

*Stanisław Wyganowski**

DOKĄD ZMIERZA WARSZAWA?¹

Polskie władze publiczne uznały na początku lat 90., że wszelkie planowanie jest przejawem systemu socjalistycznego i w ustroju gospodarki rynkowej staje się zbędne. Cechą polskiej przestrzeni na przełomie XX i XXI wieku stał się postępujący chaos zagospodarowania. Dotyczy to także Obszaru Metropolitalnego Warszawy, istniejącego jako obiektywny system powiązań funkcjonalnych, ale nieobecny w procesach planistycznych i na mapach administracyjnych. Brak spójnej polityki przestrzennej skutkuje dzięki urbanizacją terenów podmiejskich, ale także brakiem rozwoju Warszawy w jej administracyjnych granicach. Widoczna centralizacja władzy samorządowej doprowadziła tu do zatorów decyzyjnych i zahamowania inwestycji. Zjawiska te mogą prowadzić do marginalizacji Warszawy jako metropolii europejskiej.

Od 1990 r. budujemy w Polsce – ze zmiennym powodzeniem – społeczeństwo obywatelskie. Rozwój tego społeczeństwa opiera się w znacznej mierze na organizacji i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego.

W okresie krystalizowania się poglądów dotyczących kształtu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej dyskutowano zarówno na temat szczebli samorządu, jak i problemu kategoryzacji gmin w zależności od ich charakteru i wielkości. W konsekwencji w 1990 r. wprowadzono jeden szczebel (gminny) samorządu i uniformizację tegoż, bez względu na wielkość gminy czy miasta. Jedynym wyjątkiem była Warszawa (powstał Związek Gmin-Dzielnic), co stało się przedmiotem gorących dyskusji. Nie wchodząc w szczegóły następnych zmian, warto przypomnieć, że kolejna reforma administracyjna w 1998 r. wprowadziła trzy szczeble samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo).

Współczesny samorząd terytorialny to wspólnota obywateli zamieszkująca określone terytorium i zorganizowana na podstawie aktów prawnych, powszechnie przyjętych zasad i pryncypiów. Do zasad tych należy zaliczyć w szczególności:

- (1) Ograniczenie podporządkowania hierarchicznego poszczególnych podmiotów samorządu terytorialnego (województw, powiatów, gmin). Są one układami „względnie odosobnionymi”. Podejmowane na tych szczeblach decyzje, zgodnie z określonymi kompetencjami, podlegają ogólnym regula-

* Stanisław Wyganowski, prezydent Warszawy w okresie styczeń 1990 r. – październik 1994 r., prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich w latach 1997–2000.

¹ Artykuł napisany w połowie 2005 roku. Opublikowany w miesięczniku „Urbanista” 2006, nr 6. Był podstawą wystąpienia na sympozjum EUROREG UW i polskiej sekcji Regional Studies Association: „Czy Warszawa staje się miastem Trzeciego Świata?”, 30 maja 2006.

cyj i przepisom prawnym, które określają również wzajemną koordynację działań, przepływ informacji, ich moc decyzyjną oraz zasady kontroli.

- (2) Zasadę pomocniczości zgodnie z nią wszystkie działania, decyzje, które mogą być ze względu na wagę i skalę problemu podejmowane na niższym szczeblu układu samorządowego, powinny być przenoszone na ten szczebel. Zasada pomocniczości sprzyja powstawaniu lokalnych inicjatyw, a nawet wymusza je; umożliwi również podejmowanie ryzyka, które jest w samorządzie niezbędne do rozwoju gminy czy regionu. W krajach Unii Europejskiej zasada ta jest powszechnie uznawana za fundament samorządności.
- (3) Podmiotowe traktowanie członków wspólnoty: chodzi tu o stworzenie warunków, które nie ograniczają roli obywatela jedynie do oddania swego głosu w czasie wyborów. Należy sprzyjać tworzeniu w ramach samorządu struktur, które prowadzą do partycypowania obywateli w funkcjonowaniu i rozwoju określonej wspólnoty. Brak takich warunków powoduje stopniową alienację władzy publicznej.

Polska weszła w orbitę gospodarki światowej – procesy globalizacji dotyczą także nasz kraj. W ich wyniku następuje zjawisko metropolizacji. Przewiduje się, że w połowie XXI w. ok. 50% ludności świata zamieszkiwać będzie obszary metropolitalne, tzn. obszary funkcjonalnie związane z dużymi miastami. Procesy te nie ominą terytorium Polski, przede wszystkim Warszawy.

Miasta europejskie mierzą się dziś z całą gamą problemów opisanych w serii raportów w ramach struktur Rady Europy i Unii Europejskiej, w tym w tzw. Karcie Ateńskiej 2003, zawierającej wiele rekomendacji dotyczących rozwoju miast europejskich w XXI w. W szczególności należy wymienić: „(...) równoważenie rozwoju i utrzymywanie tożsamości miasta, rozwijanie życia społecznego, zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i opieki zdrowotnej (...). Życie w mieście powinno sprzyjać rozwojowi różnorodności grup kulturowych, zdolnych do współlistnienia i wzajemnego respektowania tradycji (...). Udział społeczeństwa w demokratycznych procesach rządzenia pozwoli lepiej zrozumieć potrzeby mieszkańców i może zapoczątkować przemiany kulturowe prowadzące do akceptacji różnorodnych rozwiązań, umożliwiających zaspokojenie potrzeb różnych grup społecznych, przy zachowaniu jednocześnie uznawanej przez wszystkich za wspólną tożsamości całego miasta”.

Wobec zaleceń Karty nasz kraj znajduje się w niełatwej sytuacji. Władze publiczne, w wyniku braku wiedzy i doświadczenia, uznały na początku lat 90., że wszelkie planowanie to przejaw systemu socjalistycznego i w ustroju gospodarki rynkowej jest zbędne. Charakterystyczny dla polskiej przestrzeni na przełomie XX i XXI w. był postępujący chaos zagospodarowania. Ład przestrzenny staje się pojęciem coraz bardziej abstrakcyjnym, a wrażliwość społeczna w tym zakresie jest znikoma.

Dotyczy to również obszaru metropolitalnego Warszawy. Do czasu reformy administracyjnej w 1998 r. obszar ten pokrywał się *grosso modo* z ówczesnym województwem warszawskim. Podmiotem, który zapewniał koordynację jego rozwoju, był siłą rzeczy wojewoda warszawski.

W wyniku reformy w 1998 r. Warszawa w granicach administracyjnych została wtopiona w wielkie województwo mazowieckie i praktycznie odcięta od gmin i miast funkcjonalnie ze stolicą związanych. Zaważyło to na procesach rozwojowych tego obszaru.

W obecnej kadencji samorządu Warszawa jest zarządzana na podstawie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Miasto stało się jedną megagminą o powierzchni 440 km², zamieszkaną przez 1,63 mln mieszkańców. Argumenty za wprowadzeniem tego rozwiązania były następujące:

- centralne zarządzanie jest bardziej efektywne, podstawowe problemy w Warszawie dotyczą zaś przede wszystkim miasta (w granicach administracyjnych);
- ze względu na dużą „odległość” obywatela od władzy w tak dużym mieście jak Warszawa samorządność jest z natury rzeczy ograniczona;
- Warszawa z punktu widzenia formalnego jest taką samą gminą jak każda inna gmina w kraju.

W dyskusjach nad ustawą, poprzedzających jej uchwalenie, podnoszono cały szereg wątpliwości, które doświadczenia ostatnich trzech lat potwierdziły. Warto odnieść się do tych, które wydają się najważniejsze. Podstawowy problem² dotyczy obszaru metropolitalnego Warszawy, który stanowi określoną całość w sensie funkcjonalnym. Ustawa odnosi się do Warszawy w granicach administracyjnych i zarządzania w układzie lokalnym. Jedynie w uzasadnieniu ustawy czytamy: „Warszawa jako stolica państwa wymaga zarządzania służącego rozwiązywaniu problemów ustrojowych, gospodarczych i komunikacyjnych właściwych metropoliom. Musi pełnić funkcje reprezentacyjne godne stolicy dużego państwa europejskiego. Dlatego też trzeba podjąć prace nad całościową strategią rozwoju Warszawy uwzględniającą integracyjne oddziaływanie stolicy na otaczające ją gminy. Oznacza to podjęcie przez wszystkie środowiska, dla których rola Warszawy jako stolicy państwa jest szczególnie ważna, działań w kierunku przygotowania założeń nowych regulacji ustrojowych dla przyszłego warszawskiego obszaru metropolitalnego”.

Obszar metropolitalny Warszawy (OMW) obiektywnie istnieje, zmienia swe granice wraz z rozwojem stolicy. Zajmowano się tym problemem, począwszy od lat 30. ubiegłego wieku.

Aktualnie OMW został wyznaczony tylko w zarysach i w urzędzie marszałkowskim woj. mazowieckiego trwają prace nad delimitacją oraz planowaniem jego rozwoju. Prace prowadzone nad OMW mogą okazać się bardzo pożyteczne i pozytywnie wpłynąć na rozwój metropolii. Muszą jednak zaistnieć warunki prawne i instytucjonalne, obejmujące całą metropolię. Chwilowo problem OMW zaczyna funkcjonować w obrocie planistycznym jako fakt wirtualny i takim może pozostać, jeżeli nie zostanie wyłoniony podmiot, który byłby władny

² Podniesiony przez autora w dyskusji nad projektem ustawy u Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

prowadzić spójną politykę zagospodarowania całego OMW (Warszawy oraz gmin i miast funkcjonalnie z Warszawą związanych). Jest to warunek *sine qua non* realnego powodzenia rozpoczętych w urzędzie marszałkowskim prac nad planem OMW. Chwilowo każdy sobie rzepkę skrobie, a obserwowane formy współpracy między miastem a podmiotami strefy zewnętrznej (województwem, gminami) są znikome. Jakże zatem rozwiązania umożliwiają prowadzenie spójnej polityki gospodarczej i przestrzennej na obszarze metropolii?

Można rozważyć – na wzór zbliżonych rozwiązań instytucjonalnych na świecie – następujące warianty, po dokonaniu delimitacji obszaru metropolitalnego:

- porozumienie zainteresowanych gmin – związek celowy – którego zarząd przejąłby kompetencje związane z prowadzeniem polityki rozwoju metropolii jako całości; wobec trudności uzyskania konsensusu wszystkich zainteresowanych gmin (jak pokazuje praktyka w różnych krajach), powołanie tego rodzaju związku wydaje się wskazane drogą ustawową, z określeniem zakresu uszczuplenia kompetencji poszczególnych gmin na rzecz związku;
- wyodrębnienie z województwa mazowieckiego subregionu (status administracyjny – powiat), obejmującego obszar metropolitalny z określonym ustawowo zakresem kompetencji, przy odpowiednim uszczupleniu kompetencji gmin;
- powołanie do życia odrębnego Regionu Stołecznego, wyłączonego z samorządu wojewódzkiego wraz z ustawowym zobowiązaniem do współpracy obu samorządów regionalnych. Struktura samorządu Regionu Stołecznego byłaby dwustopniowa – region–gmina.

Wymagać to będzie zasadniczych zmian w strukturze administracyjnej OMW i wspólnego określenia kompetencji jego części składowych (w szczególności gmin) oraz relacji w układzie wojewódzkim.

Warszawa została praktycznie odcięta od otaczających ją obszarów – w godzinach szczytu dostępność dzielnic centralnych jest ograniczona. Łatwo sobie wyobrazić, co stanie się za 2–3 lata. Każda z gmin dookolnych jest zainteresowana urbanizacją na swoim terenie – oznacza to większe wpływy podatkowe, nie mówiąc o innych korzyściach. Wg doniesień prasy środki finansowe na inwestycje ogólnomiejskie w Warszawie już drugi rok nie są wykorzystane. Brak kompetentnych wyjaśnień w tej mierze ze strony władz miejskich. Wobec takiego stanu rzeczy atrakcyjność Warszawy, o czym wiele się teraz mówi, będzie katastrofalnie spadać (pomijamy tu inne elementy, które na tę atrakcyjność się składają).

Przed konsekwencjami tego stanu rzeczy ostrzegął w swoich ostatnich pracach prof. Jerzy Kołodziejski³: „(...) bardzo trudno przekonać część polityków i wysoko kwalifikowanych ekspertów – niestety głównie ekonomistów i część przedstawicieli biznesu, że siłą naszej polskiej transformacji, wybicia się Polski ku nowoczesności jest stymulacja rozwoju polskich metropolii”. W przeciwnym

³ „Metropolie w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” – wykład wygłoszony 26 kwietnia 2001 r. w lokalu Unii Metropolii Polskich.

razie „(...) przestrzeń między Berlinem i Moskwą będzie pusta”, a środkowo-zachodnia część Polski stanie się zapleczem Berlina.

Zagrożenie to jest lepiej widoczne, gdy spojrzymy na dynamikę zmian gospodarczych w skali europejskiej. Następuje rozwój kierunku Berlin–Poznań–Wrocław–Praga–Budapeszt, natomiast oś Berlin–Warszawa–Moskwa wędnie, a Warszawa jest marginalizowana. Istnieje konieczność prowadzenia spójnej polityki przestrzennej oraz rozwiązywania głównych problemów w zakresie ochrony środowiska, sieci transportu, przemieszczania dóbr i usług, gospodarki wodno-ściekowej czy zagospodarowania odpadów stałych na całym obszarze metropolii. Gołym okiem widać procesy tzw. dzięki urbanizacji wokół Warszawy. Stolica zaczyna się rozpląwać na kształt „tłustej plamy”, co może utrudniać utrzymanie podstawowych standardów życia mieszkańców, zarówno na obszarze miasta, jak i stref podmiejskich.

Jak wspomniano we wstępnej części niniejszego artykułu, samorząd terytorialny to materia, w której istotne znaczenie mają ogólnie przyjęte zasady i pryncypia. Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy zakłada daleko idącą centralizację władzy, co w praktyce prowadzi do odejścia od zasady pomocniczości i demokratycznych zasad zarządzania. Ust. 4 ustawy przewiduje opracowanie statutu m.st. Warszawy, a artykuł 5 – statutu dzielnic. Nie ma do tej pory tego rodzaju dokumentów. Zamiast nich wprowadzono tzw. tymczasowy regulamin, który wprowadza wydziały jednostek pomocniczych dla dzielnic (delegatury) podporządkowane bezpośrednio prezydentowi miasta.

W konkretnych przypadkach naznaczony przez prezydenta delegat pełni funkcję burmistrza. Burmistrz wybrany w dzielnicy nie ma zaś praktycznie żadnych uprawnień (przykład dzielnicy Wawer czy ostatnio Wilanowa). Powoduje to konflikty i zaczyna przypominać działanie wydziałów KW, które w PRL-u faktycznie decydowały o wszystkim.

Skrajna centralizacja w przypadku ponad półtoramilionowej gminy w praktyce prowadzi nieuchronnie do zatorów decyzyjnych. Są one w Warszawie widoczne, zwłaszcza na skutek opóźnień realizacji inwestycji (niewykorzystanie środków, przewlekane procedury itd.).

Konsekwencją praktycznej likwidacji demokratycznego samorządu w Warszawie staje się stopniowa alienacja władzy oraz brak inicjatyw oddolnych. Nic wróży to najlepiej rozwojowi naszej stolicy w najbliższych latach.

WHERE DOES WARSAW GO?

In the early 90's public authorities in Poland considered all kinds of planning as a remaining of the socialist economy, unnecessary under the free-market rules. As a consequence, the chaos became a dominant characteristics of the Polish space at the beginning of the XXI century. This applies also to the situation in Warsaw Metropolitan Area, that exists as a real system of functional relations, but not as an administrative or planning unit. In effect, we observe the “wild urbanization” of the suburbs, and lack of development in the central part

of the city. Recent centralization of local government in Warsaw has made the situation even worse, by blocking the investment and planning decisions. All these processes may lead to further marginalization of Warsaw as an European metropolis.