

*Paulina Rychlewska**

PODSTAWY PRAWNE I ZMIANY USTROJOWE DOTYCZĄCE FUNKCJONOWANIA STOLICY

Artykuł przedstawia przebieg zmian terytorialno-administracyjnych następujących w Warszawie od okresu międzywojennego do teraźniejszości. Odnosi się do wielu dokumentów i opracowań z tego okresu, w którym ustrój stolicy przechodził mnóstwo zmian i wielokrotnie był poddawany różnego typu innowacyjnym pomysłom.

Choć obecny kształt Warszawy kreuje w dużej mierze wciąż modyfikowana ustawa z 18 maja 1990 r., to każda następna wersja tzw. ustawy warszawskiej oznaczała niemalże przewrót w sferze administrowania i funkcjonowania stolicy. Owe modyfikacje i rewolucyjne przewroty oraz ich konsekwencje zostały przedstawione poniżej.

Ustrój Warszawy do 1990 r.

Ustrój Warszawy, jak i sposób zarządzania nią, od dawna był dla polskich władz niemałym problemem i nie lada wyzwaniem. W dużej mierze było to spowodowane, i jest, specyficznymi funkcjami pełnionymi przez to miasto, jak i jego unikalnym w skali kraju statusem stolicy. Tym samym nierzadko zachodzi konieczność zastosowania odmiennych od pozostałych obszarów kraju rozwiązań prawno-organizacyjnych.

Taką odrębność w zakresie założeń ustrojowych Warszawa otrzymała już w 1933 r. na mocy tzw. ustawy scaleniowej, której art. 38 głosił, iż prezydent na wniosek ministra spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Rady Miejskiej, stawał się uprawniony do wydania osobnego, indywidualnego statusu dla stolicy. Praktycznie jednak nigdy do tego nie doszło (Izdebski 1994). Nie zrealizowano (z uwagi na wybuch II wojny światowej) także założeń kolejnej ustawy z 16 sierpnia 1938 r., gwarantującej Warszawie odrębne regulacje prawne w zakresie samorządności gminy (Leoński 1991).

Specyfikę miasta stołecznego dostrzegały również władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, które doprowadziły w 1958 r. do wyłączenia administracyjnego i w zakresie regulacji prawnych Warszawy z terenu województwa (Maciołek 1993).

Kolejna zmiana nastąpiła w 1975 r. Nowy ustrój spowodował, iż każda z siedmiu warszawskich dzielnic stała się oficjalnie najniższym szczeblem administracji krajowej, nabywając prawa równe niezależnym gminom. Fakt ten spowodo-

* Doktorantka SGH – Kolegium Gospodarki Światowej.

wał, że Warszawa utraciła spójność administracyjną (Herbst 1992; Mażewski 1997). Opisany powyżej stan utrzymywał się aż do 1990 r., kiedy to ustrój stolicy po raz kolejny uległ zmianie.

Warszawa w latach 1990–1994¹

Wynik debaty nad nowym ustrojem administracyjnym miasta stołecznego sugerował, iż najlepszym sposobem na dopasowanie jego wielkości do uwarunkowań społeczno-gospodarczych będzie fragmentaryzacja administracyjna. Miała ona na celu podział terytorium Warszawy na względnie niezależne i niekiedy znacznie różniące się między sobą sektory (por. Soja 2000).

Tym samym parlament Rzeczypospolitej Polski postanowił, iż stolica posiadać będzie odmienny od innych polskich miast status administracyjno-prawny. Decyzję tę przypieczętował uchwaloną 18 maja 1990 r. ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy². Jednak już wcześniej, bo 5 kwietnia 1990 r., mocą wydanego przez Prezesa Rady Ministrów zarządzenia (nr 31), dzielnice Warszawy otrzymały status gmin.

W rezultacie Warszawa stała się związkiem³ siedmiu niemal niezależnych dzielnic-gmin (Mokotów, Ochota, Wola, Praga Południe, Praga Północ, Śródmieście, Żoliborz)⁴, z której każda uzyskała własną osobowość prawną⁵ i stała się gminą w rozumieniu ustawy z 8 marca 1990 r. (art. 1 ust. 2). Żadne inne polskie miasto nie otrzymało podobnego przywileju. Wszystkie pozostały jednolitymi gminami miejskimi (Maciołek 1993).

Nawiązując do kompetencji dzielnic-gmin Warszawy art. 6 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy głosił: „Zadania i kompetencje dzielnic określone w innych ustawach dla gmin przechodzą na Związek, jeżeli dotyczą zadań ogólnomiejских”⁶, a więc kwestii związanych z ochroną środowiska, zagospodarowaniem terenu i ładem przestrzennym⁷. Znalazło to odzwierciedlenie także w art. 16 pkt 4 ustawy, w którym czytamy: „w zakresie zadań Związku do kompetencji Rady Warszawy należy uchwalanie wieloletnich programów rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego Warszawy”.

Reasumując, na mocy ustawy z 18 maja 1990 r. Warszawa stała się związkiem (posiadającym osobowość prawną) siedmiu dzielnic-gmin (por. ryc. 1), które posiadały kompetencje podstawowej jednostki administracyjnej w rozumieniu usta-

¹ Jeśli nie zaznaczono inaczej, informacje zawarte w podrozdziale pochodzą z ustawy z 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dziennik Ustaw z 1990 r., Nr 34, poz. 200).

² Dziennik Ustaw z 26 maja 1990 r., Nr 34.

³ Przystąpienie do związku dzielnic było obowiązkowe.

⁴ Ustawa z 18 maja 1990 r., art. 41.

⁵ Por. ustawa z 18 maja 1990 r., art. 1 ust. 1.

⁶ Precyzyjny podział zadań zależny był od ustanowionego statutu m.st. Warszawy.

⁷ Art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dziennik Ustaw Nr 16 poz. 95.

wy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r., o ile „ustawa warszawska” nie stanowiła inaczej (tzn. o ile nie wykonuje ich Związek).

Podział kompetencji opierał się na następujących regułach:

- domniemane kompetencje poszczególnych dzielnic-gmin odpowiadają kompetencjom gminy we wszystkich kwestiach lokalnych, niezastrzeżonych ustawowo na rzecz innych podmiotów,
- Związek realizuje wszystkie sprawy ogólnomiejskie, które przekraczały możliwości własne dzielnic-gmin,
- status m.st. Warszawy w założeniu miał uregulować i doprecyzować wyżej opisany podział, jak również określić dochody Związku i dzielnic-gmin oraz ich udział w podatkach i subwencjach ogólnych.

Co tyczy się obszaru dzielnic-gmin, początkowo był identyczny jak dzielnic przed 1990 r. Nieco później (w 1993 r.) z dzielnicy Ochota wydzielono ósmą dzielnicę-gminę – Ursus.

Organem stanowiącym i kontrolnym w każdej dzielnicy-gminie była rada. Na czele zarządu stał burmistrz, który mógł wydawać decyzje w sprawach indywidualnych⁸. W dzielnicach można było ponadto tworzyć jednostki pomocnicze.

Organem stanowiącym i kontrolnym Związku była Rada Warszawy delegowana przez rady dzielnic (po czterech przedstawicieli z każdej). Do jej kompetencji należało uchwalanie statusu Warszawy, budżetu, programów rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego oraz prowadzenie mediacji w sprawach spornych między dzielnicami. Uchwały Rady Warszawy zapadały bezwzględną większością głosów, a burmistrzowie dzielnic mogli pisemnie sprzeciwić się ich treści, co skutkowało ponownym rozpatrzeniem sprawy⁹. Organami wykonawczymi Związku byli: Zarząd Warszawy (zarząd Związku) i Prezydent m.st. Warszawy. Procedura ich powoływania wyglądała następująco:

- 1) Rada Warszawy na pierwszym posiedzeniu typowała kandydatów na prezydenta i zwoływała Zgromadzenie Wyborcze składające się z radnych wszystkich dzielnic.
- 2) Zgromadzenie wybierało prezydenta (mógł on nie być członkiem Rady) w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej 2/3 członków. Mógł on zostać przy tym odwołany z piastowanego stanowiska przez Zgromadzenie Wyborcze na wniosek Rady Warszawy.
- 3) Prezydent przedstawiał swoich kandydatów na członków Zarządu (trzech wiceprezydentów, pięciu członków).
- 4) Rada Warszawy dokonywała ich akceptacji w obecności 3/4 swoich członków.

Wydawać się mogło, iż nowy ustrój Warszawy to rozwiązanie idealne. Z jednej strony spełniał założenia optymalnego modelu ustroju wskazywanego przez znawców przedmiotu (por. Kowalewski 1991; Jaworowska-Dębska 1992), z dru-

⁸ Przysługiwało odwołanie się od nich do Prezydenta m.st. Warszawy lub do wojewody.

⁹ Ponownie rozpatrzona uchwała i przyjęta w obecności 2/3 członków Rady Warszawy miała już jednak moc wiążącą.

giej zaś rozwiewał wątpliwości dotyczące braku jedności działania i podziałów w ramach organizmu, który w wielu kwestiach powinien stanowić niepodzielną i nierozzerwalną całość.

Można było przypuszczać, iż realizowane są postulaty jednolitej koncepcji rozwoju, obejmującej całość tkanki miejskiej, bez ograniczeń dla rozwoju idei samorządowej. Dzięki „ustawie warszawskiej” z 1990 r. potencjalnie stała się bowiem możliwa większa kontrola władz samorządowych i mniejsze upolitycznienie decyzji przez nie wydawanych (Jaworska-Dębska 1992). Jednakże w praktyce zbyt duża liczba mieszkańców poszczególnych dzielnic nie pomagała w osiągnięciu powyższych celów, wręcz przeciwnie, mogła je doszczętnie zniweczyć, niszcząc spójność terytorialną i wprowadzając podziały (nie tylko natury obszarowej).

Tak więc największym problemem ówczesnych dzielnic (nierozwiązanym do dziś i to na różnych szczeblach drabiny samorządowej) stała się liczba ludności zamieszkującej daną jednostkę terytorialną. Musiano bowiem spełnić co najmniej dwa kryteria:

1. zapewnić społeczności lokalnej „możliwości samoorganizowania się” oraz
2. zagwarantować warunki do realizowania zadań własnych gminy (ibidem, s. 26).

Wskazywano więc na różne liczby ludności jako pułapy stanowiące tak zwany złoty środek, optymalną wielkość i rozwiązanie w kwestiach administracyjnych i zarządzania, m.in. 10–12 tys. mieszkańców (Radwan 1991), 20–35 tys. (Swianiewicz 1995), 60–80 tys. (Kowalewski 1991), poniżej 100 tys. (Jaworska-Dębska 1992). Zwrócono uwagę, że jeśli jednostka administracyjna liczy ponad 100 tys. mieszkańców, to jeżeli jest jedynie jednostką pomocniczą, można jej przypisać te same wady co dużej gminie, zakładając, iż nawet po przekazaniu jej typowo lokalnych zadań nie zostaną spełnione postulaty pełnej decentralizacji (Norton 1994).

Konsensusu w kwestii liczebności dzielnic nie osiągnięto. Za jedyny efekt tej publicznej debaty można uznać wydzielenie na mocy decyzji Rady Ministrów z 19 grudnia 1992 r. z dzielnic-gminy Warszawa Ochota dzielnic-gminy Warszawa Ursus¹⁰.

Równocześnie, po upływie niedługiego czasu, na wokandzie zaczęły pojawiać się inne, coraz poważniejsze problemy. Narastała liczba konfliktów i nadużyć. Zaczęły się sprawdzać czarne scenariusze, zgodne z którymi:

- poszczególne dzielnice-gminy nie były w stanie utworzyć nierozzerwalnej samorządowej całości, niezbędnej do rozwoju miasta i rozwiązywania spraw o wymiarze ponadlokalnym, ogólnomiejskim¹¹,

¹⁰ Decyzja weszła w życie 1 stycznia 1993 r.

¹¹ Ze względu na brak możliwości wzajemnego porozumienia gmin-dielnic oraz na znak podziałów administracyjnych i politycznych Warszawę nazywano wówczas złośliwie Siedmiogrodem.

- pozycja na arenie politycznej warszawskich gmin-dzielnic zawsze będzie niższa niż „normalnych” gmin, gdyż nie są one w pełni niezależne gospodarczo i planistycznie.

Sprawdzały się również wskazane przez Pacione (2001) negatywne konsekwencje, będące skutkiem fragmentaryzacji struktury aglomeracji miejskiej. Do najpoważniejszych można zaliczyć:

- małą kontrolę wyborców nad władzami zajmującymi się gospodarką komunalną w skali metropolitalnej,
- kwestie pozornie lokalne, które *de facto* wywierają wpływ na znacznie większy obszar (np. planowanie przestrzenne, ochronę środowiska) oraz przeniesienie na arenę ogólnomiejską lokalnych problemów, za co w dużej mierze odpowiedzialny był system wyborczy (delegowanie do Rady Warszawy przedstawicieli rad dzielnic) (por. Herbst 1992, s. 34),
- brak kompetencji którejkolwiek z jednostek do efektywnego planowania dotyczącego całego obszaru metropolitalnego.

W sytuacji rozdrobnienia pojawił się również problem tzw. jeźdźców na gapę, *spillover* (Swianiewicz, Herbst 2002), oraz inne poważne i zapalne kwestie (za: Kulesza 1994):

- zbyt mała dzielnica śródmiejska o wyznaczonych przypadkowo granicach, nieobejmująca całego funkcjonalnego centrum stolicy,
- brak związków partnerskich z sąsiadującymi z Warszawą gminami aglomeracji,
- brak integracji społecznej i urbanistycznej na terenie miasta oraz dołączanie do niego nowych olbrzymich spółdzielczych zespołów mieszkaniowych,
- jednolity obszar dekretowy (zainwestowania miejskiego) znalazł się w gestii kilku niezależnych i samostanowiących władz,
- brak precyzyjnego podziału zadań publicznych i wynikające z tego faktu liczne spory kompetencyjne¹².

Tym samym ustrój Warszawy z 1990 r. potraktować można jako „luźną konfederację dzielnic-gmin nie mogącą ze względów strukturalnych (...) zaspokajać zbiorowych potrzeb” (Izdebski 1994, s. 3).

W związku z powyższym postanowiono wcielić w życie propozycję Barłowa (1991), wedle której strategią przezwyciężenia trudności wynikających z rozdrobnienia miało być utworzenie jednej jednostki administracyjnej, obejmującej cały obszar metropolii, z równoczesnym utworzeniem jednostek do zadań specjalnych – szczegółowych. Tym samym w 1994 r. przyjęto nową ustawę o ustroju miasta stołecznego¹³, która miała stanowić przełom w zarządzaniu miastem (Kulesza 1994; Mażewski 1997).

¹² Według Kowalewskiego (1991, s. 99) był to największy (obok systemu wyborczego) błąd w konstrukcji ustroju Warszawy z 1990 r.

¹³ Dziennik Ustaw z 1995 r., Nr 48 poz. 195 ze zm.

Warszawa w latach 1994–2002¹⁴

Od wejścia w życie „ustawy warszawskiej” z 1994 r. stolica stała się obligatoryjnym związkiem komunalnym¹⁵, w skład którego wchodziło jedenaście gmin (Warszawa Bemowo, Warszawa Białołęka, Warszawa Bielany, Warszawa Centrum, Warszawa Rembertów, Warszawa Targówek, Warszawa Ursus, Warszawa Ursynów, Warszawa Wawer, Warszawa Wilanów, Warszawa Włochy) (ryc. 1), posiadających uprawnienia, jakie miały wszystkie inne polskie gminy.

Dodatkowo gmina Warszawa Centrum ze względu na duże rozmiary (122 km²) i olbrzymi potencjał ludnościowy (900 tys. osób, ok. 55% ludności ówczesnego m.st. Warszawy) została podzielona na siedem jednostek pomocniczych – dzielnic (Mokotów, Ochota, Wola, Śródmieście, Praga Południe, Praga Północ, Żoliborz) (ryc. 2). Pozostałe gminy warszawskie były względnie małe. Tylko cztery z nich przekraczały dyskutowany uprzednio, kontrowersyjny próg 100 tys. mieszkańców. Zapewne ze względu na ten fakt nie podzielono ich na dzielnice, pomimo takiej możliwości zagwarantowanej ustawowo.

Ponadto nowe regulacje prawne stworzyły zamknięty katalog działań (głównie planistycznych i redystrybucyjnych) leżących w gestii m.st. Warszawy, zastępujących nieprecyzyjnie określane tzw. usługi ogólnomiejskie:

- planowanie strategii rozwoju i zagospodarowania stolicy,
- przedsięwzięcia publiczne (głównie infrastrukturalne) o znaczeniu lub zasięgu obejmującym co najmniej dwie gminy warszawskie,
- inicjowanie, podtrzymywanie, wspomaganie i rozwijanie współpracy (szczególnie na rzecz realizacji przedsięwzięć publicznych),
- wspomaganie gmin w celu wyrównania znacznych dysproporcji w zakresie zaspokojenia potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej.

Do zadań dzielnic gminy Warszawa Centrum należały z kolei kwestie związane z: rozstrzygnianiem problemów lokalizacyjnych, utrzymywaniem i eksploatacją komunalnych zasobów mieszkaniowych i handlowo-usługowych, placówek oświatowych i wychowawczych, zieleni miejskiej i cmentarzy, pomocą społeczną i ochroną zdrowia, rekreacją, sportem i turystyką, nadzorem nad jednostkami niższego rzędu. Zakres kompetencji precyzowała w uchwale rada gminy.

Dochodami m.st. Warszawy były wpływy z opłaty skarbowej na terenie całego miasta i wpłaty gmin (w wysokości 50% uzyskanych przez nie dochodu z podatku CIT) oraz dochody z majątku m.st. Warszawy¹⁶, zaś gospodarka finansowa dzielnic była prowadzona na podstawie załącznika do uchwały budżetowej.

¹⁴ Jeśli nie zaznaczono inaczej, informacje zawarte w podrozdziale pochodzą z Ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dziennik Ustaw z 1995 r., Nr 48 poz. 195 ze zm.).

¹⁵ Art. 1 ust. 1 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Monitor Polski, Nr 56 poz. 516.

¹⁶ Ustawa wskazywała również na możliwość wprowadzenia innych, dodatkowych składek, jednak w 1998 r. przepis ten został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z konstytucją (ograniczał samodzielność finansową gmin) i umorzony.



Ryc. 1. Podział administracyjny m.st. Warszawy w latach 1994–2002
 Źródło: Kuć 2003, s. 63.



Ryc. 2. Podział administracyjny gminy Warszawa Centrum w latach 1994–2002
 Źródło: ibidem, s. 64.

Ustawa upraszczała i regulowała również kwestie ustroju politycznego i wyborów do tutejszych władz lokalnych, ujednolicając je z regulacjami gminnymi. Zastrzeżono przy tym, iż przewodniczący zarządu każdej z dzielnic nosi tytuł burmistrza. Wyjątek w tej kwestii stanowił burmistrz gminy Warszawa Centrum (wybierany przez radę gminy kwalifikowaną większością głosów), będący równocześnie prezydentem m.st. Warszawy i jednoosobowym zarządem tejże gminy. Wiceprezydenci powoływani i odwoływani byli zaś na wniosek prezydenta przez Radę m.st. Warszawy.

Organem stanowiącym i kontrolnym w stolicy była Rada m.st. Warszawy licząca 68 członków wybieranych w wyborach bezpośrednich. Do jej kompetencji należały kwestie ogólnomiejskie, m.in. ustanawianie statusu m.st. Warszawy, jego budżetu, ustalanie programów rozwoju, uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego, powoływanie do życia instytucji i organów straży miejskiej itp.¹⁷

Organem wykonawczym był Zarząd Warszawy, w skład którego wchodził prezydent i wiceprezydenci.

W dzielnicach gminy Warszawa Centrum organem uchwałodawczym i kontrolnym była rada dzielnicy (w jej skład wchodził radni gminy wybrani na terenie dzielnicy i radni wybrani w wyborach bezpośrednich – 25 osób). Organem wykonawczym był zarząd złożony z dyrektora (powoływanego przez radę dzielnicy na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy) oraz dwóch członków (powoływanych przez radę dzielnicy na wniosek dyrektora).

Zdaniem niektórych specjalistów (por. Kulesza 1994; Mażewski 1997) nowy ustrój stanowił prawdziwy przełom w zarządzaniu stolicą.

Jako korzyści „ustawy warszawskiej” z 1994 r. należy z całą pewnością wymienić:

- efektywną gospodarkę gmin, a tym samym ich przyspieszony rozwój (Isakiewicz 1997),
- fakt, iż władze lokalne znalazły się bliżej obywateli,
- stosunkowo łatwą redystrybucję środków w obrębie stolicy,
- taką organizację terytorialną miasta, która tworzy silny, jednolicie zarządzany trzon, pozwalającą równocześnie na współpracę z gminami obrzeżnymi na zasadzie aglomeracyjnej (Kulesza 2000).

Nadal jednak nie osiągnięto zadowalającego poziomu rozwiązań w kwestiach ogólnomiejskich. Nie powołano związków celowych, mających rozwiązać problem świadczenia usług komunalnych na terenie stolicy. W dalszym ciągu brakowało odpowiednich regulacji, pozwalających na koordynację działań i poczynanych przedsięwzięć w skali całego miasta, a zarządzanie stolicą stawało się coraz bardziej policentryczne, co niejednokrotnie podkreślano w najważniejszych dokumentach rozwojowych stolicy.

W *Strategii rozwoju Warszawy do 2010 roku: Synteza* (1998, s. 15), w której czytamy: „Czynnikiem ograniczającym skuteczne i efektywne rozwiązanie wielu strategicznych problemów rozwojowych Warszawy jest obecny¹⁸ ustrój m.st. Warszawy. Podstawowym jego mankamentem jest niedocenianie tego, co dla miasta jako całości powinno być wspólne”. Natomiast w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy* (1998, s. 15), przygotowanym na zlecenie władz stolicy, stwierdzono: „Warszawa ma niespójny, wielopodmiotowy system zarządzania, utrudniający bieżące funkcjonowanie

¹⁷ Dziennik Ustaw z 1995 r., Nr 48 poz. 195 ze zm.

¹⁸ Mowa tu o ustroju wprowadzonym „ustawą warszawską” w 1994 r.

miasta, a przede wszystkim zarządzanie jego rozwojem. Wynika to (...) z mało precyzyjnego prawa (...)"

Również członkowie nieformalnej Rady Stowarzyszeń m.st. Warszawy w liście otwartym (z 28 lutego 2000 r.) wystosowanym do Jerzego Barzowskiego, przewodniczącego podkomisji do Rozpatrywania Projektu Ustawy o Zmianie Ustroju Warszawy, podkreślali z całą stanowczością, iż: „ustroj stolicy, pomimo licznych modyfikacji, jest skomplikowany, niesprawny i kosztowny. Dziesięć lat jego funkcjonowania wykazało, iż trudności pogłębiają się, doprowadzając miasto w wielu dziedzinach do krawędzi zapaści” (Kraj 2002, s. 9).

Do innych poważnych wad ustroju z 1994 r. zaliczano:

- dużą liczbę konfliktów kompetencyjnych dotyczących przede wszystkim kwestii finansowych (składek do budżetu ogólnomiejskiego), własności mienia komunalnego i planowania przestrzennego, a także kompetencji i jakości pracy straży miejskiej,
- łączenie stanowisk burmistrza gminy Warszawa Centrum i Prezydenta m.st. Warszawy oraz dublowanie posad w urzędzie Warszawy Centrum i urzędach dzielnicowych,
- olbrzymią liczbę radnych na terenie Warszawy (blisko 800),
- sposób powoływania Prezydenta m.st. Warszawy (przez radnych tylko jednej z jedenastu gmin)¹⁹,
- jednoosobowość organu wykonawczego w gminie Warszawa Centrum,
- dominację jednej gminy (Warszawa Centrum) nad innymi, skupiającej przy tym większość potencjału ekonomicznego, społecznego i terytorialnego miasta,
- sztuczny charakter gminy Warszawa Centrum niemający potwierdzenia w związkach społecznych na jej obszarze,
- konkurencję między radą gminy Warszawa Centrum a Radą m.st. Warszawy,
- brak wpływu gmin na funkcjonowanie Związku, do którego obligatoryjnie należały,
- zróżnicowaną pozycję poszczególnych jednostek funkcjonalno-przestrzennych Warszawy,
- niesamodzielność dzielnic (konieczność posiadania olbrzymiej liczby pełnomocnictw, często nawet przy codziennych, rutynowych czynnościach, nieuwzględnianie opinii rad dzielnic przez radę gminy itp.).

Warto jeszcze nadmienić, iż w 1994 r. w uchwalonej 7 lipca ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym²⁰ Warszawa traktowana była mimo wszystko jako spójna całość, obszar, który należy postrzegać jako jeden organizm. Świadczyć może o tym m.in. art. 11 wyżej wymienionej ustawy, w którym zapisano:

„1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się dla obszaru gminy lub jej części, albo zespołu gmin lub jego części.

¹⁹ Przepis ten został jednak uznany przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z prawem, gdyż Prezydent w jego świetle był organem związku komunalnego, nie zaś jakiegokolwiek gminy.

²⁰ Dziennik Ustaw z 1999 r., Nr 15 poz. 139 ze zm.

2. Przepisy ustawy odnoszące się do gmin i jej organów stosuje się odpowiednio do obligatoryjnego związku gmin na obszarze miasta”.

Jednak już niebawem pkt 2 art. 11 został wykreślony z ustawy, co odbierało władzom centralnym miasta możliwość prowadzenia wspólnej polityki dla całego miasta.

Od tej pory jedynym narzędziem pozwalającym na jakąkolwiek, choćby bardzo ograniczoną, koordynację działań na terenie stolicy stały się wymienione w art. 8 „ustawy warszawskiej” tzw. ustalenia wiążące, a więc poczynania, które leżą wyłącznie w gestii Rady Warszawy. Warszawa utraciła spójność terytorialną i społeczną. Zmiany ustroju stały się konieczne.

Projekty zmian ustroju m.st. Warszawy związane z reformą administracyjną kraju w 1998 r.

Okazją do korekty ustroju stolicy stała się ogólnopolska reforma administracyjna w 1998 r. Przedstawiono wówczas cztery zasadnicze projekty zmian. Dwa z nich korygowały dotychczasową formułę ustawową, dwa kolejne niemal zupełnie zmieniały jej założenia²¹.

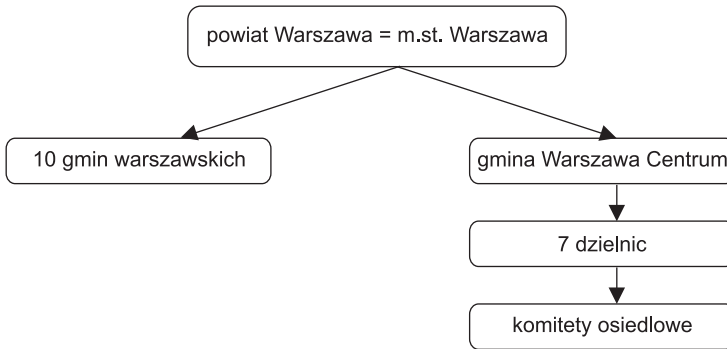
Po długich debatach nad ostatecznym kształtem projektu komisyjnego, poprawkach do niego zgłoszonych i przyjęciu ustawy przez Sejm na posiedzeniu 18 lipca 1998 r., Prezydent RP odmówił podpisania ustawy. Równocześnie skierował zapytanie do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją RP. Po negatywnym werdykcie (ustawa niezgodna z Konstytucją RP i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, gdyż zlikwidowana zostałaby gmina Warszawa Centrum), dotychczasowa „ustawa warszawska” zachowała swój status quo.

W tym samym czasie na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. powstała nowa jednostka administracyjna – powiat warszawski. Decyzja przysporzyła wielu dodatkowych komplikacji w kwestii administrowania i zarządzania Warszawą. Zgodnie z nią, wprowadzając instytucję powiatu, a w konsekwencji tworząc odrębny urząd powiatowy, należało bowiem zmienić kompetencje organów na poszczególnych szczeblach. Rozbudowaną drabinę ustrojowo-administracyjną przedstawia rycina 3.

Tym samym w skali miasta działały równocześnie dwie rady – powiatu i m.st. Warszawy, dwa zarządy – powiatu (na czele ze starostą) i miasta (której przewodniczył Prezydent m.st. Warszawy).

Warto zaznaczyć, iż stolica stała się jedynym w Polsce miastem będącym powiatem ziemskim, a nie grodzkim (Mościcki 1998).

²¹ Patrz: „Druki poselskie o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy” – druki nr 295/GP, 312/GP, 313/GP, 336/GP, Kronika Sejmowa Nr 45(349), III kadencja, 21 października 1998 r.



Ryc. 3. Schemat ustroju Warszawy w latach 1998–2002
 Źródło: opracowanie własne.

Dokumentem usuwającym w założeniu największe wady ustroju stolicy z 1994 r. miała stać się ustawa z 18 marca 1999 r. Na mocy tej nowelizacji rozdzielono stanowiska burmistrza gminy Warszawa Centrum i Prezydenta m.st. Warszawy. Jednocześnie w gminie Warszawa Centrum wprowadzono zarząd kolegialny na czele z burmistrzem wybieranym przez radę gminy. Wyboru prezydenta od tej chwili dokonywała zaś Rada m.st. Warszawy.

Omówiona powyżej zmiana była zasadniczo jedyną korektą ustroju. Nie wyeliminowała jednak wielośrodkowości w zarządzaniu stolicą, a co za tym idzie, nie stworzyła spójnego systemu koordynacji przedsięwzięć na terenie całego miasta stołecznego. Stan ten wspierany był zresztą przez protesty mieszkańców niechętnych połączeniu gmin-dzielnicy w jeden organizm. Najlepiej oddają to chyba tezy wygłoszone przez tzw. Konwent Burmistrzów Gmin Warszawskich. W jego piśmie „w sprawie ustroju samorządu terytorialnego w Stolicy RP Warszawie” z 14 października 1999 r., skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, postuluje się, by gmina Warszawa Centrum jako niezależna jednostka stała się stolicą Polski. Z pozostałych gmin „wianuszką”, w połączeniu z innymi gminami, jak i powiatami Mazowska, Konwent chciał uczynić zaś niezwiązaną ze stolicą tzw. Wielką Warszawę.

Ponadto w pkt 3 powyższego dokumentu czytamy: „(...) odrębność miejska 11 gmin warszawskich (...) jest wartością, której nie można zaprzepaścić (...)”.

Powyższa wypowiedź najlepiej chyba obrazuje wewnętrzny rozłam, jaki w tym czasie nastąpił w Warszawie, i brak wspólnej tożsamości warszawiaków, przynajmniej wśród ekip rządzących. Tym samym skomplikowana sytuacja ustrojowa niezaprzeczalnie wymagała szybko wdrażanych zmian. W związku z tym wkrótce pojawiły się kolejne propozycje i projekty dążące do przekształceń systemowych w stolicy.

Projekty zmian ustroju m.st. Warszawy w latach 1999–2001

Nielatwa sytuacja ustrojowa, jaka wraz z ustawą zaistniała w stolicy 1 stycznia 1999 r., zmobilizowała do poszukiwania kolejnych rozwiązań i działania. W Sejmie złożono trzy projekty (Unii Wolności, Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Akcji Wyborczej Solidarność²²). Wszystkie postulowały likwidację powiatu warszawskiego i uczynienie z Warszawy miasta na prawach powiatu (w tym połączenie związku komunalnego i zadań powiatu). Zasadnicza różnica między projektami polegała na innej liczbie gmin mających tworzyć m.st. Warszawę – SLD chciał jednej gminy, UW – 11, AWS – 17.

Zarówno zwolennicy modelu jedno-, jak i wielogminnego wskazywali argumenty przemawiające za danym rozwiązaniem (por. tab. 1), przy czym popierający drugą opcję precyzowali podział kompetencji między miasto a poszczególne gminy.

Tab. 1. Argumenty na rzecz modelu jedno- i wielogminnego stolicy

Model jednogminny	Model wielogminny
<ul style="list-style-type: none"> • likwidacja sporów kompetencyjnych oraz regulacja kwestii finansowych i planowania przestrzennego, a więc najważniejszych sporów, najczęściej podnoszonych jako zarzuty dotychczasowego ustroju • bliskość kontaktu władz i mieszkańców oraz utrzymanie i poprawę stanu samorządności na terenie Warszawy gwarantować będą dzielnice (17) • zmniejszenie liczby radnych i członków zarządów • przekazanie zadań własnych gmin w ręce miasta jest niezgodne z Konstytucją RP • gminy warszawskie są niezależnymi bytami, co podkreślają m.in. wstępując do Związku Miast Polskich 	<ul style="list-style-type: none"> • dotychczasowe gminy cieszą się poparciem mieszkańców, mają spory dorobek w zakresie samorządności i zapewniają rozwój peryferii stolicy • samorządność nie jest możliwa w gminie liczącej 1,5 mln mieszkańców, a i samo zarządzanie miastem jest wówczas bardzo zcentralizowane (scalenie miasta w jedną gminę to w gruncie rzeczy rozciągnięcie granic Warszawy Centrum na całe terytorium stolicy) • kwestie kompetencyjne można dopracować, nie naruszając przy tym modelu wielogminnego • utrudniona współpraca z gminami aglomeracji warszawskiej po scaleniu gmin Warszawy w jedną gminę • likwidacja gmin powodować może problemy natury konstytucyjnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie debat i dyskusji publicznych.

Niebawem na wokandę trafił kolejny projekt, w myśl którego Warszawa miała się stać lokalną wspólnotą samorządową w rozumieniu ustawy o samorządzie powiatowym, wykonującą przy tym część zadań własnych gminy. Usunięto artykuły dotyczące dzielnic, postulowano zaś powołanie do życia Warszawskiego Zespołu Miejskiego (WZM), w jego skład miały wchodzić: m.st. Warszawa, siedem powiatów z nim sąsiadujących (grodziski, legionowski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni, wołomiński). WZM w zamyśle

²² Druki sejmowe nr 628, 1543, 1765, 80. Posiedzenie Senatu RP IV kadencji, 25 i 26 kwietnia 2001 r.

projektantów miał posiadać osobowość prawną, a do jego zadań należałoby koordynowanie działań jednostek samorządu terytorialnego należących do niego w zakresie: ochrony środowiska, polityki przestrzennej, gospodarki komunalnej, porządku publicznego.

Rozwiązanie to zostało przyjęte przez Sejm 8 czerwca 2001 r., jednak Prezydent RP odmówił podpisania ustawy²³. Twierdził, iż posiada ona poważne wady, do których zaliczał przede wszystkim:

- pogłębianie się procesów odśrodkowych w zarządzaniu miastem i niezależności gmin,
- brak zdefiniowania w polskim prawie jednostki ustrojowej, jaką ma stanowić Warszawski Zespół Miejski; jej istnienie może ograniczać samorząd wojewódzki,
- nadmiernie rozbudowany system urzędniczy i rozproszenie środków finansowych,
- pozbawienie gminy uprawnień w zakresie samodzielności planowania przestrzennego,
- skreślenie obligatoryjnego istnienia dzielnic gminy Warszawa Centrum.

Sejm nie zdołał odrzucić prezydenckiego weta. Próba zmiany ustroju Warszawy skończyła się fiaskiem.

Równocześnie zaistniał inny problem. Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r.²⁴ w sprawie ustalenia, utworzenia granic i zmiany nazw powiatu oraz zmiany siedziby władz powiatu 1 stycznia 2002 r. do powiatu warszawskiego zostały włączone Sulejówek i Wesoła. Nie weszły jednak one w skład związku komunalnego, co sprawiło, że obszar powiatu warszawskiego przestał pokrywać się z terytorium Warszawy.

Ustrój m.st. Warszawy po 2002 r.²⁵

Zaraz po wyborach parlamentarnych (w grudniu 2001 r.) nowo wybrany Sejm zajął się problemem ustroju stolicy. Pierwszy złożony projekt był propozycją modelu jednogminnego. Znosił gminy warszawskie i powiat warszawski oraz gminy Sulejówek i Wesoła²⁶, włączając je w obręb miasta jako dzielnice. Równocześnie

²³ Czytaj: „Weto do ustawy warszawskiej”, Rzeczpospolita z 5 lipca 2001 r., s. C4.

²⁴ Dziennik Ustaw Nr 62 poz. 631.

²⁵ Jeśli nie zaznaczono inaczej, informacje zawarte w podrozdziale pochodzą z Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dziennik Ustaw z 2002 r., Nr 41 poz. 361 ze zm.).

²⁶ W toku prac nad ustawą zaistniał poważny problem przynależności administracyjnej tych dwóch gmin. Ustawa nie włączyła ich do m.st. Warszawy, a przywróciła ich przynależność do powiatu mińskiego. Powstał więc w gminach tych dylemat natury politycznej i społecznej. Z jednej strony cechowały je o wiele silniejsze związki i więzi z Warszawą niż z Mińskiem Mazowieckim, z drugiej zaś zgoda na włączenie ich w obręb Warszawy oznaczała kres ich niezależnego bytu. W związku z powyższym pojawiły się koncepcje powołania specjalnie na ich potrzeby nowego powiatu. W Wesołej zdecydowano się przeprowadzić konsultacje społeczne. Podczas nich 89% mieszkańców gminy sprzeciwiło się powrotowi do powiatu mińskiego, a 52% wyraziło zgodę na

postulował utworzenie miasta na prawach powiatu z zagwarantowanymi ustawowo kompetencjami dzielnic i zmniejszoną o połowę liczbą radnych.

Tak też od 27 października 2002 r.²⁷ stolicę przekształcono w jedną olbrzymią, funkcjonującą na prawach powiatu, gminę (Wyganowski 2006) (powierzchnia 517 km²; 1,63 mln mieszkańców – por. ryc. 4 i tab. 2). Podzielono ją przy tym na 18 obligatoryjnych okręgów administracyjnych – dzielnic²⁸ (ryc. 4).

Stolica jest obecnie zarządzana przez prezydenta miasta²⁹ wybranego w bezpośrednich wyborach (zgodnie z ustawą z 22 czerwca 2002 r. o bezpośrednich wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), który równocześnie jest przełożonym ponad 6 tys. urzędników. Posiada też wszelkie uprawnienia wykonawcze, będące dotąd kompetencją organów kolegialnych, a więc zarządów poszczególnych gmin warszawskich i powiatowych.



Ryc. 4. Podział administracyjny m.st. Warszawy od 2002 r.

Źródło: http://um.warszawa.pl/v_syrenka/miasto/dzielnice.htm.

Do zadań m.st. Warszawy zaś należą obecnie obowiązki spoczywające dotąd na samorządach gminnych i powiatowych oraz inne „wynikające ze stołeczności”, tj. prowadzące do zapewnienia funkcjonowania jednostek, instytucji oraz

włączenie do m.st. Warszawy. W związku z powyższym Sejm ustawą z 19 lipca 2002 r. włączył Wesołą do obszaru Warszawy.

²⁷ Na mocy ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy.

²⁸ Dotychczasowe gminy i dzielnice Warszawy Centrum oraz niezależnej dotąd gminy powiatu mińskiego – Wesołej.

²⁹ Obecnie jest nią Hanna Gronkiewicz-Waltz (Platforma Obywatelska).

ich organów bądź przedstawicielstw, jak i urzędzeń należących do państwa polskiego, organizacji o zasięgu ogólnoeuropejskim bądź międzynarodowym lub kluczowych ze względu na znaczenie, jakie pełnią dla prestiżu miasta, jego rozwoju i zapewnienia godnej pozycji na arenie międzynarodowej. W Radzie m.st. Warszawy (na mocy odrębnych uregulowań prawnych stolicy) zasiada 60 radnych³⁰.

Tab. 2. Ludność i obszar m.st. Warszawy w 2004 r.

Obszar	Powierzchnia [km ²]	Liczba osób	Gęstość zaludnienia [os./km ²]
M.st. Warszawa	517	1 692 854	3 274
Bemowo	25	105 532	4 221
Białołęka	73	70 146	961
Bielany	32	136 192	4 256
Mokotów	35	228 078	6 517
Ochota	10	92 822	9 282
Praga Południe	22	186 392	8 472
Praga Północ	11	74 124	6 739
Rembertów	19	22 345	1 176
Śródmieście	16	135 883	8 493
Targówek	24	122 787	5 116
Ursus	9	45 627	5 070
Ursynów	44	140 711	3 198
Wawer	80	64 388	805
Wesoła	23	19 702	857
Wilanów	37	14 351	388
Włochy	29	39 774	1 372
Wola	19	143 905	7 574
Żoliborz	9	50 095	5 566

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Regionalnego GUS, 2004.

Warto też nadmienić, iż budżety dzielnic są ściśle powiązane i w dużej mierze uzależnione od władz centralnych miasta. Jedynymi zagwarantowanymi, pozostawionymi do ich dyspozycji środkami są wpływy z podatków lokalnych³¹, uzyskiwanych na terenie poszczególnych dzielnic, jak i 70% wpływów z majątku miasta, który znajduje się na ich obszarze. Przewidziano także pewną pulę środków wyrównawczych dla dzielnic biedniejszych.

³⁰ Według przepisów o samorządzie gminnym powinno być ich maksymalnie 45.

³¹ Do podatków lokalnych zalicza się m.in.: podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od posiadania psów, od środków transportu, opłatę targową.

Pomimo wielu wątpliwości dotyczących możliwości zarządzania tak dużym obszarem, sprawowania kontroli nad olbrzymią rzeszą urzędników czy rzetelnym wykonaniem zadań setek instytucji, rozwiązanie czyniące ze stolicy zwartą, samodzielną jednostkę należy uznać za miłowy krok w kwestii poprawy jakości i spójności zarządzania miastem (Norton 1994; Isakiewicz 1998; Budzynowska 2000).

Dodatkowo nowy system usuwa większość niejasności wynikających z braku czytelnego podziału kompetencji między organami miejskimi, co niejednokrotnie było przyczyną zaniechania wielu istotnych przedsięwzięć (Kuć 2003). Kumuluje też w jednych rękach rozdrobione dotychczas środki finansowe, co ułatwia ich racjonalne wydatkowanie i opracowanie długoterminowych strategii gospodarowania nimi, a w rezultacie osiągnięcie spójności w zakresie polityki rozwoju (Roberts 1999a; 1999b).

Rozsądnym posunięciem wydaje się także przekształcenie sześciu miejskich przedsiębiorstw (Metra Warszawskiego, Tramwajów Warszawskich, Miejskich Zakładów Autobusowych, Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania, Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji oraz Społecznego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej), kluczowych dla funkcjonowania miasta, w spółki prawa handlowego, co powinno sprzyjać racjonalnej polityce finansowej.

Oczywiście, nowy ustrój nie jest wolny od wad. Jedną z nich, wynikającą ze zniesienia niezależności jednostek pomocniczych, może być fakt, iż władza oddała się od obywatela i powoduje zwiększenie podejmowanych decyzji niedostosowanych do potrzeb mieszkańców. Dlatego też nie sposób nie zgodzić się z przedstawicielami stowarzyszenia Metropolia Warszawska, którzy w liście otwartym wyrazili opinię, iż nie da się sprawnie i skutecznie zarządzać liczącą 1,7 mln mieszkańców gminą³².

Tym samym może pogarszać się efektywność procesu decyzyjnego. Ograniczone są również zasady subsydiarności i decentralizacji, co wypacza istotę mechanizmu idei samorządności (Norton 1994; Budzynowska 2000).

Dodatkowo ustawa zezwala na łączenie stanowiska radnego dzielnicy z zatrudnieniem w urzędzie miasta (Jagielski 2002), co może prowadzić do upolitycznienia systemu i zatorów inwestycyjnych (Wyganowski 2006).

Ponadto ustawa otwiera wiele dróg do swobodnej interpretacji przepisów, szczególnie zaś nie rozwiązuje problemu określenia roli dzielnic. Ustawodawca z jednej strony podkreśla jedność Warszawy, z drugiej wyraźnie akcentuje autonomię dzielnic, używając w treści dokumentu stwierdzeń typu: „dzielnica działa”, „środki finansowe przeznaczone do dyspozycji dzielnicy”, „do zakresu działań dzielnicy...”.

O ile kolejne nowelizacje „ustawy warszawskiej” przyczyniają się do spełnienia postulatów dotyczących zasad racjonalności i efektywności działania, o tyle pozostałych priorytetowych zasad dotyczących podziału terytorialnego i funkcjonowania samorządu, tj. zasady stałości struktur administracyjnych i władzy pozostającej w bliskości z obywatelem (Leoński 2004), właściwie nie uwzględniają.

³² Materiały prasowe stowarzyszenia.

Tab. 3. Porównanie założeń „ustaw warszawskich” 1990, 1994 i 2002 r.

	1990	1994	2002
Data wpro- wadzenia ustawy	18 maja 1990 r.	25 marca 1994 r.	15 marca 2002 r.
Ustroj m.st. Warszawy	Związek dzielnic-gmin + siedem dzielnic-gmin	obligatoryjny związek komunalny, złożony z 11 gmin warszawskich (w tym siedmiu dzielnic, na które dzieliła się Warszawa Centrum)	jedna gmina będąca miastem na prawach powiatu
Kompetencje organów administracji publicznej	kompetencje gminy w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym dla dzielnic-gmin, przekazanie zadań ogólnomiejских Związkowi	gminy posiadały wszelkie prawa, jakie były zagwarantowane dla tego szczebla administracji w ustawie o samorządzie terytorialnym; m.st. Warszawa posiadało zamknięty katalog spraw należących do jego zakresu obowiązków; dzielnice posiadały prawa w zakresie: wydawania decyzji lokalizacyj- nych, utrzymywania placówek oświatowych, kulturowych, zajmujących się problematyką ochrony zdrowia i pomocą społeczną, a także prowadzących działalność w zakresie sportu, rekreacji i turystyki, nadzorowały także eksploatację i odpowiadały za utrzymanie komunalnych lokali mieszka- niowych i usługowo-handlowych, cmentarzy i terenów zieleni miejskiej oraz sprawowały kontrolę nad jednostkami admini- stracyjnymi niższego rzędu	dzielnicom przekazuje je Rada m.st. Warszawy; sprawy lokalne – utrzymywanie lokali komunalnych, placówek oświatowych, kulturowych, pomocy spo- łecznej, sportu i turystyki, lokalnych dróg i zieleni miejskiej
Docho- dy	Związku – dochody z ma- jątku Związku, działalno- ści gospodarczej, udział w podatkach i subwencjach dla dzielnic	Związku – wpływy z opłat skarbowych na terenie m.st. War- szawy, wpłaty dokonywane przez wszystkie gminy warszaw- skie w wysokości 50% uzyskiwanych przez nie dochodów z podatku od osób prawnych CIT oraz dochody z majątku m.st. Warszawy	dzielnicom zagwarantowano wpływy z podatków lokalnych uzyskiwanych na terenie każdej z nich i 70% wpływów uzyskiwanych z majątku miasta, który znajduje się na jej obszarze; przewidziano też pewną pulę środków wyrównawczych dla dzielnic biedniejszych
Organ uchwal- dawczy	w dzielnicach-gminach rada dzielnicy, na czele z burmistrzem, w Związ- ku – Rada Warszawy (po czterech radnych z każdej dzielnicy wybranych przez radę dzielnicy)	m.st. Warszawy – Rada m.st. Warszawy (68 członków wy- bieranych w wyborach bezpośrednich); w dzielnicach – rada dzielnicy (25 radnych wybranych w wyborach bezpośrednich i tych będących radnymi gminy Warszawa Centrum, wybra- nych na terenie dzielnicy)	m.st. Warszawy – Rada m.st. Warszawy (60 rad- nych); w dzielnicach – rada dzielnicy

	1994	1994	2002
Organ kontrolny	w dzielnicach-gminach rada dzielnicy na czele z burmistrzem	m.st. Warszawy – Rada m.st. Warszawy (68 członków wybieranych w wyborach bezpośrednich); w dzielnicach – rada dzielnicy (25 radnych wybranych w wyborach bezpośrednich i tych będących radnymi gminy Warszawa Centrum, wybranych na terenie dzielnicy)	Rada m.st. Warszawy (60 radnych); w dzielnicach – rada dzielnicy
Jednostki pomocnicze	zgoda na tworzenie ich w dzielnicach	fakultatywne rozwiązanie	18 obligatoryjnie utworzonych dzielnic
Odwolania	od decyzji burmistrza do prezydenta m.st. Warszawy lub wojewody; od decyzji Rady Warszawy burmistrz mógł się odwołać – moc wiążąca po ponownym przyjęciu w obecności co najmniej 2/3 członków Rady	od decyzji prezydenta do wojewody	od decyzji prezydenta do wojewody mazowieckiego
Kompetencje organów	Rada Warszawy: uchwalanie programów rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego dla m.st. Warszawy, uchwalanie statusu i budżetu m.st. Warszawy, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych Związku, prowadzenie mediacji w sprawach spornych między dzielnicami-gminami warszawskimi	związek komunalny: planowanie zagospodarowania i strategii rozwoju m.st. Warszawy, wspomaganie gmin w kwestii wyrównania dysproporcji w zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty oraz w planowaniu i realizacji przedsięwzięć publicznych o charakterze ogólnowarszawskim; Rada – kwestie związane z planami zagospodarowania i programami rozwoju m.st. Warszawy, uchwalanie budżetu i statusu m.st. Warszawy	prezydent miasta przejął kompetencje dotychczasowych organów kolegialnych – zarządów gmin, powiatu; dzielnice – sprawy lokalne: utrzymanie gminnych zasobów lokalowych, placówek pomocy społecznej, rekreacji, sportu, turystyki, oświaty i wychowania, dzielnicowych obiektów administracji publicznej, dróg lokalnych i zieleni.
Sposób podejmowania decyzji	Rada Warszawy – bezwzględna większość głosów	Rada m.st. i rady dzielnicy – większością głosów	jednoosobowo – Prezydent m.st. Warszawy

	1994	1994	2002	
Organy wykonawcze	Związek – Prezydent m.st. Warszawy i Zarząd Warszawy	Związek – Zarząd Warszawy (w składzie: prezydent jako przewodniczący, wiceprezes); w dzielnicach – zarząd dzielnicy w składzie: dyrektor (powoływany przez radę dzielnicy, na wniosek burmistrza gminy – prezydenta) i dwóch członków zarządu (powoływanych przez radę dzielnicy na wniosek dyrektora zarządu)	Związek – Zarząd Warszawy (w składzie: prezydent jako przewodniczący, wiceprezes); w dzielnicach – zarząd dzielnicy w składzie: dyrektor (powoływany przez radę dzielnicy, na wniosek burmistrza gminy – prezydenta) i dwóch członków zarządu (powoływanych przez radę dzielnicy na wniosek dyrektora zarządu)	w m.st. Warszawa – jednoosobowo prezydent miasta z możliwością powołania do czterech zastępców; kompetencje władzy wykonawczej pełnią także częściowo skarbnik i sekretarz gminy; w dzielnicy – zarząd dzielnicy na czele z burmistrzem wybieranym przez radę dzielnicy*
Powoływanie organów administracji publicznej	prezydenta – przez Zgromadzenie Wyborcze (powoływane przez Radę Warszawy na jej pierwszym posiedzeniu) bezwzględną liczbą głosów w tajnym głosowaniu; kandydatów na to stanowisko wybierała Rada Warszawy w obecności co najmniej 2/3 członków; kandydatów na członków Zarządu przedstawiał Radzie Warszawy prezydent, ta zaś wybierała spośród nich trzech wiceprezesów i pięciu członków w obecności 3/4 swoich członków	prezydenta – przez Radę m.st. Warszawy lub radę gminy Warszawa Centrum; wiceprezesów Zarządu Warszawy wybiera Rada m.st. Warszawy na wniosek prezydenta m.st. Warszawy; prezydent powołuje swoich zastępców	prezydenta i Radę wybierają mieszkańcy w wyborach bezpośrednich; prezydent powołuje czterech zastępców	
Odwoływanie organów administracji publicznej	prezydenta mogło odwołać Zgromadzenie Wyborcze na wniosek Rady Warszawy	prezydenta – na wniosek Rady m.st. Warszawy lub gminy Warszawa Centrum; wiceprezesów, zastępców prezydenta i skarbnika na wniosek prezydenta przez Radę m.st. Warszawy	prezydenta – w drodze referendum (rozpisane z inicjatywy rady gminy, gdy nie udzieli absolutorium, bądź też na wniosek swojego składu** lub mieszkańców) albo decyzją prezesa Rady Ministrów	

* Wyjątek stanowi sytuacja, kiedy zarząd dzielnicy nie zostanie wybrany w ciągu 30 dni. W takiej sytuacji zostaje on powołany przez Prezydenta m.st. Warszawy.

** Do odwołania Prezydenta w tym systemie wymagane jest imienne głosowanie, w którym 3/5 członków opowie się za tym wariantem. Jeśli decyzja taka nie zapadnie, działanie Rady może zostać zakończzone.

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Tabela 3 prezentuje zmiany administracyjne, które nastąpiły na terenie stolicy od 1990 r. do chwili obecnej. Jak widać, pomimo iż ustrój przechodził wielokrotne przeobrażenia, ukazując tym samym, jak ciężkim zadaniem jest znalezienie optymalnego rozwiązania organizacyjnego na terenie miasta stołecznego, do 2002 r. w dużej mierze obowiązywał system zatwierdzony w 1990. Dopiero ostatnia „ustawa warszawska” wprowadziła znaczące zmiany w stolicy. Przed wszystkim scalono ją i zniesiono faktyczną wielowładzę (np. w kwestii podejmowania kluczowych dla rozwoju miasta decyzji), uporządkowano kompetencje poszczególnych organów i zwiększono wpływ mieszkańców na wybór organu wykonawczego (prezydenta).

Literatura

- Barlow I., 1991, *Metropolitan Government*, London: Routledge.
- Budzanowska O., 2000, „Obszary metropolitarne, ich struktura i funkcje w układach terytorialnych”, *Samorząd Terytorialny*, nr 10, s. 37–45.
- Druki poselskie o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (druki nr 295/GP, 312/GP, 313/GP, 336/GP), Kronika Sejmowa, Nr 45 (349) III kadencja, 21 października 1998 r.
- Druki sejmowe nr 628, 1543, 1765. 80. Posiedzenie Senatu RP IV kadencji, 25 i 26 kwietnia 2001 r.
- Herbst K., 1992, „Reforma samorządowa a struktura społeczno-terytorialna Warszawy”, *Samorząd Terytorialny*, nr 12, s. 32–43.
- Isakiewicz L., 1998, „Metropolia Warszawska”, *Wspólnota*, nr 19, s. 5.
- Izdebski H., 1994, *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Tekst z komentarzem*, Warszawa: Omnia.
- Jagielski J., 2002, „Ustawa warszawska – prawo niedoskonałe”, *Samorząd Terytorialny*, nr 12, s. 59–67.
- Jaworska-Dębska B., 1992, „Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast”, *Samorząd Terytorialny*, nr 12, s. 22–31.
- Kowalewski A.T., 1991, „Trudne początki samorządu terytorialnego”, *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2, s. 99–100.
- Kraj I., 2002, „Bunt gniewnych burmistrzów”, *Życie Warszawy* z 19 marca 2002 r., s. 9.
- Kuć K.A., 2003, „Ustrój miasta stołecznego Warszawy od 1990 roku”, *Consensus*, nr 4, s. 49–64.
- Kulesza M., 1994, „Położenie aglomeracji warszawskiej w świetle prawa”, *Samorząd Terytorialny*, nr 4, s. 33–34.
- Kulesza M., 2000, „Co dalej z ustrojem stolicy?”, *Wspólnota*, nr 23, s. 28.
- Leoński Z., 1991, „Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce”, *Samorząd Terytorialny*, nr 3.
- Leoński Z., 2004, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa: LexisNexis.
- Maciołek M., 1993, „Ustrój aglomeracji miejskich”, *Samorząd Terytorialny*, nr 9, s. 36–60.
- Mażewski L., 1997, „Samorządowy region Gdańska”, *Samorząd Terytorialny*, nr 11, s. 20–31.

- Mościcki B., 1997, „Przestrzenne planowanie miejscowe a regionalne w obszarach metropolitalnych obecnie i po wprowadzeniu samorządu regionalnego”, *Wspólnota*, nr 48, s. 5.
- Norton A., 1994, *International Handbook of Local and Regional Government*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Obwieszczenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 28 lutego 1989 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dziennik Ustaw z 1989 r., Nr 17 poz. 99 ze zm.).
- Pacione M., 2001, *Urban Geography*, London: Routledge.
- Radwan M., 1991, „Warszawa – mogło być inaczej”, *Wspólnota*, nr 23, s. 13.
- Roberts P., 1999a, „The evolution and purposes of metropolitan strategic planning”, w: P. Roberts, K. Thomas, G. Williams (red.), *Metropolitan Planning in Britain: A Comparative Study*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Roberts P., 1999b, „Retrospect and prospect”, w: P. Roberts, K. Thomas, G. Williams (red.), *Metropolitan Planning in Britain: A Comparative Study*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedzib władz powiatu (Dziennik Ustaw Nr 62 poz. 631).
- Soja E., 2000, *Postmetropolis*, Oxford: Blackwell.
- Swianiewicz P., 1995, „Czy małe jest piękne? Czy duże jest bardziej efektywne? Wielkość gmin w teorii i praktyce”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8, s. 23–34.
- Swianiewicz P., Herbst M., 2002, „Korzyści i niekorzyści skali w polskich samorządach”, *Samorząd Terytorialny*, nr 6, s. 14–25.
- Strategia rozwoju Warszawy do 2010 roku: Synteza*, 1998, Warszawa: Rada m.st. Warszawy.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*, 1998, Warszawa: Zarząd m.st. Warszawy.
- Śleszyński P., 2004, *Kształtowanie się zachodniej części centrum Warszawy*, Warszawa: PAN Instytut Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego.
- Uchwała Nr XXXV/199/92 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 28 września 1992 r.
- Uchwała Nr XXXV/308/96 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 29 lipca 1996 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia statutu miasta stołecznego Warszawy (Monitor Polski Nr 56 z 18 września 1996 r., poz. 516).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dziennik Ustaw z 1990 r., Nr 16 poz. 95).
- Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dziennik Ustaw z 1990 r., Nr 34 poz. 200).
- Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dziennik Ustaw z 1995 r., Nr 48 poz. 195 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dziennik Ustaw z 1999 r., Nr 15 poz. 139 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dziennik Ustaw z 1999 r., Nr 92 poz. 1044).
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dziennik Ustaw z 2002 r., Nr 41 poz. 361 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dziennik Ustaw z 2002 r., Nr 127 poz. 1087).

Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dziennik Ustaw z 2006 r., Nr 249 poz. 1826).

„Weto do ustawy warszawskiej”, *Rzeczpospolita* z 5 lipca 2001 r., s. C4.

Wyganowski S. (2006), „Dokąd zmierza Warszawa?”, *Urbanista*, 6 (42), s. 34–36.

Wykorzystane źródła internetowe

www.um.warszawa.pl/v_syrenka/miasto/dzielnice.htm (mapa Warszawy po 2002 r.).

LEGAL BASES AND SYSTEMIC CHANGES UNDERPINNING CAPITAL-CITY FUNCTIONING

The article presents the course of the territorial and administrative changes ongoing in Warsaw from the inter-War period to the present day. It draws upon many documents and studies from the period during which the system by which the capital city was administered changed many times, with different innovative ideas being put forward very often. Although the present shape of Warsaw is still very much based upon that set out in the Act of 18 May 1990, every new Act relating to the administrative system of Warsaw has meant major changes for the way the city is administered and functions. The modifications and transformations in question are discussed in detail in the article, along with their consequences.