

Stanisław Faliński

EWOLUCJA USTROJU MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY W LATACH 1990–2002

WSTĘP

Polski samorząd terytorialny jest strukturą trójszczeblową, na którą składają się gminy, powiaty i województwa. Wszystkie te jednostki samorządu terytorialnego, w sposób charakterystyczny dla państwa unitarnego, mają identyczną strukturę ustrojową, chociaż wśród gmin wyróżniamy gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie, zaś w ramach powiatów powiaty ziemskie i duże gminy miejskie wykonujące zadania powiatowe, czyli powiaty grodzkie. Województwa nie są zróżnicowane¹. Jedyne wyjątkiem ustrojowym w tej względnie prostej strukturze stanowi urząd Warszawy, określony specjalnym, odrębnym aktem prawnym, czyli *Ustawą z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy*².

Nie jest jednak celem niniejszego artykułu szczegółowe omówienie i scharakteryzowanie aktualnego ustroju stolicy Polski. Jest nim przedstawienie przyczyn, dla których od odrodzenia w 1990 r. polskiego samorządu terytorialnego Warszawa posiadała i posiada odrębny w stosunku do innych miast urząd. Przede wszystkim jednak zaprezentowanie wprowadzonych w życie i funkcjonujących w latach 1990–2002 różnych urzędów miasta stołecznego Warszawy, a także – w zakończeniu – wyjaśnienie przyczyn, które zdecydowały o tym, że zlikwidowano istniejące przez cały ten okres warszawskie gminy.

Przystępując do analizy problemu ustrojowej specyfiki Warszawy, trzeba pamiętać, że jest ona największym polskim miastem, liczącym ponad dwa

¹ Literatura na temat polskiego samorządu terytorialnego jest bardzo bogata i zróżnicowana. Wspomnę w tym miejscu tylko o trzech, powstałych w różnych ośrodkach pracach: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa 2009; E. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.

² DzU z 2002 r., Nr 41, poz. 361.

razy więcej mieszkańców niż kolejne pod względem wielkości miasta. Liczą one znacznie mniej niż milion mieszkańców, podczas gdy Warszawa liczy ich prawie dwa miliony. Ta odrębność jest i powinna znajdować swój wyraz w odrębności rozwiązań ustrojowych, które powinny nie tylko służyć jakości życia mieszkańców naszej stolicy i jej rozwojowi, lecz także służyć optymalizacji funkcjonowania Warszawy jako dużego obszaru miejskiego, który winien pełnić możliwie najefektywniej rolę metropolii zarówno w stosunku do swojego najbliższego otoczenia, jak i całego państwa.

Odrębność Warszawy można więc charakteryzować ze względu na jej specyfikę wewnętrzną, wyznaczaną przede wszystkim wielkością miasta, rozumianą jako ilość żyjących w niej mieszkańców, ale także jako powierzchnia określająca terytorium miasta. To rozległe miasto jest bardzo zróżnicowane ze względu na charakter zabudowy, wyposażenie w infrastrukturę techniczną i komunikacyjną, społeczno-kulturalną czy strukturę własnościową znajdujących się w nim nieruchomości. Owe „zróżnicowania” powinny znajdować swój wyraz w organizacji zarządzania na poziomie lokalnym zarówno w centrum miasta, jak i na jego peryferiach. Trzeba więc w strukturze administracyjnej Warszawy wyspecyfikować i uwzględnić lokalne i dzielnicowe różnice. Struktura administracji powinna odpowiadać zróżnicowaniu społeczno-gospodarczemu miasta a nie działać w oderwaniu od niego czy wręcz w sprzeczności z nim. Uwzględniając wspomniane, wielowarstwowe i tylko zasygnalizowane zróżnicowanie wewnętrzne stolicy Polski, nie wolno zapominać, że Warszawa jest jednym organizmem miejskim. Ludzie żyjący w tym mieście w jednej jego części mieszkają, w innej pracują, w jeszcze innej odpoczywają i spędzają wolny czas. Są powiązani wzajemnymi związkami, są sobie potrzebni i od siebie zależą. Do miejsc, w których spędzają czas, muszą dotrzeć ogólnomiejską komunikacją, mieć dostarczoną wodę, energię elektryczną i ciepło, a odprowadzone z nich nieczystości i wywiezione śmieci. Widzimy więc, że Warszawa jest zróżnicowanym wewnątrz, ale jednym organizmem miejskim. Administracja takiego organizmu powinna być tak skonstruowana, aby niejako „pasowała” do wypełniania funkcji i lokalnych i ogólnomiejskich³.

Z drugiej strony specyfikę Warszawy określa jej rola zewnętrzna, czyli oddziaływanie tego miasta poza swój obszar i wypełnianie przez nie funkcji wykraczających znaczeniem poza ten obszar. Chodzi tutaj o odgrywanie przez Warszawę roli metropolii, czyli swego rodzaju zagłębia, jakby koncentratu

³ Por. na ten temat: M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 95–96.

kultury i cywilizacji, promieniującego na otoczenie społeczno-gospodarcze⁴ oraz o wypełnianie przez Warszawę funkcji stołecznych, czyli pełnienie roli stolicy czterdziestomilionowego państwa.

Dla zintensyfikowania wypełniania tych tylko zasygnalizowanych funkcji był potrzebny w 1990 r. i obecnie odrębny w stosunku do innych miast polskich ustrój Warszawy. W moim przekonaniu, dla zwiększenia możliwości wypełniania przez polskie miasta roli metropolii są potrzebne specjalne, dotyczące tych miast i ich bezpośredniego otoczenia, rozwiązania ustrojowo-legislacyjne. Jest to potrzebne i tym miastom, i Polsce jako krajowi. Niestety, do tej pory, dwadzieścia lat od odrodzenia w Polsce samorządu terytorialnego, takie rozstrzygnięcia nie nastąpiły. W Warszawie zaś ustrój ewoluował w ten sposób, że dzisiejszy jego kształt stawia pod znakiem zapytania optymalne wykonywanie przez nią funkcji metropolitarnych. Wcześniej, przed wejściem w życie aktualnej ustawy określającej ustrój stolicy Polski, obowiązywał w niej, w różnych wariantach, oparty na istnieniu gmin warszawskich, ewoluujący ustrój metropolitalny. Teraz zajmę się tą ewolucją.

Pierwsze po drugiej wojnie światowej demokratyczne wybory samorządowe odbyły się w całej Polsce 27 maja 1990 r. W Warszawie dokonały się one pod rządami specjalnej, przewidzianej tylko dla stolicy państwa, ustawy pn. *Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*⁵. Ustalono, że Warszawa jest związkami komunalnym dzielnic-gmin, które podobnie jak ten związek posiadają osobowość prawną i mają analogiczne uprawnienia jak wszystkie inne polskie gminy, które zdefiniowano kompetencyjnie *Ustawą z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie tery-*

⁴ Obszerniej na temat pojmowania terminu „metropolia” piszę w: *Metropolia – termin wieloznaczny*, [w:] S. Faliński (red.), *Warszawa – jaka metropolia? Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wyższej Szkole Ekonomiczno-Informatycznej w Warszawie 13.10.2007*, Wydawnictwo WSEI w Warszawie, Warszawa 2008 oraz *Pojmowanie terminu „metropolia” – kilka uwag porządkujących*, [w:] S. Faliński (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej. Wybrane problemy. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wyższej Szkole Ekonomiczno-Informatycznej w Warszawie 14 maja 2009*, Wydawnictwo WSEI w Warszawie, Warszawa 2009. Na ten temat patrz także: A. Gawryszewski, P. Worcelli, E. Nowosielska, *Funkcje metropolitalne Warszawy*, „Zeszyty IGIPZ PAN” 1998, nr 53; G. Gorzelak, M. Smetowski, *Metropolia i region w gospodarce informacyjnej*, Scholar, Warszawa 2005; B. Jałowicki, *Metropolie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok 1999; S.J. Kozłowski, *Funkcje metropolitalne miast światowych*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Warszawa 2003.

⁵ DzU z 1990 r., Nr 34, poz. 200.

torialnym⁶. Bardzo ogólnie i nieprecyzyjnie określono zadania tych dzielnic. Zapis, jaki na ten temat znajdujemy w ustawie z 18 maja, mówi że: *Do zakresu działania dzielnicy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów*⁷. Równie niejasno określono zadania Związku, czyli Warszawy jako całości, pisząc, że należą do nich *...sprawy publiczne o znaczeniu ogólnomiejskim spośród zadań gminy [...], a w szczególności których wykonywanie przekracza możliwości dzielnic i wymaga współdziałania międzykomunalnego*⁸. Nie rozgraniczono *de facto* kompetencji dzielnicowych od ogólnomiejskich. W tej samej poetyce niedookreślono zadań wynikających z pełnienia przez Warszawę funkcji stolicy państwa⁹. Ta niejednoznaczność zapisów prowokowała konflikty kompetencyjne między poszczególnymi elementami władzy samorządowej w Warszawie. Wielokrotnie była ona wykorzystywana przez władze dzielnic-gmin do zajmowania się praktycznie wszystkimi sprawami publicznymi na terenie konkretnej dzielnicy-gminy z pominięciem domniemanej, ale nieokreślonej kompetencji ogólnomiejskiej. Tak skrajnie nieprecyzyjnie określonym władztwem zawiadywały organy warszawskiej władzy samorządowej.

Organy dzielnic-gmin były skonstruowane na zasadzie kalki w stosunku do organów powołanych do życia w innych gminach miejskich. Organem stanowiącym była rada dzielnicy składająca się z wybranych w wyborach bezpośrednich radnych. Jej pracami w sensie organizacyjnym kierował przewodniczący, który razem z wiceprzewodniczącymi stanowił prezydium rady. To w prezydium zapadały najważniejsze, wstępne, dotyczące funkcjonowania rady, decyzje. Ostateczne decyzje podejmowała rada *in gremio*. Należało do nich uchwalanie najważniejszego dokumentu dzielnicy-gminy, czyli jej statutu. Jego kształt w przypadku dzielnic największych, czyli tych liczących ponad 300 000 mieszkańców, podlegał uzgodnieniu z prezesem Rady Ministrów. Rada dzielnicy pracowała na sesjach zwoływanych nie rzadziej niż raz na kwartał i prowadzonych przez przewodniczącego lub upoważnionego wiceprzewodniczącego. Między sesjami rada pracowała w ramach swoich wyspecjalizowanych i merytorycznie określonych części, czyli komisji rady. Stanowiły one wyłącznie organ doradczy. Nie miały żadnych uprawnień decyzyjnych. Te zawsze pozostawały w rękach obradującej i decydującej na sesjach rady. To rada dzielnicy uchwałała najważniejszy w roku dokument gminny, czyli budżet, w którym określano i rozpisywano przedsięwzięcia do

⁶ DzU z 1990 r., Nr 16, poz. 95 i nr 34, poz. 199.

⁷ Art. 5 opisywanej ustawy.

⁸ Ibidem, art. 6, u. 1, p. 2.

⁹ Ibidem, p. 1.

zrealizowania w określonym roku przez konkretną dzielnicę-gminę. W sensie ustrojowo-politycznym najważniejszą funkcją rady było wyłanianie, kontrola i ewentualne odwoływanie drugiego organu dzielnicy-gminy, czyli zarządu. Był on organem kolegialnym, liczącym od pięciu do siedmiu członków. Jego pracami kierował burmistrz dzielnicy-gminy. Tak zorganizowanych dzielnic-gmin było siedem: Bielany, Mokotów, Ochota, Praga Południe, Praga Północ, Śródmieście i Wola. Stąd o ówczesnej, czyli tej funkcjonującej w latach 1990–1994 Warszawie, mówiono złośliwie, ale i nie bez ziarna prawdy „Siedmiogród”. Takie określanie Warszawy nie wynikało tylko z jej podziału na siedem dzielnic, ale raczej z prowadzenia przez władze poszczególnych dzielnic własnych, czasem nieskoordynowanych i nie liczących się z interesem ogólnomiejskim, a możliwych dzięki omówionym wcześniej, delikatnie określając, nieprecyzyjności zapisów ustawowych. Co ciekawe, jeżeli byśmy porównali ilość zawartych w omawianej ustawie o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy treści poświęconych dzielnicom-gminom, to jest ich wielokrotnie mniej niż tych poświęconych związkowi, czyli miastu stołecznemu Warszawie. W praktyce liczba kompetencji była znacznie większa po stronie dzielnic-gmin niż całego miasta. Wystarczyły nieliczne, wspomniane wcześniej, zapisy określające bardzo szeroko kompetencje władz dzielnicowych i nieprecyzyjne, także wcześniej wspomniane, zapisy dotyczące zadań ogólnomiejskich. W 1992 r. nazwa „Siedmiogród” przestała być adekwatna, ponieważ w Warszawie z dzielnicy-gminy Ochota wydzielono nową dzielnicę-gminę Ursus. Jednak problemy charakterystyczne dla „Siedmiogrodu” pozostały.

Zadania ogólnomiejskie były realizowane przez organy komunalnego związku dzielnic-gmin noszącego nazwę *Miasto Stołeczne Warszawa*. Jego organem stanowiącym i kontrolnym była Rada m.st. Warszawy¹⁰. Nie pochodziła ona z wyborów bezpośrednich, była reprezentacją wszystkich istniejących wtedy dzielnic-gmin stolicy Polski. W skład Rady weszli wyłonieni przez rady dzielnic ich reprezentanci (po cztery osoby z każdej rady). Rada m.st. Warszawy pracowała jak każda rada także poprzez swoje komisje, co jednak stanowiło pewnego rodzaju kuriozum – nie miała ani swojego przewodniczącego, ani prezydium. Rolę przewodniczącego pełnił sekretarz. Tak skonstruowana Rada uchwałała najważniejszy dokument miejski, czyli statut, który podobnie do tego uchwalanego przez większe dzielnice-gminy podlegał uzgodnieniu z szefem rządu. Uchwałała także corocznie budżet związku komunalnego pn. miasto stołeczne Warszawa. Poza tym do jej zadań nale-

¹⁰ Ustawa z 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, DzU z 1990 r., Nr 34, poz. 200, art. 15.

zało uchwalanie wieloletnich planów rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego Warszawy; ustanawianie opłat za korzystanie z usług przedsiębiorstw, zakładów, instytucji, urzędzeń ogólnomiejskich i ustalanie opłat administracyjnych; podejmowanie uchwał w sprawach udziału w podatkach i subwencjach ogólnych stanowiących dochody dzielnic – to zadanie było wielokrotnie podważane przez dzielnice i nie było realizowane. Wśród innych zadań tego organu warto wspomnieć o tych, które uwidaczniały często faktyczną rolę Rady Warszawy w systemie władzy samorządowej stolicy: decydowanie w porozumieniu z odpowiednią radą dzielnicy o pomnikach ogólnomiejskich; nadawanie honorowego obywatelstwa Warszawy; ocena działalności dzielnic i innych instytucji komunalnych na terenie Warszawy – praktycznie bez żadnych konsekwencji dla ocenianej dzielnicy lub podległej jej instytucji miejskiej; prowadzenie mediacji w sprawach spornych między dzielnicami; zwoływanie nadzwyczajnych sesji rad dzielnic; reprezentowanie wobec administracji rządowej interesów Związku; organizowanie studiów, analiz i szkoleń dotyczących samorządu terytorialnego¹¹.

Wymienione zadania zwiastowały możliwość pełnienia przez władze m.st. Warszawy tylko roli dekoracyjno-reprezentacyjnej. Praktyka kadencji 1990–1994 często zwiastowanie to potwierdzała. Istotną rolę ustrojowo-polityczną Rady m.st. Warszawy było wybieranie organu wykonawczego Związku, czyli zarządu m.st. Warszawy, a także kandydatów na prezydenta Warszawy, który był wybierany przez specjalne Zgromadzenie Wyborcze Warszawy spośród wspomnianych kandydatów¹². Zgromadzenie to składało się z radnych wszystkich dzielnic Warszawy i liczyło 345 osób. Tak wybrany prezydent wskazywał do wyboru przez Radę m.st. Warszawy kandydatów do zarządu Warszawy, który składał się z trzech wiceprezydentów i pięciu członków. Jego obradom przewodniczył prezydent, będący podobnie jak zarząd organem wykonawczym Związku¹³.

Zarysowany ustrój samorządu podlegał daleko idącej i powszechnej dyskusji zarówno od strony rozwiązań ustrojowych, jak i praktyki jego funkcjonowania. Był krytykowany i powszechnie domagano się zmiany ustroju stolicy Polski¹⁴.

¹¹ Ibidem, art. 16.

¹² Ibidem, art. 21.

¹³ Ibidem, art. 25.

¹⁴ Szczególnie atrakcyjne są publikacje na ten temat zamieszczane na łamach tygodnika „Wspólnota”. Następujące wydają się najbardziej reprezentatywne: S. Wyganowski (w rozmowie z I. Marcisz), *W sercu Europy*, nr 17 z 07.07.1990; J. Rutkiewicz (w rozmowie z J. Walewskim), *Śmiać się czy płakać?*, nr 2–3 z 12–19.01.1991; *Jaka*

Wybory w 1994 r. odbyły się już pod rządami nowej ustawy¹⁵. Stanowiła ona prawdziwą rewolucję w kształcie władzy publicznej m.st. Warszawy. Zlikwidowano dotychczasowe osiem dzielnic-gmin. W ich miejsce wprowadzono: po pierwsze – jedną, wielką gminę Warszawa Centrum, obejmującą w przybliżeniu teren Warszawy z 1939 r., a więc teren względnie zwartej, miejskiej zabudowy; po drugie – wprowadzono na obrzeżach Warszawy, poza gminą Centrum pewnego rodzaju „obwarzanek” złożony z dziesięciu, okalających ją gmin powstałych na terenach stosunkowo późno, bo po drugiej wojnie światowej, włączonych do Warszawy. Miasto stołeczne Warszawa nadal było związkiem komunalnym, ale tym razem obejmującym ogółem jedenaście gmin: Warszawa-Bemowo, Warszawa-Białołęka, Warszawa-Bielany, Warszawa-Centrum, Warszawa-Rembertów, Warszaw-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Włochy. Tym razem starano się doprecyzować kompetencje gminne i zobligować je do wypełniania funkcji charakterystycznych dla stolicy państwa, czyli miasta, w którym mają swoje siedziby najwyższe urzędy państwowe, przedstawicielstwa państw obcych i organizacji międzynarodowych¹⁶. Miało to zapobiec wcześniejszemu unikaniu czy wręcz odmawianiu wykonywania tego typu zadań przez gminy warszawskie.

Szczególnie istotnym elementem nowej ustawy było znaczne rozwinięcie w niej opisu kompetencji związku komunalnego gmin warszawskich, czyli m.st. Warszawy. Wymieniono sprawy mające należeć do zakresu działania tego Związku: planowania strategii i zagospodarowania m.st. Warszawy;

będziesz Warszavo? Notowała M. Krassowska, nr 6 z 09.02.1991; P. Fogler (w rozmowie z A. Świątek), *Kto rządzi Warszawą?*, nr 11 z 16.03.1991; A. Markiewicz, „Model” do naprawy. *O samorządną i sprawnie zarządzaną Warszawę*, nr 23 z 08.06.1991; S. Wyganowski, *Uwagi do „Ustroju samorządu m.st. Warszawy” autorstwa 6 burmistrzów i przewodniczących Rad Dzielnic-Gmin Warszawy*, nr 11 z 14.03.1992; L. Winiarski, *Komisarz dla Warszawy?*, nr 51–52 z 19–26.12.1992; idem, *Między dzielnicami a ratuszem*, nr 51–52 z 19–26.12.1992; *Memoriał w sprawie zarządzania m.st. Warszawą skierowany do pana Bohdana Jastrzębskiego o przesłanie H. Suchockiej*, nr 51–52 z 19–26.12.1992; *Tylko ewolucja. Dyskusja redakcyjna nad ustrojem Warszawy*, nr 43 z 24.10.1993; M. Czarnota, *Nowy ustrój Warszawy. Jak wam się to podoba?*, nr 7 z 12.02.1994; G. Buczek, J. Radziejowski, *Dyskusja o ustroju Warszawy*, nr 14 z 02.04.1994. Samodzielną i interesującą bardzo publikacją na temat wariantów zmieniania w latach 1990–1994 ustroju Warszawy jest praca A. Krasnowolskiego, *Problemy ustroju samorządowego Warszawy*, opracowanie wykonane w Biurze Interwencji Kancelarii Senatu, 1 grudnia 1993.

¹⁵ Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU z 1994 r., Nr 48, poz. 195.

¹⁶ Ibidem, art. 2.

wszelkie przedsięwzięcia publiczne – przede wszystkim mające charakter infrastrukturalny – mające znaczenie dla całej Warszawy albo dla kilku jej gmin, szczególnie zaś inicjowanie i rozwijanie w tym zakresie współpracy tych gmin oraz wspieranie takiej aktywności, a także pomoc gminom warszawskim w ich działalności mającej na celu wyrównywanie w skali całego miasta poziomu zaspokajania potrzeb zbiorowych¹⁷. Charakterystyczne w tym dokumencie jest to, że bardzo mocno jest akcentowana podmiotowość gmin warszawskich i subsydiarne rozumienie roli Związku. Wynikało to: po pierwsze, z decyzji silnego umocowania problematyki lokalnej w tej ustawie i – co ściśle z tym związane – z chęci stworzenia mechanizmu budowy więzi lokalnych i aktywności obywatelskiej na tym poziomie funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego; po drugie, z chęci stworzenia mechanizmu „otwierania się Warszawy na zewnątrz” i silniejszego jej powiązania z bezpośrednim otoczeniem po to, aby stolica Polski możliwie najefektywniej promieniowała na to otoczenie i aby się z tym otoczeniem jeszcze silniej wiązała. Miał temu służyć mechanizm tworzenia związków komunalnych nie tylko wewnątrz Warszawy, mający doprowadzić do przejęcia ogólnomiejskich przedsiębiorstw przez gminy warszawskie, ale także mający umożliwić przystępowanie do takich związków gminom „podwarszawskim”¹⁸. W ten sposób infrastruktura komunalna miałyby nie stanowić bariery czy utrudnienia dla rozwoju metropolii warszawskiej, a ten rozwój wspomagać. Miasto stołeczne docelowo, czyli po powstaniu warszawskich związków komunalnych, miałyby zajmować się sprawami wcześniej wspomnianymi. Związki komunalne jednak nie powstały a gminy warszawskie zostały zlikwidowane i przestał istnieć metropolitarny, nazywający się tak właśnie ze względu na owe „otwarcie się Warszawy”, ustrój stolicy Polski. Nastąpiło to jednak dopiero w 2002 r.

Wróćmy jednak do opisu istniejącego w latach 1994–1998 ustroju Warszawy, w którym na poziomie wspomnianego Związku organem stanowiącym i kontrolnym była Rada m.st. Warszawy¹⁹. Składała się ona z 68 radnych, wybieranych w wielomandatowych okręgach wyborczych. Pracami jej kierował przewodniczący rady, który analogicznie jak w innych organach stanowiących w polskim samorządzie terytorialnym miał swoich zastępców. Grono to składało się na tzw. prezydium rady. Radni pracowali w komisjach i poprzez komisje. Pewnego rodzaju „ponadustawową” strukturą w tej radzie był konwent seniorów, który zajmował się wstępnym uzgadnianiem najważniejszych

¹⁷ Ibidem, art. 5.

¹⁸ Ibidem, art. 6.

¹⁹ Ibidem, art. 7.

spraw dotyczących funkcjonowania Rady. Ciało to nie ograniczało ustawowych kompetencji przewodniczącego, ale stwarzało możliwość uzgadniania podejmowanych przez niego decyzji tak, aby gdzie to możliwe, były podejmowane w zgodzie i porozumieniu między zróżnicowanymi politycznie i działającymi w ramach swoich klubów radnymi. Konwent seniorów składał się z prezydium rady i przewodniczących tych klubów. Kompetencje Rady m.st. Warszawy były w części analogiczne do jej odpowiedników w Polsce i składały się na nie: uchwalanie statutu Warszawy, określanie kierunków pracy Zarządu m.st. Warszawy i rozliczanie go z tego tytułu, powoływanie skarbnika Warszawy (sekretarza nie było), uchwalanie budżetu, decydowanie w sprawach majątkowych wykraczających ponad zwykły zarząd i decydowanie o absolutorium dla Zarządu z tytułu jego wykonania, decydowanie w nazwach placów i ulic warszawskich oraz o honorowym obywatelstwie Warszawy. Do kompetencji Rady należała także problematyka zagospodarowania przestrzennego, czyli uchwalanie programów rozwojowych i planów zagospodarowania oraz związanych z nimi ustaleń wiążących w tym zakresie gminy warszawskie.

Jak się w trakcie funkcjonowania omawianej ustawy okazało, zagospodarowanie przestrzenne stanowiło istotny przedmiot sporu kompetencyjnego między Związkiem a gminami. Jak można zauważyć, wśród tych kompetencji nie było bodaj najważniejszej kompetencji politycznej, w którą wyposażono inne rady miejskie w Polsce. Nie było kompetencją Rady m.st. Warszawy wybieranie zarządu. Natomiast do jej kompetencji należał cały kompleks spraw dotyczących funkcjonowania Warszawy jako związku komunalnego, takich jak inicjowanie i rozwijanie współpracy gmin warszawskich oraz występowanie do Rady Ministrów o powołanie obligatoryjnego związku komunalnego²⁰. Tworzenie w Warszawie związków komunalnych pod rządami tej ustawy stanowiło kolejny punkt sporu na linii między miastem (tak potocznie nazywano władze Związku) a gminami warszawskimi.

Organem wykonawczym m.st. Warszawy był zarząd²¹. Jego kształt i sposób powoływania miały ułatwić w Warszawie zgodne i skuteczne funkcjonowanie samorządowej władzy publicznej zarówno na poziomie gminnym, jak i związkowym, czyli ogólnomiejskim. Przewodniczącym tego kolegialnego organu wykonawczego był prezydent m.st. Warszawy. Nie był on jednak wybierany przez Radę m.st. Warszawy a przez radę największej z gmin warszawskich, czyli Radę gminy Warszawa-Centrum, w której prezydent pełnił funkcję jednoosobowego zarządu²². Istniała więc unia personalna między najsilniejszą

²⁰ Ibidem, art. 8.

²¹ Ibidem, art. 9.

²² Ibidem, art. 20.

politycznie i gospodarczo gminą warszawską a związkiem wszystkich gmin warszawskich. Oprócz prezydenta, jako przewodniczącego, w skład Zarządu m.st. Warszawy wchodził wiceprezydent Warszawy. Taki był skład zarządu obligatoryjnego związku komunalnego o nazwie m.st. Warszawa. Zasady jego funkcjonowania były doprecyzowywane w statucie Warszawy, podlegającym uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Kształt tego dokumentu, mającego być swego rodzaju konstytucją Warszawy, stanowił następne pole konfliktu między władzami miasta a władzami gmin warszawskich. W statucie tym określano m.in. zasady planowania rozwoju i zagospodarowania Warszawy, terminy wpłat wpływów do budżetu Warszawy – także tych pochodzących ze składek gmin warszawskich, reguły, według których do Warszawy jako związku komunalnego mogły przystępować gminy ościenne²³.

Gminny szczebel władzy publicznej w Warszawie miał ustrój niejednolity. Inaczej były skonstruowane władze największej, obejmującej mniej więcej teren Warszawy sprzed 1939 r., gminy warszawskiej – gminy Warszawa-Centrum, a inaczej były one skonstruowane w gminach wspomnianego wcześniej „wianuszka” czy też „obwarzanka”, czyli gmin otaczających tereny przedwojennej Warszawy. Zasadniczą odmiennością ustroju gminy Centrum polegała: po pierwsze, na tym, że miała ona jednoosobowy organ wykonawczy, czyli zarząd – nigdzie w Polsce wtedy tak nie było! Osoba będąca tym zarządem pełniła równocześnie funkcję prezydenta Warszawy. Przy czym w gminie centrum prezydent miał upoważnionych przez siebie, jako jednoosobowy zarząd, swoich zastępców, oczywiście, niebędących formalnie członkami kolejalnego zarządu gminy Centrum, bo takowego nie było. Owi zastępcy dysponowali wyłącznie kompetencjami udzielonymi im bezpośrednio przez jednoosobowy zarząd tej gminy, czyli prezydenta Warszawy²⁴. Po drugie, ta odmiennostka polegała na tym, że ustawowo w gminie Centrum wprowadzono jednostki pomocnicze, czyli dzielnice. Było ich siedem: Mokotów, Ochota, Praga Południe, Praga Północ, Śródmieście, Wola, Żoliborz. Przejęły one nazwy od wcześniej istniejących na terenie nowopowstałej gminy Centrum dzielnic – gmin²⁵. Ustrój tych jednostek pomocniczych także został określony ustawowo. Każda z nich miała swój organ uchwałodawczy, czyli radę, złożoną z radnych gminy

²³ *Uchwała nr XVII/93/95 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 27 marca 1995 r. w sprawie przyjęcia statutu miasta stołecznego Warszawy*, M.P. z 28 kwietnia 1995, nr 20, poz. 251.

²⁴ W Mieście był zarząd kolejalny, w skład którego wchodziłi wybierani przez Radę Warszawy (na wniosek prezydenta) wiceprezydenci, którzy mieli kompetencje niejako „współwładcze” wynikające z ich członkostwa w zbiorowym zarządzie Warszawy.

²⁵ *Ustawa z 25 marca 1994 r. o ustroju...*, op. cit., art. 35, u. 3.

Centrum wybranych w okręgach wyborczych konkretnej dzielnicy plus z radnych wybieranych tylko do rady dzielnicy. Zasady i tryb wyboru radnych dzielnicowych określał statut gminy. Tak ukształtowanej radzie dzielnicy nie przewodniczył jednak, analogicznie jak w gminach, wybrany przez tę radę przewodniczący, ale przewodniczący organu wykonawczego dzielnicy, czyli dyrektor zarządu dzielnicy²⁶. Wybierała go rada dzielnicy na wniosek prezydenta Warszawy. Oprócz dyrektora, do kolegiального organu wykonawczego dzielnicy, czyli zarządu dzielnicy, wchodziło jeszcze dwóch członków – wice-dyrektorów wybieranych na wniosek dyrektora przez radę dzielnicy²⁷.

Widzimy więc, że ówczesny ustrój stolicy Polski był skomplikowany. Działy w niej cztery szczeble administracji samorządowej, oprócz omówionych trzech: ogólnomiejski, gminny i dzielnicowy, przy czym określone statutem gminy Centrum kompetencje dzielnic zbliżały ich faktyczne możliwości do tych, którymi dysponowały gminy „wianuszka”²⁸, w dzielnicach działały jeszcze osiedla. Trzeba zaznaczyć, że Warszawa pod rządami tej ustawy funkcjonowała względnie sprawnie. Elementem komplikującym to funkcjonowanie był fakt konkurowania politycznego dwóch największych liczebnie, ale przede wszystkim kompetencyjnie organów stanowiących, działających na terenie Warszawy – rady Warszawy i rady gminy Centrum. Specyficzne, przedstawione wcześniej, usytuowanie prezydenta Warszawy nie zapewniało skutecznie harmonijnego funkcjonowania władzy samorządowej na terenie stolicy Polski.

Co jednak najistotniejsze, w okresie obowiązywania tej ustawy nie udało się doprowadzić do powstania związków komunalnych, mających być formą przejęcia przez gminy warszawskie majątku przedsiębiorstw miejskich znajdujących się tymczasowo w zarządzie Związku. Niestety, gminy warszawskie nie były w stanie porozumieć się w tej fundamentalnej dla ówczesnego funkcjonowania Warszawy sprawie, a jak się w rezultacie później okazało, brak tego porozumienia w istotny sposób wpłynął na ich likwidację ustawą z 2002 r.²⁹ Zanim to jednak nastąpiło, Warszawa niefortunnie weszła w refor-

²⁶ Ibidem, art. 27.

²⁷ Ibidem, art. 28.

²⁸ *Uchwała Rady Gminy Warszawa-Centrum nr 390/XXXI/96 w sprawie przyjęcia statutu Gminy Warszawa-Centrum.*

²⁹ *Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, DzU z 2002 r., Nr 41, poz. 361. Na temat ówczesnego ustroju Warszawy patrz: M. Niziołek, *Problemy ustroju...*, op. cit., s. 110–115; S. Wyganowski, *Ustrój samorządu miasta stołecznego Warszawy*, [w:] *Dzielnica Śródmieście wczoraj, dziś i jutro, Materiały z sesji z okazji 20-lecia samorządności w Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy Zamek Królewski, 25 maja 2010*, Warszawa 2010, s. 26–28.

mę administracji publicznej 1998 r. W owym czasie, podczas dyskusji i debat prowadzonych wśród warszawskich samorządowców na temat wprowadzenia w Warszawie powiatu, rozważano różne tego wprowadzenia warianty. Dwa z nich dominowały jako najbardziej prawdopodobne. Jeden zakładał, że zadania powiatu przejmą w Warszawie – analogicznie jak w całej Polsce – te gminy, które liczyły ponad sto tysięcy mieszkańców, a organy tych gmin staną się organami odpowiednich powiatów miejskich. Drugi wariant zakładał, że powiatem zostanie m.st. Warszawa jako całość, a Rada Warszawy i Zarząd Warszawy będą pełniły rolę odpowiednich organów powiatu³⁰. Przyjęto rozwiązanie, jakiego chyba nikt, z wyjątkiem tych, którzy o nim zdecydowali, się nie spodziewał. W Warszawie powołano do życia kolejny szczebel władzy samorządowej – powiat ziemski, wyposażony we własne organy, czyli radę powiatu, zarząd powiatu oraz starostę. Pierwszy prezydent Warszawy po 1989 r. i wybitny urbanista nazwał to rozwiązanie „stołeczną katastrofą”³¹. Istotnie już względnie skomplikowany i wymagający korekty, poprzez doprecyzowanie kompetencji poszczególnych składników, ustrój władzy samorządowej w Warszawie został jeszcze bardziej skomplikowany. Oznaczało to względne ograniczenie roli gmin warszawskich, ponieważ nie uzyskały one w wyniku reformy administracyjnej 1998r., uprawnień analogicznych bądź zbliżonych do nich, jakie nabyły inne polskie gminy miejskie. Uprawnień takich nie uzyskał także związek gmin warszawskich m.st. Warszawa. Mogło to oznaczać, a jak się później okazało, początek przemian ustroju Warszawy w kierunku jego centralizacji. Proces ten zaczął się nie przekazaniem gminom warszawskim ani ich związkowi uprawnień powiatów grodzkich. Zaczęła się więc ewolucja będąca stopniowym odchodzeniem od ustroju metropolitalnego, opartego na mocnej pozycji gmin warszawskich. Charakteryzował się on nie tylko silną, lokalną legitymizacją władzy publicznej i silną identyfikacją wspólnot lokalnych ze „swoją”, czyli gminną władzą, lecz także otwarciem Warszawy poprzez gminy „wianuszka”, na nie będące administracyjnie częściami Warszawy, natomiast będące ściśle funkcjonalnie z nią powiązanymi gminy ościenne w stosunku do stolicy Polski.

Powstały w wyniku reformy administracyjnej 1998r. ustrój administracji samorządowej w Warszawie stał się jeszcze bardziej skomplikowany a kompetencje jego poszczególnych elementów nie były na tyle precyzyjnie sformułowane, aby nie budzić kontrowersji w ich rozumieniu przez poszczególne

³⁰ Na temat różnych wariantów wprowadzenia do Warszawy powiatu patrz m.in.: 308 plus 65, „Wspólnota”, nr 33 z 15.08.1998; B. Komorowski, *Dziwoląg warszawski*, „Wspólnota”, nr 36 z 05.09.1998.

³¹ S. Wyganowski, *Stołeczna katastrofa*, „Wspólnota”, nr 38 z 19.09.1998.

organy warszawskich instytucji samorządu terytorialnego. Dochodziło do konfliktów, a atmosfera wśród reprezentujących różne szczeble władzy samorządowej polityków i urzędników nie była nacechowana wolą zgodnej współpracy. Ustrój ten wymagał naprawy i modyfikacji. Jego zmiana nastąpiła już w niecałe pół roku od wyborów samorządowych. Modyfikacja nastąpiła, ale czy oznaczała ona naprawę, czy choćby poprawę ustroju stolicy Polski... Jest to wysoce dyskusyjne. Zmiana ta nastąpiła na podstawie ustawy z 18 marca 1999 r. i oznaczała zniesienie odmienności ustrojowej w stosunku do innych gmin polskich gminy centrum oraz zlikwidowanie unii personalnej między związkiem gmin warszawskich (czyli m.st. Warszawa) a wspomnianą gminą Centrum³². Od tej pory w mieście miał być – taki sam jak w całej Polsce – kolegialny zarząd wybierany w całości przez Radę m.st. Warszawy, a nie tak jak do tej pory, kiedy prezydent był wybierany przez radę gminy Centrum. W gminie tej miał być – tak samo jak w całej Polsce – zarząd kolegialny wybierany przez radę gminy Centrum. Na czele tego zarządu stanąć miał burmistrz gminy Centrum. A zatem prezydent Warszawy przestawał być jednoosobowym zarządem gminy Centrum i jednocześnie prezydentem Warszawy. Wydaje się, że zniesienie tej unii personalnej przesądzało o rychłej, ostatecznej likwidacji ustroju metropolitalnego. W Warszawie nie mogły długo, dobrze i zgodnie funkcjonować dwa niezależne od siebie, tak potężne politycznie i gospodarczo, ośrodki władzy publicznej, jak m.st. Warszawa i gmina Warszawa-Centrum. Współpraca takich potężnych ośrodków władzy publicznej powinna być gwarantowana instytucjonalnie, aby mogło funkcjonować miasto jako całość i aby mogły funkcjonować w jego ramach względnie niezależne gminy.

Nowelizacja ustroju Warszawy z 18 marca 1999 r. była ostatnią przed likwidacją gmin warszawskich, co nastąpiło poprzez uchwalenie 15 marca 2002 r. aktualnie obowiązującej ustawy określającej ustrój stolicy Polski³³. Pod jej rządami odbyły się 27 października 2002 r. wybory samorządowe w Warszawie. Od tego czasu Warszawa jest jedną, liczącą prawie dwa miliony mieszkańców gminą, jest także powiatem grodzkim. Jako obligatoryjne jednostki pomocnicze funkcjonują w Warszawie dzielnice, które mają swoje pochodzące z wyborów powszechnych rady. Te rady wybierają zarządy, na czele których stoją burmistrzowie. Organem stanowiącym jest, jak w każdej gminie, rada, zaś organem wykonawczym prezydent pochodzący z bezpośrednich wybo-

³² Ustawa z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU Nr 92, poz. 1044.

³³ Ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU z 2002 r. Nr 41, poz. 361.

rów, będący jednoosobowym zarządem. Ma więc Warszawa specjalną ustawę opisującą jej ustrój. Odrębność zapisanych w tej ustawie rozwiązań dotyczy jednak tylko jednostek pomocniczych. Organy gminy są identyczne jak wszystkich innych gmin w Polsce. Nie ma rozwiązań ustrojowych wspomagających warszawskie funkcje metropolitalne.

ZAKOŃCZENIE

W podsumowaniu warto przedstawić propozycję wyjaśnienia mającego być tylko propozycją do dyskusji na temat przyczyn, dla których w Warszawie gminy, będące podstawą ustroju metropolitalnego, zostały zlikwidowane. Dlaczego państwo polskie wycofało się z rozwiązań pomagających największemu miastu polskiemu wykonywać potrzebne regionowi i całemu krajowi funkcje metropolitalne oraz rozwiązań budujących demokrację lokalną, patriotyzm lokalny wreszcie społeczeństwo obywatelskie? Generalnie, upraszczając, przyczyny tej likwidacji można podzielić na dwie grupy: przyczyny obiektywne i przyczyny subiektywne.

Do grupy przyczyn obiektywnych trzeba zaliczyć: niezdolność gmin warszawskich do zgodnego przejścia przedsiębiorstw ogólnomiejskich i niewypełnienie przez to dyspozycji zawartych w odpowiednich ustawach o ustroju Warszawy. Wydaje się, że błędem ustawodawcy było pozostawienie tej sprawy w kompetencji gmin warszawskich. Tę sprawę, podobnie jak precyzyjne określenie i rozgraniczenie zadań ogólnomiejskich oraz gminnych, należało rozstrzygnąć ustawowo. Wtedy, oparty na istnieniu gmin, ustrój metropolitalny funkcjonowałby dobrze zarówno w całej Warszawie, jak i w gminach warszawskich, umożliwiałyby takie współpracę Warszawy z gminami ościennymi. Niestety, tak się nie stało. Nastąpiło natomiast wprowadzenie do ustroju Warszawy kolejnego, niezależnego od struktur gminnych i ogólnomiejskich, szczebla administracji w postaci powiatu warszawskiego. To bardzo skomplikowało i ustrój miasta, i sytuację gmin warszawskich. Dostarczyło argumentów zwolennikom ich likwidacji i zcentralizowania władzy w skali całego miasta.

Spośród przyczyn subiektywnych trzy są najważniejsze. Pierwsza i generalna to brak wśród państwowych elit politycznych koniunktury na istnienie w Warszawie zdecentralizowanego ustroju metropolitalnego; druga – to chęć przejścia przez te elity całości władzy w Warszawie, która to władza w okresie istnienia gmin była rozproszona i zróżnicowana w swoich barwach politycznych. W momencie likwidacji gmin nie było przecież wiadomo, kto zostanie

dysponującym ogromną władzą i wpływami prezydentem Warszawy. Opcji politycznych i związanych z nimi polityków, mających apetyt na władzę nad całą Warszawą, było kilka. Każdy liczył, że weźmie całą „pulę”...I tu pojawia się trzecia przyczyna subiektywna – chęć wyeliminowania przez aparaty partyjne dużych ugrupowań politycznych, konkurencji lokalnych polityków, zawdzięczających swoją pozycję wpływom w gminie i poparciu jej mieszkańców, a nie pozycji w zhierarchizowanym aparacie partyjnym. Aparaty te, od lewa do prawa, solidarnie przeforsowały likwidację gmin stwarzających możliwość emancypacji lokalnym politykom. Oznaczało to ograniczenie samorządności. Z drugiej jednak strony jej rozwojowi w okresie istnienia gmin towarzyszyły istotne utrudnianie zarządzania całością miasta i, niestety, brak odpowiedzialności za to miasto jako całość ze strony niektórych liderów gminnych.

BIBLIOGRAFIA

- Buczek G., Radziejowski J., *Dyskusja o ustroju Warszawy*, „Wspólnota”, nr 14 z 02.04.1994.
- Czarnota M., *Nowy ustrój Warszawy. Jak wam się to podoba?*, „Wspólnota”, nr 7 z 12.02.1994.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Faliński S., *Metropolia – termin wieloznaczny*, [w:] S. Faliński (red.), *Warszawa – jaka metropolia? Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wyższej Szkole Ekonomiczno-Informatycznej w Warszawie 13.10.2007*, Wydawnictwo WSEI w Warszawie, Warszawa 2008.
- Faliński S., *Pojmowanie terminu metropolia – kilka uwag porządkujących*, [w:] S. Faliński (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej, Wybrane problemy. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wyższej Szkole Ekonomiczno-Informatycznej w Warszawie 14 maja 2009*, Wydawnictwo WSEI w Warszawie, Warszawa 2010.
- Fogler P., (w rozmowie z A. Świątek), *Kto rządzi Warszawą?*, „Wspólnota” nr 11 z 16.03.1991.
- Gawryszewski A., Worcelli P., Nowosielska E., *Funkcje metropolitalne Warszawy*, „Zeszyty IGiPZ PAN” 1998, nr 53.
- Gorzela G., Smętowski M., *Metropolia i region w gospodarce informacyjnej*, Scholar, Warszawa 2005.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.

- Jaka będziesz Warszawo?* Notowała M. Krassowska, „Wspólnota” nr 6 z 09.02.1991.
- Jałowicki B., *Metropolie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok 1999.
- Komorowski B., *Dziwołąg warszawski*, „Wspólnota”, nr 36 z 05.09.1998.
- Kozłowski S., *Funkcje metropolitalne miast światowych*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Warszawa 2003.
- Krasnopolski A., *Problemy ustroju samorządowego Warszawy*, opracowanie wykonane w Biurze interwencji Kancelarii Senatu, 1 grudnia 1993.
- Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Markiewicz A., „Model” do naprawy. *O samorządną i sprawnie zarządzaną Warszawę*, „Wspólnota” nr 23 z 08.06.1991.
- Memoriał w sprawie zarządzania m.st. Warszawą skierowany do pana Bohdana Jastrzębskiego o przesłanie H. Suchockiej*, „Wspólnota” nr 51–52 z 19–26.12.1992.
- Nowacka E., *Polski samorząd terytorialny*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Rutkiewicz J., (w rozmowie z J. Walewskim), *Śmiać się czy płakać*, „Wspólnota”, nr 2–3 z 12–19.01.1991.
- Tylko ewolucja. Dyskusja redakcyjna nad ustrojem Warszawy*, „Wspólnota”, nr 43 z 24.10.1993.
- Uchwała nr XVII/93/95 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 27 marca 1995 r. w sprawie przyjęcia statutu miasta stołecznego Warszawy*, M.P. z 28 kwietnia 1995, nr 20, poz. 251.
- Uchwała Rady Gminy Warszawa-Centrum nr 390/XXXI/96 w sprawie przyjęcia statutu Gminy Warszawa-Centrum z dnia 19 września 1996 r.*
- Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, DzU z 1994 r., Nr 48, poz. 195.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, DzU z 2002 r., Nr 41, poz. 361.
- Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, DzU z 1990 r., Nr 34, poz. 200.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, DzU z 1990 r., Nr 16, poz. 95 i nr 34 poz. 199.
- Ustawa z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, DzU Nr 92, poz. 1044.
- Winiarski L., *Komisarz dla Warszawy?*, „Wspólnota” nr 51–52 z 19–26.12.1992.

- Winiarski L., *Między dzielnicami a ratuszem*, „Wspólnota” nr 51–52 z 19–26.12.1992.
- Wyganowski S., „*Uwagi do ustroju m.st. Warszawy*” autorstwa 6 burmistrzów i przewodniczących Rad Dzielnic – Gmin Warszawy, „Wspólnota”, nr 11 z 14.03.1992.
- Wyganowski S., (w rozmowie z I. Marcisz), *W sercu Europy*, „Wspólnota”, nr 17 z 07.07.1990.
- Wyganowski S., *Stołeczna katastrofa*, „Wspólnota”, nr 38 z 19.09.1998.

STRESZCZENIE

Od odrodzenia się w Polsce w 1990 r. samorządu terytorialnego stolica państwa i największe polskie miasto ma odmienny ustrój niż inne polskie miasta. Ustrój ten w latach 1990–2002 był oparty na istnieniu w ramach Warszawy odrębnych, posiadających osobowość prawną, gmin. W tym okresie ustrój ten ewoluował. Podczas kadencji 1990–1994 miasto było podzielone na siedem dzielnic-gmin: Warszawa-Mokotów, Warszawa-Ochota, Warszawa-Wola, Warszawa-Żoliborz, Warszawa-Praga Północ, Warszawa-Praga Południe i Warszawa-Śródmieście. Na czele Warszawy stał wybierany przez wszystkich radnych prezydent m.st. Warszawy. Ustrój źle funkcjonował. W 1994 r. wszedł w życie nowy ustrój, w którym centralna, dysponująca zwartą zabudową, część miasta została jedną liczącą ok. miliona mieszkańców gminą Warszawa-Centrum, dzielącą się na dzielnice. Wokół niej istniało dziesięć gmin: Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Targówek, Warszawa-Rembertów, Warszawa-Białołęka, Warszawa-Bielany, Warszawa-Bemowo i Warszawa-Ursus. W 1998 r. zdecydowano o wprowadzeniu do miasta kolejnego szczebla samorządu-powiatu warszawskiego z własnymi, odrębnymi organami. Ten bardzo skomplikowany ustrój istniał do 2002 r., kiedy wszedł w życie ustrój z całą Warszawą jako jedną gminą i osiemnastoma dzielnicami.

SUMMARY

Since the revival of the self-government system in Poland in 1990, the capital and the biggest city of Poland has had an administrative system different from other Polish towns. In 1990–2002, the system was based on the territorial structure made of separate units called gminas (communes), having a status of legal entities. However, the system was evolving over that period.

In 1990–1994 the city was divided into seven districts-gminas: Warszawa-Mokotów, Warszawa-Ochota, Warszawa-Wola, Warszawa-Żoliborz, Warszawa-Praga Północ, Warszawa-Praga Południe and Warszawa-Śródmieście. The mayor of the city of Warsaw was its President elected by all the city councilors. The system did not function well. In 1994 a new system was introduced: the central part of the city, which had the biggest building density and the population of about one million, became one gmina called Warszawa-Centrum and divided into districts. Around it, there were ten neighboring gminas: Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Targówek, Warszawa-Rembertów, Warszawa-Białołęka, Warszawa-Bielany, Warszawa-Bemowo and Warszawa-Ursus. In 1998 a decision was made to introduce one more level of self-government in the city: powiat warszawski (County of Warsaw) with its own administrative units. This very complicated system existed until 2002, when it was replaced by a new one in which Warsaw became one gmina with eighteen districts.