywowano powiaty, było zaangażowanych wiele znamienitych postaci.**

**Prof. Irena Lipowicz:** Rzeczywiście, sama idea wykluwała się też w rozmowach prowadzonych m.in. z prof. Walerianem Pańką, który był wnioskodawcą z ramienia Senatu, oraz z prof. Karolem Podgórskim – absolwentem UJ, który przed wojną był pracownikiem samorządu wojewódzkiego w województwie śląskim. Potrafił nam przybliżyć w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Śląskiego nie tylko teorię, ale również opowieść o żywym samorządzie. Przedwojenny samorząd był także planowany jako struktura trójszczeblowa. Jak wiemy, w okresie sanacji samorząd miał kłopoty i nie uzyskał swojego dojrzałego kształtu. Jednakże ze względu na autonomię województwa śląskiego udało się zrealizować to założenie na Śląsku. Dlatego też chcieliśmy się odwołać do tych tradycji. Drugim ośrodkiem równoległym, w którym te idee kiełkowały, był ośrodek warszawski z prof. Jerzym Regulskim i prof. Michałem Kuleszą.

**Czy posiadanie tak silnego zaplecza intelektualnego ułatwiało przeprowadzenie reformy samorządowej?**

**Prof. Irena Lipowicz:** Rzeczywista możliwość realizacji tych założeń przyszła dopiero po roku 1989. Jest dla mnie historycznym dramatem, że tak długo po obaleniu komunizmu czekaliśmy na budowę „pełnego” samorządu. To po pierwsze. Drugą sprawą jest to, że, niestety, mogliśmy pójść w kierunku trójszczeblowego podziału samorządu terytorialnego od razu, na początku lat dziewięćdziesiątych. Okazało się jednak, że największą barierą w realizacji reformy okazały się opory intelektualne samych twórców reformy. Niektórzy zostali zdeprawowani przez niemodną już wtedy centralizację i nie potrafili sobie na początku głębokiej decentralizacji po prostu wyobrazić.

**A jaką rolę w reformie administracyjnej kraju miały odegrać powiaty?**

**Prof. Irena Lipowicz:** W trójszczeblowym układzie samorządu terytorialnego powiatom zostały przypisane bardzo złożone funkcje. Po pierwsze, chodziło o uzupełnienie gmin w tych sprawach, w których te samodzielnie nie dałyby sobie rady. Na przykład w zakresie działań wobec osób z niepełnosprawnością, w zakresie pomocy społecznej czy w zakresie – ogromnego wówczas – problemu bezrobocia. Zadania te mogły być realizowane efektywnie tylko na szczeblu powiatu. Równocześnie

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 17, listopad 2023 10:30

Wojciech Dąbrówka

Odsłony: 2660

---

powiat miał zapobiec degradacji mniejszych miast i wypełnić niewątpliwą lukę, jaka wystąpiła po likwidacji małych województw. Bez powiatów nie bylibyśmy w stanie wykonać takiego skoku rozwojowego. Powiedziałabym, że funkcje powiatów były bardziej złożone od funkcji zasadniczego samorządu lokalnego, czyli gminy. Na płaszczyźnie społecznej i politycznej bardzo trudnym i ważnym zadaniem powiatu było budowanie wspólnot na pośrednim szczeblu podziału państwa.

### Jakie wyzwania na drodze do realizacji reformy okazały się kluczowe?

**Prof. Irena Lipowicz:** Najtrudniejszy w moim przekonaniu etap reformy powiatowej dotyczył ustalenia zakresu kompetencji powiatów. Miał na to wpływ wspomniany wcześniej brak kompleksowej reformy samorządowej już na początku transformacji ustrojowej. W momencie tworzenia powiatów istniały już gminy. Te zaś były wówczas zazdrosne i zażęknione o swój zakres działania. Wszyscy mieli w pamięci bowiem potworną centralizację sprzed 1989 roku. Panowała naturalna podejrzliwość, czy ten nowy szczebel samorządu, który się pojawi, nie będzie żerował na kompetencjach gmin. Dlatego też konieczne było ustalenie kompetencji powiatów zgodnie z zasadą pomocniczości. Zasada ta mówi, że nie można „wrywać” tych zadań i kompetencji, które gmina może efektywnie realizować. Zgodnie z tą zasadą, wyjętą z katolickiej nauki społecznej, takie „wrywanie” kompetencji jest złem społecznym. Okrojenie gmin z ich kompetencji byłoby więc zakłóceniem ustroju i złem społecznym. Chcieliśmy tego zjawiska za wszelką cenę uniknąć. Pojawiła się też wątpliwość, czy będzie dosyć kadr na szczeblu powiatowym, żeby przypisanym temu szczeblowi zadaniom sprostać. Obecnie może wydawać się to śmieszne, ale wtedy to realne, artykułowane wprost obawy. Trzeba przyznać, że tam, gdzie siedzibą powiatu była stolica zniesionego małego województwa, problem ten nie występował. Przeciwnie, mieliśmy tam nawet do czynienia z nadmiarem wykwalifikowanych kadr.

### W jaki sposób przekładało się to na nastroje?

**Prof. Irena Lipowicz:** Było w tym wszystkim poczucie kryzysu. Tam z kolei, gdzie likwidowane poprzednie województwa, występował lęk o przyszłą pracę. Ideę powiatów atakowano właśnie z tego punktu widzenia. Linia ataku odbywała się na 3 odcinkach frontu. Po pierwsze, podnoszono, że powiat sobie nie da rady. Po drugie, że nie ma kadr, z wyjątkiem byłych miast wojewódzkich. Po trzecie, ten atak się podstępnie pojawia zresztą przez całe lata. Stawiano takie twierdzenie, że „powiat to nie jest żadna wspólnota”. Działo się tak, mimo że to właśnie ziemie i powiaty były przecież wrośnięte w tożsamość Rzeczypospolitej. Linia tego ataku była bardzo gwałtowna.

### Czy z perspektywy czasu można uznać, że reforma samorządowa przebiegła płynnie i bez potknięć?

**Prof. Irena Lipowicz:** Niestety, nie wszystkie założenia, które stały po stronie eksperckiej przygotowującej reformę, zostały zrealizowane. Towarzyszyło mi nawet poczucie pewnej klęski, bo w ostatniej chwili powiatom wyrwano w ostatniej chwili wiele kompetencji. Pamiętajmy, że do wprowadzenia samorządu terytorialnego szczebla powiatowego było kilka podejść. Realna szansa na dokonanie tego pojawiła się w 1993 roku. Jednakże mój macierzysty klub parlamentarny wycofał się z tego zamiaru i miałam o to do kierownictwa klubu ogromny żal. Następnie w 1997 roku chcieliśmy wpisać powiaty w nowej konstytucji. To też się nie stało. Na początku reformy planowano, że powiatów miało być trochę mniej, ale miały być dużo silniejsze. Ostatecznie okazało się, że to, co miało być historycznym sukcesem, w momencie uchwalania ustawy powiatowej nie budziło u mnie takiego poczucia. Widać to zresztą w dyskusji i w debacie sejmowej. Nie ma tam triumfalizmu. Jest natomiast

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 17, listopad 2023 10:30

Wojciech Dąbrówka

Odsłony: 2660

---

przekonanie, że mogliśmy osiągnąć więcej.

### Jak w tej sytuacji ocenić zasadność i przebieg reformy samorządowej?

**Prof. Irena Lipowicz:** Nie ma tu ani klęski, ani tym bardziej braku potrzeby istnienia samorządu powiatowego. Po pierwsze, historia przyznała nam rację po 25. latach funkcjonowania powiatów. To jest *success story*. Nawet wśród tych ugrupowań, które buńczucznie zapowiadały likwidację powiatu, nastąpiło wyciszenie tego postulatu. Po drugie, sprzyja nam rozwój technologiczny. Jednym z zarzutów, przy tworzeniu powiatu, było mówienie: „No dobrze, ale kto w terenie będzie miał odpowiednią wiedzę i kompetencje? Jak znajdziemy gdzieś tam w powiecie specjalistów od planowania przestrzennego od hydrologii, od klimatu, od ochrony środowiska, od budownictwa?”. Okazało się, że dzięki wykorzystaniu zasobów sieci i sztucznej inteligencji, a wcześniej wzrostowi poziomu wykształcenia czarne wizje się nie sprawdziły. Przeciwnie, staje się rzeczą kuriozalną wiara w to, że dopiero informacje agregowane stopniowo do szczebla centralnego umożliwiają podejmowanie racjonalnych decyzji w terenie, „uroczyście” na szczeblu centralnym. Trzecim argumentem byłoby odwołanie się do samej idei decentralizacji władzy publicznej. Obecnie jesteśmy świadkami walki między decentralizacją a centralizacją, która toczy na naszych oczach w wydaniu militarnym. Spójrzmy na wojnę Rosji z Ukrainą. Po jednej stronie jest bardzo scentralizowane, hierarchicznie sztywne mocarstwo, a po drugiej stronie jest Ukraina, która przecież dużo później niż Polska i częściowo także dzięki naszym aktywistom i współpracy z polskimi samorządami nie tylko się głęboko przekonała do idei decentralizacji, ale i niezwykle twórczo się rozwinęła. Widzimy, jak przy o wiele mniejszych zasobach i liczbie ludności Ukrainy wygląda obecna sytuacja wojenna. Skuteczna walka Ukrainy to sukces idei decentralizacji. To samo w jeszcze większym stopniu dotyczy Polski – w jeszcze większym, bo mamy już dłuższe doświadczenia z samorządem. Oznacza to, że czas tych sztywnych, hierarchicznych, scentralizowanych ustrojów po prostu minął. W czasach sieci, elastyczności, budowania wspólnot i doceniania ich wagi przyszłość należy do głębokiej decentralizacji. Czwarty, ostatni argument dotyczy kwestii depopulacji. Małe miasta muszą się rozwijać, aby zachować zdrową strukturę państwa polskiego. Potrzebujemy mniejszych miast jako ważnych ośrodków. Nie wystarczy tylko *smart village*. Musi być powiat, który też powinien być *smart*. Powinien stanowić takie naturalne centrum ciężenia w terenie.

### Jakie niedostatki ujawniły się w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w ogóle i powiatów zwłaszcza?

**Prof. Irena Lipowicz:** Choć w ramach reformy samorządowej wiele już osiągnęliśmy, nie powinniśmy osiadać na laurach. Pierwszym obszarem do zmiany jest zwalczanie nepotyzmu. To jest rak, który toczy nie tylko administrację rządową, ale zaraża się nim też samorząd terytorialny. Udało się nam ograniczyć korupcję, ale nepotyzm szaleje w najlepsze. Niszczy nasze państwo i nasze wspólnoty. Po drugie, niezbędna jest stabilizacja finansów powiatowych. Katastrofa ochrony zdrowia, która – jak potwierdził nawet obecny Trybunał Konstytucyjny – nie wynika z nieumiejętności działania samorządu terytorialnego. Katastrofa ta bierze się z braku przekazywania należnych środków finansowych, co zmusza powiaty do swoistej żebraniny o środki, które się im po prostu należą. Jest to widoczne również na przykładzie podnoszenia płacy minimalnej, która dotyczy też pielęgniarek i innych osób zatrudnionych w szpitalach. Samorząd nie otrzymuje żadnej rekompensaty z tego tytułu lub ta rekompensata okazuje się niewystarczająca. Problem ten należy rozwiązać na poziomie legislacyjnym, ale również orzecznictwym. Dla mnie dramatem jest to, że konstytucyjna zasada mówiąca o adekwatności środków do zadań samorządu terytorialnego nie jest realizowana. Dopiero zmiana podejścia do tej zasady pozwoli uzdrowić samorząd i odzyskać jego samodzielność. Wreszcie mamy zupełnie nowy temat, jakim

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 17, listopad 2023 10:30

Wojciech Dąbrówka

Odsłony: 2660

---

jest zanieczyszczenie światłem sztucznym. Jak wynika z najnowszych publikacji, może ono wpływać na nasze zdrowie o wiele bardziej niż przypuszczaliśmy. Odpowiednie koordynowanie tej kwestii przekracza możliwości gminy. Jest to zatem idealna sprawa dla powiatów.

### A jakie nadzieje współcześnie można by wiązać z powiatami?

**Prof. Irena Lipowicz:** Moim marzeniem jest zrobienie z ośrodków powiatowych centrów telemedycyny i e-zdrowia. Chodzi tu o szpital powiatowy jako centrum e-zdrowia. Odwracałoby ono ludzi od podróżowania do Warszawy czy do Katowic na specjalistyczne badania, ale równocześnie nie pozostawiało pacjenta w kontaktach ze służbą zdrowia i teleporadą w pełnym stresie. Dzięki realizacji tego postulatu pacjenci nie byłiby obciążeni kosztami dojazdów. Powiaty dawałyby ludziom komfort w postaci telemedycyny i usług e-zdrowotnych. Równocześnie szereg badań wykonywany byłby na miejscu i dawałyby temu pacjentowi opiekę lekarza na szczeblu powiatowym.

Drugą ważną sprawą, w której powiat może odegrać ogromną rolę, jest bezpieczeństwo energetyczne. Wiemy, że z powodów militarnych i nie tylko może ono być stale zagrożone. Na skutek katastrofy klimatycznej, ale też działania wrogiego państwa możemy doświadczyć blackoutu. W warunkach całkowitej przerwy w dostawie energii elektrycznej zagrożone będą świadczenia publiczne, ale też szpitale, ośrodki pomocy społecznej, seniorzy, niemowlęta czy też osoby przebywające pod respiratorami. Opracowaliśmy koncepcję bezpieczeństwa energetycznego zarówno dla szpitali, jak i ogólnie dla takiego centrum, którym powinien być powiat. Byliśmy blisko realizacji koncepcji wspólnie z Państwową Strażą Pożarną i mam nadzieję, że do realizacji tej koncepcji dojdzie – być może z pomocą Banku Gospodarstwa Krajowego.

### Czy z perspektywy 25. Lat od reaktywowania jest jeszcze coś, co zasługuje na upamiętnienie?

**Prof. Irena Lipowicz:** Na zakończenie pragnę wspomnieć cichych bohaterów reformy samorządowej. To były wybitne postaci – prof. Włodzimierz Puzyna, prof. Teresa Rabska, jak również poseł, a następnie burmistrz Niepołomic Stanisław Kracik. Jest w tym gronie również Kazimierz Marcinkiewicz, z którym bardzo dobrze się współpracowało. Mam na myśli też poseł Barbarę Imiołczyk i zastępców przewodniczącego sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego. Były to osoby bardzo oddane idei samorządowej. Należy o nich wspomnieć, jak również o ośrodku wielkopolskim i wrocławskim, które czasami w tej historii reaktywowania powiatów są zbyt mało eksponowane. Myślę, że kiedyś musimy poświęcić osobno uwagę tym wielkim postaciom polskiego samorządu – prof. Jerzemu Korczakowi, prof. Józefowi Płoskonce, prof. Mirosławowi Stecowi i wielu innym zasłużonym osobom.