

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: czwartek, 02, listopad 2023 07:36

Wojciech Dąbrówka

Odsłony: 3182

---

O przywróceniu podmiotowości lokalnej wspólnocie samorządowej, a także o obecnej kondycji powiatów i ich sile rozmawiamy z Rudolfem Borusiewiczem, dyrektorem Biura Związku Powiatów Polskich, przewodniczącym Zarządu Sądeckiej Miejskiej Strefy Usług Publicznych (pilotażowego powiatu).

**ZPP zainaugurował obchody 25-lecia reaktywowania powiatów. Jednak podobne obchody będą mieć miejsce zapewne i w przyszłym roku, bo same samorzady powiatowe zaczęły formalnie działać na nowo 1 stycznia 1999 roku. Dlaczego ta rocznica jest tak ważna?**

**Rudolf Borusiewicz:** Reaktywowanie powiatów oznaczało tak naprawdę przywrócenie znaczenia wspólnot powiatowych, które mają już ponad siedmiowiekową historię. Te wspólnoty się konsolidowały i zmieniały, bo taka jest dynamika. Podobnie jest w rodzinach, które zmieniają swoje struktury – poszerzają się, zwężają, dzielą, łączą. Oczywiście o reaktywowaniu powiatów mówimy zwykle w kontekście reformy Gierka, która zlikwidowała powiaty. Jednak tu znowu pojawia się pytanie, co oznaczają powiaty. Jeśli mamy na myśli wspólnotę powiatową, to jest to powiat. Tak samo gdy mówimy o mieście, nie mamy przed oczami urzędu miasta, ale mieszkańców i określone terytorium. To ziemia. Powiatem nie jest więc starostwo, urząd taki lub inny. Powiat należy traktować jako wspólnotę powiatową. Co zatem miało miejsce 25 lat temu? Usamorządowiono wspólnoty powiatowe, czyli wprowadzono samorząd tych wspólnot. Nie trzeba było ich tworzyć, bo one przecież były. Trzeba je tylko było zidentyfikować. I tu zaczęły się schody. Stawiano pytanie, ile ma być tych powiatów: 100, 150, 200 czy 250. Tymczasem powiatów nie należało tworzyć, tylko – jak wspominałem – je zidentyfikować poprzez określenie, kto z miastem jako centrum, stolicą powiatu się integruje i czuje związany albo, inaczej mówiąc, traktuje to miasto jako swoje. Dość powszechne było powiedzenie: „Jadę do miasta”. Nikt nie mówił, do jakiego miasta jedzie, bo wiedział, że jedzie do tego swojego miasta, a jeżeli jechał do innego, to wskazywał wprost kierunek podróży: „Jadę do Tarnowa, jadę do Olkusza, jadę do Nowego Dworu, jadę do Otwocka”. Gdy ktoś mówił, że jedzie do miasta, wszyscy wiedzieli, że chodzi o miasto, w którym jest jego liceum, szpital czy klub sportowy. To miasto było centrum dla danej okolicy. W tym mieście tworzone przez wieki instytucje, które były potrzebne lokalnym społecznościom, ale nie tylko gminnym czy miejskim, lecz właśnie powiatowym i z tego właśnie bierze się szpital powiatowy, liceum i wszystkie instytucje, które nie mogą być w gminie, bo nie jest możliwe zrobić w każdej gminie liceum czy szpitala.

**Na czym zatem polegało rozstrzygnięcie, że w danym przypadku mamy do czynienia z powiatem?**

**Rudolf Borusiewicz:** Kluczowe było zidentyfikowanie wspólnoty powiatowej i ustalenie, z kim jest zintegrowana. To wcale nie znaczyło, że musi mieć papiery, że powstała dawno, bo mogła powstać, a następnie ewoluować i stracić swoją funkcję. Działo się tak na skutek zmian historycznych i często wiązało się z przejściem usług ponadgminnych przez inny ośrodek. Mamy tu wspaniały przykład Polkowic. To miasto stało się autentycznie centrum dla okolicznych gmin, które były wcześniej skupione wokół Lubina albo Głogowa. Z czasem miasto Polkowice podjęło decyzję, że będzie świadczyć usługi dla innych gmin i poczyni starania na rzecz stworzenia wspólnoty powiatowej, zintegrowanej wokół Polkowic. Zakończyło się tu sukcesem. Okazało się, że oferta Polkowic była atrakcyjniejsza. Było tak, ponieważ Lubin był zajęty myśleniem o metropolitalności, a Głogów ze swoimi problemami nie miał czasu zadbać o te gminy, o które zadbały Polkowice. To nowe centrum miało ku temu możliwości finansowe, stworzyło im urzędy i zespół szkół. Powstało też centrum świadczenia usług medycznych. Po 10 latach funkcjonowania byłem świadkiem ufundowania sztandaru i tego, że nikt nie chciał odchodzić od powiatu. Tak właśnie powstała nowa wspólnota powiatowa.

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: czwartek, 02, listopad 2023 07:36

Wojciech Dąbrówka

Odsłony: 3182

---

### **Był jednak czas, kiedy powiaty w sensie formalnym nie istniały...**

**Rudolf Borusiewicz:** Wracając do wydarzeń sprzed 25 lat temu, trzeba podkreślić, że mieliśmy wtedy do czynienia z usamorządowaniem wspólnot powiatowych, których wspomniany wcześniej Gierek nie zlikwidował, bo nie można zlikwidować wspólnoty powiatowej. Ona jest faktem. Można ją jedynie pozbawić podmiotowości i taką próbę podjął Gierek w 1975 roku. Stworzył 49 województw. Wydawało mu się, że zlikwidował powiaty i pozbawił podmiotowości, ale przecież wybory w PZPR odbywały się w strukturach rejonowych! Wybierano sekretarza rejonu, struktury władzy PZPR, czyli co by nie powiedzieć: władzy w rejonach. Oczywiście powiatów nie było, ale były rejon. Były też nawet rozgrywki piłkarskie na poziomie rejonów. Pamiętam, że jako uczeń liceum brałem udział w rozgrywkach rejonowych. Następnie powstał urząd rejonowy, czyli instytucja administracyjna dla rejonu itd.

### **Czy ułatwiło to przeprowadzenie reformy samorządowej?**

**Rudolf Borusiewicz:** Urzędy rejonowe stały się tak naprawdę bazą do utworzenia powiatów. Te urzędy rejonowe służyły przecież wspólnocie rejonowej, czyli tak naprawdę powiatowej. W praktyce oznaczało to przejście od modelu tzw. centralizmu demokratycznego, gdzie nie było samorządów, do formuły samorządowej. W pierwszym etapie powstały samorzady gminne, w tym miejskie, a w drugim etapie usamorządowiono wspólnoty powiatowe. Na początku wymyślono, że powiatów ma być 150. Skupiono się przy tym na tworzeniu urzędu. Nie zauważono, że dokonuje się połączenia dwóch lub trzech wspólnot powiatowych albo części jednej wspólnoty powiatowej z częścią drugiej i częścią trzeciej, które nie były ze sobą związane. To było bez sensu. Mieliśmy do czynienia z taką filozofią łączenia powiatów, która zakładała, że małe powiaty trzeba łączyć, bo jest to uzasadnione ekonomicznie. Zapomniano o podstawowej kwestii. Powiat to wspólnota! Weźmy taki przykład: „Jest klatka schodowa i na klatce schodowej dla uproszczenia dwie rodziny. Czy nie lepiej zrobić z tego jedno gospodarstwo domowe? Oczywiście, że tak – jedna lodówka, a nie dwie, jedna kuchnia, a nie dwie”. Pytanie, co się tam będzie działo? Nie trzeba wielkiej wyobraźni... Powstanie administracyjnie narzucone gospodarstwo domowe. Ale wystarczy tylko, że młodzi poczują „chemię” i zawrą związek małżeński. Wtedy zrobią z tego jedno gospodarstwo, przeprowadzą remont i faktycznie jedno gospodarstwo domowe. Warunkiem jednak jest ta „chemia”. Bez niej nie powstanie wspólnota.

### **A jak ocenia Pan działania, które w praktyce oznaczają recentralizację władzy publicznej i osłabianie pozycji samorządu terytorialnego?**

**Rudolf Borusiewicz:** Obecnie można odnieść wrażenie, że znów dąży się do centralnego zarządzania. Kiedyś nazywało się to centralizmem demokratycznym, a dziś – jednolitą administracją państwową. Zapomina się jednak, że ta filozofia została obnażona. Miało to miejsce np. w Stanach Zjednoczonych, które mierzyły się z huraganem Catherine. Okazało się tam, że centralne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych całkowicie się nie sprawdziło. Podejmowane z poziomu centrali decyzje były nietrafione. Gdyby zostały podjęte na dole, nie byłoby tylu ofiar i strat. To była gorzka lekcja, po której wrócono do decentralizacji i przekazywania kompetencji.

### **Chyba zatem nic więc dziwnego, że co rusz podnosi się, że administracja samorządowa jest skuteczniejsza od rządowej?**

**Rudolf Borusiewicz:** Pojawiająca się dyskusja na temat większej skuteczności administracji

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: czwartek, 02, listopad 2023 07:36

Wojciech Dąbrówka

Odsłony: 3182

---

samorządowej nad rządową lub odwrotnie nie jest aż tak ważna, jak to, która forma jest po prostu właściwa. I tak w przypadku wychowania dzieci wszyscy już wiedzą, że właściwi są rodzice. Nie znaczy to jednak, że w pojedynczych przypadkach lepiej to zadanie zrealizuje państwo. Z tego też powodu w grę wchodzi niekiedy rodzicielstwo zastępcze. Podobnie jest z samorządem, który jest po prostu właściwy w określonych obszarach. Gdy nie bierze się pod uwagę właściwości, może dochodzić do tragedii, tak jak to miało miejsce, gdy wychowywanie dzieci zabierano rodzicom, by przekazać to zadanie państwu. Można to odnieść też do przekazywania kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego przez władzę centralną, która nie tylko nie chciała tego robić, ale też nie robiła, a częściowo nawet odebrała raz przekazane już kompetencje. Gdy przyszła pryszczycza, powiatom odebrano weterynarię. Gdy nastąpiło SLD, odebrano policję. Potem przychodziły inne problemy, a wraz z nimi dalsze odbieranie kompetencji. W efekcie założenia reformy zespolonej administracji powiatowej nigdy nie zostały zrealizowane.

### **Wspomniał Pan na początku, że samorzady mają ponad siedmiowiekową historię. Sięga ona II połowy XIV wieku. Jak wyglądała rzeczywistość powiatowa w czasach nam bliższych – II RP?**

**Rudolf Borusiewicz:** Samorząd został wprowadzany wtedy, kiedy było źle. Wychodziliśmy od zera. Ponad 105 lat temu Marszałek Józef Piłsudski odtworzył państwo polskie. Miał ogromną siłę sprawczą i podjął decyzję o powołaniu samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. I przekazał im zadania – najpierw z zakresu administracji, potem – z zakresu kultury i wreszcie z zakresu gospodarki. To społeczności lokalne odbudowały państwo polskie. Przez 123 lata nie było polskiej państwowości. Nie było premiera, nie było wicepremierów, nie było żadnego ministra, nie było rządu. Mimo to naród przetrwał. Mieliśmy ten sam język, wspólne dziedzictwo i filozofię. Nie było państwowości, ale wspólnoty powiatowe żyły w trzech zaborach. Życie się toczyło. Ludzie budowali drogi i piekli chleb. Gdy spalił się ratusz w Nowym Sączu, sądeczanie wzięły kredyt z Wiednia. Sądeczanie powołali Towarzystwo Sokół. Założyli klub sportowy Sandecja jeszcze za zaboru austriackiego, 8 lat przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości. Następnie dzięki przekazanim kompetencjom przez Marszałka Piłsudskiego przyczynili się do odbudowy Polski. To pokazuje siłę lokalnych wspólnot. Potem nastąpił 1920 rok. Mieliśmy już odtworzone wojsko, które pokonało Armię Czerwoną. A potem nastąpił centralizm demokratyczny, jednolita administracja państwowa. W 1926 roku 40% składu samorządu miejskiego to byli komisarze. Nieważne, pod jakim odbyło się to pretekstem. Istotne jest to, że już nie było samorządu. Wiemy, jak skończył się 1939 rok. Mówiono, że jesteśmy uzbrojeni po zęby, ale zapomniano o fundamentach ustroju – o samorządach, kreowano nieuczciwy obraz państwa. Po II wojnie światowej mieliśmy PRL z tzw. centralizmem demokratycznym. A teraz znów idziemy w stronę jednolitej administracji państwowej.

### **Wielokrotnie wskazuje Pan na ogromne znaczenie i siłę wspólnot powiatowych. Co ma Pan na myśli?**

**Rudolf Borusiewicz:** O sile wspólnot powiatowych przekonaliśmy się, gdy planowano utworzyć 150 powiatów. Rzeczpospolita powiatowa wtedy ruszyła i zaczęła walczyć o powiaty. Walka nie zakończyła się nawet, kiedy wymyślono, że będzie 270 powiatów. Nawet 307 powiatów okazało się za mało i w sprawie kolejnych toczyła się dogrywka, w wyniku której na mapie powiatowej znalazło się jeszcze siedem.

### **A jak skomentuje Pan pomysły, które zakładają likwidację powiatów?**

**Rudolf Borusiewicz:** Pojawiające się czasem dyskusje na temat potrzeby istnienia powiatów są w

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: czwartek, 02, listopad 2023 07:36

Wojciech Dąbrówka

Odsłony: 3182

---

gruncie rzeczy bez sensu, bo powiat to nic innego jak wspólnota. Jeśli przez powiat rozumieć urząd, to można by dyskutować. Powiat to sądeczanie, limanowianie etc. Czy można więc pytać o to, czy są oni potrzebni albo niepotrzebni? Jeśli ktoś powie, że nie ma czegoś takiego, niech odpowie na kilka pytań. Kto zbudował liceum? Dzięki komu powstała szkoła rolnicza nawet w czasach PRL? Kto założył klub sportowy albo koło łowieckie? To społeczności lokalne. Mamy dzieła parafialne, dzieła sołectkie, dzielnicowe, gminne i wreszcie ponadgminne, czyli wspólnot powiatowych. Integracja zadań lokalnych ponadgminnych przez wieki następowała w skali powiatu, w skali wspólnoty powiatowej. Pieniądze mają być przypisane do tych wspólnot i one mają decydować, jak to organizować, a nie do centrali, która organizuje życie wspólnoty gminy, wspólnoty powiatowej, wspólnoty regionalnej. Bo to jest tylko teoretycznie rozwiązanie dobre, a w praktyce nie działa. Tak samo jak rodzice są prawidłowymi instytucjami do wychowania dziecka, ale nie dobrymi, nie najlepszymi, tylko prawidłowymi. Tak samo decydować o sprawach danej wspólnoty ma decydować dana wspólnota. I to jest prawidłowe.

### **I na zakończenie – jaka przyszłość czeka powiaty w Polsce?**

**Rudolf Borusiewicz:** Pomyślność wspólnoty powiatowej w dużym stopniu zależy od stabilnych finansów. W rozmowach ze Szwajcami usłyszeliśmy, że finanse publiczne powinny iść najpierw do samorządów, a dopiero później z budżetów samorządów do budżetu centralnego. Wówczas faktycznie ustrój jest samorządowy, czyli daleko nam do tego. Kolejną kwestią, która jest istotna dla wspólnot powiatowych, jest wywiązywanie się rządu ze zobowiązań. Ten temat często wraca pod obrady Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Żeby wspólnoty samorządowe mogły się rozwijać, należy zmienić system finansowania. Na przestrzeni lat Związek Powiatów Polskich zabiegał o zapewnienie właściwego finansowania samorządów powiatów i raczej po 25. latach będzie tak dalej.

---

*Rudolf Borusiewicz – absolwent cybernetyki i informatyki Akademii Ekonomicznej w Krakowie, trener II klasy państwowej AWF w Gdańsku, propagator idei samorządu terytorialnego oraz dążenia do społeczno-gospodarczego rozwoju polskich powiatów. Długoletni dyrektor Biura Związku Powiatów Polskich, przewodniczący Rady Narodowego Funduszu Zdrowia, uczestnik prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W przeszłości przewodniczący Zarządu Sądeckiej Miejskiej Strefy Usług Publicznych (pilotażowego powiatu), wiceprezydent Nowego Sącza.*