

Stanisław Nelken

Uniwersytet Warszawski

Funkcjonalność rozwiązań w trzech ustawach „warszawskich”: ustrój, podział zadań i kompetencji oraz organizacja władzy samorządowej

Abstrakt: Trzy ustawy regulujące ustrój miasta stołecznego Warszawy, tzw. warszawskie, weszły kolejno w życie w latach 1990-2002: ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu m.st. Warszawy, ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju m.st. Warszawy i ustawa z dnia 15 marca 2002 r. Dwie pierwsze cechował zdecentralizowany model ustroju miasta, oparty na obligatoryjnym związku dzielnic-gmin, a potem gmin, które tworzyły Warszawę. Inaczej niż w innych miastach polskich, części składowe były jednostkami samorządu terytorialnego w rozumieniu ustawy o samorządzie terytorialnym. Natomiast trzecia ustawa odznaczała się diametralnie inną konstrukcją ustroju miasta, obowiązującą w innych dużych miastach w Polsce. Oznaczało to, że Warszawa stała się gminą będącą miastem na prawach powiatu, a jednostkami wewnętrznego podziału miasta są dzielnice m.st. Warszawy, które pełnią rolę jednostek pomocniczych gminy i nie są jednostkami samorządu terytorialnego.

The functionality of the solutions in three Warsaw Acts: the municipal system, the division of tasks and competences and the organization of self-government authorities

Abstract: In the years 1990-2002 took effect three successive acts regulating the system of the Capital City of Warsaw: the act dated 18 May 1990 on the system of the local self-government, the act dated 25 March 1994 on the system of the Capital City and the act dated 15 March 2002 on the system of the Capital City. The first two acts were based on an obligatory union of municipal districts, and afterwards of the communes which formed Warsaw. The third one is characterized by a different approach to the construction of the municipal system: Warsaw became a municipal borough with the powers of a county, divided into districts functioning as auxiliary units. The publication is centered around the functionality of the solutions comprised in the acts based on two models of the municipal system: the decentralized and the centralized one. Moreover it focuses on the good and bad points of both models paying special attention to the number, the role and the position/status of the City's components. It also analyses the consequences resulting i.e. from the division of the tasks and the competences or of the municipal property.

Oceniając funkcjonalność pierwszej ustawy z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu m.st. Warszawy, należy mieć na uwadze, że obligatoryjny związek gmin był kompromisem między dwoma różnymi stanowiskami. Pierwsze reprezentowało lobby warszawskie, składające się z posłów warszawskich i kandydatów do samorządu, którzy opowiadali się za decentralizacją stolicy oraz uważali, że Warszawa nie może być jedną gminą, bo jest zbyt duża i nie można jej porównać z innymi gminami. Drugie stanowisko opierało się na poglądzie autorów ustawy samorządowej, którzy nie chcieli zmieniać rozwiązań zawartych w ustawie o samorządzie terytorialnym. Nie rozróżniali one typów gmin, co powodowało, że zarówno wielkie miasta, jak i pięcioletnie gminy miały taką samą strukturę¹. Intencją pomysłodawców ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy było stworzenie silnych gmin w dzielnicach, a nie delegowanie uprawnień od rady miasta (rada gminy Warszawa) w dół². Z tego powodu wybrali wariant, w którym dzielnice miały pełną samodzielność, osobowość prawną i stosowano do nich odpowiednio przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym, odnoszące się do gmin³. Takie rozwiązanie sprzyjało rozwojowi infrastruktury peryferyjnych części miasta. Umożliwiło również podejmowanie działań zmierzających do lepszego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców dzielnic, a same czynności były w większym stopniu dostosowane do specyfiki danej jednostki. Ponadto autorzy chcieli pogodzić dużą decentralizację w sprawach lokalnych z silną władzą ogólnomiejską. W trakcie prac nad ustawą rola władz ogólnomiejskich była jednak ciągle osłabiana⁴. Zdaniem H. Gronkiewicz-Waltz, z konstrukcji silniejszego szczebla ogólnomiejskiego udało się zachować jedynie zezwolenie Prezydentowi Warszawy na uchylanie uchwały rady dzielnicy⁵.

Twórcy projektu ustawy, z której powstała ustawa o ustroju samorządu m.st. Warszawy, założyli, że ustrój Związku zagwarantuje całkowitą samodzielność dzielnic-gmin oraz integrację, jednolitość i harmonię całego organizmu miejskiego. Natomiast rola samego Związku i jego organów miała zapewnić Warszawie funkcjonowanie jako spójnego organizmu wielkomiejskiego⁶. Tymczasem w trakcie obowiązywania pierwszej ustawy „warszawskiej” wystąpiły problemy rzutujące na funkcjonowanie miasta. Krytyce poddano m.in. dużo

¹ B. Mościcki, *O wadach ustawy warszawskiej*, „Wspólnota” 1991, Nr 7.

² W. Pierzchalski, *Jak to z „warszawską ustawą” było?*, „Wspólnota” 1992, Nr 9.

³ Poselski projekt ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy, Sejm RP, X kadencja, druk Nr 257, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

⁴ B. Mościcki, *O wadach...*

⁵ Tamże.

⁶ Poselski projekt ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy, Sejm RP, X kadencja, druk Nr 257, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

zbędnych odstępstw od ustawy o samorządzie terytorialnym⁷. W przeświadczeniu Prezydenta miasta S. Wyganowskiego sytuacja w Warszawie, a głównie trudności w administrowaniu miastem oraz coraz większy chaos decyzyjny i kompetencyjny stwarzały niebezpieczeństwo paraliżu miasta jako całości⁸.

Zarzutem stawianym tej ustawie było wkomponowanie nowego ustroju w starą strukturę terytorialną, którą dostosowano do zhierarchizowanego modelu zarządzania⁹. Podział na dzielnice pochodził z 1960 r.¹⁰ Wpłynął w widoczny i negatywny sposób na kwestię ustrojową. Przykładem może być centralizacja obecna głównie na szczeblu dzielnicowym, która skutecznie blokowała dążenia dużych osiedli peryferyjnych do względnej samodzielności jako jednostek pomocniczych¹¹. Zdaniem Przewodniczącego Warszawskiego Sejmiku Samorządowego P. Foglera nienajlepszym rozwiązaniem okazał się sztuczny podział miasta na siedem dzielnic – gmin i ich obligatoryjny związek, które nie wynikały z racjonalnych pobudek¹². Wyjściem z takiej sytuacji mogło być stworzenie z miasta jednej dużej gminy i gmin podmiejskich albo podział Warszawy na kilkanaście lub ponad dwadzieścia małych dzielnic o dużych i specyficznych kompetencjach przy równoczesnym utrzymaniu silnego organizmu miejskiego, który zarządzałby całością¹³. Inną niedoskonałością wynikającą z podziału administracyjnego Warszawy był niekorzystny dla miejskich społeczności wskaźnik reprezentatywności. Mieszkańcy wydzielonych osiedli w dzielnicach mieli bardzo małą reprezentację w radach tych dzielnic-gmin i byli z reguły mniejszością w dużej całości¹⁴. Ponadto zbyt mała liczba radnych Rady Warszawy (po czterech z każdej dzielnicy) powodowała, że reprezentacja poszczególnych dzielnic nie ukazywała liczby mieszkańców danej dzielnicy¹⁵. Brak nowego podziału Warszawy na dzielnice-gminy podczas obowiązywania ustawy opóźnił albo mógł sparaliżować powstanie wspólnot samorządowych na obszarze dzielnic¹⁶.

⁷ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy*, Sejm RP, II kadencja, druk Nr 257, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

⁸ R. Wróbel, *Nie chcą komisarza, a nie chcą prezydenta*, „Rzeczpospolita” z 24 listopada 1992 r., Nr 277(3315).

⁹ *Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy i o Warszawskim Zespole Metropolitalnym*, Sejm RP, I kadencja, druk Nr 349, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹⁰ H. Izdebski, *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju m.st. Warszawy*. Tekst z komentarzem, Warszawa 1994, s. 3.

¹¹ M. Kulesza, *Położenia aglomeracji warszawskiej w świetle prawa*, „Samorząd Terytorialny” 1994, Nr 6.

¹² A. Świątek, *Kto rządzi Warszawą*, „Wspólnota” 1991, Nr 11.

¹³ Tamże.

¹⁴ Prof. M. Kulesza, *Komisja Nadzwyczajna...*

¹⁵ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy*, Sejm RP, II kadencja, druk Nr 257, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹⁶ *Poselski projekt ustawy o samorządzie m.st. Warszawy*, Sejm RP, II kadencja, druk Nr 258, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

Okres, w którym moc prawną miała ustawa o ustroju samorządu m.st. Warszawy sprawił również, że Warszawa stawała się zbiorem siedmiu niezależnych miast mających skłonność do coraz większej dezintegracji, czego potwierdzeniem było wstąpienie dzielnicy-gminy Mokotów do międzynarodowej organizacji „Związek Zdrowych Miast”. Dodatkowo większość dzielnic wykazała tendencję do prowadzenia całkowicie niezależnych polityk w różnych obszarach¹⁷. Całkowita samodzielność dzielnic-gmin, która komplikowała zarządzanie jednolitym organizmem miejskim, mimo istnienia obligatoryjnego związku dzielnic-gmin, była krytykowana przez przedstawicieli najwyższych władz miasta oraz działaczy samorządowych¹⁸.

Do słabych stron ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy P. Fogler zaliczył brak ustawowego określenia uprawnień i kompetencji między Prezydentem Warszawy a zarządami dzielnic, który powodował problemy we współpracy administracji samorządowej z samorządową oraz konflikty wewnątrz samorządu. Sposobem na rozwiązanie tej trudności mogło być dokładne ustalenie kompetencji oraz źródeł finansowania dzielnic i miasta rozumianego jako całość¹⁹. Inna możliwość zapewnienia sprawnego funkcjonowania i rozwoju wielkiego miasta podzielonego na siedem dzielnic znajdowała się w przepisach przedostatniej wersji projektu ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy. Zakładała istnienie jednego ośrodka kierującego spójną polityką urbanistyczną i infrastrukturalną oraz wiązała się z odpowiednio mocną pozycją prezydenta Warszawy (kompetencje wojewody) i Zarządu Warszawy²⁰. Poza tym subwencja ogólna dla m.st. Warszawy, będąca częścią budżetu, miała trafiać do Związku, który dzieliłby ją na poszczególne dzielnice. W ten sposób władze Warszawy zostałyby wyposażone w instrument umożliwiający prowadzenie spójnych działań społeczno-gospodarczych i powstałyby niezbędne warunki dla racjonalnego, skoordynowanego rozwoju całego miasta²¹.

Z jednej strony zakres działania i zadań Związku obejmował sprawy publiczne o znaczeniu ogólnie miejskim, będące w zakresie zadań gminy opisanych w art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym. Dotyczyły one przede wszystkim tych zadań, których realizacja przekraczała możliwości dzielnic oraz wymagała współdziałania komunalnego. Z drugiej strony zakres działania i zadania dzielnic-gmin, będących częścią Związku, określały przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym, a zatem były to wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W przekonaniu M. Niziołek nieprecyzyjne kryteria rozdziału zadań między Związkiem Dziel-

¹⁷ S. Wyganowski, *Uwagi do projektu „Ustrój Samorządu m.st. Warszawy” autorstwa 6 burmistrzów i przewodniczących Rad Dzielnic – Gmin Warszawy*, „Wspólnota”, 1992, Nr 11.

¹⁸ W. Pierzchalski, *Jak to z „warszawską”...*

¹⁹ A. Świątek, *Kto rządzi Warszawą...*

²⁰ A. Piekara, *Słowo uzupełnienia do „historii” ustawy warszawskiej*, „Wspólnota”, 1992, Nr 11.

²¹ Tamże.

nic-Gmin a dzielnicami-gminami wpłynęły negatywnie na funkcjonowanie Warszawy. Szczególnie odnosiło się to do niejasnej kategorii zadań i spraw ogólnomiejskich, które miały być sprecyzowane w statucie miasta, a nie w ustawie o ustroju samorządu m.st. Warszawy. Taki stan był przyczyną konfliktów między Związkiem a dzielnicami-gminami²². Także H. Izdebski, potwierdzając dysfunkcjonalność rozwiązań w tym obszarze, zwrócił uwagę, że nie jest możliwe pełne oddzielenie zadań ogólnomiejskich od zadań lokalnych²³. W dodatku takie zasady, na jakich podzielono kompetencje między dzielnice a organy Związku, spowodowały niewystarczające zabezpieczenie potrzeb o charakterze ogólnomiejskim. W ocenie H. Izdebskiego stolica stała się luźną konfederacją dzielnic-gmin, która ze względu na swoją strukturę nie mogła prawidłowo zaspokoić potrzeb zbiorowych o charakterze ogólnomiejskim²⁴. Właściwie nie było żadnej instytucjonalnej formy reprezentacji potrzeb i interesów Warszawy²⁵. Wynikało to z niechęci dzielnic-gmin do uczestniczenia w finansowaniu zadań ogólnomiejskich, m.in. kanalizacji i komunikacji²⁶. Co więcej, nieuwzględnianie interesów całego organizmu miejskiego wynikało z faktu, że miasto było w gestii władz siedmiu dzielnic-gmin i władz Związku, a zatem istniało osiem samodzielnych ośrodków decyzyjnych²⁷. Każdy z nich dysponował własnym budżetem, wypełniał na własną rękę zadania komunalne na swoim terenie. Związek dzielnic-gmin miał również trudności z realizowaniem funkcji stołecznych²⁸. Było to spowodowane brakiem mechanizmów finansowania inwestycji stołecznych oraz instytucjonalnej formy reprezentacji stolicy jako siedziby najważniejszych instytucji państwowych, nie wyłączając obszaru symbolicznego²⁹.

Zdaniem ówczesnego prezydenta Warszawy S. Wyganowskiego, podział kompetencji między Radę Warszawy a Zarząd był nieracjonalny, ponieważ obarczono Radę wieloma zagadnieniami o profilu operacyjnym, co prowadziło do przedłużania biegu spraw w toku³⁰. Brakowało również aktywnej polityki Rady Warszawy jako organu kontrolującego organy wykonawcze miasta (prezydent i Zarząd) i stanowiącego prawo lokalne na terenie całej Warszawy³¹.

²² M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Warszawa 2008, s. 97-98.

²³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 202.

²⁴ H. Izdebski, *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. ...*, s. 3.

²⁵ M. Niziołek, *op. cit.*, s. 100.

²⁶ Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 313, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

²⁷ L. Królikowski, *Globalizacja a rozwój Warszawy*, Warszawa 2002, s. 40.

²⁸ Poselski projekt ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy, Sejm RP, I kadencja, druk Nr 496, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

²⁹ M. Niziołek, *Problemy ustroju...*, s. 100-101.

³⁰ S. Wyganowski, *Uwagi do projektu...*, s. 7.

³¹ Poselski projekt ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy, Sejm RP, I kadencja, druk Nr 496, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

W przypadku Rady Warszawy komplikacją wynikającą z jej struktury był także brak przewodniczącego i wiceprzewodniczących, ponieważ rotacyjne przewodzenie utrudniało sprawne prowadzenie obrad oraz destabilizowało funkcjonowanie organu stanowiącego i kontrolnego miasta.

M. Kulesza do przyczyn dysfunkcjonalności ustawy zakwalifikował przewracanie integralności zarządzania miastem z zarządzaniem centralną częścią Warszawy, tj. dzielnicą-gminą Śródmieście, co nastąpiło mimo skupienia na tym obszarze większości funkcji stołecznych³². Pogląd M. Kuleszy był zbieżny z oceną ekspertów, według których jednym z głównych błędów ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy było rozdzielenie zarządzania i majątku Związku odpowiadającego za zadania stołeczne od majątku i zarządzania centralnym rejonem miasta, w którym była skupiona większa część funkcji stołecznych³³.

Oceniając postanowienia ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy, M. Kasiński reprezentował stanowisko, że emancypacja prawna dzielnic wielkiego miasta mogła służyć rozwojowi demokracji lokalnej, ale była też przyczyną wielu dysfunkcji: zbyt skomplikowała strukturę władzy, zwiększała koszty zarządzania w wyniku powielania struktur administracyjnych i konieczności koordynacji oraz rodziła nowe i zaostrzała istniejące już konflikty między poszczególnymi częściami społeczności miejskiej, w tym głównie w obszarach walki o przydział środków finansowych i rzeczowych, ale również o minimalizację własnego udziału w kosztach działalności ogólnomiejskiej³⁴.

Mankamentem, który uwidocznił się dopiero w okresie obowiązywania ustawy z 1990 r., okazały się przepisy dotyczące finansów publicznych miasta, niepasujące do szczególnej konstrukcji ustroju miasta. Do kryzysu finansowego Warszawy przyczyniły się także problemy związane z brakiem statusu miasta oraz zbyt późne wejście w życie ustawy o dochodach gmin³⁵. Pierwsze objawy niewydolności systemu pojawiły się w styczniu 1991 r., kiedy zaczęło brakować środków na funkcjonowanie Warszawy, w tym np. na komunikację publiczną³⁶. W złej sytuacji finansowej były Związek dzielnic-gmin i wszystkie dzielnicogminy z wyjątkiem dzielnicy Śródmieście. Miasto finansowało komunikację miejską przez wysokoprocentowy kredyt³⁷. Na zły stan finansów miasta wpływał dodatkowo brak skutecznego mechanizmu prawnego, obligującego dzielnicę do wpłat na rzecz Związku oraz wynikający m.in. z tego stały konflikt między

³² M. Kulesza, *Położenia aglomeracji warszawskiej...*

³³ *Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy i o Warszawskim Zespole Metropolitalnym*, Sejm RP, I kadencja, druk Nr 349, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

³⁴ M. Kasiński, *Problemy ustrojowo-prawne wielkich miast*, [w:] *Zespół metropolitalny. Zarys koncepcji*, Gdańsk 1993, s. 11.

³⁵ S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990-2002. Geneza, ustrój, idee ustrojowe, aktywność*, Warszawa 2013, s. 73-74.

³⁶ *Bieda zagłada Warszawy w oczy*, „*Życie Warszawy*” z 16 stycznia 1991 r., Nr 13.

³⁷ S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny...*, s. 74.

władzą ogólnowarszawską a lokalną, sprzeciwiającą się zmianom mogącym zagrozić ich sprawom³⁸. Dobrowolność wpłat wnoszonych przez dzielnice-gminy spowodowała, że bardzo popularne w owym czasie stało się odwiedzanie dzielnic przez władze miejskie i nakłanianie do dokonania wpłat³⁹. Następtwem braku obligatoryjności wpłat były takie sytuacje, do jakich doszło w 1992 r. W kwietniu tamtego roku dzielnica Praga Południe nie zapisała w swoim budżecie wpłat na rzecz miasta stołecznego Warszawy⁴⁰. Natomiast władze Pragi Północ obiecały miastu przekazywanie jedynie ewentualnych środków finansowych pochodzących z nadwyżki budżetowej tej dzielnicy⁴¹. Po uchwaleniu budżetu tylko trzy z siedmiu dzielnic (Ochota, Praga Północ i Śródmieście) zgodziły się przelewać środki na rzecz miasta, a pozostałe cztery nawet nie obiecały, że to uczynią⁴². We wrześniu 1992 r. okazało się, że wpłaty dzielnic-gmin założone w budżecie miasta nie będą dokonane, a tylko dzielnica-gmina Śródmieście będzie wspierać budżet miejski⁴³. Nadal było to znaczące źródło wpływów, gdyż wnoszone wpłaty przez tę dzielnicę-gminę stanowiły blisko połowę zakładanych wpłat od wszystkich dzielnic, z których miano uzyskać około 27% dochodów Związku⁴⁴.

Niekorzystnie na funkcjonowanie Warszawy wpływała irracjonalna gospodarka finansowa miasta wobec ośmiu niezależnych budżetów oraz brak transferów środków finansowych w sytuacji, w której występowało duże zróżnicowanie zamożności dzielnic-gmin⁴⁵. Co więcej, w trudnej sytuacji finansowej znalazł się Związek Dzielnic-Gmin, którego dochody opierały się w dużej mierze na udziale w podatkach państwowych, mających tendencję zniżkową⁴⁶. W 1993 r. ponad 90% dochodów Związku pochodziło z udziałów w podatkach państwowych. Budziło to zaniepokojenie władz miejskich: miasto było uzależnione od polityki finansowej państwa i jego kondycji gospodarczej⁴⁷.

W dzielnicy Śródmieście zderzały się ze sobą interesy państwowe, miejskie i samorządowe, a te ostatnie nie były najważniejsze. Ze względu na kolizję interesów oraz przeświadczenie, że dzielnica-gmina Śródmieście nie może być

³⁸ Tamże, s. 76, 85.

³⁹ F. Frydrykiewicz, *Gminna zrzutka na miasto*, „Gazeta Wyborcza” z 28-29 marca 1992 r., Nr 75(847).

⁴⁰ S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny*, s. 86.

⁴¹ (fif), *Ewentualnie z nadwyżek*, „Gazeta Wyborcza” z 10 kwietnia 1992 r., Nr 86(858).

⁴² S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny*, s. 87.

⁴³ (isz), *Sztukowanie budżetu*, „Sztandar Młodych” z 29 września 1992 r., Nr 191 (12310); (fif), *Co w kasie piszczy*, „Gazeta Wyborcza” z 22 września 1992 r., Nr 223(996).

⁴⁴ S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny*, s. 85.

⁴⁵ S. Wyganowski, *Uwagi do projektu...*

⁴⁶ M. Niziołek, *Problemy ustroju*, s. 101.

⁴⁷ K. Kmiec, *Ustrój dużego miasta na przykładzie m.st. Warszawy i wybranych stolic europejskich*, „Zeszyty Naukowe CSSTiRL” 1998, Nr 2, s. 65.

taką samą gminą, jak Praga Północ, H. Gronkiewicz-Waltz zaproponowała zmianę statusu tej dzielnicy przez przyjęcie rozwiązania, na którego mocy Zarząd Warszawy byłby równocześnie zarządem dzielnicy Śródmieście, prezydent Warszawy zaś burmistrzem dzielnicy⁴⁸.

Za mankament ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy można uznać zobowiązanie radnych Rady m.st. Warszawy do reprezentowania interesów dzielnicy, z której zostali delegowani do Rady. Były to zarówno nieoficjalne naciski, jak i działania oficjalne, w tym np. uchwały rad dzielnic. Za przykład może służyć uchwała Rady Dzielnicy Warszawa-Śródmieście Nr 57/XX/90, w której

Zobowiązuje się radnych, członków Rady Warszawy z ramienia Dzielnicy Śródmieście do przedstawienia następującego stanowiska Rady Dzielnicy Śródmieście na posiedzeniu Rady Warszawy: statut Związku Dzielnic Warszawy oraz Regulamin Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy należy przed zatwierdzeniem przedstawić do konsultacji Radom Dzielnic [...] ⁴⁹.

W związku z tym kwestią budzącą wątpliwość były zasady, na których dokonywano wyboru radnych Rady Warszawy. H. Gronkiewicz-Waltz stała na stanowisku, że powoływanie radnych w wyborach pośrednich powodowało, że nie było wiadomo, czy radny miejski troszczy się bardziej o interesy całego miasta, czy też dzielnicy. Dlatego opowiadała się za niezależnością organu przedstawicielskiego Warszawy od dzielnic i powoływania go w wyborach bezpośrednich⁵⁰. B. Jaworska-Dębska postulowała także wybieranie Rady miasta równoległe z radami dzielnic⁵¹. Z poglądem wyrażonym przez H. Gronkiewicz-Waltz zgadzał się prezydent Warszawy S. Wyganowski. Jego zdaniem, Rada reprezentująca interesy miasta jako całości powinna być wybierana w wyborach pośrednich, a radni nie mogli reprezentować jedynie interesów dzielnic, od czego były rady dzielnic⁵². Poza tym radni wybrani w wyborach bezpośrednich oprócz wyrażania interesów całego miasta reprezentowaliby interesy społeczności lokalnych, w których zostali wybrani, a sama Rada Warszawy stałaby się ciałem względnie niezależnym⁵³.

Wreszcie – w ocenie wielu ekspertów – ustrój Warszawy, w kształcie przyjętym w ustawie o ustroju samorządu m.st. Warszawy, nie pozwalał na po-

⁴⁸ B. Mościcki, *O wadach...*

⁴⁹ S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny*, s. 71.

⁵⁰ B. Mościcki, *O wadach...*

⁵¹ B. Jaworska-Dębska, *Poszukiwanie dróg do optymalizacji ustroju dużych miast*, „Samorząd Terytorialny” 1992, Nr 12.

⁵² S. Wyganowski, *Ustrój dużych miast*, „Wspólnota” 1991, Nr 47.

⁵³ S. Wyganowski, *Uwagi do projektu...*, op. cit.

wstanie administracji cechującej się oszczędnością, jasnym podziałem kompetencji oraz służebnością wobec inwestorów i mieszkańców⁵⁴.

Występowały widoczne dysproporcje między Śródmieściem a pozostałymi dzielnicami, które miały porównywalne zasoby finansowe. W 1993 r. burmistrz i Rada dzielnicy Śródmieście, obawiając się utraty blisko 50% budżetu, zaprotestowali przeciwko koncepcji Konwentu Burmistrzów, zakładającej, że wszystkie opłaty skarbowe stanowiące dochody gmin trafiałyby do kasy miasta. Cześć z nich miała być przekazana na inwestycje ogólnomiejskie, a reszta wspierałaby gminy w ramach funduszu wyrównawczego⁵⁵.

Radni dzielnic-gmin zwracali uwagę na niezadowalający przepływ informacji między prezydentem Warszawy a burmistrzami dzielnic, Zarządem Warszawy i zarządami dzielnic oraz Radą Warszawy i radami dzielnic⁵⁶. Dlatego za czynnik mogący w pewnym stopniu oddziaływać na funkcjonowanie miasta, niezwiązany z treścią postanowień ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy, można uznać Konwent Burmistrzów. Działal przy prezydencie miasta, który mu przewodniczył, od grudnia 1992 r. Konwent nie mógł poprawić niesprawnie działającego systemu zarządzania miastem, ale wpłynął korzystnie na relacje między prezydentem i Zarządem Warszawy a burmistrzami i zarządami dzielnic-gmin. Ograniczona rola Konwentu wynikała z faktu, że było to ciało doradcze i opiniotwórcze, zbierające się raz na kwartał, bez kompetencji władczych, które obowiązywały osoby wchodzące w jego skład⁵⁷.

Innym aspektem wpływającym na funkcjonowanie miasta, niemającym związku z przepisami pierwszej ustawy „warszawskiej”, było sąsiedztwo Warszawy z małymi gminami. Między głównym miastem regionu a otaczającymi gminami występowała instytucjonalna przepaść, a brak partnerskich związków wynikał z dysproporcji potencjału 1,5-milionowego miasta i stosunkowo małych gmin z nim sąsiadujących. Taki stan w połączeniu ze skoncentrowaniem się Warszawy na swoich wewnętrznych sprawach spowodował poddanie krytyce faktu, że Warszawa nie była w stanie podjąć roli centrum wielkiej metropolii⁵⁸. Nie można też było powiedzieć wiele dobrego o wkładzie metropolii, jaką była Warszawa, w życie otaczającej ją prowincji. Występował pogląd, że gminy Mazowska zostały pozostawione sobie przez Ratusz, Prezydenta Warszawy oraz Wojewodę⁵⁹.

⁵⁴ *Poselski projekt ustawy o szczególnym zakresie działania, zadaniach i ustroju gminy-miasta stołecznego Warszawy*, Sejm RP, I kadencja, druk Nr 474, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ *Poselski projekt ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy*, Sejm RP, I kadencja, druk Nr 496, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

⁵⁷ S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny*, s. 103-104.

⁵⁸ M. Niziołek, *Problemy ustroju...*, s. 101.

⁵⁹ K. Herbst, *Reforma samorządowa struktura społeczno-terytorialna Warszawy*, „Samorząd Terytorialny”, 1991, Nr 12.

Na mocy przepisów ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju m.st. Warszawy powstała szczególna regulacja prawna związku komunalnego miasta stołecznego, wychodząca poza tradycyjny cel powoływania do życia takiego związku komunalnego, jakim było wspólne realizowanie swoich zadań przez gminy. W porównaniu z innymi związkami komunalnymi, ten był obligatoryjny i miał zapisane w ustawie dodatkowe kompetencje. Taka konstrukcja ustroju Warszawy, zakres działania i kompetencje organów miasta oraz pozycja gmin warszawskich wpływała na funkcjonowanie miasta stołecznego Warszawy.

Występował pogląd, że sukces gmin warszawskich był sukcesem całego miasta i jego mieszkańców, a Warszawa, jako całość, działała sprawniej niż w trakcie obowiązywania ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy. Przyjęcie takiego punktu widzenia było równoznaczne z uznaniem, że główne tezy ustawy o ustroju m.st. Warszawy sprawdziły się⁶⁰. Metropolitalny ustrój Warszawy przywrócił gminom warszawskim pełnię praw przyznanych gminom na mocy ustaw dotyczących samorządu terytorialnego, które były ograniczone we wcześniejszej ustawie przez uprawnienia Związku Dzielnic-Gmin, w tym m.in. przez przypisanie Związkowi niesprecyzowanych zadań ogólnomiejskich⁶¹.

Jednym z filarów ustawy o ustroju m.st. Warszawy było zastąpienie tzw. siedmiogrodu, a później ośmiogrodu związkiem jedenastu gmin warszawskich. Z tego powodu po stronie korzyści wynikających z wejścia ustawy o ustroju m.st. Warszawy należy zapisać stworzenie szansy lepszego urzędzenia życia zbiorowego mieszkańców dziesięciu gmin, tzw. wianuszka liczącego ponad 600 tys. osób. Zewnętrzne części dzielnic-gmin przestały być peryferiami Warszawy. Stały się niezależnymi gminami mającymi własne kompetencje, dochody i mienie. Przyczyniły się do powstania wielu inicjatyw lokalnych⁶². Ponadto prawidłowo obsługiwały mieszkańców, zwiększyły dochody i poziom infrastruktury na swoim obszarze⁶³. Miały też większą możliwość uwzględniania potrzeb mieszkańców, co pozwalało na bardziej adekwatne wykonywanie zadań lokalnych⁶⁴. Inną korzyścią wynikającą z wydzielenia gmin kręgu zewnętrznego była normalizacja miary reprezentatywności, ponieważ mieszkańcy rządzą u siebie, a nie byli częścią molocha⁶⁵. W odczuciu mieszkańców obrzeży miasta do zalet ustroju Warszawy opartego na ustawie o ustroju m.st. Warszawy trzeba zaliczyć

⁶⁰ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 312, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

⁶¹ M. Kulesza, *Położenia aglomeracji warszawskiej...*

⁶² *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 312, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

⁶³ Poseł P. Wójcik (AWS), Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej /Nr 324/, Sejm RP, III kadencja, Biuletyn Nr: 3968/III, 27 marca 2001 r., Archiwum Sejmu RP.

⁶⁴ *Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 313, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

⁶⁵ M. Kulesza, *Komisja Nadzwyczajna...*

poczucie większego wpływu na to, co się dzieje na peryferyjnych osiedlach oraz na rodzący się patriotyzm lokalny, który napędza aktywność obywatelską⁶⁶.

Nowy ustrój miasta i zmiany w kompetencjach organów miejskich i gminnych, jak również terytorialne (11 gmin plus związek komunalny) były – zdaniem M. Świąćickiego – bardzo korzystne dla miasta stołecznego, przestało bowiem istnieć niebezpieczeństwo siedmiu konkurencyjnych polityk rozwoju centrum Warszawy przy jednoczesnym zaniedbywaniu obrzeży. W nowym ustroju za wielocentryczny rozwój miasta i ochronę interesów jego mieszkańców odpowiedzialność ponosiły władze samodzielnych gmin warszawskich⁶⁷.

Ustawa o ustroju m.st. Warszawy stanowiła, że w granicach przedwojennej Warszawy, czyli tzw. obszaru dekretowego, działała gmina Warszawa-Centrum. Było to równoznaczne z istnieniem na tym terenie jednego budżetu, z prowadzeniem jednolitej polityki inwestycyjnej i lokalizacyjnej oraz z występowaniem jednego właściciela mienia komunalnego. Przyjęte rozwiązanie korzystnie wpłynęło na funkcjonowanie Warszawy: znosiło wielość samodzielnych i konkurujących ze sobą dzielnic-gmin zarządzających tą częścią miasta, która występowała w trakcie obowiązywania ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy⁶⁸. Pozytywnie na działanie miasta rzutowało także istnienie w gminie Warszawa-Centrum dzielnic mających szeroki zakres kompetencji i zadań. Spełniły one wymóg bliskości urzędu i – na tyle, na ile było to możliwe w tak dużym mieście – dekoncentracji zadań i rozwoju demokracji lokalnej⁶⁹. Przyjęty w ustawie podział administracyjny umożliwił prowadzenie wspólnej polityki w podstawowych dziedzinach na całym obszarze tej gminy⁷⁰. Wreszcie za utworzeniem gminy Warszawa-Centrum przemawiała możliwość redystrybucji środków na jej terenie. Było to kluczowe dla funkcjonowania dzielnic, zważywszy, że przed jej utworzeniem Mokotów bankrutował, a Śródmieście miało nadmiar środków⁷¹. W odniesieniu do dzielnic gminy Warszawa-Centrum istotne były również zmiany wprowadzone przez zapisy ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustawach⁷². Na ich mocy rada dzielnicy stała się organem uchwalodaw-

⁶⁶ L. Królikowski, *Warszawa wczoraj, dziś, jutro*, Warszawa 1997, s. 16.

⁶⁷ Tamże, s. 53.

⁶⁸ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 312, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

⁶⁹ Tamże.

⁷⁰ Prezydent m.st. Warszawy Marcin Świąćicki, Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących ustroju oraz samorządu miasta stołecznego Warszawy /Nr 4/, Sejm RP, III kadencja, Biuletyn Nr: 506/III, 3 czerwca 1998 r., Archiwum Sejmu RP.

⁷¹ Poseł Andrzej Wielowieyski, Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących ustroju oraz samorządu miasta stołecznego Warszawy /Nr 4/, Sejm RP, III kadencja, Biuletyn Nr 506/III, 3 czerwca 1998 r. Archiwum Sejmu RP.

⁷² Dz.U. z 1995 r. Nr 124, poz. 601, zm. 1996 Nr 89, poz. 401.

czym i kontrolnym, a projekt statutu gminy Warszawa-Centrum był opiniowany przez rady dzielnic. Modyfikacje wprowadzone do ustawy o ustroju m.st. Warszawy wzmocniły status dzielnic tej gminy i spowodowały, że stały się one bardziej gminami niż jednostkami pomocniczymi gminy⁷³.

W trakcie obowiązywania ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy wpływy z opłat skarbowych na terenie dzielnicy-gminy Warszawa Śródmieście stanowiły ponad 15% wpływów z tego tytułu w skali całego państwa i skutkowały pokaźną nadwyżką budżetową w tej dzielnicy. Dlatego za korzystne trzeba przyjąć umieszczenie w składnikach dochodów miasta opłaty skarbowej, co pozwalało na bardziej racjonalne wykorzystanie środków z tego tytułu w skali całego związku i wyrównywanie dysproporcji między częściami składowymi⁷⁴.

Celem realizacji przedsięwzięć publicznych, w głównej mierze o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla całego miasta albo dla kilku gmin warszawskich, gminy mogły tworzyć związki komunalne celowe. Była to zasadnicza zmiana na tle rozwiązań przyjętych w ustawie o ustroju samorządu m.st. Warszawy, w której sprawy ogólnomiejskie należały do zakresu działania Związku Dzielnic-Gmin. W konsekwencji zwiększono bezpośredni wpływ zainteresowanych gmin warszawskich na metody świadczenia usług publicznych, ich standardy i powszechną dostępność oraz efektywność gospodarowania środkami finansowymi przez związki celowe⁷⁵. Ponadto takie rozwiązanie wiązało się ze zmianą struktury dochodów i budżetów Związku oraz gmin warszawskich.

W czasie obowiązywania ustawy o ustroju m.st. Warszawy miasto otworzyło się na gminy ościenne oraz dalsze otoczenie, a także rozwijało się bardzo dynamicznie, o czym świadczyło prowadzenie albo przygotowywanie strategicznych inwestycji ogólnomiejskich: Metro, Trasa i Most Świętokrzyski, Trasa i Most Siekierkowski⁷⁶. Ustawa przysłużyła się tworzeniu i rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, większej aktywności społecznej, rozkwitowi patriotyzmu i demokracji lokalnych, a nawet do coraz większej identyfikacji społeczności z władzą lokalną, którą postrzegano jako działającą w interesie mieszkańców. Wynikało to m.in. z przeznaczania dużej ilości środków finansowych na oświatę, obiekty sportowo-rekreacyjne i budowę nowych sieci infrastrukturalnych, np. dróg i wodociągów⁷⁷.

Praktyka funkcjonowania ustawy o ustroju m.st. Warszawy w latach 1994-2002 pokazała, że nie wszystkie rozwiązania sprawdziły się. Wg B. Żmijewskiego, politycy stworzyli ustawę jedynie dla potrzeb politycznych, a podział

⁷³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 205.

⁷⁴ M. Kulesza, *Położenia aglomeracji warszawskiej...*

⁷⁵ Tamże.

⁷⁶ S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny*, s. 245, 249.

⁷⁷ Tamże, s. 245-246, 249.

miasta na tzw. „wianuszek” i gminę Warszawa-Centrum powstał po to, żeby określona grupa zdobyła władzę w mieście⁷⁸. Krytyczny stosunek do ustawy miał również E. Skalski, który za podstawową dysfunkcję warszawskiego samorządu uznał jego skomplikowaną strukturę oraz polityczny charakter. Dlatego stał na stanowisku, że Warszawa potrzebuje nowej ustawy, w której struktura będzie prosta, czytelna i sprawdzona w innych miastach, a zatem byłoby jedno miasto, jedna rada i jeden prezydent⁷⁹.

Rozstrzygnięcia zawarte w ustawie o ustroju samorządu m.st. Warszawy i w ustawie o ustroju m.st. Warszawy nie przyczyniły się do skonsolidowania organizmu miejskiego ani ułatwienia koncentracji działań i nakładów. Sprzyjały natomiast dezintegracji miasta. W czasach, gdy Warszawa była związkiem komunalnym, miasto stawało się coraz bardziej luźną federacją gmin, a jednocześnie w coraz mniejszym stopniu było jednolitym organizmem miejskim⁸⁰. Świadczy o tym np. wstąpienie poszczególnych gmin warszawskich do Związku Miast Polskich. L. Królikowski oceniał taką aktywność jako sprzeczną z interesami mieszkańców Warszawy⁸¹. Występowała także opinia, że w okresie obowiązywania ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy, a potem ustawy o ustroju m.st. Warszawy, rozwiązania biorące pod uwagę specyfikę tego miasta, które dążyły do jego konsolidacji, zamiast to czynić, przyczyniły się do dalszej dezintegracji organizmu miejskiego⁸².

Słabość rozwiązań drugiej ustawy „warszawskiej” wynikała głównie z faktu, że nie myślano o Warszawie integralnie, a samo miasto nie miało właściwie organów ani czytelnego mechanizmu funkcjonowania jako całość. Dowodem na to było nieprzesyłanie przez większość gmin do zarządu miasta decyzji o warunkach zabudowy, mimo że były do tego zobowiązane przez ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym. W efekcie zamiast idei ustroju metropolitalnego Warszawa zwięzła się do granic gminy Warszawa-Centrum, w której miały

⁷⁸ B. Żmijewski, *Uwarunkowania ustrojowe i prawne kształtowania ładu przestrzennego w Warszawie*: Materiały z seminariów „Wpływ ustroju Warszawy na gospodarkę przestrzenną w stołecznej metropolii, Jakość prawna narzędzi i dokumentów planistycznych samorządu warszawskiego a jakość architektury, urbanistyki i ładu przestrzennego Warszawy zorganizowanych przez Oddział Warszawskie Towarzystwa Urbanistów Polskich i Stowarzyszenia Architektów Polskich przy wsparciu Miasta Stołecznego Warszawy i Gminy Warszawa-Centrum, 19-20.11.2001, Sala Warszawska PKiN, pod red. Grzegorza Buczka; Oddział Towarzystwa Urbanistów Polskich, Oddział Warszawski Stowarzyszenia Architektów Polskich, Warszawa 2001, s. 105.

⁷⁹ L. Królikowski, *Globalizacja a rozwój...*, s. 48.

⁸⁰ *Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, IV kadencja, druk Nr 164, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

⁸¹ L. Królikowski, *Globalizacja a rozwój...*, s. 45.

⁸² *Poselski projekt ustawy o samorządzie m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 295, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

się koncentrować wszystkie funkcje stołeczne miasta⁸³. Zdaniem niektórych posłów, praktyka funkcjonowania ustawy o ustroju m.st. Warszawy potwierdziła obawy o efektywność i skuteczność zaproponowanych w niej rozwiązań, na przykład w obszarze wykonywania funkcji ogólnomiejskich, takich jak infrastruktura albo komunikacja⁸⁴.

W opinii L. Królikowskiego, mankamentem ustroju było

[...] osłabienie koordynacji funkcji centralnych miasta, a tym samym chaos w gospodarce przestrzennej, pogłębiające się trudności komunikacyjne, jak też zanik wielu funkcji ogólnomiejskich oraz dublowanie kompetencji, funkcji wydatków, a także większy koszt funkcjonowania miejskiej administracji⁸⁵.

W dokumencie pt. „Strategia rozwoju Warszawy do 2010. Synteza” za przyczynę ograniczającą efektywne rozwiązanie wielu kluczowych problemów rozwojowych uznano ustrój miasta oraz niedocenywanie tego, co dla miasta – rozumianego jako całość – powinno być wspólne⁸⁶. Innym czynnikiem blokującym rozwój miasta i jego bieżące funkcjonowanie, wskazanym w dokumencie pt. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy”, okazał się niespójny i wielopodmiotowy system zarządzania⁸⁷. Zaskakujący był także podział administracyjny miasta, w którym zamieszkały przez 12 tys. mieszkańców Wilanów był gminą⁸⁸, podczas gdy liczący ponad 240 tys. mieszkańców Mokotów tylko dzielnicą gminy Warszawa-Centrum i nie korzystał z przywilejów przypisanych gminom w ustawie o samorządzie gminy⁸⁹. W praktyce bardzo duże dzielnice funkcjonowały jedynie na podstawie aneksów do budżetu gminy.

Jedną z gmin wchodzących w skład Związku była gmina Warszawa-Centrum. Określano ją „supergminą”, ponieważ zamieszkiwało ją ponad 70% mieszkańców miasta, dysponowała 70% mienia i posiadała prawie całą infrastrukturę komunalną⁹⁰. Zajmowała obszar aż 120 km kwadratowych, o względnie zwartej zabudowie miejskiej⁹¹. Jej istnienie było zaletą, a zarazem wadą

⁸³ Poseł Piotr Wójcik (AWS), Sejm RP, III kadencja, posiedzenie Sejmu Nr 18, 21 maja 1998 r. Archiwum Sejmu RP.

⁸⁴ Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 1543, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

⁸⁵ L. Królikowski, *Globalizacja a rozwój...*, op. cit., s. 53.

⁸⁶ Tamże, s. 44-45.

⁸⁷ Tamże, s. 45.

⁸⁸ *Gmina Warszawa-Centrum*, „Gazeta Wyborcza” z 17 czerwca 1994 r., Nr 139(1523).

⁸⁹ Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 313, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

⁹⁰ Przedstawiciel Rady m.st. Warszawy G. Zawistowski, Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących ustroju oraz samorządu miasta stołecznego Warszawy /Nr 4/, Sejm RP, III kadencja, Biuletyn Nr 506/III, 3 czerwca 1998 r., Archiwum Sejmu RP.

⁹¹ *Gmina Warszawa-Centrum*, „Gazeta Wyborcza” z 17 czerwca 1994 r., Nr 139(1523).

ustawy o ustroju m.st. Warszawy, skoro pogłębiało procesy dezintegracyjne na terenie miasta⁹². Rozwiązaniem mogło być zlikwidowanie tej gminy i przekształcenie dotychczasowych dzielnic w samodzielne gminy w przypadku dalszego istnienia związku komunalnego albo w jednostki pomocnicze gminy m.st. Warszawa.

Zgodnie z zapisami ustawy o ustroju m.st. Warszawy z 1994 r. prezydenta miasta wybierała Rada Gminy Warszawa-Centrum. Czyniła to bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady w tajnym głosowaniu. Do czasu zmiany zasad wyboru prezydenta Warszawy wynikających z postanowień *Ustawy z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy* wymóg obecności 2/3 składu Rady Gminy Warszawa-Centrum w trakcie wyboru prezydenta miasta zaliczano do wad ustawy. Rozwiązanie to spowodowało, że po wyborach samorządowych w 1994 r. porozumienie SLD-PSL groziło zrywaniem niezbędnego kworum, jeżeli nie zostanie dopuszczone do władzy⁹³. Groźba spełniła się 19 lipca 1994 r., kiedy nie udało się wybrać prezydenta: niezbędne kworum zerwali radni SLD-PSL, Unii Pracy i Prawicy Razem⁹⁴. Innym następstwem wymogu obecności określonej liczby radnych była możliwość utracania kandydatów na prezydenta, czego najlepszym przykładem była zapowiedź SLD i SdRP, że będą stosować „demokrację nogami” tak długo, aż kandydatem na prezydenta Warszawy będzie Michał Boni z Unii Wolności i Samorządności⁹⁵. Mając to na uwadze, UWis wystawił nowego kandydata Piotra Nowinę-Konopkę. Zmiana kandydata spowodowała, że SLD obiecało nie wychodzić z sali obrad w czasie wyboru nowego prezydenta Warszawy⁹⁶. Ostatecznie prezydentem miasta został 3 listopada polityk UW Marcin Świącicki, niekontestowany przez SLD w odróżnieniu od poprzednich kandydatów⁹⁷. Taka sama sytuacja, jak w trakcie wyboru prezydenta miasta w 1994 r., wystąpiła cztery lata później. AWS zdobyła 37 mandatów, UW – 14, a SLD – 34. Koalicji AWS-UW brakowało sześciu radnych SLD, żeby spełnić wymóg ustawy regulującej ustrój Warszawy⁹⁸. Wykorzystując silną pozycję, władze Sojuszu znowu dały do zrozumienia, że mogą wychodzić z sali obrad podczas wyborów, jeżeli będą się one dokonywały bez ustaleń z SLD⁹⁹. A zatem bez uczestnictwa SLD wybór prezydenta stawał się nierealny. Mogło się to skoń-

⁹² *Poselski projekt ustawy o samorządzie m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 295, uzasadnienie.

⁹³ *Levica będzie blokować i żądać?*, „Życie Warszawy” z dnia 28 czerwca 1994 r., Nr 151.

⁹⁴ (fif, iwo, monty), *Stolica bez pana*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 20 lipca 1994 r., Nr 167(1551).

⁹⁵ N. Skipietrow, *Bojkot do skutku*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 22 lipca 1994 r., Nr 169(1553).

⁹⁶ A. Bikont, *Prezydent Nowina-Konopka*, „Gazeta Wyborcza” z 13 września 1994 r., Nr 213(1596).

⁹⁷ S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny...*, s. 139.

⁹⁸ Tamże, s. 186-187.

⁹⁹ I. Szpala, J. Fusiński, *Wybór trojga*, „Gazeta Wyborcza” z 21 października 1998 r., Nr 247(2841).

czyć wprowadzeniem zarządu komisarycznego, gdyby do elekcji nie doszło w ciągu sześciu miesięcy od dnia wyborów. Wyjściem z sytuacji okazało się zawarte 29 marca 1999 r. porozumienie między koalicją AWS-UW a opozycją SLD¹⁰⁰. Dzień później Rada Gminy Warszawa-Centrum wybrała Pawła Piskorskiego z UW na prezydenta Warszawy¹⁰¹.

W gminie Warszawa-Centrum prezydent miasta jako jednoosobowy organ wykonawczy gminy stanowił zarząd gminy w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Na mocy ustawy „warszawskiej” z 1994 r. powstała jedyna gmina w Polsce, w której zarząd nie był organem kolegialnym¹⁰². Dodatkową komplikacją wynikającą z przepisów ustawy o ustroju m.st. Warszawy okazały się zasady wyboru prezydenta miasta, w których myśl rada gminy Warszawa-Centrum dokonywała jego wyboru i odwołania¹⁰³.

Prezydenta miasta wybierała rada jednej z gmin tworzących miasto. Taki stan utrzymywał się do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy, której przepisy zmieniły zasady wyboru i odwołania prezydenta m.st. Warszawy (czyniła to Rada Warszawy, a nie jak dotychczas Rada Gminy Warszawa-Centrum), rozdzieliły funkcje prezydenta miasta i prezydenta gminy Warszawa-Centrum (w tej gminie przewodniczącym zarządu stał się burmistrz) oraz wprowadziły konstrukcję kolegialnego organu wykonawczego w gminie Warszawa-Centrum. W ocenie niektórych posłów rozdzielenie funkcji prezydenta Warszawy i burmistrza gminy Warszawa-Centrum miało się z zamysłem autorów ustawy o ustroju m.st. Warszawy i definitywnie zaprzepaściło pomysł metropolitalnego ustroju Warszawy, który był fundamentem przepisów znajdujących się w ustawie o ustroju m.st. Warszawy¹⁰⁴. Wybór prezydenta miasta przez Radę m.st. Warszawy został zaliczony przez L. Królikowskiego do zalet ustawy regulującej ustrój miasta¹⁰⁵. Zmiana zasad wybierania prezydenta miasta powodowała, że czynił to organ ogólnomiej-ski, a nie – jak wcześniej – rada jednej gminy wchodzącej w skład miasta.

Nie ulega wątpliwości, że za atut należy uznać wybór Rady miasta w powszechnych wyborach, a nie tak, jak było wcześniej, w wyborach pośrednich, polegających na delegowaniu radnych przez rady dzielnic-gmin. Taki tryb wybierania radnych zmniejszał niebezpieczeństwo pojawienia się gminnych i dziel-

¹⁰⁰ S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny...*, s. 187, 197-198.

¹⁰¹ ESZA, *Wygrał Piskorski*, „Życie Warszawy” z dnia 31 marca 1999 r., Nr 76.

¹⁰² *Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących gmin warszawskich*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 336, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹⁰³ *Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 313, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹⁰⁴ *Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 1543, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹⁰⁵ L. Królikowski, *Globalizacja a rozwój...*, op. cit., s. 43.

nicowych interesów lokalnych przy rozstrzygnięciu spraw dotyczących miasta jako całości¹⁰⁶.

Wpływ na funkcjonowanie samorządu warszawskiego miały wejście w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. i reforma administracyjna przeprowadzana w 1998 r. oraz wynikające z niej postanowienia ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa. Inaczej niż miasta powyżej 100 tys. mieszkańców i miasta niemające 100 tys. ludności, ale będące do 31 grudnia 1998 r. miastami wojewódzkimi, Warszawa nie przekształciła się w miasto na prawach powiatu. Stolica Polski stała się powiatem ziemskim, a nie grodzkim. W następstwie tej reformy administracyjnej na terenie Warszawy funkcjonowały niezależnie od siebie władze powiatowe (rada powiatu, starosta) oraz władze miasta stołecznego Warszawy. Zdaniem S. Wyganowskiego, nałożenie powiatu ziemskiego na niedoskonały ustrój miasta było „stołeczną katastrofą”, dodatkowo Warszawa zaistniała jako jedyna na świecie stolica państwa, która była powiatem ziemskim¹⁰⁷. Reforma administracyjna przyczyniła się do stworzenia na terenie miasta skomplikowanej, wielopoziomowej struktury organów i rozbicia kompetencji na wiele podmiotów, przez co Warszawa przypominała coraz mniej spójny organizm miejski¹⁰⁸. Wprowadzenie powiatu warszawskiego nie sparaliżowało jednak warszawskich struktur samorządowych¹⁰⁹.

W wyniku reformy administracyjnej z 1998 r. zwiększono liczbę szczebli samorządowych, na terenie aglomeracji warszawskiej funkcjonowały osiedla (np. Sadyba w dzielnicy Mokotów), dzielnice w gminie Warszawa-Centrum, gminy, miasto stołeczne Warszawa, powiat warszawski i województwo mazowieckie. Taki stan rzeczy był sprzeczny z zamysłem autorów ustawy o ustroju m.st. Warszawy, którzy wyszli z założenia, że ustrój metropolii powinien być budowany w taki sposób, aby było jak najmniej szczebli zarządzania, struktura była jak najbardziej płaska i żeby jak najwięcej zadań trafiało tam, gdzie mogą być realizowane¹¹⁰. Kolejnym skutkiem reformy utrudniającym sprawowanie dobrej władzy publicznej w Warszawie okazało się funkcjonowanie na terenie jednego miasta 20 budżetów: budżetu powiatu, budżetu miasta, budżetów 11 gmin warszawskich i budżetów 7 dzielnic gminy Warszawa-Centrum¹¹¹.

Zbyt słabe uprawnienia organów miejskich wobec gmin nie wyeliminowały „rozbicia dzielnicowego”. Miasto wciąż przypominało luźną konfederację gmin, co było szczególnie widoczne przy wykonywaniu zadań ogólnomiej-

¹⁰⁶ M. Kulesza, *Położenia aglomeracji warszawskiej...*, s. 38.

¹⁰⁷ S. Wyganowski, *Stołeczna katastrofa*, „Wspólnota” 1998, Nr 38.

¹⁰⁸ *Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 1765, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹⁰⁹ S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny...*, s. 247.

¹¹⁰ M. Kulesza, *Komisja Nadzwyczajna...*, op. cit.

¹¹¹ Poseł Paweł Piskorski (PO), Sejm RP, IV kadencja, posiedzenie Sejmu Nr 9, 21 grudnia 2001 r., Archiwum Sejmu RP.

skich¹¹². Przez 6 lat obowiązywania ustawy nie powstały związki komunalne gmin warszawskich, wykonujące zadania publiczne o znaczeniu ogólnomiejskim, co wywarło istotny wpływ na poziom realizacji tego typu zadań, ponieważ jednym z założeń ustawy o ustroju m.st. Warszawy było powstanie związków celowych. Mając to na uwadze, dochody gmin oraz miasta skonstruowano tak, że środki na wykonanie zadań ogólnomiejskich pochodziły z budżetów gmin warszawskich¹¹³. Dlatego – zdaniem B. Zawadzkiej – rodziło się pytanie o zasadność konstrukcji władz Warszawy jako związku gmin, jeżeli celem tego Związku nie było wspólne wykonywanie zadań przekraczających granice gmin przez zrzeszone w nim gminy. W tym celu gminy warszawskie miały powołać odrębne związki komunalne¹¹⁴.

Do ułomności ustawy zaliczono brak precyzyjnego podziału kompetencji organów samorządu, co prowadziło do konfliktów uprawnień między gminami warszawskimi a Radą m.st. Warszawy. Dotyczyły one m.in. zasad finansowania straży miejskiej, kwestii własnościowych (12 właścicieli mienia komunalnego o charakterze ogólnomiejskim) lub planowania przestrzennego (do kompetencji gmin należało uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego)¹¹⁵.

Z kolei B. Zawadzka krytykowała objęcie gmin warszawskich ustawą z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. Nr 141, poz. 692). Na mocy tej ustawy gminom warszawskim rozszerzono kompetencje np. w zakresie zarządzania drogami. Przyznanie dodatkowych kompetencji administracyjnie wydzielonym częściom miasta, a nie miastu jako całości, zapowiadało – w jej ocenie – pogłębienie dezintegracji Warszawy¹¹⁶.

Czynnikiem wpływającym niekorzystnie na działanie miasta była obligatoryjna składka gmin warszawskich, będąca częścią dochodów miasta i zastępczym sposobem finansowania zadań ogólnomiejskich, realizowanych przez Radę¹¹⁷. Wysokość składki nie była ustalona w ustawie, ale w statucie miasta. W drodze porozumienia przyjęto, że będzie wynosiła 20% dochodów gmin. Procedura uzgadniania wysokości składek powodowała, że zarządy gmin nie określały w przybliżeniu wpływów do budżetu i tym samym wpłacały najwyżej

¹¹² M. Niziołek, *Problemy ustroju...*, s. 116.

¹¹³ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy oraz o zmieniającej ustawę o gospodarce komunalnej*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 2194, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹¹⁴ B. Zawadzka, *Jak głosować w Radzie Warszawy*, „Wspólnota” 1994, Nr 47.

¹¹⁵ *Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 313, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹¹⁶ B. Zawadzka, „*Ustawa warszawska*” – do poprawki!, „Wspólnota” 1994, Nr 53 i 1995, Nr 1.

¹¹⁷ *Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 313, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

około 10% swoich dochodów. Po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 1997 r. składka zmniejszyła się do 10%. Było to równoznaczne ze zwiększeniem deficytu w budżecie miasta¹¹⁸. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny orzekł niekonstytucyjność ustawy o ustroju m.st. Warszawy w zakresie przepisów dotyczących składek gmin warszawskich¹¹⁹. Wyrok był równoznaczny z pozbawieniem miasta ustawowych źródeł finansowania zadań ogólnomiejskich. Ponadto wysokość, sposób wydatkowania i rozliczania składek stanowiły źródło stałych konfliktów¹²⁰. Niektóre gminy odmówiły wpłacania składek, wskutek czego zwiększenie nakładów finansowych na zadania ogólnomiejskie odpowiadało jedynie poziomowi inflacji, podczas gdy w tym samym okresie dochody gmin wzrosły kilkakrotnie. Doprowadziło to do sytuacji, w której te zadania były finansowane i wykonywane w stopniu wysoce niewystarczającym¹²¹. Ponadto władze miasta realizowały tego typu zadania (np. oczyszczanie ścieków albo komunikacja miejska) bez zabezpieczenia na nie środków w swoim budżecie¹²².

Podczas obowiązywania ustawy o ustroju m.st. Warszawy z 1994 r. powstała niedogodność związana z trudnościami w zarządzaniu mieniem komunalnym. Brały się one z braku precyzyjnego określenia, które składniki mienia komunalnego powinny należeć do miasta, a które do jego części składowych¹²³. Występował także problem z zarządzaniem mieniem wspólnym gmin warszawskich. Ustawa stanowiła, że do momentu utworzenia przez gminy warszawskie związków komunalnych, zarządzaniem mieniem komunalnym gmin będzie się zajmowało miasto, co ograniczało się jedynie do administrowania, gdyż miasto nie było właścicielem owego mienia¹²⁴. W 2000 r. powstał pierwszy taki związek, ale bardzo szybko wystąpiła z niego gmina Warszawa-Centrum¹²⁵. W przekonaniu A. Wielowieyskiego istniały konflikty między Radą Warszawy a gminami.

¹¹⁸ Przedstawiciel Rady m.st. Warszawy G. Zawistowski, Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących ustroju oraz samorządu miasta stołecznego Warszawy /Nr 4/, Sejm RP, III kadencja, Biuletyn Nr: 506/III, 3 czerwca 1998 r., Archiwum Sejmu RP.

¹¹⁹ *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r.* (sygn. akt K. 40/97).

¹²⁰ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 312, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹²¹ *Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 313, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹²² *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy oraz o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 2194, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹²³ *Poselski projekt ustawy o samorządzie m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 295, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹²⁴ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 312, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹²⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 204.

Dlatego niepowołanie związków komunalnych, mających na celu polepszenie działania służb komunalnych na terenie miasta, wynikało m.in. z faktu, że Rada Warszawy, chociaż mogła, nie wystąpiła z inicjatywą powołania obligatoryjnych związków komunalnych, które ustanawiał w swojej decyzji premier. Można przypuszczać, że wołała dalej próbować zarządzać samodzielnie zamiast tworzyć związki, w których delegaci gmin warszawskich sami zajmowaliby się np. wodociągami i komunikacją¹²⁶. Niepowołanie przez gminy celowych związków komunalnych można uznać za dotkliwą porażkę warszawskich samorządowców, szczególnie, jeżeli weźmie się pod uwagę, kto i kiedy podjął się tej misji oraz jak przebiegał proces ich tworzenia. Rozpoczął się od powołania przez Wojewodę Warszawskiego, Prezydenta m.st. Warszawy i Przewodniczącego Sejmiku Samorządowego województwa warszawskiego Komisji ds. realizacji ustawy warszawskiej. W skład komisji weszli najwyżsi urzędnicy państwowi oraz samorządowi szczebla miejskiego i wojewódzkiego. Na pierwszym posiedzeniu komisji (2 stycznia 1995 r.) postanowiono, że część działań skupi się na opracowaniu koncepcji powoływania związków komunalnych, a potem zasad, na których podstawie brało się udział w ich tworzeniu. Powstał specjalny Zespół Koordynacyjny ds. Związków Komunalnych, podzielony na cztery podzespoły przygotowujące m.in. statuty czterech przyszłych związków komunalnych: komunikacyjnego, energetyczno-ciepłowniczego, wodnego albo wodno-kanalizacyjnego oraz wywożącego śmieci i zajmującego się ich przerobem¹²⁷. Kolejnym etapem było zaakceptowanie przez Konwent Burmistrzów Porozumienia Prezydenta m.st. Warszawy i Burmistrzów w sprawie tworzenia związków komunalnych do wykonywania przedsięwzięć publicznych w Warszawie, zawarte w dniu 10 maja 1995 r.¹²⁸ Następnie 7 listopada 1995 r. prezydent miasta i burmistrzowie gmin warszawskich podpisali porozumienie, na mocy którego miało powołać cztery celowe związki komunalne: Warszawski Związek Energetyki Ciepłej, Warszawski Związek Wodociągowo-Kanalizacyjny, Warszawski Związek Gospodarki Odpadami, Oczyszczania Miasta i Utrzymania Zieleni oraz Warszawski Związek Transportu Publicznego. Strony porozumienia ustaliły, że wszystkie gminy wstępujące do tych związków przyjmą w drodze uchwał rad jednobrzmiące statuty związków, dzięki czemu stworzy się możliwość, aby związki zaczęły działać z dniem 1 stycznia 1996 r. Mimo planów oraz ustaleń nie wszystkie gminy podjęły stosowne uchwały swoich rad, co skutkowało nieutworzeniem celowych związków komunalnych. Nie uczyniły tego rady gmin Warszawa-Bielany i Warszawa-Włochy¹²⁹.

Źródłem konfliktów w Warszawie była także własność gruntów komunalnych: jedne należały do Związku, a drugie do gmin warszawskich. Wyjściem

¹²⁶ Sejm RP, III kadencja, posiedzenie Nr 18, 21 maja 1998 r., Archiwum Sejmu RP.

¹²⁷ S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny...*, s. 141-142.

¹²⁸ Tamże, s. 148.

¹²⁹ S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny...*, s. 148-150.

z sytuacji mogło być dostosowanie przepisów do stanu panującego w innych gminach w Polsce, czyli przejęcie przez gminy warszawskie pełni praw właścicielskich do gruntów komunalnych, znajdujących się na ich terenie¹³⁰.

Błędem okazało się ograniczenie uprawnień Rady Ministrów w zakresie tworzenia obligatoryjnych związków komunalnych celowych wyłącznie do terytorium m.st. Warszawy, ponieważ związki o takim charakterze miały być podstawowym mechanizmem budowania realnych więzi gmin podwarszawskich z Warszawą i ich przyszłego wtapiania się w otwarty układ metropolitalny Warszawy. Chociaż przyznanie Radzie Ministrów możliwości tworzenia związków wykraczających poza granice Warszawy byłoby naruszeniem samodzielności gmin podwarszawskich, brak takiej możliwości mógł wpłynąć negatywnie na rozwój całej metropolii warszawskiej, a także tych gmin¹³¹.

Ustawę o ustroju m.st. Warszawy oceniano negatywnie za zbyt dużą liczbę radnych w Warszawie, na różnych szczeblach samorządu było ich ponad 660¹³². Podczas drugiej kadencji samorządu terytorialnego (1994-1998) w gminach warszawskich była następująca liczba radnych: 40 w Warszawie-Bemowie, 28 w Warszawie-Białołęce, 45 w Warszawie-Bielanach, 85 w Warszawie-Centrum, 24 w Warszawie-Rembertowie, 45 w Warszawie-Targówku, 28 w Warszawie-Ursusie, 45 w Warszawie-Ursynowie, 32 w Warszawie-Wawrze, 22 w Warszawie-Wilanowie i 28 w Warszawie-Włochach¹³³. W przypadku wyborów samorządowych w 1994 r. należy zwrócić uwagę na zainteresowanie nimi znanych polityków. Z Unii Wolności i Samorządności wystartowali Paweł Piskorski, Andrzej Wielowieyski i Michał Boni, a z komitetu Stowarzyszenie Wilanowska Wspólnota – Andrzej Olechowski¹³⁴.

Wreszcie działająca nieformalnie Rada Stowarzyszeń m.st. Warszawy zaliczyła do wad ustroju miasta to, że był on kosztowny¹³⁵.

Występował pogląd, że konstrukcje zmierzające do zwiększenia niezależności gmin warszawskich okazały się dysfunkcyjne dla miasta stołecznego Warszawy. Dlatego założenia ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy, będącej ostatnią z trzech ustaw „warszawskich”, oparto na wyeliminowaniu najważniejszych przyczyn słabości ustroju wynikających z przepisów poprzedniej ustawy regulującej ustroj stolicy. W tym celu spłaszczono strukturę

¹³⁰ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 312, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹³¹ M. Kulesza, *Położenia aglomeracji warszawskiej...*, .

¹³² Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy, Sejm RP, III kadencja, druk Nr 313, uzasadnienie. Archiwum Sejmu RP; Z. Józwiak, *Kandydaci na ptachtach*, „Życie Warszawy” z 18 czerwca 1994 r., Nr 141.

¹³³ H. Izdebski, *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. ...*, s. 24.

¹³⁴ (bart, por. kwiat), *Kto jest kim w stołecznych wyborach*, „Gazeta Wyborcza” z 18-19 czerwca 1994 r., Nr 140(1524).

¹³⁵ L. Królikowski, *Globalizacja a rozwój...*, s. 46.

organizacyjną samorządu warszawskiego przez zredukowanie ich liczby z pięciu do dwóch (gmina podzielona na dzielnice), stworzono zwarty organizm miejski i powrócono do tradycyjnego podziału miasta na dzielnice, uproszczono procesy decyzyjne oraz ograniczono o 50% liczbę warszawskich radnych¹³⁶. Na mocy ustawy o ustroju m.st. Warszawy z 2002 r. Warszawa przestała być powiatem ziemskim, stając się powiatem grodzkim, czyli zwartym organizmem miejskim. Oznacza to że, do miasta na prawach powiatu stosuje się przede wszystkim przepisy dotyczące gmin, a jedynie dodatkowo taka gmina wykonuje zadania powiatu¹³⁷. Do innych korzyści wynikających ze zlikwidowania związku komunalnego określonego w ustawie o samorządzie terytorialnym i zastąpienia go gminą będącą miastem na prawach powiatu można zaliczyć m.in. uporządkowanie kompetencji i zakresu działania między miastem a jego częściami składowymi oraz zasad finansowania zadań ogólnomiejskich, a także kwestii własności mienia komunalnego. Próby uregulowania tych kwestii pojawiały się w wielu projektach ustaw złożonych w Sejmie, na przykład w zgłoszonym w trakcie trwania III kadencji Sejmu poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy (druk Nr 628).

Niewątpliwie, wpływ na działanie miasta, model zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, rolę i znaczenie organów stanowiących i wykonawczych ma pozycja części składowych miasta, tj. dzielnic, które, jako jednostki pomocnicze gminy, nie posiadają osobowości prawnej ani statusu jednostek samorządu terytorialnego. Dzielnice m.st. Warszawy mają szczególny sposób wybierania władz, własne środki finansowe zapisane w załączniku dzielnicowym do budżetu miasta oraz większy zakres kompetencji niż jednostki pomocnicze w innych miastach w Polsce. Mimo to ich usytuowanie ustrojowe nie jest aż tak mocne w porównaniu z okresem, w którym jednostki wewnętrznego podziału miasta były gminami warszawskimi. Zmiana statusu części składowych stolicy była następstwem decyzji o skoncentrowaniu się miasta i jego organów na sprawach ogólnomiejskich, a dzielnic na kwestiach lokalnych.

Przepisy ustawy o ustroju m.st. Warszawy z 2002 r. przyczyniły się do usprawnienia modelu funkcjonowania zarówno miasta, jak i jego organów. Z czasem zaczęły jednak występować sytuacje wskazujące na potrzebę wprowadzenia zmian w tekście ustawy, które wpłynęłyby na lepsze działanie Warszawy. Jedną z uwag do postanowień trzeciej ustawy „warszawskiej” dotyczyła położenia gmin podwarszawskich, a głównie miasta Wesoła, które z dniem 1 lutego 2002 r. weszło w skład powiatu warszawskiego i zgodnie z art. 16 ust. ustawy miało wrócić do powiatu mińskiego. Argumentami przemawiającymi za ustanowieniem Wesołej dzielnicą Warszawy były wyniki konsultacji społecznych, dostępność komunikacyjna różnymi środkami transportu oraz ściśle po-

¹³⁶ *Poselski projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, IV kadencja, druk Nr 164, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹³⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 201.

wiązania urbanistyczno-przestrzenne z Warszawą. Dodatkowo, zdecydowana większość mieszkańców Wesołej w wieku produkcyjnym i szkolnym codziennie przemieszczała się do Warszawy i wracała do Wesołej, będącej jedną z „sypialni” Warszawy. Warszawski rynek pracy, handel i usługi, kultura, specjalistyczna służba zdrowia, szkolnictwo wyższe i średnie oraz sport powodowały taki stan rzeczy¹³⁸. Działania zmierzające do włączenia Wesołej jako dzielnicy do miasta stołecznego Warszawy zakończyły się pomyślnie¹³⁹.

Zmiana ustroju Warszawy spowodowała powstanie jednostki będącej molochem organizacyjnym, ponieważ na nową gminę – m.st. Warszawa spadł obowiązek realizowania wszystkich zadań przewidzianych w przepisach dotyczących samorządu powiatowego i gminnego oraz tych, które wynikały ze stołecznych funkcji miasta. Poza tym gmina m.st. Warszawa jest nieporównywalnie większa w porównaniu z innymi gminami aglomeracji warszawskiej, a to z kolei utrudnia rozwiązanie problemów całej Warszawy¹⁴⁰. W ocenie A. Wielowieyskiego taki ustroj jest niefunkcjonalny z braku możliwości skutecznego zarządzania dwumilionowym miastem z poziomu ratusza¹⁴¹. Rozwiązania przyjęte w ustawie o ustroju m.st. Warszawy doprowadziły do wysokiego stopnia koncentracji zadań i ich centralizacji we władzach miasta. Nie wyeliminowało tego przekazanie zadań dzielnicom, ponieważ nie były one jednostkami samorządu terytorialnego. Czynności te można było uznać za odmianę dekoncentracji uprawnień Rady m.st. Warszawy, która realizowała ją, podejmując odpowiednie uchwały, ale nie za formę decentralizacji władzy¹⁴². W drugiej połowie 2004 r. wysuwano pod adresem ustawy zastrzeżenie, że

[...] nie została jednak wyposażona w wystarczająco jednoznaczne przepisy wprowadzające, a w szczególności mechanizm gwarantujący wykonanie ustawowej delegacji dla Rady Miasta Stołecznego Warszawy ustanowienia w drodze uchwały Statutu Miasta precyzującego kompetencje dzielnic¹⁴³.

Ówczesny stan prawny dawał możliwość ignorowania przepisów ustawy o ustroju m.st. Warszawy wszędzie tam, gdzie ustawodawca założył decentralizację kompetencji. Dodatkowo wielokrotnie korzystano jedynie z ogólnych przepisów ustaw samorządowych, nie biorąc pod uwagę zasad decentralizacji

¹³⁸ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy, Sejm RP, IV kadencja, druk Nr 477, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹³⁹ Ustawa z dnia 19 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy, (Dz.U. Nr 127, poz. 1087).

¹⁴⁰ M. Niziołek, *Problemy ustroju...*, s. 132-133.

¹⁴¹ A. Wielowieyski (w wywiadzie z I. Kraj), *Skok na kasę i stołki*, „Życie Warszawy” z 21 grudnia 2001 r.

¹⁴² M. Niziołek, *Problemy ustroju...*, s. 134.

¹⁴³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy, Sejm RP, IV kadencja, druk Nr 3220, uzasadnienie. Archiwum Sejmu RP.

umieszczonych w ustawie o ustroju m.st. Warszawy. Wiodło to w kierunku centralizacji kompetencji, transferu odpowiedzialności na wysoki szczebel zarządzania, a w rezultacie do niemocy decyzyjnej i zaniku idei samorządu¹⁴⁴. Zawarta w tekście ustawy zasada decentralizacji była jedynie pozorna, o czym świadczyły sytuacje, w których organ dzielnicowy, wybrany zgodnie z prawem, nie otrzymywał żadnej możliwości działania. Rozwiązaniem mogło być wprowadzenie niebudzących wątpliwości zapisów¹⁴⁵.

Czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie Warszawy było również wykonywanie przez miasto funkcji stołecznych i związana z tym konieczność ponoszenia wydatków obciążających budżet miasta, takich jak np. zapewnienie warunków niezbędnych do działania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa albo pokrywanie kosztów demonstracji. Wydatki na realizację zadań stołecznych nie były pokrywane przez państwo ani przez właściwe ukształtowanie systemu dochodów własnych ustalonych w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966). Wysunięto propozycję, żeby tego typu zadania były finansowane nie tylko z dochodów własnych miasta, ale także z budżetu państwa¹⁴⁶.

Po dwóch latach obowiązywania ustawy o ustroju m.st. Warszawy z 2002 r. pojawił się pogląd, że ustawa jest obciążona wadami prawnymi komplikującymi funkcjonowanie warszawskiego samorządu, a sam ustrój miasta jest wewnętrznie sprzeczny oraz nie pasuje do ogólnego modelu samorządu gminnego w Polsce, określonego w ustawie o samorządzie gminnym, który został uformowany przez *Ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz.U. Nr 113, poz. 984)¹⁴⁷. Na mocy zawartych w niej rozwiązań prezydent Warszawy, tak jak i inni wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, jest wybieranym w powszechnych wyborach jednoosobowym organem wykonawczym gminy. Jednoosobowo kieruje bieżącymi sprawami gminy i jednoosobowo ponosi odpowiedzialność związaną z wykonywaniem swojego mandatu. W myśl przepisów ustawy o samorządzie gminnym, które dostosowano do regulacji wynikających z ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, zastępcy prezydenta są jedynie urzędnikami powoływanymi i odwoływanymi w drodze zarządzenia, a zatem ustawodawca zrezygnował z koncepcji kolegialnego zarządu gminy. Tak sformułowane rozwiązania nadały spójny kształt konstrukcji ustroju samorządu

¹⁴⁴ Tamże.

¹⁴⁵ Tamże.

¹⁴⁶ *Poselski projekt ustawy o finansowaniu zadań Miasta Stołecznego Warszawy, wynikających ze stołecznego charakteru miasta*, Sejm RP, IV kadencja, druk Nr 3249, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹⁴⁷ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, IV kadencja, druk Nr 3273, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

gminnego w Polsce¹⁴⁸. W przepisach ustawy o ustroju m.st. Warszawy znalazły się jednak rozwiązania, które powodują, że ustrój miasta będącego największą gminą w Polsce jest niespójny i w związku z tym dysfunkcyjny. Odnosi się to przede wszystkim do kolegialnych zarządów dzielnic i do sposobu powoływania burmistrzów dzielnic i innych członków zarządów dzielnic wybieranych przez rady dzielnic, czyli wbrew ówczesnemu modelowi samorządu gminnego¹⁴⁹. Oprócz tego, burmistrzowie dzielnic i inni członkowie zarządów dzielnic są pracownikami Urzędu m.st. Warszawy i tak jak inni pracownicy Urzędu mogą składać oświadczenia woli w imieniu m.st. Warszawy oraz wydawać decyzje administracyjne wyłącznie na podstawie pełnomocnictw i upoważnień udzielonych przez prezydenta m.st. Warszawy. Tak zrodziło się stanowisko, że nie ma żadnego argumentu przemawiającego za wybieraniem burmistrza i innych członków zarządów dzielnic przez rady dzielnic, ponieważ sposób ich wybierania odbiera prezydentowi miasta wpływ na dobieranie pewnej grupy pracowników Urzędu, którą są członkowie zarządów dzielnic¹⁵⁰. W dodatku wybór członków zarządu dzielnic, w tym burmistrza, miał być niezrozumiały, skoro ustawodawca nie przyznał im żadnych specjalnych kompetencji, większych niż w przypadku innych pracowników Urzędu¹⁵¹.

Z kolei H. Izdebski zwracał uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, zaden z wielkich problemów Warszawy (np. transport zbiorowy albo gospodarka opadami) nie może być rozwiązany w granicach administracyjnych miasta stołecznego Warszawy, a jedynie w skali całej Warszawy jako aglomeracji. Po drugie, Warszawa oraz inne największe miasta nadal czekają na stosowne rozwiązania ustrojowe, które brałyby pod uwagę ich specyfikę oraz liczne doświadczenia zagraniczne. Oprócz tego reforma wprowadzająca trójstopniowy podział administracyjny nie rozwiązała podstawowych problemów metropolii, a wręcz przeciwnie, wydatnie je zwiększyła¹⁵².

Czynnikiem niezwiązanym z treścią zapisów ustawy „warszawskiej” z 2002 r., wpływającym jednak na funkcjonowanie Warszawy, jest tzw. janosikowe, czyli wpłata do budżetu państwa dokonywana w myśl przepisów *Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz.U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.) przez jednostki samorządu terytorialnego, których dochody z tytułu podatków przewyższają wskaźniki ustalone w ustawie. „Janosikowe” jest mechanizmem wyrównującym, wspomagającym budżety gmin i powiatów o najniższych dochodach w skali państwa. Warszawa, będąc miastem o wysokich dochodach, jest obowiązana do wpłacania niemałych kwot do bu-

¹⁴⁸ Tamże.

¹⁴⁹ Tamże.

¹⁵⁰ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, Sejm RP, IV kadencja, druk Nr 3273, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹⁵¹ Tamże.

¹⁵² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 202, 208.

dżetu państwa z tego tytułu. W 2004 r. było to ponad 470 mln zł. Obowiązek wpłat w poważnym stopniu ogranicza środki finansowe na wykonywanie zadań samorządowych w Warszawie oraz zmniejsza możliwości rozwoju miasta¹⁵³. Innym elementem oddziaływającym na działanie miasta – niewynikającym z postanowień ustawy o ustroju m.st. Warszawy – jest wysoki odsetek pracowników napływowych, którzy nie mieszkają i nie rozliczają się z podatku dochodowego od osób fizycznych w Warszawie, ale zgodnie z miejscem zamieszkania. Jednocześnie korzystają z infrastruktury publicznej, w tym z komunikacji miejskiej bez ponoszenia żadnych kosztów związanych z funkcjonowaniem tych urządzeń, dofinansowywanych corocznie przez miasto. Trzeba jednak uwzględnić, że taki system rozliczania podatku PIT może być przez część posłów odbierany jako dodatkowy ucisk miasta pod względem finansowym¹⁵⁴.

Bibliografia

- ESZA, *Wygrał Piskorski*, „Życie Warszawy” z dnia 31 marca 1999 r., Nr 76.
- Gmina Warszawa-Centrum, „Gazeta Wyborcza” z 17 czerwca 1994 r., Nr 139(1523)
- Izdebski H., *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju m.st. Warszawy. Tekst z komentarzem*, Warszawa 1994.
- Królikowski L., *Warszawa wczoraj, dziś, jutro*, Warszawa 1997.
- Kulesza M., *Położenia aglomeracji warszawskiej w świetle prawa*, „Samorząd Terytorialny”, 1994, Nr 6.
- Mościcki B., *O wadach ustawy warszawskiej*, „Wspólnota”, 1991, Nr 7.
- Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Warszawa 2008, s. 97-98.
- Piekara A., *Słowo uzupełnienia do „historii” ustawy warszawskiej*, „Wspólnota”, 1992, Nr 11.
- Pierzchalski W., *Jak to z „warszawską ustawą” było?*, „Wspólnota”, 1992, Nr 9.
- Szpała I., Fusiecki J., *Wybór trojga*, „Gazeta Wyborcza” z 21 października 1998 r., Nr 247(2841).
- Świątek A., *Kto rządzi Warszawą*, „Wspólnota” 1991, Nr 11.
- Wróbel R., *Nie chcą komisarza, a nie chcą prezydenta*, „Rzeczpospolita” z 24 listopada 1992 r., Nr 277(3315).
- Wyganowski S., *Uwagi do projektu „Ustrój Samorządu m.st. Warszawy” autorstwa 6 burmistrzów i przewodniczących Rad Dzielnic – Gmin Warszawy*, „Wspólnota”, 1992, Nr 11.
- Żmijewski B., *Uwarunkowania ustrojowe i prawne kształtowania ładu przestrzennego w Warszawie: Materiały z seminariów „Wpływ ustroju Warszawy na gospodarkę przestrzenną w stołecznej metropolii, Jakość prawna narzędzi*

¹⁵³ Poselski projekt ustawy o finansowaniu zadań Miasta Stołecznego Warszawy, wynikających ze stołecznego charakteru miasta, Sejm RP, IV kadencja, druk Nr 3249, uzasadnienie, Archiwum Sejmu RP.

¹⁵⁴ Tamże.

i dokumentów planistycznych samorządu warszawskiego a jakość architektury, urbanistyki i ładu przestrzennego Warszawy zorganizowanych przez Oddział Warszawskie Towarzystwa Urbanistów Polskich i Stowarzyszenia Architektów Polskich przy wsparciu Miasta Stołecznego Warszawy i Gminy Warszawa-Centrum, 19-20.11.2001, Sala Warszawska PKiN, pod red. Grzegorza Buczka; Oddział Towarzystwa Urbanistów Polskich, Oddział Warszawski Stowarzyszenia Architektów Polskich, Warszawa 2001.