

Katarzyna Alicja Kuć

Samorząd terytorialny miasta stołecznego Warszawy

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 10, 109-119

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KATARZYNA ALICJA KUĆ

Samorząd terytorialny miasta stołecznego Warszawy

The municipal government of Warsaw

WPROWADZENIE

Spośród dużych polskich miast, Krakowa, Łodzi, Poznania czy Warszawy, szczególnej, odrębnej regulacji doczekała się tylko stolica. Unormowanie ustroju wielkiego organizmu miejskiego, który jednocześnie stanowi stolicę państwa, nie jest zadaniem łatwym. Wymaga, po pierwsze, uwzględnienia zależności występujących między wielkim ośrodkiem (miastem), a otaczającym go terenem (sferą podmiejską). Są to nie tylko więzi czy współzależności gospodarcze, kulturalne, turystyczne, ale także innego rodzaju, np. w zakresie planowania przestrzennego albo transportu zbiorowego.¹ Po wtóre, wymaga zagwarantowania odpowiednich proporcji decentralizacji władzy w mieście. Musimy pamiętać, twierdzi Barbara Jaworska-Dębska, że potrzeby lokalne w dużym mieście to nie tylko potrzeby całego organizmu miejskiego, ale także mniejszych społeczności. Potrzeby te często znikają z pola widzenia organów samorządu wielkiego ośrodka.² Po trzecie, należy pamiętać, iż stolica była, jest i będzie przedmiotem żywego zainteresowania ze strony władz państwowych, próbujących niejednokrotnie i w różny sposób, np. poprzez częste zmiany ustroju³, zapewnić sobie wpływ na jej funkcjonowanie. Jest to „zjawisko normalne”, jak bowiem twierdzi znawczyni problematyki Magdalena Maciołek, duże orga-

¹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 1999, s. 174–175.

² B. Jaworska-Dębska, *Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12, s. 23.

³ Dla przykładu, ustrój miasta stołecznego Warszawy w okresie 1990–2002 doczekał się trzech fundamentalnych zmian.

nizmy miejskie pełnią rolę ważnego i aktywnego ośrodka politycznego, naukowego, kulturalnego, centrum gospodarczego i administracyjnego, a przede wszystkim są wielkim skupiskiem ludzkim.⁴ Stąd rozwiązania ustrojowe dla miasta stołecznego Warszawy różnią się od tradycyjnego modelu podziału terytorialnego kraju. Warto przyjrzeć się tym rozwiązaniom.

Artykuł składa się z trzech części (okresów). W pierwszej przedstawiam funkcjonowanie samorządu Warszawy w latach 1990–1994. Druga stanowi charakterystykę szczególnego statusu stołecznej metropolii w latach 1994–2002. W trzeciej prezentuję rozwiązania ustrojowe dla stolicy przyjęte przez parlament 15 marca 2002 roku.

SAMORZĄD WARSZAWY W LATACH 1990–1994

Zapoczątkowany w 1989 roku proces transformacji ustrojowej Polski, realne przesunięcie spraw i zadań z zakresu administracji publicznej ze szczebla centralnego (rządowego) na samorządowy, znalazło odzwierciedlenie w kontekście uregulowania ustroju warszawskiego samorządu. 5 kwietnia 1990 roku Prezes Rady Ministrów wydał Zarządzenie nr 31 w sprawie uzyskania przez dzielnice miasta stołecznego Warszawy (Mokotów, Ochotę, Pragę-Południe, Pragę-Północ, Śródmieście, Wolę i Żoliborz) statusu gmin.⁵ Podstawą decyzji Premiera był art. 5 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, zgodnie z którym „w miastach gdzie istniały 1 stycznia 1990 roku wyodrębnione administracyjnie dzielnice, mogą one zyskać status gminy. Decyzję w tej kwestii podejmuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji po zasięgnięciu opinii zainteresowanych środowisk”⁶, a więc zarówno dotychczasowych władz gminy, na terytorium której znajduje się dzielnica, jak również samych mieszkańców. „Dzielnice stanowiące gminy tworzą obligatoryjny związek gmin”, którego zadania i ustrój reguluje odrębna ustawa.⁷

18 maja 1990 roku po demonstracjach działaczy samorządowych, „Solidarności” i wielu publicznych dyskusjach, parlament uchwalił wspomnianą „odrębną” ustawę o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy.⁸ Stolica stanowiła wyposażony w osobowość prawną związek siedmiu dzielnic-gmin.⁹

⁴ M. Maciołek, *Ustrój aglomeracji miejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9, s. 37 i 57.

⁵ M.P. 1990, nr 13, poz. 100.

⁶ W brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 18 maja 1990 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz innych ustaw (Dz.U. 1990, nr 34, poz. 199).

⁷ W. Zając, *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski. Komentarz do przepisów*, Warszawa 1999, s. 75; *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 1999, s. 90.

⁸ Dz.U. 1990, nr 34, poz. 200.

⁹ W skład związku dzielnic-gmin Warszawy wchodziły dzielnice-gminy: Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga-Północ, Śródmieście, Wola i Żoliborz.

Dzielnice zyskały szeroką samodzielność, w rozumieniu bowiem przepisów ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym¹⁰, miały status samorządowej gminy (do ich kompetencji należały wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a organy dzielnic posiadały kompetencje organów gminy).

Ustrój Warszawy oparty na przepisach ustawy z 18 maja 1990 roku okazał się dysfunkcyjny. Szczególnie trzy kwestie zaciążyły niekorzystnie na zarządzaniu miastem jako całością. Po pierwsze, ustrój stolicy został wmontowany w powojenną strukturę terytorialną stworzoną dla centralistycznego, niedemokratycznego systemu zarządzania. Po wtóre, miasto znalazło się w gestii ośmiu samodzielnych ośrodków decyzyjnych – władz związku dzielnic-gmin oraz władz siedmiu dzielnic-gmin. Warszawa stanowiła bowiem związek, w skład którego wchodziło siedem jednostek (dla jednostek tych przyjęto określenie dzielnic-gmin m.st. Warszawy, wskazujące na brak pełnych przymiotów gminy w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym). Sytuacja ta prowadziła do nieuwzględniania interesów całego organizmu miejskiego, na terenie bowiem dzielnic-gmin działały samorządowe organy (rada, zarząd dzielnicy) z kompetencjami zastrzeżonymi na rzecz organów obligatoryjnego związku dzielnic-gmin (rady, zarządu i prezydenta). Po trzecie, kontrowersje wzbudzały nieprecyzyjne kryteria rozdziału zadań pomiędzy związek dzielnic-gmin a dzielnice-gminy. Ustawowe regulacje opierały się na dwóch, wzajemnie się wykluczających, klauzulach generalnych. W świetle pierwszej, do zakresu działania dzielnicy-gminy „należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Natomiast w myśl drugiej, do związku dzielnic-gmin należą „sprawy publiczne o znaczeniu ogólnomiejskim spośród zadań gminy określonych w art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym, a w szczególności, których wykonanie przekracza możliwości dzielnic i wymaga współdziałania międzykomunalnego”. Niejasna kategoria „zadań i spraw ogólnomiejskich” pozostawiona została władzom związku do doprecyzowania w statucie. W praktyce okazało się, iż nie jest możliwe pełne oddzielenie od siebie zadań ogólnomiejskich (zadań związku) od zadań lokalnych (zadań dzielnic-gmin).¹¹

Doświadczenie funkcjonowania samorządu stolicy w latach 1990–1994 najtrafniej ocenia Hubert Izdebski: „Warszawa okazała się w praktyce luźną

¹⁰ Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.

¹¹ Dla przykładu, przygotowany przez prezydenta Warszawy Stanisława Wyganowskiego statut związku dzielnic-gmin Warszawy oprotestowało sześć spośród siedmiu dzielnic-gmin (H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 198; K. Kmieć, *Ustrój dużego miasta na przykładzie m.st. Warszawy i wybranych stolic europejskich*, Warszawa 1998, s. 53; H. Izdebski, *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Tekst z komentarzem*, Warszawa 1994, s. 3; M. Kulesza, *Położenie aglomeracji warszawskiej w świetle prawa*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 33–34).

konfederacją dzielnic-gmin, »siedmiogrodem« czy później »ośmiogrodem«¹², nie mogącym [...] ze względów strukturalnych, a nie personalnych prawidłowo zaspokajając zbiorowych potrzeb o charakterze ogólnomiejskim. Zarazem utrzymana została, a nawet umocniona, instytucjonalna przepaść między miastem stołecznym Warszawą jako związkiem dzielnic-gmin i każdą z wielkich dzielnic-gmin Warszawy, a stosunkowo małymi gminami z nimi sąsiadującymi, często stanowiącymi urbanistyczną jedność z dzielnicami-gminami Warszawy”.¹³

SAMORZĄD WARSZAWY W LATACH 1994–2002

25 marca 1994 roku, w burzliwym okresie przekształceń porządku polityczno-prawnego kraju, parlament uchwalił, pośpiesznie przygotowywaną (presja kończącej się kadencji rad dzielnic-gmin), ustawę o ustroju miasta stołecznego Warszawy.¹⁴ Stolicę w sposób autorytarny, bez wymaganych ustawą konsultacji społecznych bądź referendum¹⁵, podzielono na jedenaście gmin. Na obszarze administracyjnym przedwojennego miasta utworzono Gminę Warszawa-Centrum oraz dziesięć otaczających ją pierścieniem gmin, zwanych popularnie gminami „wianuszka”.¹⁶ Ustrój Warszawy wzorowany był na szczególnym statusie trzech największych aglomeracji miejskich Francji – Paryża, Marsylii i Lyonu¹⁷, ale dodatkowo został obdarzony „sztuczną czapką” w postaci związku miasta stołecznego Warszawy.¹⁸ Związek ten, w myśl przepisów ustawy z 25 marca 1994 roku, miał status związku międzygminnego. Był jednak związkiem szczególnym w stosunku do charakterystyki prawnej związku międzygminnego, wynikającej z uregulowań ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.¹⁹ Zasadnicza różnica polegała na tym, że zwykle związki tworzone są w celu wspólnego wykonywania przez gminy ich zadań. Zatem cele działania zwykłych związków międzygminnych oraz związane

¹² Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 19 grudnia 1992 roku w sprawie utworzenia, zmiany granic i ustalenia siedzib gmin w niektórych województwach oraz nadania gminie statusu miasta (Dz.U. 1992, nr 100, poz. 500), została wydzielona z dzielnicy-gminy Ochota dzielnica-gmina Ursus.

¹³ Cyt. za H. Izdebski, *Ustawa...*, s. 3.

¹⁴ Dz.U. 1994, nr 48, poz. 195 z późn. zm.

¹⁵ B. Zawadzka, „Ustawa warszawska” – do poprawki!, „Wspólnota” 1994, nr 52–53, s. 26.

¹⁶ Por. załącznik nr 1.

¹⁷ Paryż, Marsylia i Lyon, na podstawie ustaw z 31 grudnia 1982 roku, mają status gmin podzielonych odpowiednio na 20, 16 i 9 dzielnic. Dzielnice jako jednostki pomocnicze, pozbawione są osobowości prawnej, własnego majątku i merytorycznie zależne od gminy (J. Jeżewski, *We Francji [w:] Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 179–181).

¹⁸ Wywiad z Pawłem Piskorskim ówczesnym prezydentem miasta stołecznego Warszawy, przeprowadzony 9 stycznia 2001 roku (zbiory własne autorki).

¹⁹ Tekst jednolity: Dz.U. 1996, nr 13, poz. 74.

z wykonywaniem tych zadań prawa i obowiązki zawsze stanowiły pochodną interesów oraz kompetencji gmin w nich uczestniczących.²⁰ Tymczasem w skład związku miasta stołecznego Warszawy wchodziły obligatoryjnie gminy: Warszawa-Bemowo, Warszawa-Białołęka, Warszawa-Bielany, Warszawa-Centrum, Warszawa-Rembertów, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Włochy. Naruszało to regulacje Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego²¹ oraz Konstytucji RP²², która przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo zrzeszania się, ale nie przewiduje ich obowiązkowego podporządkowania.²³ Sytuację tę, próbował usprawiedliwić Jerzy Regulski, twierdząc, iż wynika to z specyficznych cech różniących małe czy średnie gminy od wspólnot samorządowych w aglomeracji. Zorganizowanie zarządu wielkiego miasta zmusza bowiem do ograniczenia samodzielności poszczególnych gmin, do wprowadzenia obligatoryjnych związków.²⁴ Tymczasem, w opinii Zbigniewa Leońskiego, obowiązek tworzenia takich związków wynikający z ustawy, jak miało to miejsce w przypadku stolicy, powinien być wyjątkiem od reguły dobrowolności ich tworzenia, powstawanie bowiem obligatoryjnych związków, których zadania własne ustalają odrębne ustawy, w gruncie rzeczy prowadzi do tworzenia nowych szczebli samorządu lub instytucji rodzajowo odrębnych.²⁵

Samorząd Warszawy posiada swoją specyfikę również dlatego, iż w ustawie z 25 marca 1994 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy ustawodawca wymienił różne formy prosamorządowej organizacji społeczności lokalnych. Względy praktyczne bowiem decydują o tym, iż w dużych aglomeracjach jednostki pomocnicze są potrzebne do sprawnego wykonywania zarządu lokalnego. Jak podkreślają socjologowie²⁶, wytwarzanie się czy wykorzystywanie „naturalnego samorządu małych grup społecznych” w środowisku wielkiego miasta nie wynika z faktu zamieszkania. Poczucie wspólnoty w aglomeracji miejskiej ma swoje podłoże w fakcie zatrudnienia w jednym zakładzie pracy bądź specjalizacji wykonywania zawodu. Stąd dezintegracja i anonimowość życia w miejscu zamieszkania, np. dużym bloku mieszkalnym.²⁷ Stąd jedną z form samorządowej organizacji subgminnej w strukturze miejskiej stolicy

²⁰ M. Kulesza, *op. cit.*, s. 36.

²¹ Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

²² Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

²³ A. Szymt, *Konstytucyjne podstawy ustroju Warszawy*, „Wspólnota” 1999, nr 3, s. 20.

²⁴ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 206.

²⁵ Z. Leoński, *op. cit.*, s. 145.

²⁶ Por. J. Ziółkowski, *Urbanizacja miasto-osiedle*, Warszawa 1971.

²⁷ Z. Leoński, *op. cit.*, s. 114.

stanowiły jednostki pomocnicze²⁸ (dzielnice). Warto zaznaczyć, iż w Gminie Warszawa-Centrum podział na siedem dzielnic (Mokotów, Ochotę, Pragę-Południe, Pragę-Północ, Śródmieście, Wołę i Żoliborz) został wprowadzony obligatoryjnie.²⁹ Natomiast w pozostałych dziesięciu stołecznych gminach miał charakter fakultatywny; mogły być tworzone na ogólnych zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym, tj. w drodze uchwały rady gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami bądź z ich inicjatywy.

Gwarancje decentralizacji obok jednostek pomocniczych (dzielnic) dopuszczały inny rodzaj samorządowej organizacji subgminnej, a mianowicie możliwość tworzenia jednostek niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Jednostki te tworzone były w gminach warszawskich na obszarze dzielnicy oraz na obszarze gminy, na którym nie utworzono dzielnicy. Prowadziło to – w ocenie Zbigniewa Leońskiego – do sytuacji, gdzie dzielnice, których organy mają ustawowo wyodrębnione kompetencje, mogły zostać podzielone na jednostki niższego rzędu. Natomiast w gminach, gdzie nie utworzono dzielnic, również mogły zostać powołane jednostki pomocnicze niższego rzędu. Ustawodawca dopuszczał zatem możliwość tworzenia dwustopniowej struktury jednostek odzwierciedlających wewnętrzny (pomocniczy) podział gmin.³⁰ Powołanie np. przez Dzielnicę Mokotów Gminy Warszawa-Centrum kilku rad osiedli, oznaczało wprowadzenie kolejnego stopnia lokalnego samorządu. Jednostki te miały bowiem swoje władze i określone w statucie kompetencje przyznane przez radę macierzystej gminy bądź dzielnicy. W rezultacie struktura miejska Warszawy przedstawiała się następująco: osiedla, następnie dzielnice, gminy oraz ich związek, czyli miasto stołeczne Warszawa.³¹

Godny podkreślenia jest fakt, iż wprowadzony w stolicy model podziału terytorialnego, rozdziału kompetencji (zadania Warszawy zostały „z góry” określone w ustawie z 25 marca 1994 roku), zarządzania miastem, miał mieć

²⁸ Jednostka pomocnicza stanowi wydzielony organizacyjnie i terytorialnie (w miastach – dzielnice, osiedla, a na terenach rolniczych – sołectwa i kolonie) podmiot prawa publicznego pozbawiony osobowości prawnej poniżej szczebla gminy, oznacza to, że jednostka pomocnicza prowadzi działalność w ramach osobowości prawnej gminy (W. Siemiński, *Współzarządzanie gminą. Rada i zarząd gminy we wspólnocie*, Zielona Góra 1999, s. 83; *Słownik samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 58).

²⁹ „Z dniem wejścia w życie ustawy obszary dotychczasowych dzielnic-gmin, położone w granicach nowo utworzonej Gminy Warszawa-Centrum, stają się obszarami dzielnic tej gminy o dotychczasowych nazwach” (art. 35 ust. 3 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy); por. załącznik nr 2.

³⁰ K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 134; Z. Leoński, *op. cit.*, s. 84.

³¹ D. Zbińkowska, L. Królikowski, *Samorząd terytorialny [w:] Warszawa 2000...*, s. 371.

w zamyśle autorów ustawy, charakter „metropolitalny”.³² Wyrazem tego było m.in. stworzenie silnego ośrodka władzy, gdzie prezydent m.st. Warszawy, będąc przewodniczącym zarządu m.st. Warszawy, stanowił jednocześnie jednoosobowy zarząd Gminy Warszawa-Centrum. Paradoksalnie, prezydenta stolicy wybierała nie rada m.st. Warszawy, ale rada Gminy Warszawa-Centrum. Rada m.st. Warszawy mogła tylko rekomendować na to stanowisko swoich kandydatów. Odwołać prezydenta m.st. Warszawy miała prawo zarówno rada Gminy Warszawa-Centrum, jak i rada m.st. Warszawy.

Decentralizacja państwa i konieczność transformacji polskiego systemu administracji stały się faktem 1 stycznia 1999 roku w dniu wejścia w życie drugiego etapu reformy administracyjnej kraju.³³ Wśród szesnastu nowych województw wyodrębniono – leżące w środkowowschodniej części Polski – samorządowe województwo mazowieckie składające się z 325 gmin, w tym wszystkich gmin warszawskich. Samorządowe województwo mazowieckie, na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów³⁴, podzielono na 38 powiatów ziemskich (w tym powiat warszawski) oraz cztery miasta na prawach powiatu (Ostrołękę, Płock, Radom, Siedlce).³⁵ Co ciekawe, obszar powiatu warszawskiego był tożsamy z obszarem związku miasta stołecznego Warszawy. Prowadziło to do sytuacji, w której istniały oddzielne władze powiatowe z radą, zarządem i starostą oraz działające na tym samym terytorium władze związku miasta stołecznego Warszawy z radą, zarządem i prezydentem. Skutkiem takiego stanu rzeczy był brak jednoznacznego rozdzielenia kompetencji, a więc i odpowiedzialności, brak koordynacji działań w skali całego miasta, znaczna liczba radnych oraz pracowników samorządowych. Było to jedyne tego typu rozwiązanie w Polsce, inne bowiem metropolie uzyskały status miasta na prawach powiatu, gdzie rada miasta była

³² Ośrodkiem metropolitalnym nazywamy duże miasto, oddziałujące poza swoje granice administracyjne, wokół którego tworzy się obszar zurbanizowany, stanowiący nierozzerwalną funkcjonalną całość (J. M. Chmielewski, *Wielka Warszawa – obszar metropolitalny stolicy*, [w:] *Warszawa 2000; kalendarz-informator*, red. A. Mazurek, Warszawa 1999, s. 265; por. też O. Budzynowska, *Obszary metropolitalne, ich struktura i funkcje w układach terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10, s. 37–45).

³³ Ustawy reformujące system administracyjny: ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576), ustawa z 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 577), ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578), ustawa z 24 lipca 1998 roku w sprawie wprowadzenia zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603).

³⁴ Dz.U. 1998, nr 103, poz. 652.

³⁵ Wyróżnia się dwie kategorie powiatów jako jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju: 1) powiaty ziemskie (klasyczne), obejmujące całe obszary graniczących ze sobą gmin oraz nazywane tak powszechnie, aczkolwiek bez podstawy normatywnej 2) powiaty grodzkie, zajmujące cały obszar miasta na prawach powiatu (K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 17).

jednocześnie radą powiatu, a prezydent – starostą.³⁶ Warto dodać, iż 31 maja 2001 roku Rada Ministrów³⁷ zdecydowała o włączeniu do powiatu warszawskiego od 1 stycznia 2002 roku dwóch okolicznych gmin: Wesolej i Sulejówka, co dodatkowo skomplikowało sytuację warszawskiego samorządu, zwiększono bowiem powierzchnię powiatu, lecz nie miasta stołecznego Warszawy.

Dlaczego zamiast miasta na prawach powiatu (powiatu grodzkiego), utworzono powiat ziemski? Zdaniem części prawników, m.in. Huberta Izdebskiego, związek miasta stołecznego Warszawy nie jest jednostką samorządu terytorialnego, zatem możliwe stało się tylko utworzenie powiatu ziemskiego.³⁸ Ponadto argumentowano, iż nie da się przydzielić kompetencji miasta na prawach powiatu związkowi międzygminnemu i tylko gmina może zostać obdarzona kompetencjami powiatu grodzkiego.³⁹ Tymczasem, zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie powiatowym, prawa powiatu przysługiwały miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców. Powyższe kryterium spełniało pięć stołecznych gmin: Gmina Warszawa-Bemowo (101,5 tys. mieszkańców), Gmina Warszawa-Bielany (144 tys.), Gmina Warszawa-Centrum (905 tys.), Gmina Warszawa-Targówek (125,9 tys.), Gmina Warszawa-Ursynów (116,6 tys.).⁴⁰ Dlaczego warszawskie gminy nie zostały zaliczone do powiatów grodzkich? Czyżby względy niemerytoryczne (polityczne) zaciążyły na tej decyzji?

Administracyjnej reformie Polski towarzyszyła nowelizacja ustawy warszawskiej. 18 marca 1999 roku Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁴¹, zwaną popularnie „małą nowelizacją” ustawy warszawskiej. Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski miał wątpliwości co do zgodności tego aktu z Konstytucją RP. Zakwestionował godzący w zasadę przedstawicielstwa przepis, który powierzał wybór prezydenta stolicy radzie m.st. Warszawy, uszczuplając w ten sposób kompetencje Gminy Warszawa-Centrum w trakcie trwania kadencji. Po wtóre uważał, że naruszono zasady demokratycznego państwa prawnego, ustawa bowiem miała wejść w życie bez okresu *vacatio legis*. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego nie podzielili zastrzeżeń zgłoszonych przez prezydenta Kwaśniewskiego.⁴² W konsekwencji, marcowa nowelizacja rozdzieliła dwie najważniejsze funkcje prezydenta m.st.

³⁶ D. Zbińkowska, L. Królikowski, *op. cit.*, s. 374-375.

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 maja 2001 roku w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 631 z późn. zm.).

³⁸ A. Porawski, *Warszawa – powiat ziemski, miasto stołeczne, związek 11 gmin, metropolia...*, „Wspólnota” 2001, nr 9, s. IX.

³⁹ *Wywiad z Pawłem Piskorskim...*

⁴⁰ *Demografia*, „Przegląd Statystyczny – Warszawa” 2000, nr 3, s. 33.

⁴¹ Dz.U. 1999, nr 92, poz. 1044.

⁴² Wyrok TK z 3 listopada 1999 roku K 13/99, OTK 1999, nr 7, poz. 155.

Warszawy i burmistrza Gminy Warszawa-Centrum. Ustawodawca zobowiązał radę m.st. Warszawy do wyboru prezydenta i zarządu m.st. Warszawy, a radę Gminy Warszawa-Centrum do wyłonienia burmistrza i zarządu gminy w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy, tj. do 17 maja 2000 roku.⁴³

W latach 1994–2002 ustrój stolicy podlegał przepisom prawnym, na mocy których funkcjonował rozbudowany, sześciostopniowy samorząd terytorialny.⁴⁴ W tak skonstruowanej „piramidzie władzy” wyróżnia się: szczeble zasadniczego podziału terytorialnego (województwo, powiat, gminy), jednostki pomocnicze (dzielnice, osiedla) oraz związek miasta stołecznego Warszawy, zapewniający horyzontalne współdziałanie na poziomie gminnym.⁴⁵ Łącznie, jak wynika z obliczeń Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa”, w omawianym okresie, w stołecznej aglomeracji działało 2388 radnych w 88 radach.⁴⁶

Rozbudowana struktura warszawskiego samorządu terytorialnego przedstawiała się następująco:

I. Samorządowe województwo mazowieckie;

II. Powiat warszawski;

III. Miasto stołeczne Warszawa;

IV. Gminy: Warszawa-Bemowo, Warszawa-Białołęka, Warszawa-Bielany, Warszawa-Centrum, Warszawa-Rembertów, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Włochy;

V. Dzielnice Gminy Warszawa-Centrum: Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga-Północ, Śródmieście, Wola, Żoliborz;

VI. Osiedla, np. w Dzielnicy Mokotów Gminy Warszawa-Centrum: Sadyba, Służewiec Południowy, Służewiec Fort.

Funkcjonowanie Warszawy w układzie sześciu szczebli samorządu miało swoje plusy i minusy. Wskazuje się, iż zreformowany w 1994 roku ustrój, zwłaszcza na poziomie gminnym działał prawidłowo (z wyjątkiem Gminy Warszawa-Centrum) i miał spore osiągnięcia (zmiany w infrastrukturze technicznej, ożywienie inwestycyjne), a mieszkańcy peryferyjnych osiedli zyskali poczucie większego wpływu na los zamieszkałych przez siebie obrzeży miasta.⁴⁷ Negatywnym skutkiem takiego stanu rzeczy było funkcjonowanie skompliko-

⁴³ Wybór zarządu Gminy Warszawa-Centrum bez uprzedniego dostosowania przepisów statutu do uregulowań „małej nowelizacji” ustawy warszawskiej, doprowadził do kryzysu zakończony przedterminowymi wyborami w Gminie Warszawa-Centrum.

⁴⁴ Należy dodać, iż inny pogląd reprezentuje Hubert Izdebski, który związkowi miasta stołecznego Warszawy nie traktuje jako jednostki samorządu terytorialnego (H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 118).

⁴⁵ W kwestii pojęcia podziału terytorialnego i jego rodzajów por. Z. Leoński, *Podział terytorialny [w:] System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, t. I, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977, s. 668 i n.; K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 134.

⁴⁶ *Ilu radnych, ile rad, ile szczebli?*, „Wspólnota” 2000, nr 30, s. 14.

⁴⁷ H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 202.

wanego i nieczytelnego, szczególnie dla mieszkańców miasta, ustroju, w którym nakładały się na siebie i krzyżowały kompetencje, np. w zakresie planowania przestrzennego. Warszawa – zdaniem Mirosława Grochowskiego – traktowana była jak układanka składająca się z części, o których kształcie i zawartości decydują władze, używając różnorodnych kryteriów i realizując różne cele. Uniemożliwiało to harmonijny rozwój miasta jako całości, prowadziło do chaosu i konfliktów.⁴⁸ Garnitur reprezentantów lokalnych społeczności stanowił układ, który nie miał prawa sprawnie funkcjonować. Nie może bowiem w jednym organizmie miejskim istnieć obok siebie kilka reprezentacji politycznych wyłonionych w powszechnych wyborach. Wszystkie one, myślę tu zwłaszcza o władzach powiatu warszawskiego, miasta stołecznego Warszawy czy Gminy Warszawa-Centrum, będą się wzajemnie zwalczać bez względu na reprezentowaną opcję polityczną.

SAMORZĄD WARSZAWY W ŚWIETLE USTAWY Z 15 MARCA 2002 ROKU

Przyjęta przez parlament 15 marca 2002 roku ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁴⁹, zakłada, iż po wyborach samorządowych 27 października 2002 roku stolica przestanie być związkiem jedenastu gmin, a stanie się jedną wielką gminą podzieloną na dzielnice. Metropolia zyska szczególny status miasta na prawach powiatu obligatoryjnie podzielonego na osiemnaście jednostek pomocniczych (dzielnic). W myśl art. 14 ustawy z 2002 roku, dzielnicami zostaną: Bemowo, Białołęka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga-Północ, Rembertów, Śródmieście, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wesoła, Wilanów, Włochy, Wola i Żoliborz.⁵⁰

Zwolennicy takiego rozwiązania wskazują, iż likwidacja dwóch (powiatu warszawskiego oraz gmin stołecznych) spośród sześciu szczebli w strukturze warszawskiego samorządu ujednotoci władzę w mieście, co niewątpliwie usprawni zarządzanie. Stolica będzie miała przejrzysty, zrozumiały dla mieszkańców ustrój, o jasno określonych kompetencjach. Wzmocnieniu ulegną prerogatywy prezydenta Warszawy, zgodnie bowiem z ustawą z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵¹, będzie on wyłaniany w drodze bezpośredniego głosowania. Zdaniem przeciwników, propozycja nieuchronnie prowadzi do centralizacji władzy w mieście (przede wszystkim centralizacji decyzji finansowych czy z zakresu planowania prze-

⁴⁸ Zob. szerzej M. Grochowski, *Samorząd terytorialny a procesy kształtowania przestrzeni miasta (przypadek Warszawy)*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 169–177.

⁴⁹ Dz.U. 2002, nr 41, poz. 361.

⁵⁰ Por. załącznik nr 3.

⁵¹ Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984.

strzennego), gdyż życie publiczne kilkutysięcznej gminy i wielomilionowej metropolii nie może być organizowane w jednakowy sposób.⁵² Aglomeracja jest zjawiskiem funkcjonalnym, które trudno zamknąć w sztywnych granicach jednostki zasadniczego podziału terytorialnego. Warszawa nie zaczyna się na placu Bankowym i nie kończy na Targówku czy Ursusie, lecz od kilkudziesięciu lat ekspansywnie rozwija się na obszarze dawnego województwa stołecznego: od Żyrardowa po Wyszaków oraz od Nasielska po Osieck.⁵³

ZAKOŃCZENIE

Uregulowanie ustroju stołecznej metropolii, tak by funkcjonowała ona efektywnie i „bez zgrzytów”, nie jest zadaniem łatwym, a Warszawa najwyraźniej nie ma szczęścia do ram prawnych, w których przychodzi jej funkcjonować. Bardzo ważne wydaje się stworzenie skutecznego, a przede wszystkim spójnego prawa, uwzględniającego, specyfikę zarządzania aglomeracją, specyfikę zarządzania stolicą państwa. Zapewniającego, z jednej strony, właściwe rozwiązania prawnoprzestrzenne z racji, iż miasto spełnia funkcje gospodarcze, turystyczne, kulturalne w stosunku do swojego regionu, z drugiej, regulującego skutki wynikające z faktu, że stolica jest ośrodkiem dyspozycji politycznej i administracyjnej w skali całego państwa.⁵⁴

SUMMARY

Out of Poland's largest cities like Kraków, Poznań or Łódź (Lodz) only Warsaw received a special separate regulation. The capital has been, is and will long be the object of keen interest on the part of state authorities, which have tried many times and in many ways to gain influence upon its functioning. This is in a way a "normal phenomenon" because large urban conglomerates play the role of major and active political, scientific, cultural, economic and administrative centres, and they are large agglomerations of people. That is why Warsaw's government-structure solutions differ from the traditional territorial division of Poland. The three-part study presents the functioning of Warsaw's self-government in 1990-1994, in 1994-2002, and the government-structure solutions for the capital adopted by the Parliament on 15 March 2002.

⁵² Szerzej na ten temat por.: F. Frydrykiewicz, *Mniej gmin, więcej dzielnic*, „Rzeczpospolita” z 12 lutego 2002; J. T. P., *Gmina Warszawa, Rzeczpospolita*” z 15 lutego 2002; F. Frydrykiewicz, *Jedna gmina, jeden prezydent, jeden budżet*, „Rzeczpospolita” z 16 lutego 2002; F. Frydrykiewicz, *Sprzeciw burmistrzów*, „Rzeczpospolita” z 8 kwietnia 2002; B. Kalinowska, *Warszawa jedną gminą*, „Wspólnota” 2002, nr 8, s. 13–14.

⁵³ L. Isakiewicz, *Wiele gmin w Warszawie*, „Wspólnota” 1999, nr 50, s. 16.

⁵⁴ Z. Leoński, *Samorząd...*, s. 174.