

DZIELNICA ŚRÓDMIEŚCIE W CZORAJ, DZIŚ I JUTRO

Materiały z sesji z okazji 20-lecia samorządności
w Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy
Zamek Królewski, 25 maja 2010

Dzielnica Śródmieście wczoraj, dziś i jutro

Materiały z sesji z okazji
20-lecia samorządności w Dzielnicy Śródmieście
Warszawa, 25 maja 2010

Organizatorzy sesji:
Dzielnica Śródmieście m.st. Warszawy
Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej
Zamek Królewski w Warszawie

Partner:
Archiwum Państwowe m.st. Warszawy

Redakcja naukowa: prof. dr hab. Helena Kisilowska

Koordynator projektu: Marta Jurzyńska

Redakcja, korekta, opracowanie graficzne, skład, druk:
Sowa Sp. z o.o., ul. Hrubieszowska 6a, 01-209 Warszawa

Zdjęcie na okładce: Adam Maruszak

Wydawca:
Wydział Kultury dla Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy, ul. Nowogrodzka 43, 00-691 Warszawa

Copyright by © Wydział Kultury dla Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy, 2010

ISBN 978-83-929284-1-6

Spis treści

<i>Wojciech Bartelski</i> Zamiast wstępu. List do władz Dzielnicy Śródmieście aglomeracji warszawskiej w 2090 roku – z okazji setnej rocznicy samorządu w Polsce	5
<i>prof. dr hab. inż. Jerzy Reguński</i> Kształtowanie samorządu terytorialnego w Polsce	8
<i>dr Teresa Kotasiewicz</i> Śródmieście i jego ustrój administracyjny na przestrzeni wieków	11
<i>dr Stanisław Wyganowski</i> Ustrój samorządu miasta stołecznego Warszawy	22
<i>dr Waldemar Siemiński</i> Śródmieście Warszawy – spuścizna czy obciążenie po PRL?	32
<i>Jan Rutkiewicz</i> Z perspektywy narodzin gminy Śródmieście	39
<i>Paweł E. Wespiański</i> Dawne źródła kartograficzne do poznania dziejów przestrzeni współczesnej Dzielnicy Śródmieście	49

<i>prof. dr hab. Helena Kisilowska</i> Interes publiczny jako kategoria podstawowa istnienia samorządu terytorialnego dzielnicy	57
<i>dr Mariusz Kowalski</i> <i>dr Dariusz Świątek</i> Geografia wyborów samorządowych w Dzielnicy Śródmieście (1990–2006)	66
<i>Paweł Sosnowski</i> Rola dzielnic w ustroju m.st. Warszawy – przyczynek do dyskusji	86
<i>Katarzyna Górniak</i> Znaczenie organizacji pozarządowych w miejskiej społeczności lokalnej	94
<i>Adam Maruszak</i> Program rewitalizacji obszaru Dzielnicy Śródmieście	105
Aneks	113
Wspomnienia byłych i obecnych pracowników Urzędu Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy	115
Wybór dokumentów	121

**Zamiast wstępu.
List do władz Dzielnicy Śródmieście
aglomeracji warszawskiej w 2090 roku –
z okazji setnej rocznicy samorządu w Polsce**

Drodzy następcy!

Piszę do Was tych parę słów w roku 2010 z okazji dwudziestej rocznicy utworzenia samorządu w naszym kraju. Zapewne dla Was to nieistotny epizod w historii. Nasza epoka zniknęła już dawno w odmętach dziejów, chociaż nam tu i teraz zdaje się, że żyjemy w czasach wyjątkowych i przełomowych. Jednak dla Was lata 1990–2010 to tylko małeńki wycinek historii Polski, okres powolnego dźwigania się kraju z ruiny ekonomicznej i dołączania do rodziny państw europejskich. Wiekopomnymi wydarzeniami są przecież rozbiory, dwie wojny światowe, czasy komunizmu i zryw „Solidarności”. Ale przecież, uwierzcie, Polska nigdy nie była tak bogatym, stabilnym i spokojnym krajem jak w szczęśliwych czasach, w których przyszło Wam, mam nadzieję, żyć. Ten dobrobyt, stabilizację, to wszystko trzeba było budować przez pokolenia.

Dlatego pierwszych dwadzieścia lat samorządności w Polsce może jawić się Wam jako czas biedy, bezrobocia, korupcji, beznadziei... Taki obraz często malują współcześni politycy, publicyści. Nic bardziej mylnego! Ja sam, choć w dobie socjalizmu byłem dzieckiem, z perspektywy zaledwie tych dwudziestu lat widzę ogromną zmianę i postęp, jaki dokonał się dzięki pracy wielu oddanych i ideowych osób. Zbudowano i upodmiotowiono jednostki samorządowe, wprowadzono wolne wybory. Decydować o swoim mieście i przede wszystkim odpowiadać za swoje decyzje to trudne wyzwanie, ale radzimy sobie z nim chyba nieźle. Dziś Polska wciąż jest krajem znacznie mniej rozwiniętym niż większość państw Europy Zachodniej i wciąż tak wiele codziennej, organicznej pracy przed nami.

Pamiętam, jak czytałem książki historyczne opisujące problemy XIX-wiecznej Warszawy. Oprócz zaspokojenia głodu informacji o przeszłości miasta wywołały one na mojej twarzy uśmiech. Jak bardzo przez te lata zmieniły się problemy dnia codziennego, z którymi borykali się warszawiacy. Śmiech, że marnych sto lat temu problemem było końskie łajno zalegające na ulicach, fetor fekaliów spływających

rynsztokami, drogi nieprzejezdne z powodu wiosennego błota. W naszych czasach drożki są jedynie atrakcją turystyczną, wszechobecna jest kanalizacja i tylko dziurawe drogi wciąż gdzieś tam przypominają te z czasów naszych pradziadów.

Lecz i Wy, drodzy nasi następcy, nie pohamujecie uśmiechu, czytając o naszych codziennych problemach. Czy wiecie, że w naszych czasach w centrum miasta stały wciąż setki brzydkich, szarych, klockowatych bloków, bez podziemnych garaży, wind i przeszklonych powierzchni? Zbudowane w czasach komunizmu, w naszej perspektywie czasowej wrosły na stałe w krajobraz miasta. Trudno byłoby nam wręcz uwierzyć, że już dawno dopadły ich łopaty buldożerów. Czy wiecie, że poruszaliśmy się głośnymi samochodami napędzanymi ropą naftową, bardzo drogą i wydzielającą śmierdzące, trujące opary, przez co powietrze w centrum miasta bywało nie do zniesienia? Szczęście dla Was, że złoża ropy naftowej wyczerpały się wkrótce po nas. Czy jesteście wreszcie w stanie wyobrazić sobie, że w sprawie Pałacu Kultury – tak, tego samego Pałacu, który od niepamiętnych dla Was czasów stoi majestatycznie w centrum miasta otoczony szpalerem wieżowców – po roku 1990 toczyła się gorąca dyskusja, czy go zburzyć, a potem przez ponad dwie dekady nie potrafiliśmy uzgodnić, jak ma wyglądać jego otoczenie? Czy uwierzycie, że po ponad półwieczu wciąż nie umieliśmy uporać się z fatalnymi skutkami komunistycznego dekretu nacjonalizującego bezprawnie całe miasto? Czy nie wydaje się Wam nad wyraz dziwne, że choć używaliśmy skomplikowanych urządzeń technicznych i elektronicznych, to wciąż nie potrafiliśmy poradzić sobie ze zniszczonymi, odrapanymi kamienicami w centrum miasta? I choć śmieszyły nas XIX-wieczne problemy z końskimi odchodami zalegającymi na ulicach, to – wstyd przyznać! – co roku wraz z topnieniem wiosennych śniegów wybuchała poważna dyskusja na temat psich pozostałości szpecących miejskie trawniki.

Jednego wszakże musicie nam pozazdrościć. Kto żyje w stabilnym, przewidywalnym i nieco skostniałym otoczeniu, ten mimo wszystko ograniczony jest w kreatywnym i twórczym działaniu. Nam przypadła w dziejach rola trudna, lecz fascynująca. Rola przebudowy miasta z XX-wiecznej, socrealistycznej szarżyzny i beznadziei w dynamiczną, nowoczesną metropolię godną wyzwań skali europejskiej. Wielką satysfakcję daje obserwowanie, jak dzięki naszemu trudowi pięknieją śródmiejskie ulice, zieleńce czy kamienice, chociaż – zabawne – obliczyliśmy, że gdyby zsumować wszystkie dzisiejsze potrzeby i porównać z możliwościami, to pracy byłoby, bagatela, na pięćdziesiąt lat z górą. Ciekawe, czy ta analiza śmieszy Was tak samo, jak mnie lektura zamierzeń planistów z lat sześćdziesiątych XX wieku?

Abyście mogli zrozumieć, jak trudno było nam budować samorządność w centrum Warszawy, jak wiele problemów teoretycznych i praktycznych musieliśmy rozwiązać, pozostawiamy Wam, nasi Następcy, to opracowanie omawiające różnorodne kwestie dotyczące funkcjonowania Dzielnicy Śródmieście w kontekście doświadczeń dwudziestu lat wolnego samorządu.

Na koniec zdradzę Wam, drodzy nasi Następcy, że jestem strasznie ciekaw, w jakich czasach przyszło Wam żyć, i trudno mi to sobie nawet wyobrazić, choć są

tacy, którzy twierdzą, że historia zatoczyła już swój krąg. Ludzka natura jest wszak niezmienna, więc tak jak my, toczycie zapewne zażarte spory, musicie godzić sprzeczne oczekiwania, zmagacie się z papierologią i biurokracją (John Stuart Mill pisał 150 lat przed nami, że wraz z rozwojem cywilizacji biurokracja będzie zanikać. Ech, nic bardziej błędnego...), wciąż staracie się poprawiać warunki życia w centrum tłoczego miasta. I tak jak nam, przyświeca Wam cel – budować piękną, przyjazną mieszkańcom, wspaniałą Warszawę!

Wojciech Bartelski
Burmistrz Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy

prof. dr hab. inż. Jerzy Regulski
Prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

Kształtowanie samorządu terytorialnego w Polsce

Samorząd terytorialny¹ to prawo i zdolność społeczności lokalnej do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Zatem aby samorząd zaistniał, społeczność musi mieć możliwość, umiejętności i wolę kierowania własnymi sprawami. A to oznacza, że potrzebny jest ustrój, który daje społeczności odpowiednie możliwości, a także niezbędną świadomość obywatelską do podejmowania właściwych decyzji.

W autorytarnym ustroju PRL takich warunków nie było. Ustrój ten nie pozwalał ludziom na uczestnictwo w sprawach publicznych, nie mogli się więc nauczyć, jak się zarządza własnymi sprawami. Tej umiejętności nie można nauczyć się z książek. Trzeba ją osiągnąć, działając w praktyce. A tej możliwości nie było.

Aby więc samorząd zaistniał, trzeba było najpierw przebudować ustrój, a następnie umożliwić społeczeństwu nabycie niezbędnych umiejętności. Jednak odbudowa samorządu nie mogła być celem samym w sobie. Samorząd jest bowiem narzędziem rozwoju społecznego i gospodarczego, i warunkiem demokracji. Bez rzeczywistego udziału obywateli w zarządzaniu państwem trudno je nazywać demokratycznym.

W warunkach transformacji samorząd miał do spełnienia szczególnie eksponowaną rolę. Tylko społeczeństwo stanowiło siłę zdolną do przeciwstawienia się dyktatowi narzuconego ustroju. Aby tę siłę można było wykorzystać, trzeba było umożliwić społeczeństwu zorganizowanie się.

Prace nad koncepcją reformy samorządowej rozpoczęliśmy już w 1980 roku. Pierwsze założenia reformy przedstawiłem na forum Konwersatorium „Doświadczenie i przyszłość” 12 czerwca 1981 roku i od tego dnia zaczął się kształtować zespół ludzi, którzy najpierw prowadzili studia nad odtworzeniem samorządu, a później odegra-

1 Według ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

li ważną rolę w realizacji ich wyników². Uchwały I Zjazdu Solidarności z września 1981 roku stanowiły ważny impuls dla naszych prac.

Po ośmiu latach prac, opartych zarówno na analizie potrzeb i tradycji polskich, jak i badaniach porównawczych z kilkunastoma innymi krajami, udało się opracować program reform. Stanowił on podstawę naszych postulatów w czasie obrad Okrągłego Stołu. Ówczesne władze nie dopuszczały myśli o rzeczywistych zmianach ustrojowych. Podpisaliśmy więc protokół rozbieżności. Umożliwiło to wprowadzenie postulatu odbudowy samorządu do programu wyborczego.

Po zwycięskich wyborach 4 czerwca Senat podjął inicjatywę ustawodawczą w sprawie odbudowy samorządu, co z kolei znalazło odbicie w decyzji rządu Premiera Tadeusza Mazowieckiego o ustanowieniu urzędu pełnomocnika rządu dla tych spraw. Proces legislacyjny i organizacyjny związany z reformą przebiegł w iście ekspresowym tempie, dzięki podziałowi prac pomiędzy Senat, w ramach którego Komisję Samorządu prowadził Jerzy Stępień z pomocą Michała Kuleszy, Sejm, gdzie Nadzwyczajnej Komisji przewodniczył Walerian Pańko, i rząd, w ramach którego sprawowałem urząd pełnomocnika. Od chwili podjęcia prac w ciągu ośmiu miesięcy wprowadzono zmiany w konstytucji, uchwalono lub znowelizowano blisko 100 ustaw oraz przygotowano szeroką komunalizację mienia i przebudowę administracji lokalnej.

Program zmian obejmował przełamanie pięciu podstawowych monopolów państwa komunistycznego. Trzeba je było usunąć, aby obywatele **mogli** uczestniczyć w sprawowaniu władzy:

Monopol polityczny został przełamany przez pierwsze całkowicie wolne wybory do władz lokalnych, jakie odbyły się 27 maja 1990 roku.

Monopol władzy publicznej został odrzucony dzięki uznaniu prawa władz samorządowych do samodzielnego decydowania o swoich sprawach i nadania im prawa do opieki sądowej.

Monopol własności państwowej zlikwidowano, nadając gminom osobowość prawną i przekazując im na własność poważną część majątku państwowego.

Monopol finansów publicznych przestał istnieć z chwilą, gdy gminy uzyskały prawo dysponowania własnymi środkami i budżety gminne zostały wyłączone z budżetu państwa.

Monopol administracji przestał funkcjonować, gdy gminy uzyskały prawo do własnej administracji i blisko sto tysięcy urzędników państwowych stało się pracownikami komunalnymi.

Dwadzieścia lat temu został uruchomiony proces odbudowy samorządu, którego następnymi etapami było ustanowienie samorządowych władz województw i powiatów oraz wprowadzenie wielu innych istotnych zmian. Sukces samorządu był osiągnięty

2 Por. J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–89)*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

dzięki setkom tysięcy obywateli, którzy zaangażowali się w pracę na rzecz dobra wspólnego.

Jednak nie wystarczyło jedynie umożliwić społeczeństwu udział we władzy. Trzeba było je zachęcić do tego udziału i wiele nauczyć. Dlatego już w 1989 roku postanowiliśmy powołać Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, jako społecznego partnera parlamentu i rządu³, wierząc, że mentalność ludzi może przekształcić jedynie organizacja pozarządowa. Administracja rządowa będzie zawsze za utrzymaniem istniejącego porządku, a przeciwko wszelkim reformom. Fundacja odniosła wielki sukces, stając się największą organizacją wspierającą samorządność. Dysponuje ona siecią, na którą składają się 17 regionalnych ośrodków szkoleń i doradztwa oraz 4 wyższe szkoły administracji publicznej. 4 czerwca ubiegłego roku liczba uczestników różnych imprez szkoleniowych przekroczyła **milion** osób!

Odbudowa samorządu przyniosła ogromny sukces. Uruchomienie potężnych zasobów ludzkiej energii pozwoliło niesłychanie przyspieszyć przebudowę kraju. Jednak proces rozwoju samorządności i demokracji lokalnej napotyka ciągle różne opory. Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego przebiega wolniej niż zmiany w innych dziedzinach. Ludzie ciągle w zbyt małym stopniu uczestniczą w podejmowaniu decyzji dotyczących warunków ich życia. Jednak istnieją również inne bariery utrudniające rozwój samorządności, ich przyczyny czasami są trudne do zidentyfikowania. Dlatego Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej w porozumieniu z Senatem rozesłała do wszystkich jednostek samorządowych ankietę z pytaniami o to, co ich władzom przeszkadza w rozwoju. Wyniki tej ankiety zostaną przedstawione na konferencji w Senacie 27 maja, a wynikające z niej wnioski będą przedmiotem jego debaty pod koniec tego roku.

Samorządność jest wielką wartością, której nie wolno zaprzepaścić, trzeba ją pogłębiać i rozwijać, bo bez niej nie jest możliwy rozwój Polski.

3 Założycielami FRDL byli senatorowie Andrzej Celiński, Aleksander Paszyński, Jerzy Regulski, Jerzy Stępień oraz poseł Walerian Pańko.

dr Teresa Kotaszewicz
Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechniki Warszawskiej

Śródmieście i jego ustrój administracyjny na przestrzeni wieków

Wstęp

W czasie długiego procesu kształtowania się Warszawy – jej charakteru miejskiego – czynniki ustrojowo-polityczne, a także ideowe bardzo wyraźnie wpływały na rozwój struktury miasta, na jego układ urbanistyczny i krajobraz.

Na początku XVI wieku warszawska aglomeracja miasta Starej i Nowej Warszawy była małym prowincjonalnym ośrodkiem w Koronie. Przewyższał je rangą pobliski Płock, z którym rywalizowały takie miasta, jak Rawa Mazowiecka czy Czersk.

Dopiero uchwała podjęta na Sejmie Unii Lubelskiej w 1569 roku wyznaczająca Warszawę na stałe miejsce zjazdów sejmowych Polski i Litwy połączonych w Rzeczypospolitą Obojga Narodów zadecydowała o przyszłym rozwoju prowincjonalnego mazowieckiego miasta. Pierwszy Sejm Rzeczypospolitej, który odbył się 29 września 1570 roku, wyznaczając Warszawę jako stałe miejsce wolnych elekcji, dawał podstawę statusu Warszawy i jej przyszłego rozwoju.

Warszawa w XVII wieku

Przeniesienie w 1596 roku królewskiego dworu z Krakowa do miasta sejmowego było ważnym procesem zapoczątkowanym przez Zygmunta III, ostatecznie zakończonym w latach 1610–1611. Odtąd Warszawa stała się „miastem Jego Królewskiej Mości”, miejscem sejmów i elekcji kolejnych panujących. Przy Sejmie i królu gromadzili się dyg-

nitarze i urzędnicy koronni, tu koncentrowało się życie publiczne ówczesnego narodu i tu zjeżdżały obce legacje.

Miasto rozrastało się terytorialnie i zwiększała się jego liczba ludności. Symbolem rezydencjonalnego charakteru Warszawy stała się dawna siedziba książąt mazowieckich – zamek przebudowywany od 1600 roku.

Rezydencja królewska zajmowała znaczną część terenu w obrębie Starego Miasta, a surowa, monumentalna bryła stała się główną dominantą w przestrzennej kompozycji całego miasta. Wydarzenia ceremonialne dworu królewskiego nie ograniczały się bowiem do przestrzeni samej rezydencji, lecz wkraczały w przestrzeń całego miasta.

W czasach panowania Władysława IV powstała interesująca koncepcja urbanistyczna aktualna do czasów współczesnych – reprezentacyjny trakt prowadzący z Zamku Królewskiego do Zamku Ujazdowskiego. Poszczególne odcinki tego traktu nazwano później Krakowskim Przedmieściem, Nowym Światem i Alejami Ujazdowskimi. Przechodziły nim uroczyste wjazdy, pochody i procesje z udziałem króla i rodziny królewskiej. Trakt rozpoczynał się przy zamku warszawskim placem z pomnikiem upamiętniającym rodzinę Wazów, w postaci kolumny Zygmunta III, która stała się bardzo czytelnym akcentem paradnej przestrzeni miejskiej. Warszawa – miasto sejmowe i rezydencjonalne króla Rzeczypospolitej nie było jednak ośrodkiem władzy kościelnej. Siedziba arcybiskupa mieściła się w pradawnym Gnieźnie. Także wyższe uczelnie pozostawały w Krakowie, Wilnie i Zamościu, nie było ich w Warszawie. Trybunały sądziły w Piotrkowie, Lublinie i Wilnie, arsenały lokowano w przygranicznych twierdzach. Założony w 1646 roku arsenał warszawski nie miał rangi nadrzędnej. Demokracja szlachecka decentralizowała państwo, a tym samym ograniczała rolę i znaczenie ośrodka centralnego. Sejm Rzeczypospolitej, najwyższy organ demokracji szlacheckiej, nie został zasygnalizowany żadnym urbanistycznym czy architektonicznym akcentem.

Od drugiego dziesięciolecia XVII wieku zaczęły powstawać w Warszawie liczne pałace, często bardzo okazałe, budowane przez magnaterię koronną i litewską, ale były to tylko tymczasowe siedziby na czas sejmu lub elekcji. Budowano także wiele kościołów i klasztorów. Budowle te powstawały często bez planu urbanistycznego, którego wytyczenie uniemożliwiały jurdyki duchowne, magnackie i szlacheckie. Swoboda budowlano-inwestycyjna często dodawała zabudowie miejskiej malowniczości, co można zauważyć w krajobrazie miasta do dzisiaj i co trzeba uznać za pozytywne dziedzictwo historii.

Stworzony przez dynastię Wazów obraz Warszawy w swojej warstwie przestrzennej uległ wyraźnemu wzbogaceniu w czasie panowania Augusta II i Augusta III. Stworzyli oni kilka wybitnych w skali europejskiej wizji urbanistyczno-architektonicznych, takich jak rozbudowa Ujazdowa, Wilanowa, Zamku Królewskiego, założenia Saskiego, Marymontu, Czerniakowa. Niestety, tylko niektóre z tych projektów doczekały się realizacji. Wśród nich trzy nowe założenia urbanistyczne wywarły jednak zasadniczy wpływ na dalszy rozwój miasta. Były to tzw. Oś Saska, Droga Kalwaryjska i Aleja Gwardii na Żoliborzu. Oś Saska, pierwsze w Warszawie, pomyślane na skalę

europęjską, założenie urbanistyczne, rozpoczęte w 1713 roku według koncepcji Carla Friedricha Pöppelmanna i Joachima Daniela Jaucha wzorowane było na kompozycji przestrzennej Wersalu. Centralnym punktem tej kompozycji była budowa nowego pałacu Augusta II z ogromnym dziedzińcem wytyczonym od strony Krakowskiego Przedmieścia – dzisiejszym placem J. Piłsudskiego, stanowiącym trwały akcent przestrzenny miasta.

Warszawa w XVIII wieku

W drugiej połowie XVIII wieku w Warszawie nastąpił znaczny rozwój gospodarczy i kulturalny. W układzie urbanistycznym aglomeracji miejskiej odzwierciedliło się to licznymi pałacami i dworami rezydencji czasowych lub stałych członków elity politycznej Rzeczypospolitej. Śladem do dziś czytelnym, ale nie jedynym jest Krakowskie Przedmieście. Miasto wzbogacało się w kościoły i klasztory, osiągając niemal skalę Krakowa. Koniec wieku XVIII przyniósł też pewne unowocześnienie życia politycznego Rzeczypospolitej, co zapewniło Warszawie cechę ideowej stolicy narodu, czego dowodem stała się Konstytucja Majowa uchwalona przez Sejm Wielki. Obok polityki ekonomia i kultura nadawały Warszawie rangę najludniejszego miasta w kraju. Powstające projekty przebudowy zamku jako siedziby sejmu i rezydencji królewskiej, wykonane dla Stanisława Augusta Poniatowskiego niestety pozostały w sferze koncepcji, podobnie jak zamiary wzniesienia gmachów dla Akademii Nauk czy Muzeum Sztuk Pięknych. Na nowy kształt przestrzenny rozległych południowych terenów Warszawy istotny wpływ miały inicjatywy Stanisława Augusta związane z urządzeniem na terenach Ujazdowa zespołu pałacowo-parkowego, pełniącego funkcję prywatnej rezydencji królewskiej, nazwanej w czasach późniejszych Łazienkami. Także przebudowany Zamek Ujazdowski stał się centrum rozległego, nowatorskiego na ówczesne czasy, założenia urbanistycznego, układu placów gwiaździstych połączonych szerokimi alejami. Układ tego założenia, tak pięknie zrealizowany we francuskiej stolicy Paryżu, wraz z przedłużoną ulicą Marszałkowską, stał się osnową przestrzennego rozplanowania tej części miasta, noszącej nazwę Warszawy Stanisławowskiej, ostatecznie zdegradowanej już w czasach współczesnych.

Rozwój urbanistyczny Warszawy w ciągu XVIII wieku, a więc realizacja założenia Saskiego i Osi Stanisławowskiej, wytyczenie ulicy Marszałkowskiej i jej przecznicy oraz ulic w dzielnicach zachodnich, określił zasadnicze rozplanowanie dzisiejszego Śródmieścia.

Warszawa stanowiąca zlepek miast z jurydykami i posiadłościami dworów szlacheckich w latach panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego przekształciła się w nowoczesny organizm miejski za sprawą Ustawy kwietniowej Sejmu Wielkiego w 1791 roku. Pierwszym prezydentem Warszawy, wybranym w 1792 roku, został Ignacy Wyssogota Zakrzewski. Ludność Warszawy liczyła wówczas 100 tys. miesz-

kańców. Warstwą dominującą w życiu miasta było mieszczaństwo. Niestety, ostatni rozbiór ziem Rzeczypospolitej zahamował rozwój i znaczenie Warszawy. Stolica została zdegradowana do roli prowincjonalnego miasta pruskiego. Liczba mieszkańców w 1800 roku zmniejszyła się do 63 500.

Kształtowanie się wielkomiejskiego charakteru Warszawy

Dopiero okres Królestwa Polskiego (1815–1831) zaznaczył się prężnym rozwojem Warszawy w sferach administracyjnej, edukacyjnej i kulturalnej, a przede wszystkim gospodarczej. W 1816 roku powołano uniwersytet, dwa lata później ustanowiono arcybiskupstwo warszawskie, w stolicy skupiono centralne agendy rządowe i finansowe.

W rozplanowaniu urbanistycznym miasta utworzono szereg placów publicznych o funkcjach reprezentacyjnych i handlowych, którym starano się nadać harmonijną oprawę architektoniczną. Dawne zamknięte dziedzińce pałacowe przekształcono w otwarte place miejskie, takie jak Saski i Krasińskich. W 1818 roku wyburzono Bramę Krakowską oraz część zabudowań przed zamkiem, w wyniku czego powstał obszerny, trójkątny plac z dominującą nad jego przestrzenią kolumną Zygmunta i wieżą zamkową. Swobodne, lecz uregulowane ukształtowanie placu Zamkowego, utrzymane w duchu romantycznych tendencji w urbanistyce przełomu XVIII i XIX wieku, wiązało wizualnie kolumnę Zygmunta III Wazy z fasadą zamku i stało się swego rodzaju znakiem rozpoznawczym i symbolem Warszawy.

Na cele reprezentacyjne, parady wojskowe i przeglądy oraz zgromadzenia publiczne przeznaczono również nowy plac Saski. Zrealizowano place Teatralny, plac Bankowy, plac Trzech Krzyży, które tworzyły otwartą przestrzeń przed gmachami użyteczności publicznej. Zlokalizowano targowisko na placu Żelaznej Bramy, a dla musztry wojskowej wyznaczono Plac Broni, tzw. Pole Marsowe, położony między ulicami Dziką, Stawki i Pokorną,

Tereny dawnego Pałacu Kazimierzowskiego, gdzie wcześniej mieściła się Szkoła Rycerska, przeznaczono dla uniwersytetu i innych instytucji oświatowych. Nad akcją porządkowania Warszawy sprawował nadzór architekt rządowy Antonio Corazzi, sprowadzony z Florencji przez rząd Królestwa Polskiego w 1818 roku. Współpracowała z nim grupa architektów miejscowych z Piotrem Aignerem na czele, ich wysiłki pozostawiły trwałe ślady na zewnętrznym wizerunku Warszawy.

Antonio Corazzi zaprojektował najważniejsze gmachy stołeczne: Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności przy Krakowskim Przedmieściu, Królewskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk (Pałac Staszica), Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych (Pałac Mostowskich), Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu oraz Banku Polskiego. Wszystkie te gmachy powstały w latach 1820–1830, tylko wspaniały gmach Teatru Wielkiego, zaczęty przez Corazziego w 1825 roku, został ukończony

dopiero w 1833 roku. Aigner był twórcą kościoła św. Aleksandra i ostatecznego ukształtowania bernardyńskich zabudowań przy kościele św. Anny. Przebudował też dawny pałac Radziwiłłów na oficjalną siedzibę księcia – Namiestnika Królestwa generała Józefa Zajączka oraz gmachy dla Uniwersytetu Warszawskiego. Splendor Warszawy miały podkreślać pomniki księcia Józefa Poniatowskiego i Mikołaja Kopernika, ufundowane przez społeczeństwo polskie, a wykonane przez słynnego wówczas rzeźbiarza Bertela Thorvaldsena.

Ulice były zabudowywane setkami domów mieszczańskich, o skromnych, lecz harmonijnych elewacjach, których obraz można dzisiaj odnaleźć w kamienicach przy Nowym Świecie. To właśnie prywatne inwestycje mieszczańskie, obok inicjatyw rządowych i miejskich, stanowiły najistotniejszy czynnik w procesie urbanizowania Warszawy w I połowie XIX wieku.

Powstanie Listopadowe i jego upadek, likwidacja przez carat autonomii Królestwa i wielu polskich instytucji oraz represje polityczne zahamowały rozwój miasta. Polityka władz carskich dążyła do umniejszenia rangi administracyjnej dawnej stolicy, pozbawiając Warszawę jakichkolwiek form samorządności i degradując do roli miasta gubernialnego. W latach trzydziestych XIX wieku naturalny, północny kierunek rozwoju miasta wzdłuż Wisły zablokowało wybudowanie Cytadeli. Wybór Góry Szubienicznej i okolic pod jej budowę był uzasadniony funkcją twierdzy, z której ogień ówczesnej artylerii ogarniał całe centrum Warszawy, czyli Stare i Nowe Miasto. Piękna dzielnica Warszawy wraz z historycznym układem urbanistycznym – Aleją Gwardii przestały istnieć. Wybudowanie twierdzy warszawskiej na długo zahamowało prawidłowy rozwój miasta wzdłuż Wisły w kierunku północnym.

Lata osiemdziesiąte XIX wieku przyniosły kolejne ograniczenie miasta. Wynikały one z jego dalszego fortyfikowania. W strategicznych planach działań Rosji Warszawa wraz z Cytadelą odgrywały istotną rolę. Wraz z twierdzami w Dęblinie i Modlinie miały bronić czołowo zachodniego odcinka frontu zamykającego drogę na zachodnie tereny imperium carskiego. W konsekwencji tych założeń Warszawa, jako miasto-twierdza, została otoczona podwójnym pierścieniem fortów, w których obowiązywały wyłączenia terytorialne z zabudowy, traktowane jako przedpoła urządzeń obronnych. Spowodowało to, przy znacznym wzroście demograficznym, niebezpieczne zagęszczenie zabudowy miasta, spontaniczną parcelację wszystkich wolnych terenów wewnątrz miasta oraz spekulację działkami budowlanymi na ogromną skalę.

Dynamicznie rozwijający się przemysł oraz znaczenie Warszawy jako ważnego węzła komunikacji i handlu pomiędzy Wschodem i Zachodem sprzyjały gwałtownym przeobrażeniom wizerunku miasta.

Trzeba zwrócić uwagę, że po Powstaniu Listopadowym zapoczątkowany w okresie Królestwa Polskiego proces porządkowania zarówno architektonicznego, jak i urbanistycznego miasta, choć wolniej, postępował nadal, stymulowany przez jeszcze istniejącą polską administrację urzędniczą. W 1836 roku przebudowano katedrę św. Jana w stylu neogotyckim.

Pierwsza połowa XIX wieku to okres formowania się reprezentacyjnych przestrzeni publicznych, placów, ulic i parków. Jądem tego układu był Ogród Saski, zwany letnim salonem Warszawy, oraz siedem otaczających go placów: Bankowy, Teatralny, Saski, Ewangelicki, Zielony, Grzybowski i Za Żelazną Bramą. Podjęta w latach 1838–1842 przez Adama Idzikowskiego przebudowa pałacu Saskiego, w wyniku której wyburzono korpus główny, zastępując go klasycystyczną kolumnadą, przez którą roztaczał się z placu widok na zieloną przestrzeń Ogrodu Saskiego, stanowiła nowatorską koncepcję urbanistyczną, łączącą przestrzeń miasta z założeniem ogrodowym. Dopiero wówczas plac Saski uzyskał efektowny i monumentalny akcent architektoniczny, jaki powinien posiadać centralny plac stolicy, stanowiący środek ciężkości w kompozycji układu urbanistycznego.

Pomimo dość znacznych ograniczeń budowlanych i wielu błędnych rozwiązań urbanistyczno-architektonicznych, pogłębiających nieład przestrzenny miasta, zdołano wcielić w życie inwestycje usprawniające jego funkcjonowanie. Udrożniono sieć komunikacyjną – w 1864 roku powstał pierwszy żelazny most wzniesiony według projektu wybitnego inżyniera Stanisława Kierbedzia. Wprowadzono nowe połączenia kolejowe, powstały okazałe gmachy dworców, a także pierwszy most kolejowy na Wiśle. Zadbano także o polepszenie warunków higienicznych miasta, rozbudowując sieć infrastruktury technicznej: wodociągów w latach 1853–1855, kanalizacji w latach 1864–1872, gazu w 1856 roku. Intensywnie rozwijające się miasto wyposażone zostało w centralę telefoniczną w 1881 roku, regularną sieć tramwajów konnych – w 1882, a po wybudowaniu na Powiślu elektrowni w 1902 roku pierwsze rejony zostały włączone do sieci elektrycznej, co umożliwiło uruchomienie w 1908 roku linii tramwajów elektrycznych.

Brak możliwości rozwoju miasta w kierunku północnym spowodował przesunięcie „środką ciężkości” Warszawy w rejon ulic: Królewskiej, Nowego Świata, Marszałkowskiej i Alei Jerozolimskich. Sprzyjała temu lokalizacja dworca Kolei Warszawsko-Wiedeńskiej, którego gmach według projektu Henryka Marconniego stanął w 1845 roku przy zbiegu Alei Jerozolimskich i Marszałkowskiej. Na południe od Alei Jerozolimskich aż do granicy miasta (okopów Lubomirskiego – dziś rejon ul. Nowowiejskiej, Polnej i pl. Unii Lubelskiej) nastąpił szybki rozwój nowoczesnej wówczas zabudowy typu śródmiejskiego. Wynikiem tego było przekształcenie na przełomie wieków XVIII-wiecznych punktów węzłowych założenia ujazdowskiego w wielkomiejskie place: Plac na Rozdrożu, pl. Zbawiciela, pl. Politechniki, pl. Unii Lubelskiej, które otrzymywały monumentalną oprawę architektoniczną.

Atmosferę Warszawy połowy XIX wieku kształtowała przede wszystkim zabudowa kamienic czynszowych oraz gmachy użyteczności publicznej. Typowa warszawska kamienica z drugiej połowy XIX wieku to pięcio-, sześciokondygnacyjny gmach z okazałym budynkiem frontowym od ulicy i trzema oficynami zamykającymi niewielki czworokątny dziedziniec-studnię. Podkreślając dominację władzy rosyjskiej i jej świadomą politykę rusyfikowania miasta, realizowano przede wszystkim obiekty wojskowe i religijne. Do roku 1914 powstało w Warszawie około 40 świątyń prawo-

sławnych, często były to przebudowywane w stylu rusko-bizantyjskim znaczące obiekty architektury polskiej.

W pierwszych latach XX wieku liczba ludności Warszawy, licząca w 1870 roku 260 tys., już w 1900 roku wynosiła 700 tys., zaś w 1914 – 885 tys. mieszkańców, wysuwając Warszawę na ósme miejsce wśród stolic Europy, czyli sześciokrotnie przekroczyła stan z lat trzydziestych XIX wieku. Dokonane ograniczenia terytorialne powodowały gwałtowny wzrost intensywności zabudowy mieszkaniowej, spekulację gruntami i w konsekwencji tragiczne pogorszenie się warunków mieszkaniowych ludności. Zagęszczanie zabudowy szło w parze ze wzrostem jej wysokości do sześciu czy ośmiu kondygnacji. Z braku odpowiednich przepisów budowlanych budynki wysokie były stawiane w zwartej zabudowie przy historycznie ukształtowanych ciągach komunikacyjnych, np. Krakowskim Przedmieściu, Nowym Świecie, Miodowej, Podwalu, co wprowadzało chaos przestrzenny. W warunkach przeludnienia i ciasnej zabudowy opasanego fortami miasta konieczne stało się poszerzenie jego granic.

Inkorporacja przedmieść i rozszerzenie granic administracyjnych miasta w 1916 roku

Już w 1911 roku Wydział Budownictwa Magistratu m.st. Warszawy wystąpił z inicjatywą przyłączenia do miasta nowych terenów. Niestety inicjatywę tę odrzuciły ówczesne władze rosyjskie.

Z chwilą wybuchu wojny rosyjsko-niemieckiej 3 sierpnia 1914 roku zaistniała możliwość utworzenia Komitetu Obywatelskiego m.st. Warszawy, który już 6 sierpnia 1915 roku powołał do życia Tymczasowy Zarząd Miejski, a 24 lipca 1916 roku rozpoczęła działalność Rada Miejska, na czele której stanął rektor Uniwersytetu Warszawskiego Józef Brudziński. Pierwszym prezydentem miasta został ks. Zdzisław Lubomirski z zastępcami Piotrem Drzewieckim i Zygmuntem Chmielewskim. Pierwsza Rada Miejska stworzyła ramy organizacyjne dla samorządu miejskiego w Polsce Niepodległej.

Dopiero po zajęciu Warszawy przez wojska niemieckie, dzięki staraniom Tymczasowego Zarządu Miasta, wydane zostało 7 kwietnia 1916 roku przez generalnego gubernatora Hansa H. von Besselera rozporządzenie, na mocy którego przyłączone zostały tereny przedmieść, oraz rozporządzenie z 10 lutego 1917 roku „O ustanowieniu granic m.st. Warszawy” powiększające terytorium Warszawy z 3275 ha bez Wisły do 12 100 ha. W nowych granicach miasta znalazły się dotychczasowe wsie: Czerniaków, Siekierki, Szopy, Powązki, Ochota, Marymont, Buraków, część Bielania, na prawym brzegu Wisły, przyłączone zostały Targówek, Grochów i Gocław. Średnia gęstość zaludnienia przedmieść wynosiła wówczas 13 osób na hektar, a w dawnych granicach miasta – aż 244 osoby na hektar. Później, w 1930 roku, przyłączono do Warszawy tereny Bielania (324 ha) oraz w 1938 roku tereny Służewca, Różopola i Marywili (1665 ha).

Przyłączenie terenów prawie trzykrotnie większych od dotychczasowego obszaru miasta miało podstawowe znaczenie dla dalszego rozwoju przestrzennego Warszawy, ale jednocześnie stwarzało ogromne problemy jej Zarządowi, przedmieścia te były bowiem niezwykle zaniedbane i pozbawione elementarnej nawet infrastruktury. Dochodziła do tego spekulacja gruntami, uprawiana na niebywałą skalę. Fakty te postawiły przed Zarządem Miasta pilną potrzebę szybkiego opracowania planu urbanistycznego dla całego obszaru Warszawy. Nie bez znaczenia była też nowa sytuacja polityczna, jaka zaistniała w wyniku działań wojennych, a z nią perspektywa odzyskania niepodległości Polski i związanych z tym nowych funkcji stołecznych dla Warszawy.

Na propozycję Zarządu Miejskiego Warszawskie Koło Architektów w 1916 roku podjęło się opracowania nowego planu i już 1 grudnia 1916 roku przekazany został Zarządowi Miasta jako dar, opracowany w ciągu pół roku, pierwszy nowoczesny plan urbanistyczny Warszawy w jej nowych granicach, skromnie określony jako „Szkic wstępny planu regulacyjnego m.st. Warszawy”. Pracami nad planem kierował młody, zaledwie 29-letni architekt-urbanista, późniejszy twórca katedry „budowy miast” – nowego przedmiotu wprowadzonego do programu nauczania na Wydziale Architektury w dopiero co repolonizowanej Politechnice Warszawskiej – Tadeusz Tołwiński.

W planie wyszczególniono cztery dzielnice: centralną – obejmującą całe Śródmieście o charakterze mieszkaniowo-handlowo-przemysłowym i przewadze intensywnej zwartej zabudowy; południową – obejmującą tereny Mokotowa i będącą dzielnicą „biernego życia i nauki” o luźnej, otwartej zabudowie w przestrzeni zielonej; północną – na Żoliborzu, Marymoncie i Bielanach, mającą otrzymać charakter mieszkaniowy; praską – o charakterze przemysłowym, mającą przejąć zatruwające środowisko duże zakłady z Powiśla i Woli. Warto podkreślić, że dzielnice te, mające własny program rozwoju przestrzennego, dysponowałyby w swej strukturze wszystkimi elementami samodzielnego organizmu miejskiego. Wiele śmiałych i nowoczesnych koncepcji wysuniętych w pierwszym planie urbanistycznym Warszawy w 1916 roku zostało przejętych i rozwiniętych w kolejnych planach regulacyjnych stolicy, w różnych wersjach opracowywanych przez Miejskie Biuro ds. Regulacji i Zabudowania, a przede wszystkim w „Planie ogólnym Wielkiej Warszawy” w roku 1931.

Plan ogólny z 1931 roku przyczynił się do stworzenia i ugruntowania racjonalnej i spójnej koncepcji rozwoju Warszawy. Porównując go z europejskimi nurtami w teorii urbanistyki, można ocenić, jak bardzo plan ten był nowatorski i odkrywczy pod względem metodycznym i strukturalnym.

Należałoby jednak zadać pytanie, czy skomplikowane problemy urbanistyczne współczesnej Warszawy (z doby obecnej) uwzględniane są kompleksowo i właściwie w myśl założeń Tadeusza Tołwińskiego, które – choć przedstawiane były w latach dwudziestych i trzydziestych ubiegłego wieku – nie straciły aktualności

Rok 1918 przyniósł niepodległość Ojczyzny i przywrócił Warszawie status stolicy Polski. W nowych warunkach podejmowane były działania mające na celu nadrobienie zaniedbań z czasów zaborów oraz ukształtowanie miasta w duchu nowoczesnej

metropolii. Przede wszystkim powstała nagła potrzeba znalezienia odpowiednich siedzib dla władz państwowych i administracyjnych. Sejm II Rzeczypospolitej ulokowano w dawnym gmachu Instytutu Szlacheckiego przy ul. Wiejskiej z lat 1851–1853 (arch. Bolesław Podczaszyński). Niewystarczającą salę sejmową umieszczoną w jadalni Instytutu, zastąpiono w latach 1925–1928 nową salą obrad w kształcie półkolistej zaprojektowanej przez arch. Kazimierza Skórewicza. Liczne instytucje państwowe lokowano w odrestaurowanych pałacach, np. Radę Ministrów w pałacu Namiestnikowskim, Sąd Najwyższy w pałacu Kasińskich, Ministerstwo Spraw Zagranicznych w pałacu Brühla.

Powstały także nowe, monumentalne gmachy państwowe w duchu klasycyzującego modernizmu, w latach 1925–1930 między innymi w al. Szucha – siedziba Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego według projektu Zdzisława Mączńskiego oraz budynek Najwyższej Izby Kontroli zaprojektowana w 1935 roku przez Tadeusza Leśniewskiego i Stefana Kolonna-Walewskiego, obecnie siedziba MSZ. Przy ul. Chałubińskiego, stanowiącej fragment nowopowstałej arterii N-S, wzniesiono gmach Ministerstwa Komunikacji według projektu Rudolfa Świerczyńskiego w latach 1929–1931, a następnie gmach Sądu Grodzkiego zaprojektowanego w 1935 roku przez Bohdana Pniewskiego.

Oprócz modernizacji i przebudowy śródmieścia Warszawy, główna ekspansja budowlana, połączona w rozbudowę sieci komunikacyjnej, miała miejsce w południowo-zachodnim rejonie miasta. Tutaj bowiem istniał ogromny niezabudowany obszar Pola Mokotowskiego, niegdyś własność carskich władz wojskowych, a po odzyskaniu niepodległości – Państwa Polskiego. W kolejnych opracowaniach urbanistycznych przedstawiono propozycję przekształcenia go w reprezentacyjną dzielnicę parlamentarną – mającą pełnić funkcję – wizytówki miasta. Jej osią miała być aleja sejmowa, łącząca plac Na Rozdrożu z gmachem wotywny Świątyni Opatrzności. Wzdłuż głównej arterii planowano wzniesienie reprezentacyjnych gmachów użyteczności publicznej, takich jak: ministerstwa, instytucje naukowe, uczelnie, ambasady, teatry, muzea, obiekty sportowe i wypoczynkowe. A wszystko kształtowane według zasad nowej urbanistyki, które miały doprowadzić do powstania forum miasta – „otwartej Świątyni Narodu Polskiego”. Niestety, wybuch wojny uniemożliwił realizację dzielnicy nazwanej imieniem Marszałka Józefa Piłsudskiego.

Ważkim problemem podjętym przez mecenat państwowy po odzyskaniu niepodległości było stworzenie prężnego centrum naukowo-dydaktycznego. Zaniedbania w dziedzinie oświaty były ogromne. Na południowo-zachodnim obrzeżu Pola Mokotowskiego powstały pierwsze gmachy Szkoły Głównej Handlowej zaprojektowanej przez Jana Koszyca-Witkiewicza w latach 1925–1933 i w 1923 roku Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego – Tadeusza Zielińskiego, które wraz z Instytutem Geologicznym według projektu Mariana Lalewicza z lat 1924–1925 i istniejącym od początku XX wieku zespołem Politechniki Warszawskiej, utworzyły w tym rejonie nowy ośrodek naukowo-dydaktyczny.

Podstawowe znaczenie dla Warszawy miała kwestia mieszkaniowa. Problem ten próbowano rozwiązać na wiele sposobów. Nowym zjawiskiem w krajobrazie Warszawy było zróżnicowane pod względem form i standardów budownictwo spółdzielcze, np. kolonie Lubeckiego i Staszica na Ochocie, kolonie Urzędnicza i Oficerska na Żoliborzu, budownictwo społeczne realizujące awangardową ideę „mieszkania minimum” w funkcjonalnych zespołach osiedli realizowanych przez Warszawską Spółdzielnię Mieszkaniową, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Towarzystwo Osiedli Robotniczych oraz wzorowane na angielskich koncepcjach miasta-ogrodu, kolonie na Sadybie, Saskiej Kępie, Żoliborzu, Henrykowie czy Mokotowie.

Przekształcenia, jakim w okresie międzywojennym uległa Warszawa, były w pełni świadome, poprzedzone badaniami, które uwzględniano w szczegółowych opracowaniach urbanistycznych. Warto w tym miejscu wspomnieć Plan Ogólny m.st. Warszawy, zatwierdzony w 1931 roku, według którego zgodnie z założeniami „Szkicu wstępnego” z 1916 roku utrzymano zasady podziału funkcjonalnego terenów wraz z promienistym układem klinów zieleni, wchodzących w głąb miasta i spełniających rolę klinów nawietrzających.

Choć wiele z planów architektonicznych i urbanistycznych nie doczekało się zrealizowania, są one świadectwem perspektywicznego myślenia o przyszłości Warszawy jako nowoczesnego miasta o własnej tożsamości i własnym charakterze, wynikającymi z połączenia tradycji z postępowymi trendami zachodnioeuropejskimi. Zorganizowana w 1935 roku wystawa „Warszawa przyszłości”, zaprezentowana w nowym obiekcie Muzeum Narodowego, była ilustracją osiągnięć okresu dwudziestolecia międzywojennego, działalności Samorządu Miejskiego i prezydenta miasta Stefana Starzyńskiego.

Trzeba pamiętać, że działaniami tamtych pokoleń kierowały motywy polityczne i ideologiczne. Niestety podobnych założeń nie przyjęto po 1945 roku. Warszawa utraciła i traci nadal wiele wartości świadczących o jej roli w ciągu ostatnich wieków. Dla powstrzymania tego negatywnego zjawiska potrzebna jest świadoma ponadużyteczna idea polityki inwestycyjnej szanująca historyczny dorobek, a jednocześnie uwzględniająca potrzeby dnia dzisiejszego, a więc aspirująca do tworzenia dzieł pięknych i artystycznych, które staną się znakami naszych czasów.

Wybrana bibliografia

- Kotaszewicz T., *Koncepcje przestrzennego rozwoju Warszawy w pracach Tadeusza Tołwińskiego 1916–1945*, Gmina Warszawa Centrum, Warszawa 1994.
- Kotaszewicz T., *Kształtowanie się polskiej szkoły urbanistyki w dwudziestoleciu międzywojennym*, Warszawa 2000.
- Lilejko J., *Zamek Warszawski. Rezydencja królewska i siedziba władz Rzeczypospolitej 1569–1763*, Ossolineum, Wrocław 1984.
- Olszewski A.K., *Dzieje sztuki polskiej 1890–1980 w zarysie*, Wydaw. Interpress, Warszawa 1988.
- Sztuka Warszawy*, red. M. Karpowicz, PWN, Warszawa 1986.
- Szwankowski E., *Ulice i place Warszawy*, wyd. 2 uzupeł. i popr., PWN, Warszawa 1970.
- Warszawa w dziejach Polski. Materiały sesji naukowej zorganizowanej przez Obywatelski Komitet Obchodów 400-lecia Stołeczności Warszawy*, Polską Akademię Nauk i Towarzystwo Miłośników Historii, 15–16 maja 1996 roku Zamek Królewski w Warszawie, red. M.M. Drozdowski, IH PAN, Warszawa 1998.
- Warszawa II Rzeczypospolitej 1918–1939*, z. 2, red. M.M. Drozdowski, PWN, Warszawa 1970.
- Warszawa: [ku upamiętnieniu dziesięcia lat samorządu stolicy w niepodległej Polsce 1918–1928]*, kom. red. T. Szpotański i in., wyd. Magistrat m. St. Warszawy, Warszawa 1929.
- Źródła do studiów nad rozwojem przestrzennym Warszawy*, red. A. Ciborski, Warszawa 1981.

dr Stanisław Wyganowski
Prezydent Warszawy w latach 1990–1994
Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich w latach 1997–2000

Ustrój samorządu miasta stołecznego Warszawy

Wstęp

Dyskusja nad ustrojem, a także strukturą i funkcjonowaniem samorządu Warszawy ma swoją bogatą historię. Kiedy w 1929 roku prof. Stanisław Różański rozpoczynał studia nad regionem warszawskim, wskazał na związki istniejące między poszczególnymi jednostkami osadniczymi, a także na rolę, jaką pełniła w tym układzie sieć infrastruktury technicznej, a zwłaszcza układ komunikacyjny. Te więzi, a także cały spłot społecznych i ekonomicznych związków na badanym obszarze, stały się punktem wyjścia do sformułowania przez Jana Olafa Chmielewskiego i Szymona Syrkusa idei „Warszawy funkcjonalnej” i w konsekwencji zidentyfikowania obszaru metropolitalnego – Warszawskiego Zespołu Miejskiego.

Znalazło to swoje odbicie w pracach prowadzonych w ostatnich latach przed II wojną światową nad koncepcją rozwoju i nad ustrojem miasta stołecznego pod patronatem ówczesnego Zarządu Miejskiego.

Jeden z najwybitniejszych ówczesnie specjalistów prawa administracyjnego, prof. Maurycy Jaroszyński¹, pisał w 1935 roku o ustroju Warszawy w sposób następujący:

Między Warszawą a terenem okolicznym istnieją związki rozliczne stałe i bardzo ściśle. Warszawa jako pewna forma skomplikowanych stosunków ludzkich nie

1 Prof. Maurycy Jaroszyński był w latach 1928–1933 przewodniczącym Komisji dla Usprawniania Administracji Publicznej.

pokrywa się bynajmniej z Warszawą w znaczeniu prawnym, tj. z gminą wtlóconą w jej administracyjne granice.

Oblicza się, że około 120 tysięcy osób pracujących w Warszawie i związanych z miastem wszystkimi swoimi interesami życiowymi mieszka stale poza rogatkami miasta, cyrkulując codziennie między miastem a swoją podmiejską siedzibą. Z drugiej strony ludność stale zamieszkałą w obrębie miasta łączy liczne związki z terenem podmiejskim.

Wspólność zainteresowań i potrzeb – tak ścisła i stała – wymaga stałej organizacji i jakiegoś aparatu działania. Tymczasem istniejące granice jednostek administracyjnych sztucznie rozrywają naturalną łączność i z jednego kompleksu stosunków tworzą dwa odrębne światy.

Warszawa zatem, mimo formalnego statusu województwa, była zamknięta w obrębie rogatek, co niweczyło pozytywną rolę tego rozwiązania. Zarówno idea Warszawskiego Zespołu Miejskiego, jak i koncepcje proponowane przez prof. Jaroszyńskiego wywarły duży wpływ na konkretne propozycje ustrojowe przed samą wojną i bezpośrednio po wojnie, kiedy istniała jeszcze, ograniczona wprawdzie, ale pewna swoboda wypowiedzi i działania w środowisku urbanistów.

Warto przytoczyć tezy prof. Jaroszyńskiego dotyczące konkretnych propozycji ustrojowych stolicy, które nadal, jak się wydaje, nie straciły aktualności. Krytykuje on założenia dotyczące jednolitego ustroju wszystkich gmin w Polsce. Stwierdza, że

[...] na rzecz nikomu niepotrzebnego uniformizmu poświęcono bardzo żywotne interesy miast wielkich, przede wszystkim stolicy. Wielkie miasto, zwłaszcza takiego typu jak Warszawa, które rozrastało się stopniowo, powiększając się terytorialnie poprzez wchłanianie miejscowości podmiejskich, jest z natury organizmem złożonym, także pod względem terytorialnym.

Ustrój centralistyczny wielkiego miasta nie może należycie zadośćuczynić temu postulatowi. Nie nadaje się bowiem z natury do indywidualizowania potrzeb i zadań w stosunku do poszczególnych części terytorialnych. I albo sprowadza wszystko do jakiejś przeciętnej, nikomu w pełni nieodpowiadającej, albo też – co zdarza się częściej – biorąc *pars pro toto* ma na oku głównie centrum miasta, pozostawiając dalsze dzielnice w zaniedbaniu. W konkluzji, jako podstawowe elementy ustrojowe wywierające ujemny wpływ na gospodarkę stolicy prof. Jaroszyński uznaje brak organizacyjnego powiązania terytorium z obszarami zewnętrznymi funkcjonalnie z nią związanymi, jak również centralistyczną organizację wewnętrzną.

Warto tu przypomnieć, że jeszcze przed powołaniem do życia gminnego samorządu terytorialnego w 1990 roku dyskutowano w Komitetach Obywatelskich nad kategoryzacją gmin – to znaczy nad prawnymi modyfikacjami ustroju samorządu w zależności od wielkości miasta, mając przede wszystkim na względzie miasta największe. A kiedy

17 lat temu – 22 października 1990 roku – zebraliśmy się w Krakowie w gronie prezydentów największych miast polskich, byliśmy przeświadczeni, że mamy do czynienia ze szczególną kategorią zjawisk i problemów do rozwiązania. Została wówczas zawiązana Unia Metropolii Polskich. Jej powołanie oraz powstanie Związku Miast Polskich, Unii Miasteczek Polskich i Związku Gmin Wiejskich świadczyło o względnej odrębności różnych kategorii jednostek osadniczych. Operowanie modnym hasłem, że Warszawa jest taką samą gminą jak każda inna, stanowi świadectwo dość daleko idącej ignorancji. Ponadto nie jest to zgodne z art. 29 Konstytucji, w którym stwierdza się, że Warszawa jest stolicą Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto z praktyki wiadomo, że funkcjonowanie miasta i prowadzenie względnie spójnej polityki w różnych dziedzinach, jak również stworzenie warunków rozwoju metropolii, jaką jest Warszawa, nie jest możliwe w istniejących granicach administracyjnych, bez uwzględnienia obszarów obrzeżnych.

Lata 1990–2005 – samorząd Warszawy

Rozpatrując kolejne zmiany ustroju samorządu w Warszawie, można wyróżnić trzy okresy, które charakteryzuje:

- 1) układ zdecentralizowany w obrębie granic administracyjnych Warszawy;
- 2) układ *quasi*-metropolitalny;
- 3) układ scentralizowany (jedna gmina).

Ustawa z maja 1990 roku

Układ zdecentralizowany stanowił reakcję na sposób zarządzania miastem w PRL (jednolity system władzy, „centralizm demokratyczny”).

Według Ustawy z 18 maja 1990 roku o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 200): „[...] miasto stołeczne Warszawa jest z mocy prawa związkiem dzielnic-gmin i posiada osobowość prawną”. Zasada zachowania jedności stolicy przyświecała dyskusjom prowadzonym w okresie przedwyborczym. Podkreślano jednak, że miasto tak wielkie nie powinno stanowić jednej gminy. Przy podziale na mniejsze jednostki (dzielnice-gminy) następuje zbliżenie obywatela do władz samorządowych i odwrotnie. Wobec istnienia wówczas województwa warszawskiego, które z grubsza stanowiło obszar będący funkcjonalną całością (z Warszawą), problemy spójnej polityki rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy (OMW) rozwiązywał wojewoda, którym zresztą w początkowej fazie był prezydent Warszawy. Dlatego też w tej fazie problem koordynacji rozwoju OMW nie był tak palący.

Uchwalony ustrój stanowił, co następuje:

- utworzono siedem autonomicznych gmin z własną osobowością prawną i własnymi budżetami, w granicach delimitowanych w 1960 roku;

- jedność miasta zapewniał obligatoryjny Związek Gmin, posiadający osobowość prawną i własny budżet. Do kompetencji Związku należały sprawy wynikające ze stołecznego funkcjonowania Warszawy i sprawy ogólnomiejskie.

Organem stanowiącym i kontrolnym Związku była Rada Warszawy. W skład Rady wchodziło po czterech radnych z każdej dzielnicy, wybranych przez rady dzielnic.

Rozgraniczenie działania Związku i dzielnic zostało w sposób generalny określone w ustawie; szczegółowy podział zadań miał zawierać statut. Zakres działania i zadania Związku dotyczyły spraw wynikających ze stołecznego charakteru Warszawy, jak również zadań o charakterze ogólnomiejskim. Również do statutu odesłano kwestie udziału Związku w podatkach i subwencjach ogólnych, stanowiących dochody dzielnic. Dotyczyło to również przekazywania przez dzielnice mienia komunalnego, przeznaczonego na realizację zadań ogólnomiejskich.

Te dość ogólne zasady, przy pozostawieniu dość dużej dowolności w ich uściśleniu i realizacji, stały się już w początkowym okresie funkcjonowania samorządu Warszawy przedmiotem polemik i konfliktów. Wyrażało się to w niemożności uchwalenia przez Radę Warszawy (złożoną z przedstawicieli dzielnic) projektu statutu, który zgodnie z ustawą wymagał zatwierdzenia przez premiera. W wyniku powstałej sytuacji statut został w pewnym sensie narzucony ogólnie przez prezesa Rady Ministrów.

W miarę upływu czasu ujawniały się inne słabe strony przyjętej konstrukcji:

- Objawiły się konsekwencje wyborów pośrednich do Rady Warszawy. Członkowie Rady czuli się przede wszystkim przedstawicielami dzielnic w Radzie. W mniejszym stopniu byli zainteresowani problemami miasta jako całości. Zdarzało się, że radni nie dość skutecznie broniący interesów dzielnicy byli odwoływani, a na ich miejsce wybierano bardziej spolegliwych wobec swych mocodawców.
- Gospodarka finansowa stawała się coraz bardziej niekorzystna dla Związku. Struktura dochodów zgodna z symulacją dokonaną przy opracowaniu zatwierdzonego przez premiera projektu statutu (ok. 60% dochodów – dla Związku, 40% – dla dzielnic) zaczęła się zmieniać wskutek zmiany składników dochodu. Relacje się odwróciły i pod koniec kadencji to Związek miał 40% dochodów, a dzielnice 60%. Spowodowało to znaczne trudności w finansowaniu zadań ogólnomiejskich i niezbędnych inwestycji.
- Powstały duże rozpiętości w dochodach dzielnic, liczone na głowę jednego mieszkańca (w skrajnych przypadkach 1:6). Związek nie posiadał odpowiednich środków dla wyrównania tych dysproporcji. Według art. 40 wspomnianej ustawy, dzielnice były zobowiązane do 31 grudnia 1991 roku przekazać Związkowi nieodpłatnie grunty stanowiące mienie komunalne, przeznaczone na realizację zadań ogólnomiejskich, a tymczasem podczas całej kadencji przekazano Związkowi jedynie plac Krasińskich.
- Według art. 41 ustawy, Związek był zobowiązany wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o dokonanie nowego podziału obszaru miasta stołecznego Warsza-

- wy. Było to o tyle uzasadnione, że dzielnice (poza Śródmieściem) były niejednorodne, jeśli chodzi o sposób zagospodarowania, a ich granice wymagały korekt.
- Związki dzielnic z sąsiadującymi gminami były nikłe. I choć wojewoda zapewniał swego rodzaju koordynację działań na obszarze ówczesnego województwa warszawskiego, nie zmieniało to faktu, że gminy sąsiednie, ściśle związane funkcjonalnie z Warszawą, nie tworzyły obszaru, który choćby ze względu na planowanie rozwoju miasta powinien być traktowany jako część określonej całości – metropolii warszawskiej. Wprawdzie gminy z terenu województwa utworzyły wspólną reprezentację w postaci Sejmiku Samorządowego, lecz jego zadania były ograniczone. W rezultacie wytworzył się układ „siedmio-”, a potem „ośmiogrodu”, w znacznym stopniu dezorganizujący miasto, a zarazem petryfikujący, pochodzący jeszcze z 1960 roku, sztuczny podział administracyjny na dzielnice. Nie wytworzono przewidzianych w ustawie możliwości zreformowania tego podziału w sposób przybliżający samorządy gminne do rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnych. Nie zapewniono również zintegrowania miasta jako całości.

W czasie kadencji 1990–1994 zaczęła się tworzyć struktura nieformalna, złożona z burmistrzów i przewodniczących rad dzielnic-gmin (z wyjątkiem Śródmieścia). Celem było porozumienie na rzecz obrony interesów dzielnic i ograniczenia kompetencji Zarządu Związku i Prezydenta Warszawy. Tworzyło to klimat wzajemnych podejrzeń i nieporozumień. Wobec zbyt dużej rozbieżności poglądów w sprawach finansowych oraz zmiany ustroju stolicy próby powołania formalnego Konwentu Burmistrzów przy Zarządzie Związku nie dały spodziewanych rezultatów. Zgodzono się co do jednego – ustrój trzeba zmienić. Natomiast co do celów i sposobu działania zdania pozostały rozbieżne.

Ustawa z 1994 roku

Pośród trzech projektów, które funkcjonowały w dyskusjach o ustroju Warszawy na przełomie 1993 i 1994 roku, najbardziej dojrzały wydawał się „wstępny projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy i o Warszawskim Zespole Metropolitalnym”. Projekt ten, przedstawiony przez wojewodę warszawskiego, prezydenta Warszawy i przewodniczącego Sejmiku, został przekazany odpowiednim władzom, celem skierowania go na ścieżkę legislacyjną. Projekt został wykorzystany jako podstawa Ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 1994 r. Nr 48, poz. 195).

Jakie były najważniejsze wyróżniki tego aktu prawnego?

- Sednem nowego ustroju było utworzenie Gminy Centrum w granicach zbliżonych do granic Warszawy przedwojennej. Intencją było wyodrębnienie centrum funkcjonalnego, obszarów intensywnie zurbanizowanych, powiązanie lewo-

i prawobrzeżnego miasta. Gmina Centrum, licząca ok. 1 miliona mieszkańców, została podzielona na siedem dzielnic (z możliwością dalszych podziałów) celem dekoncentracji zarządzania sprawami lokalnymi. Obszar tej gminy był dość jednorodny, jeśli chodzi o sytuację prawną terenów. Były to tereny skomunalizowane na podstawie dekretu z 1945 roku. Gmina Centrum po obu stronach Wisły sprzyjała integracji Pragi i Śródmieścia Warszawy.

- Wyodrębniono 10 gmin dookolnych, o dość jednorodnym sposobie zagospodarowania, przy dużej rozpiętości liczby mieszkańców (od 12 do 140 tysięcy). Łącznie z Gminą Warszawa-Centrum tworzyły one obligatoryjny Związek Komunalny.
- Celem zarządzania całą sferą gospodarki komunalnej ustawa przewidywała powołanie przez gminy komunalnych związków celowych. Do czasu powołania związków obowiązki te wykonywał obligatoryjny Związek Gmin Warszawskich.
- Organem stanowiącym i kontrolnym Związku była 68-osobowa Rada Warszawy wybrana w wyborach bezpośrednich. Rada wybierała swego przewodniczącego i jego zastępców. Organem wykonawczym był Zarząd m.st. Warszawy z prezydentem jako przewodniczącym wybranym przez Radę Gminy Centrum. Był on jednocześnie jednoosobowym zarządem tej gminy. Prezydent powoływał i odwoływał swych zastępców w Gminie Centrum.
- Organami uchwałodawczymi i kontrolnymi dzielnic Gminy Warszawa-Centrum były rady dzielnic. Obradom rady dzielnicy przewodniczył dyrektor zarządu dzielnicy, której organem wykonawczym był zarząd składający się z dyrektora i dwóch członków.

Ocena ustroju samorządu warszawskiego II kadencji była w odbiorze społecznym negatywna. Sądzę jednak, że dotychczas nie próbowano dokonać systematycznej analizy przyczyn tego stanu rzeczy.

Chciałbym zwrócić uwagę na wiele odkształceń w stosunku do pierwotnych założeń projektu, jak również na wpływ aktualnej reformy administracyjnej na sytuację, w jakiej znalazła się Warszawa.

- 1) Nie zrealizowano koncepcji powołania celowych związków komunalnych, których zadaniem miało być przejęcie poszczególnych sfer gospodarki miejskiej: transportu, zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków, oczyszczania miasta itp.
- 2) Mimo jedności personalnej prezydenta Warszawy i burmistrza Gminy Centrum, powstała swego rodzaju konkurencja między Związkiem i Gminą. A właściwie między obiema radami.
- 3) Brak zapewnienia ciągłości rozwoju miast. Wielkie miasto, jakim jest Warszawa, cechuje swego rodzaju inercja rozwoju; realizacja dużych przedsięwzięć, zwłaszcza infrastrukturalnych, trwa bardzo długo, często przekracza okres czterech lat, a więc jedną kadencję. To jeszcze jeden argument za planowaniem strategicznym – ciągłość i konsekwencja w działaniu.

- 4) Na obowiązujący układ administracyjny nałożyły się decyzje wynikające z obowiązującej od 1 stycznia 1999 roku reformy administracyjnej. Wydaje się, że jednym z istotnych braków tej reformy było pominięcie rozwiązań ustrojowych dla dużych metropolii miejskich, a zwłaszcza dla Warszawy.
- 5) Ponadto zwiększyła się liczba szczebli samorządu w granicach administracyjnych miasta i nastąpiło nakładanie się kompetencji (Rada powiatu warszawskiego, Rada Warszawy). Powodowało to konflikty, wydłużało obieg informacji i opóźniało procesy decyzyjne.

Znacznie zwiększyła się liczba radnych (ponad 750 radnych wszystkich szczebli; w I kadencji było ich nieco ponad 350, w tym 32 radnych Warszawy), co nie ułatwiało pracy poszczególnych rad, nie mówiąc już o wzroście kosztów.

Zadawano sobie pytanie, w jakim kierunku powinien ewoluować samorząd warszawski, aby nastąpiła poprawa jego funkcjonowania. Podjęto próbę nowelizacji obowiązującej ustawy, jednakże ustawa uchwalona przez Sejm 5 lipca 2001 roku została zawetowana przez Prezydenta RP (główny zarzut – pozbawienie gmin samodzielności w zakresie planowania przestrzennego).

Ustawa z 15 marca 2002 roku

Projekt nowej ustawy przygotowany przez zespół pod kierunkiem piosła Jerzego Barzowskiego (burmistrza 15-tysięcznego miasta) upraszczał ustrój stolicy, tworząc z niej jedną megagminę o powierzchni 440 km kwadratowych, zamieszkałą przez 1,6 mln mieszkańców. Był to powrót do skrajnej centralizacji, charakterystycznej dla PRL. Wówczas jednak województwo warszawskie, pokrywające się z grubsza z Obszarem Metropolitalnym Warszawy, było zarządzane przez prezydenta, będącego jednocześnie wojewodą, co miało logiczne uzasadnienie. Natomiast Warszawa-gmina, wtopiona w wielkie województwo mazowieckie, rozplýwała się w niekontrolowany sposób.

Napisałem artykuł *Dokąd zmierza Warszawa*, opublikowany w miesięczniku „Urbanista” w nr 6 z 2006 roku. Uwagi w nim zawarte wydają się nadal aktualne, co upoważnia do ich przytoczenia.

W dyskusjach nad ustawą, poprzedzających jej uchwalenie, podnoszono cały szereg wątpliwości, które doświadczenia ostatnich trzech lat potwierdzają [...]. Podstawowy problem dotyczy obszaru metropolitalnego Warszawy, który stanowi określoną całość w sensie funkcjonalnym. Nowa 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, zmieniając swe granice wraz z rozwojem stolicy. Zajmowano się tym problemem, począwszy od lat trzydziestych ubiegłego wieku, o czym mówiłem na wstępie.

Aktualnie OMW został wyznaczony tylko w zarysach, a w urzędzie marszałkowskim województwa mazowieckiego trwają prace nad delimitacją oraz planowaniem jego rozwoju. Prace prowadzone nad OMW mogą się okazać 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 prowadzić spójną politykę zagospodarowania całego OMW (Warszawy oraz gmin i miast funkcjonalnie z nią związanych). Jest to warunek *sine qua non* realnego powodzenia rozpoczętych w urzędzie marszałkowskim prac nad planem OMW. Chwilowo każda gmina „sama sobie rzepkę skrobie”, a współpraca między miastem a podmiotami strefy zewnętrznej (województwem, gminami) jest znikoma. Jakże zatem rozwiązania umożliwiają prowadzenie spójnej polityki gospodarczej i przestrzennej na obszarze metropolii?

Można rozważyć następujące warianty (po dokonaniu delimitacji obszaru metropolitalnego):

- 1) porozumienie zainteresowanych gmin – związek celowy – którego zarząd przejąłby kompetencje związane z prowadzeniem polityki rozwoju metropolii jako całości; wobec trudności z uzyskaniem 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;
- 2) wyodrębnienie z województwa mazowieckiego subregionu (status administracyjny – powiat) obejmującego obszar metropolitalny z określonym ustawowo zakresem kompetencji, przy odpowiednim uszczupleniu kompetencji gmin należących do subregionu;
- 3) 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 – gminy.

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

W obecnym układzie administracyjnym Warszawa została praktycznie odcięta od otaczających ją gmin – w godzinach szczytu dostępność dzielnic centralnych jest ograniczona. Łatwo sobie wyobrazić, co stanie się za dwa, trzy lata. Każda z gmin dookolnych jest zainteresowana urbanizacją na swoim terenie – oznacza to większe wpływy podatkowe, nie mówiąc o innych korzyściach. Wobec takiego stanu rzeczy atrakcyjność Warszawy, o czym wiele się teraz mówi, będzie katastrofalnie spadać (pomijamy tu inne elementy, które się na tę atrakcyjność składają).

Przed konsekwencjami takiego stanu rzeczy ostrzegał w swoich ostatnich pracach prof. Jerzy Kołodziejski, pisząc:

[...] 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 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 więdnie, 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. dzikiej 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.

Ponadto Ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2002 r. Nr 41, poz. 361) zakłada daleko idącą centralizację władzy, co w praktyce prowadziło do odejścia od zasady pomocniczości i demokratycznych zasad zarządzania.

Skrajna centralizacja w przypadku ponadpółtoramilionowej gminy w praktyce prowadzi nieuchronnie do zatorów decyzyjnych. Były one w Warszawie widoczne, zwłaszcza na skutek opóźnień realizacji inwestycji (niewykorzystanie środków, przewlekane procedury itp.) w poprzedniej kadencji.

Konsekwencją praktycznej likwidacji demokratycznego samorządu w Warszawie stała się stopniowa alienacja władzy oraz brak inicjatyw oddolnych. Ze wszystkich tych powodów nowelizacja ustawy warszawskiej wydaje się niezbędna.

Wnioski

Ewentualne korekty w ustawodawstwie muszą sprzyjać odbudowie społeczeństwa obywatelskiego. Z jednej strony niezbędne wydają się procesy demokratyzacyjne, sprzyjające inicjatywom lokalnym, z drugiej zaś – koordynacja i spójna polityka na całym obszarze metropolii warszawskiej.

Obecna zmiana klimatu politycznego i społecznego wydają się sprzyjać tym zamiarom i napawają optymizmem. Samorząd terytorialny może owocnie działać tylko w klimacie zaufania do społeczeństwa i *vice versa*.

Rządy autorytarne w dojrzałym społeczeństwie prędzej czy później muszą ponieść porażkę.

dr Waldemar Siemiński

Śródmieście Warszawy – spuścizna czy obciążenie po PRL?

Upłynęło około 70 lat od podjęcia decyzji, że Warszawa będzie nadal stolicą Polski mimo niemal kompletnego jej zrównania z ziemią przez niemieckiego okupanta. Uznaje się, że proces jej powojennej odbudowy (czy raczej przebudowy) jest już dokonany. Wojenna i powojenna przeszłość miasta nie została jednak do końca przezwyciężona. Daje ona o sobie znać do dnia dzisiejszego chyba najmocniej w Śródmieściu. Chodzi tu o przeszłość stosunkowo najnowszą, o owe wspomniane ostatnie 70 lat. To, jakie Śródmieście jest obecnie, jakie ma problemy i szanse rozwojowe, w bardzo dużym stopniu jest pochodną polityki odbudowy (przebudowy) Warszawy.

Planiści różnie rozumieli i różnie delimitowali warszawskie śródmieście. Wyróżniano śródmieście funkcjonalne Warszawy (plan z 1969 roku) – obszar o wielkości 34 km² zamieszkały w 1969 roku przez 35% ówczesnych mieszkańców Warszawy, obejmujący Dzielnicę Śródmieście i centrum Pragi – oraz ścisłe centrum Warszawy – obszar około 3 km² położony w krzyżu Alei Jerozolimskich i ulicy Marszałkowskiej.

Dzielnica Śródmieście (wyodrębniona jako odrębny obszar administracyjny w planie z 1956 roku) jest właściwym obszarem naszych zainteresowań. Znacznie mniejsza od śródmieścia funkcjonalnego w całości mieści na swym terenie centrum miasta.

W stosunku do tak pojmowanego obszaru władze prowadziły bardzo niejednorodną politykę. W jednym z rozdziałów *Atlasu historycznego Warszawy*, dotyczącym okresu 1945–1956 i poświęconym planom zagospodarowania przestrzennego, z dr Witoldem Mieszkowskim dość szczegółowo przedstawiliśmy walkę koncepcji planistycznych (i stojących za nimi światopoglądów), których wynikiem jest dzisiejszy kształt Warszawy¹. Ścieranie się doktrynalnej szkoły scementowanej w Pracowni Architektoniczno-

1 W. Mieszkowski, W. Siemiński, *Okres planistyczny 1945–1956* [w:] *Atlas historyczny Warszawy. Plan zagospodarowania przestrzennego z lat 1916–2002*, red. J.M. Chmielewski, Stowarzyszenie Przyjaciół Archiwum m.st. Warszawy, Warszawa 2004.

-Urbanistycznej Społecznego Przedsiębiorstwa Budowlanego, która lansowała najpierw koncept Warszawy jako zespołu 200 osiedli mieszkaniowych (wzm, wielki zespół mieszkaniowy, miał się składać z 400 takich osiedli, widzianych jako jednostki sąsiedzkie), z koncepcją Warszawy widzianej przez Macieja Nowickiego przez pryzmat jego wizji śródmieścia oraz z wysiłkiem grupy „zabytkowiczów” (jeden z nich, Jan Zachwatowicz, podkreślał, że „zabytkowość planu powinna stać się nie przeszkodą, lecz wartością ujawnioną i podkreślaną przez wyróżnienie czytelnych form rozwoju miasta”²) nie dało klarownej struktury przestrzennej miasta. Jej stan dzisiejszy jest w dużej mierze owocem presji politycznych, które w swej naturze mają koniunkturalizm i spłaszczone do bieżącej ideologii widzenie perspektywy historycznej. Utopijny, pochodzący z wczesnego okresu funkcjonowania Biura Odbudowy Stolicy, koncept Warszawy osiedlowej w ramach ówczesnego mechanizmu politycznych oddziaływań utemperował dopiero wpływ urbanistów radzieckich (co zanotował Stanisław Ossowski).

W wyniku tych skrywanych i jawnych starć odbudowana Warszawa do dziś nie dysponuje funkcjonalnym śródmieściem i centrum z prawdziwego zdarzenia, ma jedynie rozległą strefę śródmiejską. Centrum miasta, skupiające miejskie symbole, dysponujące najbogatszą w mieście szatą informacyjną, obszar, z którym przede wszystkim miasto jest kojarzone, na rzecz Warszawy raczej nie może pracować. W latach siedemdziesiątych minionego wieku ktoś obliczał, że na rzecz tożsamości i historycznej ciągłości Warszawy pracuje jedynie nieco ponad 1% jej powierzchni. Był to (i jest do dziś) ów, będący owocem żmudnych wysiłków budowniczych – „zabytkowiczów”, pas nadskarpowy od odtworzonego Nowego i Starego Miasta po pieczętowanie konserwowane pałace w Wilanowie i w Natolinie. W odbudowie Warszawy mimo wszystko zatryumfowała koncepcja „osiedlowa”, chociaż nie aż w tak utopijno-doktrynalnym rozmiarze, jak to chcieli początkowo twórcy Biura Odbudowy Stolicy. W trakcie zabudowywania Warszawy osiedlami mieszkaniowymi jednostka sąsiedzka (tak naprawdę w jedynym „egzemplarzu” zrealizowana tylko przed wojną i tylko w żoliborskiej WSM) uległa zamienieniu na tzw. blokowiska.

Struktura zabudowy Warszawy w pośredni sposób współgrała z powstającą kulturą miasta socjalistycznego. Jeszcze w 1985 roku, gdy analizowałem treści prasy warszawskiej na przykładzie kwartalnika „Kronika Warszawy”, stwierdziłem bardzo wysoką (pod względem ilości informacji) pozycję tematów i wątków sublokalnych – dotyczących mikrorejonów i osiedli mieszkaniowych.

Marcin Czerwiński w swym eseistycznym *Życiu po miejsku* pisał w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku, że w centrum „[...] styl życia wykorzystujący nade wszystko oferty ogólnomiejskie prowadzi do silnej polaryzacji”³. Tego nie lubiła władza ludowa.

2 J. Zachwatowicz (red.), *Budownictwo i architektura w Polsce w latach 1945–1966*, Interpress, Warszawa 1968.

3 M. Czerwiński, *Życie po miejsku*, PIW, Warszawa 1974, s. 121.

Bliska jej – pisał Czerwiński – doktryna więzi sąsiedzkiej zakładała socjalizację miejską na poziomie swojskiej domowości. Swojska domowość, wychodząc poza próg domu, daje aż nadto często efekty ujemne w postaci subkultury budki z piwem⁴.

Osiedla i subkultura osiedlowa przez około cztery dekady dominowały w większej części budowanej po wojnie Warszawy. Niektórzy socjologowie dopatrywali się w niej objawów ruralizacji („zwsienia”) miasta. Ten sposób bycia w mieście był, nie da się ukryć, bliski wielu nowoprzybyłym do miasta migrantom pochodzącym właśnie ze wsi i z małych miasteczek (a do lat sześćdziesiątych mieliśmy jeszcze w Polsce około 100 małych miast o charakterze rolniczym).

Po tuż powojennej modernistycznej chęci na zabudowanie całej Warszawy osiedlami mieszkaniowymi (co spychało sprawę śródmieścia Warszawy na odległy plan) przyszedł z ZSRR we wczesnych latach pięćdziesiątych okres realizmu socjalistycznego (tzw. socrealizm). Pisząc, co ten okres znaczył dla odbudowy Warszawy, Łukasz Heyman przytacza wypowiedź jednego z ówczesnych partyjnych decydentów:

Marszałkowska ma być główną ulicą śródmiejską, także i w stolicy Polski Socjalistycznej – ale jakże odmienne przewiduje się dla niej funkcje. Ma ona stać się wielką areną życia społecznego, na której spotkaliby się mieszkańcy nie tylko Warszawy, ale całego kraju. Na znacznej długości zostanie ona czterokrotnie poszerzona, aby dać miejsce masowym zgromadzeniom i manifestacjom. Nie komfortowe mieszkania, nie zbyt liczne sklepy i eleganckie restauracje wyznaczają jej charakter, ale gmachy, jakich celem jest krzewienie kultury, budynki służące organizacjom zawodowym i społecznym, albo mieszczące centralne urzędy i instytucje państwowe. Oblicze Marszałkowskiej zmieni się zasadniczo⁵.

Osiedla społeczne – proponowane w koncepcjach odbudowy Warszawy tuż po wojnie – odwracały się tyłem do ulicy. W ideach socrealistycznych z początku lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku budowy nowego miasta socjalistycznego dostrzec można coś innego. Ulicę, zwłaszcza główną, widzi się jako przestrzeń defilady, zorganizowanej po to, by wielbić nową władzę. Pomiędzy okresami manifestacji przestrzenie publiczne – place bardziej niż ulice – stają się odludne. Place z czasem, gdy powoli zaczęło przybywać w Warszawie samochodów, zamieniono na parkingi i węzły komunikacyjne. Takie tereny w mieście socjologowie zaczęli nazywać terenami niczymi. Właśnie ta ich „niczyjóść” stwarza do dziś duże trudności w zagospodarowaniu placu

4 M. Czerwiński, *Życie po miejsku*, PIW, Warszawa 1974, s. 121.

5 Ł. Heyman, *Obszary dziedzictwa Warszawy*, „Arche”, nr 13/14, Kanon A. Tratkiewicz-Nawrocka, Warszawa 1996, s. 26–30.

Konstytucji, placu Defilad czy placu Leńskiego (dziś placu Hallera), a nawet zdecydowanie mniejszego placu Politechniki.

Urbaniści warszawscy więcej inwencji i wysiłków włożyli w opracowanie koncepcji i realizację przestrzeni półpublicznych i społecznych (dziedzińce przydomowe, zieleńce osiedlowe) niż w sprawy śródmieścia i centrum. Trudno ich za to winić, podobnie jak za odstąpienie od odtworzenia siedmiu placów Warszawy przedwojennej.

Jak pisze o warszawskich planach zagospodarowania przestrzennego Sławomir Gzell, w planie z 1956 roku preferowano

[...] koncepcję aktywności budowlanej w śródmieściu, ale oznaczało to intensyfikację zabudowy pozostawionej [ocalałej z wojny – W.S.], w tym jej podwyższenie i zabudowę na terenach uzbrojonych. Stąd m.in. powstająca w późniejszych latach wysoka, dysharmonijna z otoczeniem zabudowa w rejonach zabytkowych przy pl. Teatralnym i Trasie W-Z, na Powiślu, w 1961 roku przy Wiejskiej⁶.

Analizując kolejne, z lat pięćdziesiątych, sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, plany zagospodarowania przestrzennego Warszawy, S. Gzell zauważył, że mimo iż od 1961 roku plany deklaratywnie zakładały przyspieszenie budowy (przebudowy, intensyfikacji) śródmieścia, to *de facto*

[...] wynikająca z poszukiwania lokalizacji na terenach uzbrojonych realizacja w śródmieściu zabudowy mieszkaniowej typu osiedlowego naruszała tradycyjną miejską tkankę, a w każdym razie wyobrażenie, jak powinno wyglądać miasto [...]. Plany nie były realne, ich nakazowość dotyczyła jedynie wskazywania i rezerwowania miejsc pod lokalizację, wskazywanych w planie jako konieczne. Przykładem jest niezrealizowane centrum miasta, mimo wskazywania we wszystkich planach powojennych „kwartału PKiN z jego otoczeniem jako miejsca pod centrum Warszawy”⁷.

Naczelny Architekt Warszawy z lat 1965–1972 Czesław Kotela tak charakteryzuje atmosferę prac nad kształtowaniem warszawskiego śródmieścia i centrum w tamtych latach:

W podejmowaniu działań związanych z kształtowaniem śródmieścia nie odczuwaliśmy presji środowisk fachowych i opiniotwórczych lub władz, jak przy innych problemach. Były dyskusje, czasem nawet bardzo kontrowersyjne, ale na

6 S. Gzell, *Warszawa dzisiejsza jako rezultat planowania przestrzennego w Polsce Ludowej* [w:] *Warszawa odbudowana czy przebudowana? Planowanie przestrzenne w Polsce Ludowej 1945–1989*, red. J.M. Chmielewski, Urbanista, Warszawa 2006, s. 40.

7 Tamże.

poziomie merytorycznym. Sami staraliśmy się wywoływać dyskusje przy pomocy konkursów. W kształtowaniu centrum miasta najbardziej ciężącą sprawą były ograniczone możliwości finansowania potrzebnych w centrum Warszawy zamierzeń. Prace studialne, konkursowe i projektowe prowadzone były niejako na wyrost, zachowując rezerwy terenowe w planie dla obiektów usługowych i administracyjnych. Rezerwy terenowe bardzo się przydały w późniejszym okresie, po transformacji ustrojowej⁸.

Śródmieście Warszawy, a w nim centrum miasta, było więc w PRL-u zagadnieniem marginalnym, ciągle odkładanym na później z różnych przyczyn. Tymi kolejno pojawiającymi się trudnościami w kształtowaniu warszawskiego śródmieścia i centrum miasta zasłaniano jednak przyczynę główną, niezmienną przez cały okres socjalizmu. Pisałem o tym powyżej, podobne stanowisko zajmuje S. Gzell.

Zaproponowano, aby nową Warszawę budować według zasad miasta-krajobrazu, z podziałem funkcjonalnym dzielnic i koloniami mieszkaniowymi o luźnej, higienicznej zabudowie, mającej stać w słońcu i zieleni – wszystko w opozycji do miasta kapitalistycznego sprzed wojny⁹.

Budowa na początku lat pięćdziesiątych placu Stalina z „darem narodów radzieckich dla narodu polskiego” Pałacem Kultury i Nauki imienia Józefa Stalina była symbolem zwycięstwa miasta socjalistycznego nad miastem kapitalistycznym.

Ten, jak się dziś czasem mówi „but sowieckiego żołnierza wbity w środek miasta”, czyli największy polski okaz epoki socrealizmu, na dziesięciolecia (jak na razie) określił kształt przestrzeni miejskiej w centrum Warszawy i jej panoramy¹⁰.

Oprócz tego „gwałtu symbolicznego” na przedwojennej kapitalistycznej Warszawie, oprócz podłoża ideologicznego, powojenna odbudowa (raczej jednak przebudowa) Warszawy miała również silne i znaczące podłoże społeczne. W *Atlasie historycznym Warszawy* poświęconym planom zagospodarowania przestrzennego miasta przedstawiliśmy wraz z W. Mieszkowskim mało znaną koncepcję organizacji odbudowy Warszawy, którą w lutym 1945 roku opracował prof. Lech Niemojewski. Zakładała ona udział w odbudowie miasta kapitału prywatnego (oczywiście wraz z władzami i środkami publicznymi) oraz uruchomienie wielu instytucji i mechanizmów finansowo-inwestycyjnych o charakterze rynkowym, które doprowadziłyby do odbudowy.

8 C. Kotela, *Z mojej perspektywy* [w:] *Warszawa odbudowana czy przebudowana. Planowanie przestrzenne w Polsce Ludowej 1945–1989*, Urbanista, Warszawa 2006, s. 19.

9 S. Gzell, *Warszawa dzisiejsza...*, dz. cyt., s. 36.

10 Tamże.

Zdaniem niektórych, do sprawnej organizacji odbudowy wystarczyłoby przejąć 25% gruntów na terenie miasta. Biorąc pod uwagę to, jaka część mieszkańców miasta (w tym właścicieli) zginęła w czasie wojny, byłoby to działanie naturalne, adekwatne do ówczesnej sytuacji społecznej i demograficznej. Jednak wybranie całkiem innej, znacznie radykalniejszej drogi organizacji odbudowy, nie było przypadkowe. Odebranie własności warstwie warszawskich posiadaczy było skuteczną próbą likwidacji na terenie miasta klasy mieszczaństwa.

Miasto socjalistyczne – jak pisze, rekonstruując jego model, Grzegorz Węclawowicz – poza czysto fizyczną formą tak często opisywaną, zawierało istotną treść wynikającą z teorii społeczno-ekonomicznej planowania, a mianowicie, że społeczeństwo może być całkowicie zmienione (w założeniu dowolnie zmienione zgodnie z wymogami ideologicznymi)¹¹.

Nowe władze dopuszczały w 1945 roku udział właścicieli w odbudowie jedynie w sposób czysto instrumentalny, epizodyczny i niemający nic wspólnego z poszanowaniem ich prawa własności.

Ze względu na konieczność zwalczania bezdomności przed następną zimą dopuszcza się w ciągu roku 1945 remontowanie budynków częściowo zniszczonych¹².

W ten sposób wyeliminowano z udziału w procesie powstania miasta kategorię ludności, która zwykle odgrywa w nim najbardziej aktywną rolę.

Historia Warszawy zatoczyła wielkie koło i oto jesteśmy świadkami odrodzenia się tu kapitalizmu. W ustroju tym centra i śródmieścia odgrywają kluczową rolę w rozwoju miast, zupełnie inaczej niż w mieście socjalistycznym, w którym akcentowano rolę dzielnic ciężkiego przemysłu i osiedli mieszkaniowych, gdzie reprodukowała się przemysłowa siła robocza. Wydaje się, że nie jesteśmy jeszcze dobrze przygotowani do podjęcia wyzwania dotyczącego współczesnego centrum i śródmieścia Warszawy, a wynikającego z historycznej zmiany ich sytuacji. Preferowany dziś model zabudowy miasta to zabudowa intensywna, a nie jak w socjalizmie – ekstensywna. Dopuszcza się dziś łączenie ze sobą wielorakich funkcji, byleby nie były uciążliwe dla ludności.

Pojawiły się jednak nowe uwarunkowania, które współczesne centrum wielkomiejskie musi uwzględnić, jeśli chce się naprawdę rozwijać. Warszawa i jej śródmieście biorą udział – czy tego chcą, czy nie – w międzynarodowym wyścigu narzuconym przez

11 G. Węclawowicz, *Struktura społeczno-przestrzenna miasta polskiego jako składnik teorii miasta*, „Przegląd Geograficzny” 2000, t. 72, z. 4, s. 400.

12 Wytyczne programu odbudowy Warszawy, tekst z 26.X.1944.

globalizację. W ofercie konkurencyjnej miast, obok tradycyjnych atutów z zakresu kultury i świadectw przeszłości, pojawiły się wartości nowe, takie jak wzrastająca rola sektora rozrywkowego, oddziaływanie sektora naukowego i sektora nowoczesnych technologii, istnienie centrów kongresowych. Rewitalizacja przestaje być rozumiana jako pomoc dla terenów i mieszkańców podupadłych. Jest to jeden ze sposobów rozwijania obszaru miejskiego, przede wszystkim metoda rozwoju śródmieścia, polegająca na uzyskiwaniu dla miasta – z odzysku – nowych terenów w środku tkanki miejskiej. Znosi się na to, że Warszawa i jej śródmieście raczej powinny sprostać tym wyzwaniom. Obserwując zachodzące zmiany, można mieć coraz bardziej ugruntowaną nadzieję, że tak właśnie będzie.

Spokój i brak społecznej presji, z jakimi planowano (o czym pisze C. Kotela) w socjalizmie śródmieście Warszawy, miały swoją cenę. Była nią eliminacja ze sceny publicznej mieszczaństwa i burżuazji warszawskiej, a to są przecież warstwy społeczne, które w śródmieściu i centrum miasta w najbardziej widoczny sposób wpływają na kształtowanie ich charakteru i dynamiki. Obecnie musi się pojawić nowa społeczna siła, która będzie dynamizowała rozwój miasta – w tym rozwój jego centrum i śródmieścia. Z pewnością siłą tą, obok innych czynników, powinien być samorząd warszawski.

Jan Rutkiewicz

Burmistrz Dzielnicy Warszawa-Śródmieście w latach 1990–1994

Z perspektywy narodzin gminy Śródmieście

O rocznicach i polityce

Obchody rocznic przełomowych doświadczeń z przeszłości odgrywają ważną rolę w budowaniu zbiorowej świadomości. W ten sposób na mapach wspólnej historii stawiamy słupy milowe, wyznaczające drogę kształtowania się naszego systemu wartości. Dwudziestolecie śródmiejskiego samorządu potwierdza nasz udział w budowaniu demokracji. Podkreśla też nie tylko nasze więzi lokalne, ale i nasze związki z całym światem demokratycznej kultury. Jednak nie wystarcza samo odwoływanie się do ideału.

Jeśli przyjmujemy antyczne pojęcie *dēmokratia* (ludowładztwo), to musimy pamiętać, że w starożytnej Grecji odnosiło się ono do lokalnej władzy sprawowanej bezpośrednio przez wolnych Greków. *Politēs* (obywatel i krajan, jak to tłumaczy W. Kopański), mieszkaniec *pólis* (miasta-państwa), był współodpowiedzialny za jego sprawy. W świecie tych maleńkich – według dzisiejszej miary – samodzielnych gmin miejskich *politiká* oznaczała właśnie sprawy państwowe, które trzeba było rozstrzygać, dyskutując i głosując na miejskiej agorze czy w domu zgromadzeń.

Jeśli coś się w tej kwestii zmieniło w naszej skomplikowanej cywilizacji technicznej, w świecie specjalizacji, masowych społeczeństw i wielkich zbiorowości ludzkich, zwanych dziś miastami, to sposób realizacji odpowiedzialności i udziału w decyzjach, a nie sama istota demokracji. Ludzkość dopracowała się modelu demokracji pośredniej i wieloszczeblowego podziału zadań, ale za sprawy swojego państwa, swojego województwa i powiatu, swojego miasta i dzielnicy, swojej gminy i osiedla (dziś już nawet za sprawy swojej Europy) odpowiada „mieszkaniec-obywatel”.

Oczywiście decydowanie o wielu sprawach publicznych musimy powierzać najlepiej przygotowanym do tego „współobywatelom-politykom”, ale to nie zwalnia nas

z odpowiedzialności za trafny wybór naszych przedstawicieli ani za rozliczanie ich z kondycji powierzonego im obszaru i szczebla działania.

Oprócz zwykłej odpowiedzialności każdego wyborcy, „obywatel-polityk” dodatkowo bierze na siebie odpowiedzialność za decyzje o „sprawach publicznych”, wywołujących często złożone, a czasem dalekosiężne skutki. Gdy jest posłem lub radnym, podejmuje decyzje zbiorowo, gdy jest prezydentem, ministrem, burmistrzem lub wójtem, decyduje osobiście, ale zawsze decyzje te stanowią o sensie wysiłku wielu ludzi – urzędników, służb i instytucji, a pośrednio kształtują jakiś wycinek naszej teraźniejszości i przyszłości.

Ważne, by pamiętać, że w demokratycznym społeczeństwie to **obywatel** odpowiada za swój świat, a **polityk** podejmuje decyzje w naszym imieniu, ale nie zyskuje żadnych praw do rządzenia współobywatelami.

O spełnianiu niemożliwego

Nasza droga do demokracji, samorządów i tego wszystkiego, co dziś uważamy za normalność, zaczęła się na dobre trzydzieści lat temu od „Solidarności” i niezależnych, samorządnych związków, ale nadzieje na trwałość systemowego wyłomu szybko upadły. Potwierdziły się za to powszechne w społeczeństwie obawy przed eksperymentowaniem z socjalizmem. Mimo to zostało dostatecznie wielu ludzi osobiście wolnych, wytrwałych i niepokorzonych z fatum polskiej historii, by ten wyłom utrzymać i poszerzać.

Wbrew obiegowym opiniom, to nie była bohaterska walka, a żmudna praca nad społeczną świadomością. I choć trudno to dziś sobie wyobrazić – jeszcze dwadzieścia lat temu wciąż większości społeczeństwa nie chodziło o likwidację „gospodarki nakazowo-rozdzielczej” i „jednolitej administracji państwowej”, a o większy dostęp do reglamentowanych dóbr.

Siła oporu mniejszości i geopolityka, kres wydolności archaicznej gospodarki i zwykły ciąg niezwykłych przypadków, zwany historią, sprawiły, że niemożliwe stało się możliwe. Zmiany były dużo szybsze, niż mogliśmy przypuszczać, i dalece głębsze, niż mogliśmy sobie wymarzyć.

Dla wielu, podobnie jak dla mnie, przełom 89 roku był czasem powrotu do zwykłego życia i działalności zawodowej. Uważaliśmy, że skończył się czas walki i wywrotowców-amatorów, że teraz polityką i przyszłością Polski powinni się zająć myśliciele i naukowo przygotowani prawnicy, socjologowie i ekonomiści. Podziwialiśmy przyjaciół, którzy znaleźli się na pierwszych stronach gazet, ale nie ufaliśmy jakimkolwiek układom z komuną i znowu mogliśmy narzekać na to, że to „oni” decydują za nas przy Okrągłym Stole.

Nie rozumieliśmy, że nie ma „fachowców od zmieniania świata”.

O wielkich wyzwaniach

Przełom mógł nastąpić, ponieważ został „przegłosowany nogami”, a poparcie społeczne wyraziło się wybuchem niebywalej aktywności gospodarczej i informacyjnym otwarciem zarówno społeczeństwa, jak i zmieniającej się władzy. Jednak ktoś musiał zaproponować i uzgodnić kierunek zmian, a rezultaty Okrągłego Stołu przeszły najśmielsze oczekiwania.

Do dziś zdumiewa mnie, jak wiele niemożliwych warunków musiało zostać spełnionych, byśmy znaleźli się w normalnym świecie:

- wolność polityczna i wielopartyjny system parlamentarny,
- niezależność sądów i instytucje państwa prawa,
- realna władza wykonawcza i niezależność środków komunikacji,
- wolność gospodarcza i zrównanie form własności,
- rynkowy mechanizm cen, realna funkcja podatków i ceł,
- likwidacja monopolu własności państwowej i prywatyzacja,
- wreszcie – niezbędne dla demokracji ograniczanie i decentralizacja władczych funkcji państwa oraz budowanie licznych instytucji państwa obywatelskiego, w tym tworzenie od podstaw samorządu terytorialnego, wraz z komunalizacją znacznej części publicznej własności i demonopolizacją rynku zamówień publicznych, komunalizacją państwowych przedsiębiorstw, przekazywaniem władzom lokalnym wielu kompetencji i zadań zastrzeżonych dotychczas dla władz centralnych.

To oczywiście nie wszystko, ale wystarczy, by sobie uzmysłwić, jak wiele trzeba było zmian i jak wielu niezwykle ludzi, rozumiejących ich nieodzowność, byśmy mogli dziś mówić o rocznicy śródmiejskiego samorządu.

O pospolitym ruszeniu

W zatamizowanym społeczeństwie, w którym do niedawna słowo „obywatel” było synonimem petenta, a sprawami publicznymi zajmowali się „oni”, znalazła się wielotysięczna armia wolontariuszy – świadomych obywateli, gotowych poświęcić wiele miesięcy wysiłku, by reformę prawa i organów państwa rozszerzyć na samorząd – realny udział społeczeństwa w sprawowaniu władzy.

Zorganizowani w komitety obywatelskie lokalni działacze wyszukiwali, oceniali przydatność i przekonywali potencjalnych kandydatów na radnych, tworzyli programy wyborcze i próbowali na wszelkie sposoby rozpropagować wśród mieszkańców ideę demokratycznych wyborów i zasady lokalnej samorządności. Oczywiście, byli też kandydaci PZPR i niezależni, ale to komitety obywatelskie stworzyły realną alternatywę wyborczą.

Pod koniec 1989 roku dawni znajomi z podziemia upomnieli się o mój udział w pospolitym ruszeniu. Śródmiejski Komitet Obywatelski uznał, że powinienem kandydatom na radnych przekazać swoją wiedzę o Śródmieściu i problemach rozwoju Warszawy. Po trzech miesiącach szkoleń okazało się, że trzeba też przygotować program wyborczy i pomagać w akcji propagandowej.

Było mało czasu, a co gorsza – nie znaliśmy jeszcze ostatecznego kształtu ustaw samorządowych, które sejm uchwalał kolejno w marcu (samorząd terytorialny), maju (ustrój Warszawy) i grudniu 1990 (dochody i subwencje). Żeby dotrzeć do wszystkich wyborców, trzeba było idee zmieścić w prostych hasłach i ideologicznych uproszczeniach. W krajach o demokratycznej tradycji i stabilnym ustroju, system partyjny ogranicza pole rywalizacji do kilku zaledwie kwestii spornych, a za hasłami stoją prawdziwe programy i przygotowane kadry. U nas dominowała niechęć do wszystkiego, co było w przeszłości, i prosta recepta: weźmy sprawy w swoje ręce. Nad tym, co począć ze sprawami, które już będą w naszych rękach, mieliśmy się zastanawiać po wyborach.

Mimo wszystko robiliśmy co w naszej mocy i staraliśmy się być uczciwi.

O gminach warszawskich

Nie my decydowaliśmy o ustroju Warszawy i musieliśmy przyjąć z dobrodziejstwem inwentarza gminny rozbiór stolicy. Jednak za trwały sukces szkoleń uważam przekonanie późniejszych radnych do traktowania Śródmieścia jako najważniejszej, ale tylko jednej z kilku części Warszawy – jako dzielnicy, a nie odrębnej gminy. Toteż ani w programie Komitetu Obywatelskiego, ani w późniejszym statucie Śródmieścia, dokumentach Rady i Zarządu nie pada określenie „gmina Śródmieście”. Obowiązywała nazwa „Dzielnica Warszawa-Śródmieście” i przekonanie o nadrzędności interesów całego miasta.

Naiwnością było jednak przekonanie, że wystarczy uświadomiona konieczność i poczucie odpowiedzialności, by współpraca w warszawskim samorządzie stała się faktem, by w toku działania sama znalazła swoje formy organizacyjne i zakres.

W maju 1990 roku ponad 11 milionów obywateli naszego kraju wybrało 52 tysiące radnych do prawie 2500 gmin, a komitety obywatelskie przeprowadziły i wygrały pierwsze w III RP wolne wybory. 42-procentowa frekwencja wyborcza nie była wprawdzie imponująca, ale w czerwcu 1994 roku w wyborach II kadencji samorządowej uczestniczyło już niewiele ponad 9 milionów obywateli, a i tak te 34 procent uprawnionych do głosowania nie wydawało się już wielkością alarmującą. Wiele dowiedzieliśmy się do tego czasu o nas samych, o społecznych zachowaniach wyborczych, o różnicy między gotowością do korzystania ze zmian, a chęcią udziału w życiu publicznym, a także o rzeczywistym poziomie rozumienia i akceptacji reform.

Także w Śródmieściu po wygranych wyborach gotowość do brania spraw w swoje ręce znacznie osłabła. Radni, moi dotychczasowi „kursanci”, uznali, że szkoląc ich, wykazałem dostateczne kwalifikacje, by zostać burmistrzem. Nie pomogły tłumaczenia,

że teoria to nie to samo co praktyka, że całe życie unikałem urzędów i że jestem przeciwny podziałowi Warszawy na gminy. Zostałem burmistrzem w imię celów wyższych, niewiele wiedząc o czekających mnie obowiązках, zarządzaniu i polityce.

Miasto nie mogło czekać, toteż w biegu musieliśmy uczyć się bycia radą i zarządem, współpracy z urzędem i mieszkańcami. Ale to już zupełnie inna historia i nie mnie ją oceniać...

Dziś narodziny siedmiu gmin-dzielnic i ich komunalnego związku – namiastki samorządowych władz ogólnomiejskich widzę jako pierwszą w nowożytnej Warszawie praktyczną próbę godzenia idei demokracji lokalnej z potrzebami zarządzania wielkim obszarem zurbanizowanym i realiami rozwijającej się metropolii.

O ustroju Warszawy

Samorząd miejski Warszawy istniał w różnych formach od powstania miasta na przełomie XIII i XIV wieku: pierwotnie – jako najbardziej spójny z porządkiem społecznym, wielkością i funkcjami miasta – w średniowiecznej Warszawie książęcej i „złotym wieku” Warszawy królewskiej, później – jako anachroniczny skansen otoczony kościelnymi i magnackimi **jurydykami** – w wieku XVII i XVIII, jako ograniczona koncesja obcych wojsk (saskich, austriackich, francuskich, pruskich) i rosyjskiego zabiorcy – w XIX i na początku XX wieku, jako ściśle kontrolowana przez rząd gmina, zastąpiona na kilka lat zarządem komisarycznym – w dwudziestoleciu międzywojennym, a nawet w szczątkowej, technicznej formie – w czasie niemieckiej okupacji i Powstania Warszawskiego.

W listopadzie 2007 roku poświęcona temu była naukowa konferencja na Zamku Królewskim „Samorząd i władze Warszawy od XIV do XXI wieku”, chciałbym więc jedynie zwrócić uwagę na fakt, że w tym ujęciu samorządność oznaczała raczej autonomię, która w przeszłości niewiele miała wspólnego z demokratycznym (w dzisiejszym rozumieniu) mandatem miejskiej władzy.

Pierwszy znany mi projekt ustawy o ustroju Warszawy, uwzględniający potrzebę samorządności lokalnej i choćby ograniczonej decentralizacji zarządzania wielką gminą, przedstawiła Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów w 1933 roku. Oto fragment jej uzasadnienia:

Biurokratyzacja organów, a więc rady miejskiej i magistratu, jest wywołana zbytnią centralizacją, charakteryzującą całą organizację miasta. Warszawa, licząca 1.178.000 mieszkańców, jest miastem wielkiem i pod każdym względem niejednolitem. O tym stanie rzeczy nie pamiętał z konieczności „tymczasowy” dekret z dnia 4.II.1919 r., traktując Warszawę narówni z każdym najmniejszym miastem; z zupełnie jednak innych pobudek nie chce tego widzieć reprezentacja m. Warszawy w swoim projekcie ustawy z r. 1925 czy 1931. Samorząd ma zapewnić przecież obywatelom bezpośredni wpływ na administrację ich lokalnymi sprawami

i umożliwić im kontrolę, i to kontrolę rzeczywistą, działalności organów miejskich. Tymczasem praktyka uczy, że rada miejska jest ciałem zbyt licznym i ciężkim, aby przerobić wszystkie zagadnienia ogólno-miejskie, a więc tembardziej nie ma czasu na rozpatrywanie zagadnień lokalnych, dotyczących poszczególnych części miasta, zwłaszcza że bardzo wielkie przedmieścia Warszawy są bardzo często bez reprezentacji w radzie¹.

Projekt Komisji przewidywał wydzielenie na obszarze gminy m.st. Warszawa dzielnic o własnych, demokratycznie wybieranych radach, choć bardzo ograniczonej autonomii. Liczba i granice tych dzielnic miało określić rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych, a zadania administracyjne przekazywane dzielnicom – uchwała rady miejskiej. Nawet tak ograniczona, oparta tylko na rozporządzeniach i uchwałach, samorządność okazała się wówczas niemożliwa, a podział Warszawy na dzielnice doczekał się realizacji dopiero w 1951 roku – jednak już w PRL-owskim wydaniu – jako część „jednolitej administracji partyjno-państwowej”.

W 1990 roku priorytetem była demokratyzacja państwa i wprowadzenie samorządności lokalnej na możliwie jak najniższym i jak najbliższym ludziom poziomie. Sprawność zarządzania wielkim miastem odsunięta została na drugi plan. Wybraliśmy wówczas demokrację „dzielnicową” i „stołeczny” związek dzielnic.

Prezydent Stanisław Wyganowski (Dekert współczesnej Warszawy) miał wówczas rację, ale dziś już nie ma znaczenia ani to, czy w gorączce przemian możliwy był inny wybór, ani nasze spory sprzed lat. Ważne jest, jak wykorzystaliśmy nasz czas. Czy w warunkach, jakie były nam dane, zrobiliśmy to, co było w naszej mocy dla miasta i dla Śródmieścia?

Przez 20 lat eksperymentowania i wielokrotnych zmian ustroju Warszawy przeszliśmy długą drogę od demokracji naiwnej do względnie ustabilizowanego modelu prawie dwumilionowej, dość sprawnie zarządzanej „gminy”, w której obok ogromnego aparatu biurokratycznego, pozostaje jednak szerokie i ustawowo gwarantowane pole dla samorządności 18 dzielnic. Nie jest to jeszcze stolica naszych marzeń ani demokracja idealna, ale przecież jest to już zupełnie inne Śródmieście, inna Warszawa i zupełnie inny świat.

O niedysiejszych śniegach

W dzisiejszej Warszawie centrów handlowych i samochodów parkujących na każdym skrawku wolnej przestrzeni, przypadkowo stawianych wieżowców i grodzonych

1 *Materjały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 8, Ustrój województwa stołecznego i m.st. Warszawy, Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem, Warszawa 1933.

osiedli, wirtualnych wspólnot i internetowej obsługi – zostało jednak wiele śladów naszej obecności. Plan zagospodarowania przestrzennego Śródmieścia z 1993 roku (jedyne w dzielnicach warszawskich), jeszcze długo po wygaśnięciu powstrzymywał chaotyczne decyzje lokalizacyjne. Sąd Najwyższy przy placu Krasińskich, Biblioteka Uniwersytecka na Powiślu, Giełda przy ulicy Książęcej i ogrody Zamku Królewskiego, które powstały na gruntach Dzielnicy, są tego przykładem. Bez finansowej pomocy śródmiejskiego samorządu nie przetrwałoby wiele stołecznych instytucji kultury i państwowych szpitali. Pomagaliśmy warszawskim uczelniom, stowarzyszeniom społecznym i kombatanom. Komputeryzowaliśmy komisariaty Policji Państwowej i kupowaliśmy nowoczesny sprzęt dla Państwowej Straży Pożarnej. Tworzyliśmy model nieprzekupnego, bezstronnego urzędnika, przyjaznego urzędu i biur obsługi mieszkańców, funkcjonujących dziś także w wielu miejscach poza Warszawą. Wyszliśmy z urzędu, by zapoczątkować tradycję stołecznych zabaw sylwestrowych. Także na co dzień większość członków Zarządu łatwiej można było spotkać w placówkach oświaty czy pomocy społecznej niż w gabinetach.

Wiele naszych działań wykraczało poza rutynowe obowiązki gminy, ale za sprawę naszego „stołecznego” honoru mieliśmy tworzenie wzorców dla kraju i dopiero kształtującej się gminnej demokracji. Nasze posłanie dla następców było proste: praca dla Śródmieścia Warszawy to zaszczyt.

Czas zaciera nasze ślady, więc tym bardziej cenię sobie fakt, że na internetowej stronie Dzielnicy Śródmieście mogę dziś znaleźć nazwiska radnych i przyjaciół z zarządu tej pierwszej kadencji naszego samorządu. Moja własna lista zawiera także dziesiątki innych postaci – współpracowników ze śródmiejskiego urzędu (niektórzy do dziś pracują w warszawskim samorządzie) i policjantów, ludzi kultury i nauki, działaczy i mieszkańców, także tych, których nazwisk już nie pamiętam, a bez których to wszystko nie mogłoby się zdarzyć.

O realiach czasu

Na zakończenie jeden z tekstów, którymi przez całą kadencję musiałem tłumaczyć sens naszych często niepopularnych decyzji. Ten przetrwał w moim komputerze i ilustruje niektóre z problemów, którymi żyliśmy na półmetku kadencji. Jest to odpowiedź z 1 czerwca 1992 roku na pytania dziennikarza „Kuriera Polskiego”:

1. Ocena sukcesów i porażek po dwóch latach od objęcia stanowiska burmistrza.

Żadna ze spraw publicznych, ważnych dla Warszawy i Śródmieścia nie jest wynikiem działania jednej tylko osoby, toteż nie mogę sobie przypisywać żadnych sukcesów. Natomiast porachunki z własną megalomanią i własnymi słabościami pozostawiam dla siebie.

Doprowadzenie do elementarnej rzetelności w pracy Urzędu, powstrzymanie marnotrawstwa środków przez komunalne przedsiębiorstwa, likwidacja „rozdzielnictwa przywilejów”, ograniczenie ulicznej anarchii, podstawowe uporządkowanie spraw komunalnego mienia, zapewnienie bezpieczeństwa finansowego Dzielnicy itp. – to efekty współpracy (nie zawsze sielankowej) całego Zarządu, wielu radnych i komunalnych urzędników. Efekt daleki od ideału i możliwy do utrzymania tylko przy ciągłym wysiłku, a przy tym wcale nie gwarantujący jeszcze sprawności działania, a zwłaszcza tego poziomu obsługi, jakiego oczekują mieszkańcy i jakiego wymaga stołeczność.

Te dwa lata okazały się znacznie trudniejsze niż mogłem przypuszczać, podejmując się roli burmistrza. Rygorystyczne trzymanie się zasad przysparza oczywiście niezadowolonych, ale rzeczywistym powodem do zmartwienia jest brak wyraźnej poprawy poziomu obsługi mieszkańców.

2. Problemy wynikające z koncentracji w Śródmieściu urzędów centralnych i siedzib partii.

Mieniem Skarbu Państwa, służącym instytucjom centralnym, gospodaruje Wojewoda. Statutowy obowiązek dbałości o „stołeczność” – wraz z subwencją na ten cel – należy do Prezydenta Warszawy. Natomiast samodzielność Śródmieścia (jak i innych dzielnic warszawskich) jest mniejsza niż dowolnej gminy wiejskiej, a ustawowe kompetencje zostały skierowane równie lokalnie.

Pewne nieporozumienia wynikają z tego, że oczekiwanie „możnych tego świata” na uprzywilejowaną obsługę skierowane jest nie do licznych urzędów centralnych, Wojewody czy Prezydenta Warszawy – a właśnie do Dzielnicy. Także z powodów prestiżowych i ekonomicznych (zamożność Dzielnicy, zainteresowanie inwestorów krajowych i zagranicznych) Śródmieście jest stałym obiektem pożądania i rozmaitych nacisków „z góry”. Temu zainteresowaniu nie towarzyszy żadna chęć współpracy dla dobra publicznego, toteż dochodzi do regularnych kolizji. Podobnie jak większość interesantów, notable rządowi i partyjni uważają, że „im się należy”, a prawo jest dla innych.

3. Bezpardonowa walka z ulicznymi handlarzami i porażka wynikająca z ich powrotu na główne arterie.

Wbrew sensacjom prasowym i histerii zainteresowanych, nie było żadnej „bepardonowej walki z ulicznymi handlarzami”. Ani deklarowane intencje, ani działania nie wykroczyły nigdy poza próby doprowadzenia do stanu zgodnego z obowiązującym prawem i zdrowym rozsądkiem.

Forma i skala nielegalnego handlu, który ciągle wraca na główne ulice Śródmieścia, nie ma nic wspólnego z tym, co usuwane było przed półtora rokiem z Marszałkowskiej i przed niecałym rokiem z placu Defilad. Nie zmienia to oczywiście faktu, że i ten bieda-handel jest kompromitujący dla Stolicy. Ale to już

jest porażka Wojewody – do którego należą te ulice, Prezydenta Warszawy – do którego należy „stołeczność”, Policji Państwowej – do której należy zapewnienie porządku publicznego, czy też Izby Skarbowej – która nie ma większych szans na wyegzekwowanie obowiązku podatkowego.

W ramach swoich możliwości władze Dzielnicy zamierzają nie dopuścić, by nielegalny handel znów stał się zagrożeniem dla bezpieczeństwa i sanitarnego stanu centrum Warszawy. I tu rzeczywiście grozi nam porażka, jakiej wielokrotnie już musieliśmy doświadczać – brak chęci współpracy ze strony wszystkich odpowiedzialnych za Warszawę.

4. Bardzo kontrowersyjne hale targowe na placu Defilad.

Hale targowe na placu Defilad nie wydają mi się bardziej kontrowersyjne niż sama nazwa i pierwotne przeznaczenie tej betonowej pustki „największego placu w Europie”, niż brud i „azjatycka dzicz” panująca tam do niedawna, niż stojący na tym placu dziwaczny twór polskich urbanistów i radzieckich architektów – zwany Pałacem Kultury i Nauki – wraz z ideologicznymi dyskusjami na jego temat.

Zgodnie z zamierzeniem, tymczasowe ustawienie na placu blaszanych handlarzów skutecznie posłużyło do usunięcia nielegalnego targowiska, Miastu dało możliwość pożytecznego wykorzystania niepotrzebnych nikomu kilkusetmetrowej długości schodów, mieszkańcom dało możliwość bezpiecznego robienia zakupów w higienicznych warunkach, policji dało gwałtowny spadek przestępczości w centrum Stolicy, a władzom Dzielnicy pozwoliło na zajęcie się poważniejszymi sprawami – w tym na przygotowaniu przekształceń urbanistycznych całego rejonu centrum.

Oburzenie z powodu hal, wskazuje na trudności, jakie czekają przyszłych inwestorów przy wszelkich próbach naruszenia „świętości” PKiN i jego otoczenia (podobne demonstracje towarzyszyły także pod różnymi pretekstami niedawnemu ogłoszeniu wyników konkursu na zagospodarowanie tego rejonu).

5. Cel likwidacji PGM-ów i zastąpienia ich Zarządem Domów Komunalnych.

Cały system PGM-ów skonstruowany został jako monopol kontrolowany przez układy partyjno-klikowe i nastawiony na zysk od „przerobu” państwowych pieniędzy (10% w 1990 r.). Poza realną możliwością kontroli narastały dookoła tego rozmaite spółki podbijające ceny usług budowlanych, trwało rozkradanie materiałów budowlanych i naciąganie lokatorów na płacenie po raz drugi za tę samą, źle wykonaną pracę. Przy coraz większych nakładach malały efekty i domy popadały w ruinę. Tak więc tworzony obecnie Zarząd Domów Komunalnych oczywiście nie ma zastąpić PGM-ów, a rozbić je i stworzyć racjonalny system zarządzania mieniem. [...]

Zarząd Domów Komunalnych nie ma własnego wykonawstwa budowlanego, toteż nie będzie sam sobie nic zlecał. Ma kontrolować wykorzystanie mienia

i stanu budynków, oceniać potrzeby remontowe i organizować publiczne przetargi na wszelkie roboty, zatrudniać i kontrolować administratorów budynków. Już dziś próbujemy pozbyć się także „spadku” w formie etatowego zatrudniania administratorów i dozorców. Przygotowywane są pierwsze kontrakty z administratorami – zarówno profesjonalnymi, jak i z użytkownikami budynków. Druga faza przekształceń potrwa jednak kilka lat, bo tyle potrzeba, by powstał prawdziwy rynek zawodowców.

Jan Rutkiewicz, Burmistrz Dzielnicy Warszawa-Śródmieście

Oczywiście nie mogłem w jednej, rocznicowej wypowiedzi zmieścić świadectwa uczestnika wydarzeń, refleksji obywatela i warszawiaka, spowiedzi burmistrza z przypadku czy uwag urbanisty i varsavianisty-amatora...

Jednak jeśli „wiedzieć” oznacza nie tylko „znać fakty”, ale i „umieć wybrać rzeczy ważne”, to: *com sam wiedział, tom wam powiedział*.

Paweł E. Weszpiński
Archiwum Państwowe m.st. Warszawy
Zespół Historii Kartografii IHN PAN

Dawne źródła kartograficzne do poznania dziejów przestrzeni współczesnej Dzielnicy Śródmieście

Rozważania dotyczące kształtowania się i zmian przestrzeni miasta, oparte na materiałach źródłowych, nie mogą abstrahować od opracowań kartograficznych jako najbardziej odpowiednich do przedstawienia informacji przestrzennych. W przypadku Warszawy obserwacje, w których wykorzystywane są tego typu źródła, sięgają mogą zaledwie połowy wieku XVII, jako że najstarszy znany plan miasta pochodzi z 1641 roku¹.

Wybiórcze wykorzystanie dawnych planów Warszawy

Zmienność przestrzeni Warszawy jest od wspomnianego roku dość bogato udokumentowana w źródłach kartograficznych. Zarówno częstość powstawania nowych opracowań lub aktualizacji planów starszych, jak i ich szczegółowość pozwalają na prowadzenie dociekań na poziomie pojedynczych nieruchomości i pojedynczych obiektów, a także na poziomie całego miasta. Otwiera to duże możliwości poznawcze, choć nieczęsto są one wykorzystywane, a grupa planów poddawanych analizom lub przynajmniej wzmiankowanych w pracach dotyczących dawnej przestrzeni Warszawy jest bardzo niewielka.

1 *Varsovia Mosoviae caput et Regia*, [Warszawa, stolica Mazowsza i Królestwa], ok. 1:7500, Israel Hoppe, 1641.

Do najpopularniejszych planów miasta wśród badaczy przeszłości miasta, w tym przeszłości jego przestrzeni, należy plan Warszawy opracowany przez Erika Dahlberga w 1655 roku *Urbs Warsavia sedes Regum Poloniae ordinaria eo statu representata, quo à S.R.M. Sueciae d. 30 Aug. An^o 1655 occupabatur*. Oprócz wymienionego dość często wykorzystywanym jest także tzw. *Plan Tirregaille'a*, właściwie *Plan de la ville Varsovie dédié à S.M. Auguste III Roi de Pologne electeur de Saxe etc. levé par ordre de S.E.M. le Comte Bielinski Grand Maréchal de la Couronne par M.P. Ricaud Tirregaille leut Colonel et Ingenieur au Service du Roi et de la Republique en 1762* opracowany i wydanych przez M. Pierre'a Ricaud de Tirregaille'a w 1762 roku, poddawany później przetworzeniom, z których najpopularniejsza jest filiacja z 1772 roku autorstwa Antonia Giovanniego Rizzi Zannoniego *Plan de Varsovie levé par ordre de son Exc. M.R le C.TE Bielinski Grand Maréchal de la Couronne dédié À Son Exc. M.R le C.TE Wielorski G. Maître d'Hôtel du G.D. de Lithuanie Staroste de Kamieniec. Par son très H. et. très ob. T Serviteur Rizzi Zannoni 1772*.

Często przywoływany jest też plan miasta opracowany w 1808 roku, wydany w 1809 roku², rytowany przez Josepha Bacha w Dreźnie, którego autorstwo prof. Bolesław Olszewicz przypisywał samemu Johannowi Georgowi Lehmannowi³.

Ważną grupą popularnych wśród badaczy są plany opracowane przez Korpus Inżynierów Wojskowych. Obrazują one przestrzeń Warszawy okresu 1819–1859⁴, przy czym ważną ich cechą są wprowadzane w kolejnych, co kilka lat przygotowywanych wydaniach unacześnienia. Drugą ważną grupą są opracowania Kwatermistrzostwa Generalnego Wojska Polskiego, zwłaszcza mapa okolic Warszawy, wykorzystywana później m.in. jako podkład do opracowania popularnego komercyjnego planu wydane go w 1825 roku przez Leonarda Schmidtnera⁵.

Następnym zbiorem relatywnie często uwzględnianych w badania planów Warszawy są tzw. plany Lindleyów⁶, opracowane na okazję projektowania i budowy warszawskich wodociągów i kanalizacji. Były one opracowywane od lat osiemdziesiątych XIX wieku aż po wybuch I wojny światowej. Popularne są również prace wykonane przez spadkobiercę Lindleyowskiego dzieła kartograficznego – Biuro Pomiarów Za-

2 *Plan Miasta Warszawy. Plan von der Stadt Warschau*, ok. 1:11 500, autor: Johann Georg Lehmann (?), rytownik Joseph Bach, 1808–1809.

3 J.G. Lehmann jest twórcą jednej z bardziej znanych metod prezentacji rzeźby terenu z wykorzystaniem kresek imitujących nachylenie stoku.

4 Między innymi *Plan Miasta Stołecznego Warszawy wymierzony przez oficerów Korpusu Inżynierów Wojskowych w latach 1818 i 1819 i litografowany przez tychże roku 1822*, 1:4 800, Korpus Inżynierów Wojskowych.

5 *Plan de Varsovie, avec les principaux édifices de cette capitale. Desiné et Llithographié par Leonhard Schmidtnr. [Plan Warszawy...]*, ok. 1:18 200, autor: Leonard Schmidtnr, litografia: D. Kurman, 1825.

6 Używam tu za prof. R. Żelichowskim określenia „plan Lindleyów” w miejsce popularnego w literaturze „plan Lindleya”. Zaproponowane określenie w sposób pełniejszy oddaje udział w dziele rzeczywistych jego uczestników, tj. ojca Williama Lindleya oraz synów Williamia Heerleina i Josepha.

rządu Miejskiego w m.st. Warszawie. Są to kolejne wydania planu w skali 1:10 000, plan w skali 1:20 000⁷ z 1935 roku oraz w skali 1:2500 z lat 1936–1941⁸.

Do często wykorzystywanych opracowań należą również fotoplany miasta, zwłaszcza dwa, opracowane w skali 1:2500 – pierwszy pochodzący z listopada 1935 roku, stworzony przez „FOTOLOT” Wydział Aerofotogrametryczny PLL LOT⁹, drugi z czerwca 1945 roku¹⁰, przygotowany przez Główny Urząd Pomiarów Kraju z radzieckich zdjęć lotniczych.

Przedstawione opracowania, które można uznać za najpopularniejsze wśród wykorzystywanych do poznania zmian przestrzeni Warszawy, nie zamykają oczywiście listy cennych i ważnych poznawczo planów miasta, jakie opracowano od 1641 roku.

Dawne znaczenie planów w poznaniu i kształtowaniu współczesnej przestrzeni

Ze względu na to, że przemieszczanie się funkcji centralnych, śródmiejskich (wyłączając oczywiście pola elekcyjne) następowało w Warszawie na relatywnie niewielkim obszarze, prowadzenie analiz przestrzennych bazujących na dawnych planach miasta, a dotyczących współczesnej Dzielnicy Śródmieście jest o tyle ułatwione, że znacząca część dawnych planów całego miasta, które historycy i historycy kartografii proveniencji historycznej określają mianem „planów ogólnych”, obejmuje swym zasięgiem całą lub niemal całą dzisiejszą dzielnicę. Ponadto badania mające na celu porównanie dawnych planów miasta opierają się w dużej mierze na analizach elementów obrazujących obiekty położone na obszarze dzisiejszego Śródmieścia. Tym samym przedstawienie zarysu historii dawnych planów Warszawy odnosi się w istocie do Śródmieścia.

W referacie wygłoszonym w grudniu 2009 roku na Uniwersytecie Warszawskim w ramach interdyscyplinarnej konferencji naukowej zatytułowanej „Wartościowanie współczesnej przestrzeni miejskiej” przedstawiłem hipotezę, że adekwatność współczesnej i dawnej przestrzeni miasta jest czynnikiem podwyższającym wartość przestrzeni współczesnej. Zasadne wydaje się przywołanie tej hipotezy w tym miejscu, jako że staje się ona istotnym argumentem dowodzącym celowości wykorzystywania dawnych źródeł kartograficznych zarówno w badaniach zmian przestrzeni dzielnicy, jak i – co szczególnie istotne – korzystania z nich w prowadzonej współcześnie polityce przestrzennej. Jak pokazują przywołane we wspomnianym referacie sondaże, zdecydowana większość respondentów wskazuje jako elementy dysharmonii w przestrzeni

7 Plan m.st. Warszawy, 1:20 000, Zarząd Miejski w m.st. Warszawie, 1935.

8 Plan m.st. Warszawy, 1:2 500, Zarząd Miejski w m.st. Warszawie, 1936–1941.

9 Warszawa [fotoplan], 1:2 500, FOTOLOT – Wydział Aerofotogrametryczny PLL LOT, 1935.

10 Warszawa [fotoplan], Główny Urząd Pomiarów Kraju Biuro Fotogrametryczne, 1945, skala 1:2 500.

miejskiej obiekty, które w sposób wyraźny odróżniają się od otoczenia (zwłaszcza otoczenia ukształtowanego historycznie), nie pasują do niego, są obcymi komórkami w tkance miasta. Do miejsc wskazywanych najczęściej jako elementy dysharmonii należał budynek Foster'a przy pl. Piłsudskiego oraz Pałac Kultury i Nauki. Wskazane przez respondentów obiekty burzą jednolitość architektoniczną otoczenia oraz posadowione są bez uwzględnienia dawnych układów przestrzennych, w szczególności siatki ulic, charakterystycznej i doskonale czytelnej na planie miasta. Argumenty respondentów oraz dokonane wybory miejsc dysharmonii w większości potwierdzały zasygnalizowaną tu hipotezę.

Poznanie zmian przestrzeni miejskiej z wykorzystaniem dawnych źródeł kartograficznych może dotyczyć różnorodnych wymiarów przestrzeni, do których należą, obok fizycznych rozmiarów, określonych przez trzy współrzędne, oraz obok topograficznej lokalizacji, liczne wymiary tematyczne. Są nimi między innymi: administracja (z podziałami administracyjnymi i ich zasięgami), problematyka społeczna, usługi, toponomastyka i inne zagadnienia obejmujące różnorodne sfery życia, funkcjonowania organizmu miejskiego.

Problemy wynikające z wykorzystania dawnych planów

Rozproszenie źródeł kartograficznych

Wyczerpujące analizy opierane na dawnych planach Warszawy wymagają wykorzystywania materiałów źródłowych zgromadzonych w licznych zbiorach, zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Abstrahując od nierozpoznanych kolekcji prywatnych, na uwzględnienie w takich badaniach zasługują przynajmniej plany miasta zgromadzone w takich instytucjach, jak: Archiwum Główne Akt Dawnych, Archiwum Państwowe m.st. Warszawy, Archiwum Państwowe w Gdańsku, Archiwum Państwowe w Sankt Petersburgu, Archiwum Wojskowe w Sankt Petersburgu, archiwa moskiewskie, archiwa szwedzkie, Biblioteka Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Biblioteka Ukraińskiej Akademii Nauk w Kijowie, Biblioteka Wydziału Geografii Uniwersytetu Warszawskiego, Muzeum Historyczne m.st. Warszawy, Biuro Geodezji i Katastru m.st. Warszawy, Warszawskie Przedsiębiorstwo Geodezyjne, Gabinet Kartografii Biblioteki Uniwersyteckiej w Warszawie, Gabinet Rycin Biblioteki Uniwersyteckiej w Warszawie, Staatsbibliothek zu Berlin, Rosyjska Biblioteka Narodowa w Sankt Petersburgu, Muzeum Czartoryskich w Krakowie, Sächsisches Hauptstaatsarchiv Dresden. Określony w ten sposób wykaz instytucji nie jest pełny, lecz już obrazuje rozproszenie najbardziej istotnych danych planów Warszawy. Właśnie to rozproszenie

źródeł kartograficznych do poznania przestrzeni miasta, a w szczególności jego Śródmieścia, wskazuje na pierwszą rafę poznawczą w omawianym przedmiocie badań.

Zniekształcenia na planach

Następną rafą, na którą należy zwrócić baczną uwagę, są bezsprzecznie zniekształcenia występujące w dawnych opracowaniach kartograficznych, często obarczonych istotnymi błędami, takimi jak zniekształcenia geometryczne i zniekształcenia tematyczne.

Zniekształcenia geometryczne dają obraz kartowanej przestrzeni, niezachowujący wierności: odległości albo proporcji pomiędzy przedstawianymi elementami obiektów lub obiektami (np. obiekt kwadratowy może przybrać formę wydłużonego prostokąta), kątów (w skrajnym przypadku możliwe jest przedstawienie na przykład ulic prostokątnych jako niemal równoległych) oraz powierzchni lub proporcji pomiędzy przedstawianymi powierzchniami. Oczywiście wydaje się występowanie większych zniekształceń w opracowaniach starszych i tym samym zmniejszanie się zniekształceń wraz ze zbliżaniem się daty opracowania do czasów współczesnych. Przyczyną tej prawidłowości jest oczywisty niedostatek warsztatu autora planów dawniejszych. Warsztatu, który wraz z rozwojem technik pomiarowych i technik kartowania z czasem rozwijał się i prowadził do osiągalnej dziś precyzji. Najbardziej charakterystycznym przykładem zniekształceń obrazu przestrzeni Warszawy jest wspomniany na wstępie materiał opracowany w 1641 roku przez Izraela Hoppego¹¹. Prowadzone ze studentami warszawskich uczelni ćwiczenie, polegające na próbie identyfikacji miasta na podstawie dawnych planów, pozwala na uznanie, że średnio, zależnie od grupy, rozpoznawalność Warszawy na wzmiankowanym planie sięga około trzydziestu procent.

Założenie wzrostu kartometryczności wraz z upływem czasu i rozwojem techniki pomiarowej jest prawdziwe jedynie przy pominięciu istotnego czynnika wpływającego na zniekształcenia, jakim jest działalność cenzury. Cenzura, której wpływ widoczny był przede wszystkim na planach Warszawy powstałych w drugiej połowie XX wieku, prowadziła do bardzo dużych zniekształceń uniemożliwiających dokonywanie wiarygodnych pomiarów.

Drugi rodzaj zniekształceń – zniekształcenia tematyczne – polega na przedstawianiu na planie informacji całkowicie lub częściowo nieprawdziwej. Jest to, innymi słowy, zafałszowanie treści planu, przy czym pojęcie zafałszowania zawiera w sobie zarówno niezamierzone umieszczanie informacji błędnych, umieszczanie informacji jeszcze nieaktualnych (przeaktualizowanie treści) albo celowe fałszowanie informacji. Do takich zniekształceń mogą należeć błędne opisy obiektów, zaznaczanie obiektów

11 *Varsovia Mosoviae caput et Regia*, Israel Hoppe, 1641, skala ok. 1:7 500.

nieistniejących, przypisywanie obiektów do niewłaściwych klas, przedstawianie elementów wyobrażeniowych, a nie pomierzonych, podawanie błędnego datowania i inne.

Filiacje planów

Przy wykorzystaniu dawnych planów należy zwrócić dużą uwagę na specyficzną cechę tych opracowań. Możemy mieć do czynienia z dwoma typami planów, jakimi są opracowania pierwotne oraz ich filiacje. Znaczenie pierwszorzędne dla badań dotyczących przestrzeni miasta mają opracowania pierwotne. Filiacje planów i map, czyli opracowania wykonane na podstawie opracowań pierwotnych, często zniekształcają oryginalny obraz, niejednokrotnie w dość dużym stopniu. Tym samym na filiacjach znacznie częściej niż w opracowaniach pierwotnych obserwujemy występowanie różnorodnych zniekształceń, które zostały już wyżej omówione. Dość charakterystyczne przykłady takiego stanu rzeczy odnajdujemy na trzech XVIII-wiecznych planach miasta. To, co na nich można dostrzec, nazywam transgresją zniekształceń. Polega ona na sukcesywnym przekształcaniu obrazu wybranego obiektu, w tym przypadku zabudowy Rynku Starego Miasta w Warszawie. Obserwacja poczyniona na podstawie planu M.P. Tirreaille'a z 1762 roku¹², planu A.G. Rizzi Zannoniego z 1772 roku¹³ oraz planu P.F. Tardieu z 1790 roku¹⁴, z których dwa ostatnie są filiacjami I i II stopnia¹⁵ planu Tirregaille'a, pozwala na wyciągnięcie interesujących wniosków dotyczących obrazu zabudowy Rynku. Wnętrze rynku, co widać na planie Tirregaille'a, tworzył ratusz wraz z otaczającym pierścieniem niskiej zabudowy. Na planie Zannoniego obiekty te przedstawiono jako jednolity blok zabudowy na środku wyraźnie widocznego rynku. Na planie Tardieu miejsce rynku zajmuje kwartał zabudowy, nieodróżniający się graficznie od pozostałych kwartałów Starego Miasta. Na obu filiacjach zatem można dostrzec zniekształcenia geometryczne, a w konsekwencji tematyczne, co dowodzi

12 *Plan de la ville Varsovie dedié á S.M. Auguste III Roi de Pologne electeur de Saxe etc. levé par ordre de S.E.M. le Comte Bielinski Grand Maréchal de la Couronne par M.P. Ricaud Tirregaille leut Colonel et Ingenieur au Service du Roi et de la Republique en 1762.* [Plan miasta Warszawy dedykowany Augustowi III królowi polskiemu elektorowi saskiemu etc. Zdjęty na polecenie księcia Bielińskiego Marszałka Wielkiego przez M.P. Ricauda de Tirregaille podpułkownika inżyniera na służbie Króla i Rzeczypospolitej w 1762 roku], M.P. Ricaud de Tirregaille, 1762, skala ok. 1:6600.

13 *Plan de Varsovie levé par ordre de son Exc. M.R le C.TE Bielinski Grand Maréchal de la Couronne dedié Á Son Exc. M.R le C.TE Wielorski G. Maitre d'Hôtel du G.D.de Lithuanie Staroste de Kamieniec. Par son très H. et. très ob. T Serviteur Rizzi Zannoni 1772.* [Plan Warszawy zdjęty na polecenie Jego Ekscelencji Pana Hrabiego Bielińskiego Wielkiego Marszałka Koronnego dedykowany Jego Ekscelencji Hrabiemu Wielorskiemu Wielkiemu Panu Litewskiemu Staroście Kamienieckiemu...], Antonio Giovanni Rizzi Zannoni, 1772, skala ok. 1:17 500.

14 *Varsovie. Superficie 1,900,000. Toises* [Warszawa. Powierzchnia 1 900 000 sążni], Aubert, ryt. Pierre Francois Tardieu, skala ok. 1:16 800.

15 Określenie to oznacza, że plan Tirregaille'a jest opracowaniem pierwotny, Zannoni kopiował plan Tirregaille'a (filiacja I stopnia), a Tardieu kopiował plan Zannoniego (filiacja II stopnia).

znaczenia opracowań pierwotnych oraz konieczności posiadania wiedzy o pochodzeniu analizowanych planów.

Poznanie planów Warszawy

Stojąc na stanowisku, że jak wspomniałem na wstępie, dawne źródła kartograficzne mają duże znaczenie dla poznania i kształtowania przestrzeni miasta, w tym przestrzeni śródmieścia Warszawy, warto odnieść się do stanu wiedzy na temat dawnych planów Warszawy. Ma to znaczenie, jako że wykorzystanie źródeł w poznaniu przestrzeni wymaga rzetelnej ich znajomości.

W 1935 roku Bolesław Olszewicz pisał we wstępie do broszury rozpoczynającej niezrealizowane prace Sekcji Historii Warszawy i Mazowsza Towarzystwa Miłośników Historii, że

[...] stan badań nad planami Warszawy jest doskonałym tego przykładem, jak wielkie są jeszcze luki w naszej nauce. Zdawałoby się, że skoro z dawna już nie brak historiografów stolicy, szczerych miłośników jej przeszłości oraz zapalonych zbieraczy „varsavianów”, plany te winny być znane doskonale. Tymczasem tak nie jest, plany stolicy nie tylko nie zostały krytycznie ocenione, ale ich nawet należycie nie spisano¹⁶.

Stan wiedzy w 75 lat po wspomnianej publikacji jest w dalszym ciągu niezadowalający, mimo powstania kilku publikacji bezsprzecznej wartości. Do podstawowych opracowań dotyczących przedmiotu rozważań należą *Spis bibliograficzny planów i wiodoków miasta Warszawy* Maksymiliana Franciszka Sobieszczańskiego z 1875 roku, *Dawne plany Warszawy* Bolesława Olszewicza z 1935 roku, maszynopis Antoniego Karczewskiego *Plany Warszawy w XVIII i początku XIX do czasów Księstwa Warszawskiego włącznie* z 1945 roku, katalog *Plany Warszawy XVII i XVIII w. w zbiorach polskich* Danieli Kosackiej z 1970 roku, *Plany Warszawy 1655–1814* z 1980 roku oraz *Plany Warszawy 1815–1831* z 1982 roku Bogusława Krassowskiego i Barbary Majewskiej, *Plany i mapy Warszawy 1832–1944* Lecha Królikowskiego i Lucyny Szaniawskiej z 1999 roku, katalog *Plany miast w polskich archiwach państwowych* Marii Lewandowskiej i Mieczysława Stelmacha pod kierunkiem Andrzeja Tomczaka z 1996 roku, katalogi Henryka i Agnieszki Bartoszewiczów *Plany ogólne Warszawy 1809–1916 w zbiorach Archiwum Głównego Akt Dawnych* z 1997 roku i *Plany szczegółowe Warszawy 1800–1914 w zbiorach Archiwum Głównego Akt Dawnych* z 2002 roku, *Historische Pläne und Grundrisse von Städten und Ortschaften in Polen. Ein deutsch-polnischer Katalog, Dawne plany i rzuty poziome miast i innych miejscowości w Polsce* Egon Klempla z 2000

16 B. Olszewicz, *Dawne plany Warszawy*, 1935.

roku oraz *Atlas Historyczny Warszawy* Adama Jankiewicza, Pawła E. Weszpińskiego i Marka Witeckiego z 1999 roku. Opracowania te, mimo zaawansowanego i bardzo dobrego warsztatu badawczego autorów, z jednej strony nie odnotowują wyczerpującego (dla całości omawianego zjawiska) zestawu opracowanych dawnych planów Warszawy¹⁷, z drugiej zaś nie poddają wymienianych źródeł głębszej analizie kartograficznej, wykraczającej poza szczegółowe umówienie stosowanych skal. Zatem badania nad dawnymi planami Warszawy są sprawą otwartą. Niemniej, niezależnie od pożądaných jeszcze badań, wykorzystanie dawnych planów, co powtórzę, jest niezbędne.

Poprawa istniejącego stanu wiedzy o dawnych planach Warszawy może następować dzięki realizacji różnorodnych projektów badawczych i popularyzatorskich. Należy do nich przygotowana we współpracy Archiwum Państwowego m.st. Warszawy, Biura Kultury m.st. Warszawy, Muzeum Historycznego m.st. Warszawy oraz Warszawskiego Przedsiębiorstwa Geodezyjnego S.A. wystawa *Warszawa. Obrazy z dziejów. Plany i widoki Warszawy 1641–2007*¹⁸, otwarta po raz pierwszy w 2007 roku i wielokrotnie już eksponowana w kraju i za granicą. Do realizowanych projektów należy *Varsovia.pl* dr. Marka Ostrowskiego, gdzie w ikonograficznej bazie danych o mieście mają znaleźć się jako integralne elementy dawne plany miasta.

Planowanym, acz nie podjętym dotąd, projektem jest opracowanie tomu *Warszawa* w ramach serii *Atlasów Historycznych Miast Europejskich* oraz projekt Archiwum Państwowego m.st. Warszawy opracowania i uruchomienia Kartograficznego Cyfrowego Archiwum Warszawy, mający pomieścić w sobie naukowe opracowanie oraz sieciowe publikowanie dawnych planów Warszawy.

Śródmieście m.st. Warszawy jest, co oczywiste i co wynika między innymi z przedstawionego omówienia, tą dzielnicą Warszawy, której przestrzeń oraz jej zmiany są najlepiej udokumentowane w źródłach kartograficznych. Zasadne wydaje się prowadzenie dalszych badań kartografii warszawskiej z wykorzystaniem poligonu badawczego, jakim jest ten fragment miasta.

17 Dla wielu prac nie było zresztą celem przedstawianie kompletnego zbioru wszystkich planów Warszawy, jak choćby w pracach Bartoszewiczów, które wyczerpują tematykę w zakresie zbiorów Archiwum Głównego Akt Dawnych.

18 Autorem wystawy jest autor niniejszego artykułu.

prof. dr hab. Helena Kisilowska
Dziekan Wydziału Administracji i Nauk Społecznych
Politechniki Warszawskiej

Interes publiczny jako kategoria podstawowa istnienia samorządu terytorialnego dzielnicy

Rozwiązywanie spraw publicznych na szczęblu dzielnicy

Dzielnica to poziom władzy publicznej najbliższy obywatelowi. Przez pryzmat prawidłowości działania władz samorządowych dzielnicy obywatel ocenia swoje państwo. Współcześni mieszkańcy znają swoje prawa i wiedzą, że nie są tylko przedmiotem sprawowania władzy przez administrację publiczną. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 1 ust. 41 stanowi, że

[...] każda osoba ma prawo do tego, aby jej sprawy były załatwiane przez instytucje i organy Unii bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie.

Jest to prawo do dobrej administracji i wynika z niego obowiązek skutecznego i rzetelnego działania administracji¹.

Dzielnica i to centralna takiej metropolii, jak Warszawa ma do osiągnięcia wiele celów wymagających uzgadniania różnych interesów i aktywizacji obywateli do realizacji

1 Na problem ten zwraca uwagę Bogdan Dolnicki, *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, red. E. Ura, Zakład Prawa Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2006, s. 109–125.

podejmowanych zadań. Kompetencje samorządu dzielnicy dotyczące wielu działań wymagają często uzgadniania sprzecznych interesów metropolii, dzielnicy i mieszkańców.

Zarówno Konstytucja RP², jak i ustawy posługują się stosunkowo często pojęciami interesu publicznego, dobra wspólnego czy też interesu społecznego. Część tych pojęć została skodyfikowana w prawie międzynarodowym i krajowym³. Są to przede wszystkim podstawowe prawa człowieka, co do których istnieje również bogate orzecznictwo sądowe. Spotykamy jednak, zwłaszcza na szczeblu samorządu, sporą grupę spraw wymagających ustalenia zakresu pojęcia interesu publicznego w konkretnej sprawie. Mamy tu do czynienia z pojęciami niedookreślonymi w przepisach prawa. Konieczna zatem staje się odpowiedź na następujące pytania:

- Czy interes publiczny (społeczny) można uznać za synonim dobra wspólnego?
- Czy interes publiczny można rozpatrywać na różnych poziomach struktury władzy publicznej?
- Czy może istnieć konflikt interesów publicznych na różnych poziomach struktury władzy?
- Czy istnieje skuteczna metoda ustalenia zakresu pojęcia interesu publicznego w konkretnych sprawach podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego?

Jeśli uznamy pojęcie dobra wspólnego za synonim interesu publicznego, to właśnie na szczeblu samorządu lokalnego, w tym również samorządu dzielnicy, będzie występowała najliczniejsza grupa spraw „negocjacyjnych”, czyli spraw publicznych, w których osoby i wspólnoty mają różne interesy i różne propozycje rozwiązań. Przyjęcie przy stanowieniu prawa miejscowego i podejmowaniu decyzji wyłącznie reguły większościowej może prowadzić do tyranii większości nad mniejszością bez poszanowania słusznych praw jednostek i mniejszości, a także do nieracjonalnej przypadkowości. Narzędziem służącym minimalizacji dominacji może być deliberacja, której celem winno być minimalizowanie różnic zdań. To wspólnota samorządowa musi wypracować reguły zachowania i procedury postępowania, które zostaną zaakceptowane przez wszystkich jako właściwe. Stworzenie jasnych i czytelnych procedur umożliwiających identyfikację interesów indywidualnych, grupowych i interesu publicznego, będzie się przyczyniać do ograniczenia i rozstrzygania sytuacji konfliktowych⁴, tak częstych na najniż-

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

3 Por. Oświadczenie Rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie ratyfikowania przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 285, a także Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 roku w Paryżu. Deklaracja jako rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nie tworzy prawa międzynarodowego, jednak dość powszechnie uważana jest za prawo zwyczajowe. Na podstawie Deklaracji, Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r. uchwaliło Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, który Polska ratyfikowała równolegle z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych w 1977 roku.

4 Magdalena Kastelik zwraca uwagę, że interes publiczny podlega wykładni w procesie stosowania prawa administracyjnego materialnego i procesowego. Por. M. Kastelik, *Pojęcie „interes publiczny” w orzecz-*

szych szczeblach samorządu, szczególnie w trudnych sprawach rozstrzyganych na poziomie Dzielnicy.

Zwolennicy demokracji deliberatywnej⁵, tacy jak: Amy Gutmann, Dennis Thomson, Bruce Ackerman i James Fishkin czy Ian Shapiro⁶ wskazują, że w dzisiejszej polityce, zdominowanej przez środki masowego przekazu, rzadko mamy do czynienia z deliberacją, a to właśnie ona powinna pokazać społeczeństwu, co powinno zrobić w danej sytuacji w toku dyskusji z innymi. Ian Shapiro podkreśla, że istota demokratycznej partycypacji w podejmowaniu ważnych społecznie decyzji polega nie na odkryciu dobra wspólnego, ale bardziej na jego wytworzeniu. Jest to szczególnie istotne w przypadku samorządów terytorialnych, ponieważ jednym z istotnych powodów ich istnienia jest właśnie konieczność jak najlepszego załatwiania spraw istotnych dla wspólnot terytorialnych i tworzenie możliwości rozwiązań zgodnych z jak najszerszym interesem tych wspólnot.

Przywracając dwadzieścia lat temu samorząd lokalny, zapoczątkowano proces, w wyniku którego dziś samorząd terytorialny stał się integralną częścią ustroju Polski, zapewniając udział obywateli w organizacji życia zbiorowego, kształtując umiejętność działania na rzecz dobra wspólnego i ucząc odpowiedzialności za sprawy publiczne. Trzeba jednak pamiętać, że nawet najlepsze zmiany prawa nie odniosą oczekiwanych skutków bez równoległych przemian świadomości społecznej. Prawne zadekretowanie ustroju demokratycznego nie tworzy z mocy prawa dobrego państwa. Rządy większości bez zagwarantowanych słusznych spraw mniejszości i bez udziału społeczeństwa w kontroli władzy faktycznie nie będą rządami demokratycznymi.

Właściwe wykorzystanie instytucji samorządu terytorialnego dla tworzenia społeczeństwa obywatelskiego wymaga przemyślenia rozwiązań systemowych umożliwiających realizację określonych idei. Jak słusznie zauważa Jerzy Regulski, pojęcia „dzielnica”, „gmina”, „powiat” czy też „województwo”, trzeba zawsze rozumieć łącznie jako obszar i jako wspólnotę mieszkańców tego obszaru. Autor podkreśla, że funkcjonowanie samorządu terytorialnego opiera się na przyjęciu założenia, że mieszkańcy określonego terytorium stanowią wspólnotę, która potrafi określić swoje potrzeby i cele i samodzielnie zarządzać lokalnymi sprawami⁷. Jednym z ważnych problemów, które wielokrotnie muszą rozstrzygać wspólnoty samorządowe, jest właściwa iden-

nictwie Sądu Antymonopolowego, „Glosa. Prawo Gospodarcze w Orzecznictwie i Komentarzach” 2004, nr 10.

5 Deliberacja (łac. *delibero*) – zastanawianie się nad czymś, rozważanie czegoś, naradzanie się, debatowanie, namysł – *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. nauk. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1982, s. 375.

6 Por. A. Gutman, D. Thomson, *Democracy and Disagreement*, Harvard University Press, Cambridge 1996, s. 44 i nast.; B. Ackerman, J. Fishkin, *Deliberation Day*, „Journal of Political Philosophy”, No 10, s. 129–152; I. Shapiro, *Stan teorii demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 28–66.

7 J. Regulski, *Samorządna Polska*, Wyd. Szklane Domy, Warszawa 2005, s. 8 i nast., a także: J. Regulski, *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Szczecin – Warszawa 2007, s. 69–72.

fikacja dobra wspólnego i interesu publicznego, które to pojęcia pojawiają się często w toku rozstrzygania spraw z zakresu administracji publicznej, istotnych dla wspólnoty i jej członków. Nie można przy tym nie dostrzegać, że pojęcia „dobra wspólne” czy „interes publiczny” bywają też nadużywane zarówno przez organy władzy i administracji, jak i grupy społeczne lub osoby prywatne w celu realizacji całkiem prywatnych interesów. I choć w takich przypadkach istnieje możliwość skorzystania z drogi sądowej, to jednak znacznie taniej i lepiej byłoby rozstrzygać konflikty na szczeblu podejmowania decyzji⁸.

Trzeba też podkreślić, jak szczególnie ważną rolę w planie rozwoju metropolii odgrywają sami obywatele. Realizacja wielu planów nie byłaby możliwa bez aktywizacji społeczeństwa. Plany muszą być planami mieszkańców, a nie planami technokratów⁹.

Interes publiczny jako kategoria prawna

Pojęcia „interes publiczny” używa kilkakrotnie Konstytucja RP, nie precyzując jednak jego znaczenia. Już w preambule ustawa zasadnicza mówi „My Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej [...] równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”.

Również w art. 1 Konstytucja podkreśla, że Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Znaczące odniesienie do pojęcia interesu publicznego znajdujemy w art. 22 Konstytucji, który stanowi: „Ograniczenie wolności, działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Artykuł ten należy rozpatrywać w powiązaniu z art. 31 stanowiącym:

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo dla wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw¹⁰.

8 Sądy wielokrotnie eliminowały decyzje wadliwe interpretujące pojęcie interesu publicznego. Por przykładowo: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 września 2008 r. III S.A/Po 331/2008, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 września 2008 r. I S.A/Bd 109/2008 czy Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 lipca 2008 r. II S.A./Kr 520/2007. W sprawach dotyczących wywłaszczeń istotny jest Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2008 r. K 6/2005. Źródło: Lex Polonica.

9 Na problem ten zwraca uwagę Ch. Lefèvre, *Paris et les grandes agglomérations occidentales: comparaison des modèles de gouvernances*, Paris 2004, s. 15 i nast., a także P. Borowska, A. Brzostek, *Paryż a Warszawa. Aglomeracje miejskie. Podobieństwa i różnice [w:] Sprawność działania administracji samorządowej...*, dz. cyt., s. 9–29.

10 Art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

Poza Konstytucją RP pojęcie interesu publicznego występuje w około 90 aktach rangi ustawowej¹¹. Jednak tylko ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 2 pkt 4 podejmuje próbę zdefiniowania tego pojęcia, stanowiąc:

[...] ilekroć w ustawie jest mowa o „interesie publicznym”, należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniający zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym¹².

Pojęcie „interesu publicznego” należy do kategorii pojęć niedookreślonych (pojęć nieostrych), których istnienie doktryna dość powszechnie uważa za konieczne zwłaszcza w zmieniającej się rzeczywistości¹³, choć już Jerzy Stefan Langrod w *Instytucjach prawa administracyjnego*, napisanych w ośrodku w latach 1942–45, zwracał uwagę, że konieczność tłumaczenia pojęć niedookreślonych stawia na pograniczu stosowanie przez sądy prawa obowiązującego i tworzenia przez nie nowego prawa „sędziowskiego” uzupełniającego ustawę. Autor powołuje się tu na charakterystyczny przykład angielskiego „Common Law”¹⁴. Trzeba też uwzględnić, że jeśli pojęcie nieostre ma charakter normatywny, to jest prawnie wiążące dla organów administracji publicznej zarówno państwowej, jak i rządowej i samorządowej stosujących prawo. Prawdopodobnie przyjęte przez organy administracji interpretacji, konkretyzujące znaczenie tego pojęcia w rzeczywistej sprawie, podlega kontroli instancyjnej i sądowej.

Zgodnie z orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego pojęcia niedookreślone, takie jak dobro wspólne czy interes publiczny, podlegają sądowej kontroli legalności. Również, jak podkreśla Marian Zdyb, pojęcia interesu publicznego i dobra wspólnego były wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny zwracał w szczególności uwagę na przykład w wyroku w sprawie K23/98, że

11 Badania w tym zakresie przeprowadziła Patrycja Joanna Suwaj, ustalając za pomocą systemu informacji prawnej 86 obowiązujących aktów prawnych na dzień 4 lipca 2008 r., por. P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 29.

12 Ustawa z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

13 Przykładowo można tu przytoczyć: A. Stelmachowski, *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym*, PiP 1965, nr 1, s. 11; tegoż, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, PWN, Warszawa 1984, s. 137, 148; S. Grzybowski, *Struktura i treść przepisów prawa cywilnego, odsyłających do zasad współżycia społecznego*, „Studia Cywilistyczne”, t. 4, Kraków 1965; A. Pieniążek, *W sprawie jakości prawa w państwie prawnym* [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000, s. 231 i inni.

14 J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Zakamycze, Kraków 2003, s. 326 i nast.).

[...] interes publiczny (dobro wspólne), aby mógł być uwzględniony, winien mieć ugruntowaną w świadomości jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw¹⁵.

Z jednej strony sądowa kontrola stanowi istotną ochronę praw jednostki, z drugiej – jak już wcześniej podkreślał J.S. Langrod – rodzi niebezpieczeństwo, że to sądy będą sprawowały władzę w Państwie, a ponadto zwiększy się stopień dowolności orzekania.

Doktryna prawa mocno akcentuje związek interesu publicznego z pojęciem dobra wspólnego. S. Fundowicz zwraca uwagę na naukę Soboru Watykańskiego II definiującą dobro wspólne jako ogół warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeczeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają „osiągnąć pełniej i łatwiej własną doskonałość”. Autor podkreśla, że w tak rozumianym dobru wspólnym istotne są trzy elementy: poszanowanie osoby jako takiej, rozwój dóbr duchowych i ziemskich społeczności oraz trwałość i bezpieczeństwo sprawiedliwego porządku¹⁶.

Również M. Zdyb wiąże pojęcie interesu publicznego z dobrem wspólnym, podkreślając, że „[...] człowiek funkcjonować może w ramach różnych wspólnot, które współistnieją obok siebie”. Autor podkreśla hierarchiczność relacji w tym zakresie: gmina, powiat, województwo, państwo, co może również oznaczać hierarchię dóbr wspólnych, którą to hierarchię należy postrzegać nie w kategoriach nadrzędności, ale głównie w kontekście partycypacji i dopełnienia¹⁷.

Jerzy Stelmasiak zwraca uwagę, że przez wiele lat w niezwykle istotnej dla obywateli i wspólnot lokalnych polityce ustalania lokalizacji inwestycji szkodliwych dla środowiska dominował prymat krajowego interesu publicznego o charakterze gospodarczym. Autor podkreśla, że w demokratycznym państwie prawa konieczne jest uwzględnianie i realizowanie interesu publicznego o zasięgu lokalnym właśnie przez samorządy terytorialne¹⁸.

15 M. Zdyb, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. L. Leszczyński, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, s. 207.

16 S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 633–654.

17 Por. M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2001, s. 190–201, a także tegoż, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i o orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. L. Leszczyński, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, s. 205–213.

18 J. Stelmasiak, *Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza administracyjno-prawna)* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Referaty z Międzynarodowej Konferencji Naukowej 21–23 maja 2001 w Olszanczy, red. E. Ura, Mitel, Rzeszów 2001, s. 429–435.*

Zakres pojęcia dobro wspólne

Pojęcie dobra wspólnego nie jest jednorodne, składają się na nie bowiem trzy rodzaje wartości, co do oceny których nie można stosować jednej miary.

Pierwszą grupę stanowią wartości podstawowe, co do których można przyjąć, że istnieje w społeczeństwie konsensus będący zjawiskiem empirycznym. Dotyczy to takich wartości, jak dążenie do zachowania niepodległości, powszechny dostęp do edukacji, nienaruszalności ambasad itd.

Drugą grupę stanowią wspomniane już prawa człowieka – niezbywalne, nienaruszalne i niezależne od władzy politycznej. Często wiąże się je z przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka¹⁹. Państwo jest zobowiązane do ochrony tych praw. Zostały one skodyfikowane w prawie międzynarodowym i europejskim²⁰ jako podstawowe prawa i wolności. Ale dobro wspólne i interes publiczny są rozumiane w działaniu administracji publicznej znacznie szerzej. Obejmują one również dużą trzecią grupę spraw, w których osoby i wspólnoty mają różne interesy i różne propozycje rozwiązań. Szczególnie liczna jest to grupa spraw na szczeblu samorządów terytorialnych, w tym również na szczeblu dzielnicy, i to tak dużej jak Warszawa-Śródmieście. Są to problemy niezwykle istotne dla społeczności lokalnych, takie jak: gospodarka zasobami lokalowymi, nabywanie i zbywanie nieruchomości, funkcjonowanie placówek oświaty i wychowania, pomocy społecznej, ośrodków sportu i rekreacji, ochrony środowiska, zieleni oraz dróg publicznych, miejsc pamięci narodowej, poboru podatków i opłat lokalnych itd. Są one też często istotne dla miasta i państwa z racji centralnego położenia dzielnicy i zadań publicznych, które są realizowane na jej terenie. Grupę tych spraw można określić mianem „negocjacyjnych”, gdyż konieczne staje się tu uzgodnienie i hierarchizacja interesu publicznego. Brak zgody grozi konfliktem, który z reguły znajduje swój finał w sądzie i to sądy z kolei stają się decydentami w sprawach dotyczących społeczności lokalnych.

W grupie spraw negocjacyjnych w procesie ustalania zakresu pojęcia interesu publicznego w konkretnej sprawie, konieczne staje się rozstrzygnięcie konfliktu.

19 Por. M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP* [w:] Trybunał Konstytucyjny..., dz. cyt., s. 190–201; S. Fundowicz, *Administracja bliska ludziom i bliska ludzi* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa – Dębe 23–25 września 2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, UKSW, Warszawa 2003, s. 257 i nast., a także M. Zakrzewska, *Podstawy konstytucyjne wyznaczające rolę organów państwa w dziedzinie ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe KNSiA PW”, nr 24, Warszawa 2005.

20 Poza Powszechną Deklarację Praw Człowieka można wymienić też Europejską Konwencję Praw Człowieka zawartą przez państwa członkowskie Rady Europy otwartą do podpisu 4 listopada 1950 r., która weszła w życie wobec Polski 19 stycznia 1953 r., Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej uchwaloną 7 grudnia 2000 r. w Nicei. Moc wiążącą dokumentowi nadał Traktat Lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Możliwe są trzy punkty widzenia:

- 1) ekonomiczny – ustalający, które rozwiązanie przyniesie więcej dóbr;
- 2) społeczny – biorący pod uwagę, które rozwiązanie zapewnia lepszą dystrybucję dóbr;
- 3) polityczny – niestety często stosowany, decyduje ten, kto ma władzę.

Żadna z tych metod jednak nie rozwiązuje konfliktu, gdyż nie prowadzi do minimalizowania różnic zdań. Gdy nie można osiągnąć jednomyslności, należy dążyć do tego, aby ludzie jak najpowszechniej akceptowali poglądy innych, traktując się nawzajem z szacunkiem. To w samorządzie lokalnym najszerzej możliwa jest deliberacja²¹. Procesy deliberacji mogą jednak podlegać manipulacji i marginalizacji tych, którzy nie biorą udziału w dyskusji. Można też, wykorzystując mechanizmy deliberacji, blokować decyzje niezbędne ze względu na istotne interesy państwa czy samorządu. Nie umniejsza to jednak konieczności szerokiej dyskusji społecznej zwłaszcza w grupie spraw „negocjacyjnych”. W tej grupie bowiem różne grupy społeczne mogą widzieć różne alternatywne sposoby rozwiązania problemu.

Podsumowanie

W wielu sprawach podejmowany na szczeblu dzielnic przez administrację jako reprezentanta interesu publicznego, z racji niedookreśloności tego pojęcia, nie ma w rzeczywistości *sensu stricto* interesu publicznego, ale interesy poszczególnych jednostek i grup. Społeczeństwo musi wypracować reguły zachowania i procedury postępowania, które zostaną zaakceptowane przez wszystkich jako właściwe. Pozwoli to uznać ostateczne rozwiązanie i je realizować, albo chociaż mu się nie przeciwstawiać. To samorząd powinien stanowić forum uzgodnienia interesu lokalnych społeczności, państwa i jednostek w sposób uznany przez społeczność lokalną za uczciwy i sprawiedliwy.

Państwo, czy też jednostka samorządu terytorialnego, staje się dobrem wspólnym nie wbrew interesom obywateli, ale dlatego że stanowi forum uzgadniania tych interesów i ich artykulacji. I choć w niektórych przypadkach istnieje konieczność pierwszeństwa interesu publicznego nad interesem partykularnym jednostki czy też wspólnot lokalnych, to właśnie w demokratycznym państwie prawa należy szukać możliwości sprawiedliwego sposobu ustalenia zakresu pojęcia „interes publiczny” w konkretnej sprawie. To samorząd terytorialny daje rozeznanie w potrzebach i warunkach lokalnych, którego to rozeznania nie mają organy wyższego stopnia²². Trzeba też uwzględnić, że to polskie społeczeństwo musi samo zdecydować, jak należy zreformować proces administracyjny, aby rzeczywiście wcielić w życia takie wartości, jak

21 Ian Shapiro w pracy *Stan teorii demokracji...*, dz. cyt., s. 197 i nast. zwraca uwagę, że rozwiązania opracowane i wdrożone w rezultacie deliberacji będą cieszyły się większym uznaniem niż te narzucone.

22 Szerzej na ten temat Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, S.H. Beck, Warszawa 1999, s. 9 i nast.

przejrzystość i demokratyczna partycypacja²³. Wymaga to jednak zmiany spojrzenia na pojęcie interesu publicznego, rozumianego nie jako substancja, ale jako proces w wielu przypadkach wymagający uzgodnienia w demokratycznych procedurach. Nie zwalnia to jednak ustawodawcy z konieczności określania granic korzystania organów administracji publicznej ze swobodnego uznania, co w skrajnych przypadkach może prowadzić do samowoli administracji, a nie identyfikacji dobra wspólnego. W społecznościach lokalnych metropolii, takich jak Dzielnica Warszawa-Śródmieście, gdzie istnieje konieczność rozwiązywania wielu problemów dotyczących *de facto* nie tylko spraw mieszkańców, ale i szerzej spraw fundamentalnych dla funkcjonowania państwa problem ten nabiera szczególnego znaczenia i wymaga jeszcze dodatkowo hierarchizacji interesów państwa, metropolii, dzielnic i obywateli.

23 Problem ten omawia Susan Rose-Ackerman w pracy *Od wyborów do demokracji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 11 i nast.

dr Mariusz Kowalski
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego

dr Dariusz Świątek
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

Geografia wyborów samorządowych w Dzielnicy Śródmieście (1990–2006)

Wprowadzenie

Wybory samorządowe w Warszawie mają bardzo długą tradycję. Można o nich mówić od chwili wprowadzenia w Warszawie prawa chełmińskiego, co nastąpiło w XIV wieku. Uprawnieni mieszczenie, patrycjat i pospólstwo, brali udział w wybieraniu członków ławy i rady miejskiej, której przewodniczył burmistrz. Porządek ten bez większych zmian funkcjonował do XVIII wieku. Zreformowane instytucje samorządu miejskiego, pomimo okresowego ograniczania kompetencji, funkcjonowały także w czasie zaborów. Prawdopodobnie już w tych czasach można mówić o przestrzennym zróżnicowaniu zachowań wyborczych uprawnionych do głosowania mieszkańców Warszawy. Brakuje jednak odpowiednich danych do przeprowadzenia koniecznych analiz¹.

Samorządność nie miała łatwych warunków do rozwoju także w niepodległej Polsce. W 1934 roku władze państwowe rozwiązały radę miasta i powołały prezydenta komisarycznego. Nowe wybory samorządowe odbyły się dopiero w 1938 roku. Układ sił politycznych w nowej radzie nie doprowadził do wyboru prezydenta. Nadal więc pozostawał on urzędnikiem komisarycznym.

1 *Encyklopedia Warszawy*, przewodn. komitet. red. S. Herbst, PWN, Warszawa 1975.

Wybory okresu międzywojennego pokazały silne zróżnicowanie sympatii politycznych mieszkańców Warszawy. Do 1927 roku dominującym ugrupowaniem była Narodowa Demokracja. W kolejnych latach następował wzrost wpływów PPS oraz BBWR, co należy wiązać z ogólną sytuacją w kraju. Na komunistów w 1927 roku głosowało 17,3% wyborców. Znaczącą zmianę układu sił przyniosły wybory 1938 roku. Partie lewicowe, PPS i Bund, zdobyły w stuosobowej radzie 41 mandatów, OZN 40, a Stronnictwo Narodowe jedynie 8².

Podziały polityczne miały również przestrzenne odniesienie. Dotyczyło to zarówno całego miasta, jak i poszczególnych jego dzielnic. Silnie zróżnicowany musiał być pod tym względem także obszar dzisiejszego Śródmieścia. Bez pogłębionych badań można jedynie domyślać się kształtu tego zróżnicowania. Inaczej głosowała zapewne północno-zachodnia część dzisiejszego Śródmieścia, czyli Muranów, który zamieszkały był w zdecydowanej większości przez ludność żydowską. Inaczej musieli głosować mieszkańcy centralnej części, inaczej mieszkańcy osiedli nadwiślańskich – Starego Miasta i Powiśla.

Druga wojna przyniosła ogromne zmiany zarówno w składzie społecznym mieszkańców miasta, jak i w systemie politycznym. Nastąpiła wymiana ludności, przekształcony został układ urbanistyczny miasta. Zmiany te w dużym stopniu dotyczyły obszaru Śródmieścia, szczególnie doświadczonych zniszczeniami w trakcie wojny. Powojenna przebudowa urbanistyczna przyniosła kolejne zmiany. W wielu miejscach nie tylko zaniechano odbudowy dawnej tkanki miejskiej, ale likwidowano ocalone fragmenty miasta. Łączyło się to z ideologią usuwania różnic społecznych. Dążono do wyrównania poziomu życia i zlikwidowania przestrzennej segregacji ludności pod względem społeczno-ekonomicznym.

Władze nie zachowywały się jednak konsekwentnie i same tworzyły enklawy różnych grup społecznych. Powstawały skupiska mieszkań ludzi związanych z aparatem władzy, czy też osiedla sponsorowane przez wielkie przedsiębiorstwa. Utrzymywał się podział na mieszkania prywatne, komunalne i spółdzielcze, różnie rozmieszczone na obszarze dzielnicy. Pomimo ograniczeń w swobodnym obrocie mieszkaniami, pewne znaczenie miały również preferencje starających się o otrzymanie lub kupno mieszkania. Powodowało to naturalną segregację ludności.

Pozapolityczne elementy tego zróżnicowania można dostrzec w wynikach spisu ludności przeprowadzonego w 1988 roku³. Ujawnia on dość silnie zaznaczającą się segregację ludności według takich cech, jak: wykształcenie, miejsce zatrudnienia, wiek mieszkańców, liczba dzieci w rodzinie, metraż mieszkania przypadający na lokatora. Trwałość tego zróżnicowania potwierdza spis ludności przeprowadzony w 2002 roku (ryc. 1 i 2 na końcu

2 Tamże.

3 G. Węclawowicz, J. Księżak, *Struktury demograficzne i gospodarstw domowych*, „Atlas Warszawy”, z. 1, IGiPZ PAN, Warszawa 1993; G. Węclawowicz, J. Księżak, *Struktury wykształcenia i zatrudnienia ludności w świetle narodowego Spisu Powszechnego 1988*, „Atlas Warszawy”, z. 2, IGiPZ PAN, Warszawa 1994.

rozdziału). Niewielka, w porównaniu z innymi dzielnicami Warszawy, liczba inwestycji mieszkaniowych w Śródmieściu po 1989 roku spowodowała tylko niewielkie zmiany w tym zakresie. Mają one bardziej ewolucyjny niż rewolucyjny charakter i wynikają przede wszystkim z ruchu naturalnego oraz migracyjnego ludności, związanego z obrotem mieszkaniami na rynku wtórnym. Okres, jaki minął od spisu w 1988 roku, był jednak zbyt krótki, by mogły dokonać się zasadnicze przekształcenia. Tradycja dziedziczenia mieszkań przez następne pokolenia oraz utrzymujące się zróżnicowanie atrakcyjności poszczególnych części dzielnicy, wpływające na zróżnicowanie cen mieszkań, są w dalszym ciągu ważnym czynnikiem wywołującym mechanizm segregacji mieszkańców na podstawie cech demograficznych i społeczno-gospodarczych⁴. Segregacja ta ma niebagatelne znaczenie w badaniach z zakresu geografii wyborczej. Podkreślany jest przede wszystkim silny wpływ uwarunkowań społeczno-gospodarczych na wyborcze decyzje mieszkańców. Dotyczy to zarówno aktywności wyborczej, jak i wyrażanych sympatii politycznych⁵.

Zróżnicowanie preferencji politycznych ludności w czasach PRL pozostawało w ukryciu, gdyż wybory były wówczas propagandową fikcją. Przełomowe znaczenie miał upadek systemu komunistycznego w Polsce oraz pierwsze po II wojnie światowej w pełni wolne wybory, które odbyły się na wiosnę 1990 roku właśnie do samorządów. Ujawniły one wyraźne przestrzenne zróżnicowanie sympatii politycznych mieszkańców Warszawy.

Wybory 1990

Wybory do Rady Dzielnicy-Gminy Śródmieście odbyły się w niecały rok po przełomowych wyborach 4 czerwca 1989 roku i kilka miesięcy po ustanowieniu pierwszego od 1944 roku niekomunistycznego rządu w Polsce. Nadal panował entuzjazm dla niepodzielonego jeszcze Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” i znalazło to odzwierciedlenie w wynikach wyborów (tab. 1). Olbrzymia przewaga tego ugrupowania nie oznaczała jednak równomiernego poparcia na obszarze Warszawy. Najwięcej głosów ugrupowanie to zdobyło na Pradze-Południe i Żoliborzu oraz właśnie w Śródmieściu. Duże zróżnicowanie widoczne było przede wszystkim na mniejszych obszarach⁶. Analiza wyników wyborów w skali obwodów wyborczych ujawniła, że wystąpiło ono także w dzielnicy Śródmieście (ryc. 3). KO Solidarność uzyskał w tej dzielnicy najsilniejszy

4 M. Kowalski, P. Śleszyński, *Problems of Socio-Spatial Development in Central Districts of Warsaw* [in:] G. Enyedi, Z. Kovács et al., *Social Changes and Social Sustainability in Historical Urban Centres. The Case of Central Europe*, Discussion Papers Special, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, Pécs 2006, s. 107–126.

5 M. Kowalski, *Geografia wyborcza Polski. Zróżnicowanie przestrzenne zachowań wyborczych Polaków w okresie 1989–1998*, „Geopolitical Studies”, vol. 7, IGiPZ PAN, Warszawa 2000.

6 G. Węclawowicz, A. Jarosz, P. Śleszyński, *Wybory parlamentarne 1991 i 1993*, „Atlas Warszawy”, z. 3, IGiPZ PAN, Warszawa 1998.

poparcie przede wszystkim na obszarze Powiśla i Solca. W większości tamtejszych obwodów wyborczych przekraczało ono 80% głosów. Drugie skupisko silnego, choć nieco słabszego, poparcia uwidoczniło się w północnej części Muranowa. Tutaj również w jednym z obwodów wyborczych przekroczony został 80-procentowy poziom poparcia. Najniższe poparcie dla KOS – w żadnym obwodzie niesпадające poniżej 50% – zanotowano w południowo-zachodniej oraz północno-wschodniej części dzielnicy. W pierwszym wypadku dotyczyło to okolic MDM, ul. Parkowej i Emilii Plater, w drugim Starego i Nowego Miasta. We wszystkich przypadkach utrata poparcia wiązała się przede wszystkim z silniejszymi wpływami niezależnych ugrupowań prawicowo-niepodległościowych (m.in. KPN, ZChN, ChDSP) oraz komitetów o charakterze lokalnym. Jedynie w okolicach ul. Parkowej głównym przeciwnikiem KOS okazał się SdRP, zdobywając ok. 1/3 głosów wyborców (ryc. 4). Frekwencja wyborcza w większości obwodów nie przekroczyła 50% (ryc. 5). Najsłabsza aktywność zanotowana została na Muranowie oraz w południowej części Śródmieścia (rejon ograniczony ul. Koszykową, al. Jerozolimskimi, al. Ujazdowskimi).

Tab. 1. Wynik głosowania do Rady Dzielnicy-Gminy Warszawa Śródmieście w 1990 r.

Ugrupowanie	Głosy	%
KOS	44 084,0	74,4
SdRP	1 447,0	7,1
KPN	969,0	3,2
Sojusz Ludowo-Demokratyczno-Chrześcijański	489,0	2,4
ZChN	1 902,0	1,7
Pozostali	1 007,0	11,0

Frekwencja wyniosła 46,9%.

Wybory 1994

Wybory samorządowe w 1994 roku odbywały się w zmienionej atmosferze politycznej. Od poprzedniego roku władzę w kraju sprawowała koalicja SLD–PSL, która wysokie poparcie wyborcze zawdzięczała pogorszeniu się nastrojów społecznych spowodowanych trudami transformacji ustrojowej. Niezadowolone społeczne zostało skierowane w kierunku środowisk politycznych wywodzących się z „Solidarności”, co wykorzystwały ugrupowania wywodzące się obozu władzy sprzed 1989 r.

Zmiana w ustroju m.st. Warszawy spowodowała, że w Śródmieściu wybierano radnych do kilku organów władzy samorządowej: Rady Dzielnicy, Rady Gminy Warszawa-Centrum oraz Rady m.st. Warszawy. Z uwagi na panujące nastroje polityczne

oraz podobny zestaw startujących komitetów wyniki wyborów do wszystkich organów były do siebie bardzo zbliżone.

Największą liczbę głosów w dzielnicy uzyskał komitet koalicyjny SLD–PSL (tab. 2). Podobnie jak cztery lata wcześniej lewicowa opcja polityczna, najsilniejsze poparcie zdobył w obwodzie wyborczym przy ul. Parkowej. Mocne poparcie dostrzec można było także w innych obwodach wyborczych południowej części dzielnicy (m.in. w okolicach pl. Konstytucji i pl. Zbawiciela). Kolejne skupisko silnego poparcia odnotowano w niektórych obwodach wyborczych na Muranowie oraz na zachodniej pierzei Krakowskiego Przedmieścia.

Podobny pod względem liczby głosów wynik uzyskał Komitet Unii Wolności i Samorządności. Najsilniejsze poparcie, przekraczające 30% głosów, zdobył w okolicach pl. Teatralnego oraz południowej części Solca (ul. Rozbrat, Górnośląska, Fabryczna). Silne poparcie, przekraczające 25% głosów, odnotowano przede wszystkim w obwodach centralnej części dzielnicy (głównie pomiędzy Trasą Łazienkowską a al. Jerozolimskimi).

Trzecie miejsce w wyborach zdobył komitet Prawica Razem, skupiający ugrupowania centroprawicowe (m.in. PC, KPN i UPR). Szczególnie silne poparcie ugrupowanie to zdobyło w obwodach Starego i Nowego Miasta, w Śródmieściu Północnym oraz na Muranowie. W południowej części dzielnicy część elektoratu prawicowego oddała swoje głosy także na komitet Centroprawica dla Warszawy. Łącznie oba te komitety najsilniejsze poparcie zdobyły w centralno-zachodniej części dzielnicy, pomiędzy Koszykową a al. Solidarności.

Tab. 2. Wynik głosowania do Rady Dzielnicy Śródmieście w 1994 r.

Ugrupowanie	Głosy	%
SLD–PSL	9 973	25,6
UWiS	9 414	24,1
Prawica Razem	6 354	16,3
Warszawskie Forum Samorządowe	3 857	9,9
Centroprawica dla Warszawy	2 630	6,7
Unia Pracy	2 414	6,2
Dobre Sąsiedztwo	1 974	5,1
Warszawska Inicjatywa Samorządowa	805	2,1
Komitet lokalny	259	0,7
Samorządna Stolica	215	0,6
PWN	141	0,4

Frekwencja wyniosła 32,3%.

Duże poparcie w tych wyborach uzyskały liczne lokalne (warszawskie) komitety wyborcze. Najsilniejszym z nich okazało się Warszawskie Forum Samorządowe, związane z osobą ówczesnego burmistrza gminy-dzielnicy Jana Rutkiewicza. Najmocniejsze poparcie zyskało ono na szeroko rozumianym Powiślu oraz w obwodzie Osiedla „Inflancka”. Najsłabsze na Starówce, a przede wszystkim na południowym skraju dzielnicy. Dość dobry wynik uzyskała jeszcze Unia Pracy, najwięcej głosów zdobywając na Muranowie.

Frekwencja wyborcza była niższa niż w poprzednich wyborach o 15 pkt procentowych. Jej zróżnicowanie przestrzenne było jednak bardzo podobne. Najwyższą frekwencję odnotowano w obwodach południowo-zachodniej części dzielnicy oraz niektórych obwodach części północnej. Najniższą w okolicach ścisłego centrum oraz na Muranowie.

Wybory 1998

Wprowadzenie nowego podziału administracyjnego spowodowało, że w 1998 roku warszawiacy wybierali reprezentantów do pięciu ciał przedstawicielskich. Do trzech funkcjonujących od poprzednich wyborów doszła Rada Powiatu Warszawskiego oraz Sejmik Województwa Mazowieckiego. Wybory odbywały się rok po powrocie do władzy w państwie połączonej prawicy. Dobry wynik komitetu Prawica Razem przed czterema laty zachęcił do dalszych działań zjednoczeniowych. Ich rezultatem był spadek znaczenia lokalnych komitetów wyborczych, które narodziły się po rozpadzie KO „Solidarność”. Ugrupowania lewicowe poprawiły łącznie swój wynik z 1994 roku, jednak mobilizacja solidarnościowego elektoratu centroprawicowego przyniosła sukces właśnie tej orientacji (tab. 3). Na AWS zagłosowali nie tylko dawni wyborcy Prawicy Razem, ale również wyborcy licznych w 1994 roku komitetów lokalnych. Znalazło to wyraźne odzwierciedlenie w przestrzennym zróżnicowaniu wyników głosowania (ryc. 6). AWS uzyskał najsilniejsze poparcie, przekraczające w niektórych obwodach 50% liczby głosów, przede wszystkim na szeroko rozumianym Powiślu (z Mariensztatem i Solcem). W poprzednich wyborach był to obszar najwyższych notowań komitetów lokalnych, w 1990 roku KO „Solidarność”. Odwołanie się do szyldu „Solidarności” ponownie przyciągnęło zwolenników centroprawicy.

Drugie miejsce w dzielnicy zajął SLD. Swą pozycję umocnił przede wszystkim w południowej części Śródmieścia, gdzie od 1990 roku uzyskiwał najsilniejsze poparcie (ryc. 7). W trzech obwodach uzyskał ponad 40% głosów, w dwóch ponad 50%. Podobnie jak w poprzednich wyborach, centrum poparcia znajdowało się w okolicach ul. Parkowej. Silne wpływy zanotowano również w niektórych obwodach w centralnej i północnej części dzielnicy.

Wybory przyniosły nieznaczny spadek poparcia dla UW, który z perspektywy czasu należy uznać za początek erozji wpływów tej formacji politycznej. Jedynie w niektórych obwodach odnotowano wzrost jej notowań, ale stało się to kosztem formacji o charakterze

lokalnym. Ugrupowanie to uzyskało silne poparcie nie tylko tam, gdzie cztery lata wcześniej, ale również na Powiślu i Muranowie (m.in. Osiedle Inflancka) (ryc. 8).

Ruch Patriotyczny „Ojczyzna”, skupiający ugrupowania bardziej niż AWS podkreślające swój prawicowo-narodowy charakter (m.in. ROP i KPN), najsilniejsze poparcie, przekraczające 5%, uzyskał na Powiślu, Grzybowie (Osiedle za Żelazną Bramą) oraz w Śródmieściu Południowym.

Porozumienie Społeczne, skupiające ugrupowania centrolewicowe: Unię Pracy, PSL i Krajową Partię Emerytów i Rencistów, uzyskało słabsze poparcie niż sama Unia Pracy cztery lata wcześniej. Utrzymany został obszar silnego poparcia dla UP na Muranowie i w Śródmieściu Południowym, pojawiły się jednak nowe jego miejsca, szczególnie w okolicach Łazienek oraz i Starego Miasta.

Zróżnicowanie natężenia frekwencji wyborczej było podobne do obserwowanego w poprzednich wyborach. Największą aktywność przejawiali mieszkańcy południowych, wschodnich i północnych części dzielnicy. Najmniejszą mieszkańcy ścisłego centrum oraz Muranowa.

Tab. 3. Wynik głosowania do Rady Dzielnicy Śródmieście w 1998 r.

Ugrupowanie	Głosy	%
AWS	17 972	35,4
SLD	15 555	30,6
UW	9362	18,4
RPO	2660	5,2
PS	1503	3,0
Inni	3756	7,4

Frekwencja wyniosła 45,0%.

Wybory 2000

Rozpad rządzącej od 1998 roku koalicji AWS–UW doprowadził do przedterminowych wyborów do Rady Gminy Warszawa-Centrum. Wyniki głosowania w dzielnicy Śródmieście okazały się korzystne przede wszystkim dla SLD, który poprawił swój wynik sprzed dwóch lat o 4 pkt procentowe (tab. 4). Przestrzenne zróżnicowanie poparcia dla tej formacji w obwodach przypominało to sprzed dwóch lat. Ogólny wzrost poparcia spowodował jednak, że rezultat powyżej 50% uzyskano w 3 obwodach, a powyżej 40% aż w 11 (przypadnie 3 dwa lata wcześniej).

Podobne jak przed dwoma laty, przestrzenne zróżnicowanie poparcia zachowała również AWS. W wyniku ogólnego spadku notowań w żadnym z obwodów nie

uzyskała ona jednak bezwzględnej większości. Najlepszy wynik uzyskała na Mariensztacie, ale wyniósł on tylko 35,9% głosów. Nieznaczłą stratę (2,5 pkt), przy bardzo podobnym przestrzennym zróżnicowaniu poparcia, zanotowała UW. Rozłam w ramach AWS doprowadził do powstania kilku nowych komitetów wyborczych, które przejęły przede wszystkim dotychczasowych wyborców tego ugrupowania. Komitet „Rodzina Warszawska” związany z Janem Łopuszańskim największy odsetek głosów zdobył w Śródmieściu Południowym, zastępując niejako Ruch Patriotyczny „Ojczyzna” sprzed dwóch lat. Porozumienie dla Warszawy skupione wokół Macieja Jankowskiego uzyskało poparcie dość równomiernie rozmieszczone w Śródmieściu. Zgoda Warszawska związana z Julią Piterą najwięcej głosów zebrała w niektórych obwodach położonych w centralnej i zachodniej części dzielnicy. Wspólny komitet ROP, PC i UPR najwięcej głosów zdobył w centralnych obwodach dzielnicy oraz w kilku na Powiślu i Muranowie. Na uwagę zasługują również komitety lokalne, które na Osiedlu Inflancka (Niezależne Forum Spółdzielcze) oraz na Solcu zdobyły znaczny odsetek głosów.

Frekwencja wyborcza była na znacznie niższym poziomie niż w dotychczasowych wyborach, co należy wiązać przede wszystkim z ich przyspieszonym terminem i ograniczonym charakterem. Nie zmieniło to jednak przestrzennego zróżnicowania poparcia dla poszczególnych sił politycznych obserwowanego w poprzednich wyborach (ryc. 9).

Tab. 4. Wynik głosowania do Rady Gminy Warszawa-Centrum na obszarze Dzielnicy Śródmieście w 2000 r.

Ugrupowanie	Głosy	%
SLD	9 478	34,1
AWS	6 575	23,6
UW	4 435	15,9
Rodzina Warszawska	1 892	6,8
PdW (M. Jankowski)	1 236	4,4
Zgoda (J. Pitera)	1 182	4,2
PC_ROP_UPR	1 001	3,6
Inni	2 005	7,3

Frekwencja wyniosła 25,3%.

Wybory 2002

Wybory z roku 2002 odbyły się po wejściu w życie nowej ustawy warszawskiej oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Zlikwidowano Radę Gminy Warszawa-Centrum oraz Radę Powiatu Warszawskiego, przenosząc ich

kompetencje przede wszystkim na Radę m.st. Warszawy. Pozostawiono również Radę Dzielnicy Śródmieście oraz Sejmik Województwa Mazowieckiego. Prócz tych trzech organów warszawiacy, tak jak mieszkańcy innych miast, uzyskali możliwość wyboru swego prezydenta w wyborach bezpośrednich. Dwa lata rządów SLD w Warszawie doprowadziły do mobilizacji elektoratu prawicowego. Działo się to pomimo wysokiego zwycięstwa SLD w wyborach do sejmu w poprzednim roku. Dużą rolę w spadku notowań tej formacji odegrała nagłośniona w owym czasie tzw. afera Rywina. Na główną siłę polityczną w Warszawie wyrosło PiS (tab. 5). Przejęło ono w dużym stopniu elektorat pokrewnej ideowo AWS. Świadczy o tym przede wszystkim podobieństwo przestrzennego zróżnicowania siły poparcia dla tych obu formacji. Podobnie jak w poprzednich wyborach AWS, PiS najsilniejsze poparcie uzyskało na szeroko rozumianym Powiślu oraz w okolicach Starego Miasta.

Koalicja SLD–UP zachowała najsilniejsze wpływy tradycyjnie w południowej części dzielnicy, z epicentrum poparcia przy ul. Parkowej. Tylko w tamtejszym obwodzie zdobyła ponad 50%, a w dwóch sąsiednich ponad 40%. Wynik przekraczający 30%, prócz południa dzielnicy, uzyskano także w czterech obwodach na północy.

Trzeci wynik w dzielnicy uzyskała Platforma Obywatelska, podobnie jak PiS, nowe zjawisko na polskiej i warszawskiej scenie politycznej. Przestrzenne zróżnicowanie poparcia nawiązywało bardzo wyraźnie do wcześniejszych rezultatów Unii Wolności. Najlepsze wyniki, dochodzące do 20% ogólnej liczby głosów, otrzymano w niektórych obwodach Powiśla i przylegających fragmentach Śródmieścia, w okolicach pl. Teatralnego oraz na Osiedlu Inflancka.

Tab. 5. Wynik głosowania do Rady Dzielnicy Śródmieście w 2002 r.

Ugrupowanie	Głosy	%
PiS	1 4718	31,2
SLD–UP	1 2119	25,7
PO	6 591	14,0
LPR	4 413	9,4
Komitert J. Pitery	3 537	7,5
UdW	2 100	4,5
Samoobrona	2 078	4,4
Inni	1 556	3,3

Frekwencja wyniosła 44,3%.

Inne nowe ugrupowanie, Liga Polskich Rodzin, najsilniejsze poparcie, przekraczające 12%, uzyskało w kilku obwodach centralnej części dzielnicy. Wyniki wyborcze Komitetu Wyborczego Wyborców Julii Pitery oraz Unii dla Warszawy (nowej wersji

UW) w dużym stopniu przypominały swym zróżnicowaniem przestrzennym wynik PO oraz wynik UW z poprzednich wyborów.

Wyjątkowo dobry wynik jak na Warszawę uzyskała w trakcie wyborów także Samoobrona. Szczególnie wysoki odsetek głosów zdobyła w kilku obwodach ścisłego centrum oraz Muranowa.

Emocjonującym elementem głosowania okazały się bezpośrednie wybory prezydenta Warszawy. W pierwszej turze wyborów w Śródmieściu zwyciężył Lech Kaczyński, który dzięki swej ówczesnej popularności zdobył głosy nie tylko wyborców PiS-u, ale również innych ugrupowań centroprawicowych (tab. 6). Bezwzględne (ponad 50%) zwycięstwo odniósł dzięki temu nie tylko w większości obwodów Starego i Nowego Miasta, Powiśla i Solca, ale także w centralnej części zachodnich obrzeży dzielnicy.

Kandydat lewicy, Marek Balicki, najwyższe poparcie uzyskał w obwodzie przy ul. Parkowej. Mocną pozycję zdobył też w pozostałych obwodach południowej części dzielnicy oraz w kilku obwodach północnej części Muranowa.

Tab. 6. Wynik głosowania w wyborach prezydenta Warszawy na obszarze Śródmieścia 2002 (I i II tura)

Kandydat	I tura		II tura	
	głosy	%	głosy	%
L. Kaczyński	23 213	47,4	30 415	68,0
M. Balicki	11 660	23,8	14 286	32,0
A. Olechowski	6 619	13,5	–	–
J. Pitera	2 750	5,6	–	–
Z. Bujak	1 806	3,7	–	–
J.M. Jackowski	912	1,9	–	–
H. Dzido	789	1,6	–	–
A. Macierewicz	521	1,1	–	–
W. Frydrych	254	0,5	–	–
J. Piechociński	225	0,5	–	–
Inni	225	0,5	–	–

Rozmieszczenie natężenia poparcia dla Andrzeja Olechowskiego przypominało nieco mapę natężenia wpływów UW z poprzednich wyborów. Bardziej jednak do tego modelu pasowało poparcie udzielone Zbigniewowi Bujakowi, choć było zdecydowanie słabsze. Zróżnicowanie siły poparcia dla J. Pitera także nawiązywało do tego schematu, choć można mówić o większej popularności dla tej kandydatki w zachodniej części dzielnicy. Na uwagę może jeszcze zasługiwać poparcie udzielone kandydatowi prawicy, Janowi Marii Jackowskiemu. Najwyższe poparcie dla niego – choć w żadnym obwodzie

nie przekraczało 5% głosów – współwystępowało najczęściej z silnym poparciem dla L. Kaczyńskiego.

Druga tura głosowania przyniosła L. Kaczyńskiemu zwycięstwo we wszystkich obwodach wyborczych prócz jednego (ul. Parkowa). Największe poparcie, przekraczające 80% głosów, uzyskał w obwodzie nr 44 przy ul. Hożej. Kolejne wysokie notowania uzyskał w sąsiednich obwodach ścisłego centrum oraz na szeroko rozumianym Powiślu. Najniższe poparcie dla tego kandydata, równoznaczne z najwyższym poparciem dla M. Balickiego, dotyczyło obszarów tradycyjnych wpływów lewicy, czyli przede wszystkim południowej części dzielnicy oraz niektórych obwodów Muranowa.

Wybory 2006

Zmiana głównej osi konfliktu politycznego w Polsce⁷ dała o sobie znać także w przypadku wyborów samorządowych w Warszawie. Spadek znaczenia SLD doprowadził do sojuszu lewicy ze spadkobiercami Unii Wolności – powstania ugrupowania Lewica i Demokraci. Narastający konflikt pomiędzy PO i PiS generował nowe podziały wśród wyborców o orientacji centroprawicowej. Nastąpiły zasadnicze przetasowania na mapie wyborczej warszawskiego Śródmieścia. PO, która zdobyła największą liczbę głosów (tab. 7), najlepsze wyniki uzyskała w obwodach znajdujących się na północ (Muranów, Inflancka) oraz na wschód (Powiśle) od ścisłego centrum (ryc. 10). PiS najwięcej głosów uzyskało przede wszystkim w ścisłym centrum oraz w trzech obwodach na Solcu (ryc. 11). W przypadku LiD-u można mówić o fuzji poparcia ze strony najwierniejszych wyborców SLD i UW z wciąż wyraźnym poparciem na południu dzielnicy (ul. Parkowa), związanym z wpływami lewicy (ryc. 12).

Tab. 7. Wynik głosowania do Rady Dzielnicy Śródmieście w 2006 r.

Ugrupowanie	Głosy	%
PO	21 913	40,2
PiS	17 453	32,0
LiD	11 678	21,4
Nasze Miasto	1 591	2,9
LPR	1 222	2,2
Samoobrona	647	1,2

Frekwencja wyniosła 53,9%.

7 P. Krzemiński, *Zachowania wyborcze w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w Polsce w latach 2005–2007 – wzory przestrzennych różnicowań*, „Przegląd Geograficzny”, t. 81, z. 2, Warszawa 2009, s. 259–281.

Wybory prezydenta Warszawy, z uwagi na swój odmienny charakter, miały w Śródmieściu nieco inny wymiar polityczny niż wybory partyjne do rady dzielnicy. Poszczególni kandydaci reprezentowali wyraźne opcje polityczne, uzyskali jednak nieco odmienny wynik wyborczy niż ich ugrupowania (tab. 8). W pierwszej turze wyborów Hanna Gronkiewicz-Waltz uzyskała 6 pkt procentowych mniej niż PO, podczas gdy Kazimierz Marcinkiewicz 6 pkt procentowych więcej niż PiS. Można przypuszczać, że część wyborców PO zagłosowała na K. Marcinkiewicza, co umożliwiło mu zajęcie pierwszego miejsca w I turze (podczas gdy w wyborach do rady dzielnicy PiS było drugie po PO). Marek Borowski uzyskał wynik zbliżony do rezultatu LiD-u.

W drugiej turze zwyciężyła H. Gronkiewicz-Waltz, co należy prawdopodobnie wiązać z poparciem udzielonym jej przez zdecydowaną większość wyborców M. Borowskiego. Zsumowanie głosów wyborców PO i LiD w drugiej turze spowodowało, że zwyciężczyni największą liczbę głosów zdobyła w liberalnym Osiedlu Inflancka, w lewicowym osiedlu „Parkowa” oraz w sąsiadujących z nimi obwodach wyborczych (ryc. 13). Bardzo dobry wynik uzyskała również w większości obwodów Powiśla oraz w okolicach pl. Teatralnego i Bankowego. K. Marcinkiewicz zwyciężył w II turze w kilku obwodach ścisłego centrum i Solca oraz na Starym i Nowym Mieście (ryc. 13).

Tab. 8. Wynik głosowania w wyborach prezydenta Warszawy na obszarze Śródmieścia w 2006 (I i II tura)

Kandydat	I tura		II tura	
	głosy	%	głosy	%
H. Gronkiewicz-Waltz	19 416	34,1	30 071	53,0
K. Marcinkiewicz	21 871	38,4	26 656	47,0
M. Borowski	13 453	23,6	–	–
J. Korwin-Mikke	1 169	2,1	–	–

Podsumowanie

Wyniki wyborów z lat 1990–2006 dostarczają interesujących informacji na temat przestrzennego zróżnicowania zachowań wyborczych mieszkańców Śródmieścia. Rok 1990 ukazał Śródmieście podzielone na obszar silnych wpływów ugrupowań wywodzących się z ruchu solidarnościowego oraz strefę mocnej pozycji postkomunistycznej lewicy. Układ ten zachował aktualność do ostatnich (2006) wyborów samorządowych. Partie wywodzące się z antykomunistycznej opozycji bardzo wyraźnie dominowały, najlepsze wyniki (przekraczające czasami 80%) osiągając na obszarze szeroko rozumianego Powiśla. Ich lewicowi oponenti największe wpływy, wynoszące czasami ponad 50%, uzyskiwali przede wszystkim w południowej części dzielnicy.

Podziały w ramach bloku wywodzącego się z opozycji antykomunistycznej nie sprzyjały trwałości przestrzennego zróżnicowania preferencji wyborczych ugrupowań centroprawicowych. Analiza wyborów pozwala jednak dostrzec pewne prawidłowości. Elektorat o orientacji liberalnej (elitarystycznej), związany początkowo z UW, później w dużej swej części z PO, charakterystyczny jest dla obwodów okalających ściśle centrum od północy (pl. Teatralny), wschodu (al. Ujazdowskie) i południa. Dominuje również w dużej części Powiśla oraz północnej części Muranowa (Osiedle Inflancka). Elektorat konserwatywny – głosujący na AWS, ROP, PiS, LPR – skupia się przede wszystkim w ścisłym centrum, na Starym i Nowym Mieście oraz niektórych obwodach Powiśla-Solca. Elektorat populistyczny, którego najbardziej reprezentatywnym ugrupowaniem była Samoobrona, charakterystyczny był przede wszystkim dla obwodów sąsiadujących z dzielnicą Wola.

Najbardziej niezmiennym zjawiskiem związanym z zachowaniami wyborczymi mieszkańców Śródmieścia wydaje się frekwencja wyborcza. Najwyższa aktywność wyborcza notowana była w północnej, wschodniej i południowej części dzielnicy. Najśłabsza w ścisłym centrum i na zachodzie.

Obserwowane zróżnicowanie bardzo wyraźnie nawiązuje do map wyborczych Śródmieścia ilustrujących wyniki wyborów do sejmu czy parlamentu europejskiego⁸.

Wszystkie te zjawiska mają najprawdopodobniej związek ze społeczno-demograficznymi i demograficznymi cechami ludności. Możemy mówić o większym udziale przedstawicieli inteligencji i kadry kierowniczej w osiedlach północnej, wschodniej i południowej części dzielnicy oraz o większym udziale robotników i ludzi o niższych kwalifikacjach w ścisłym centrum, na Muranowie oraz na Solcu. W uproszczeniu możemy mówić o bardziej robotniczej części centralno-zachodniej, głosującej na populistów i ugrupowania centroprawicowe oraz bardziej inteligenckich obrzeżach północy, wschodu i południa głosujących na partie liberalne (elitarystyczne) i centroprawicowe. Głosy na lewicę charakterystyczne są przede wszystkim dla obszarów silnej koncentracji grup ludności związanych z aparatem władzy PRL (wojsko, milicja, PZPR, administracja państwowa).

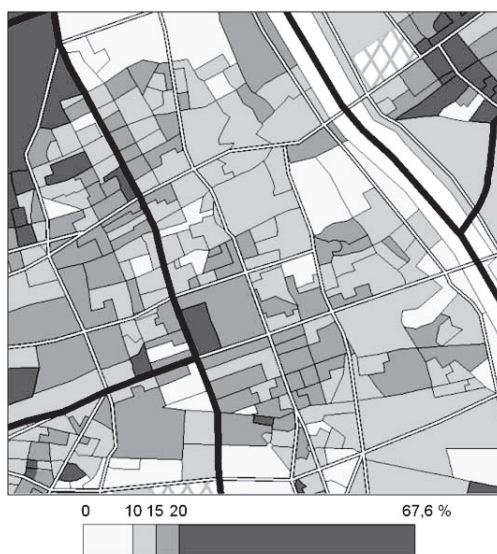
8 G. Węclawowicz, A. Jarosz, P. Śleszyński, *Wybory parlamentarne...*, dz. cyt.; M. Kowalski, *Warsaw. European Parliament Election, 2004, Electoral Geography 2.0, Mapped politics*, <http://www.electoral-geography.com/new/en/countries/p/poland/warsaw-european-parliament-2004.html>.

Ryc. 1. Udział osób z wyższym wykształceniem wśród mieszkańców centrum Warszawy



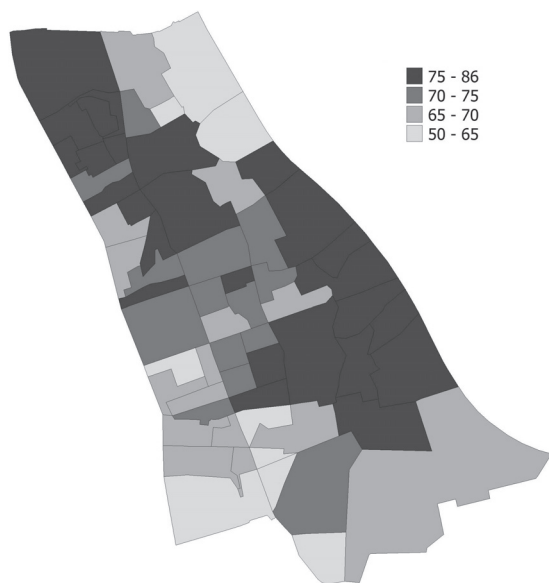
Źródło: M. Stępiak, G. Węclawowicz, M. Górczyńska, A. Bierzyński, *Warszawa w świetle Narodowego Spisu Powszechnego 2002*, Atlas Warszawy z. 11, IGiPZ PAN, Warszawa 2009.

Ryc. 2. Udział osób bezrobotnych wśród mieszkańców centrum Warszawy



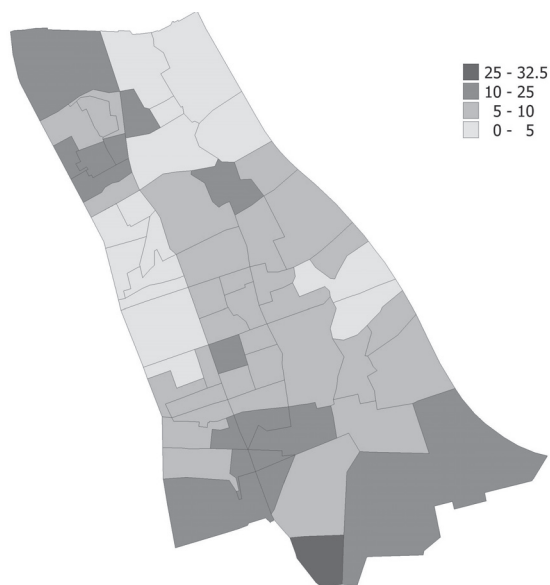
Źródło: M. Stępiak, G. Węclawowicz, M. Górczyńska, A. Bierzyński, *Warszawa...*, dz. cyt.

Ryc. 3. Poparcie dla KO Solidarność w obwodach w 1990 r. (w %).



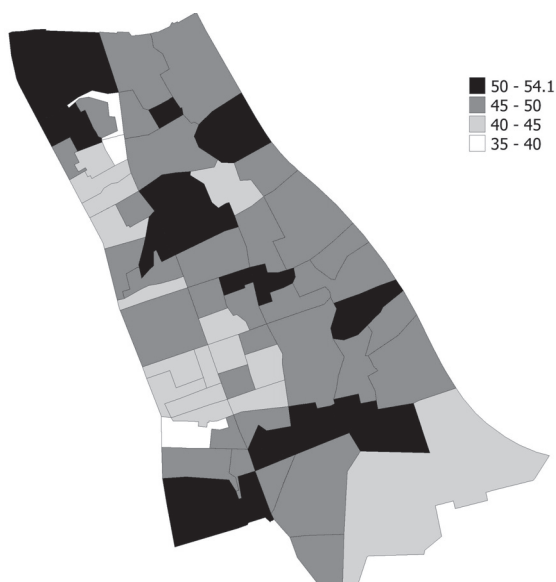
Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 4. Poparcie dla SdRP w obwodach w 1990 r. (w %)



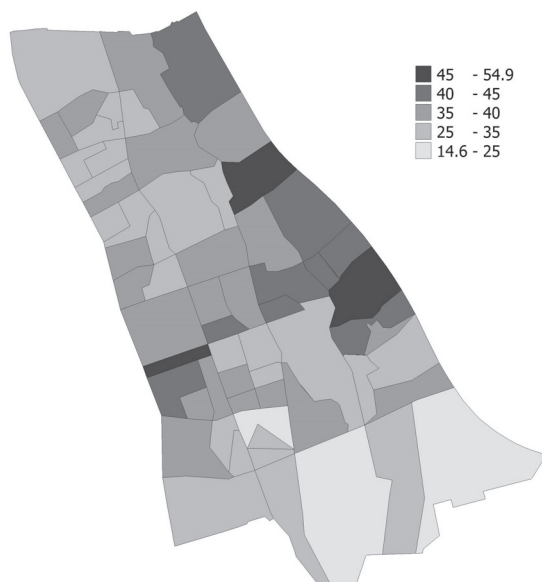
Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 5. Frekwencja wyborcza w obwodach w 1990 r. (w %).



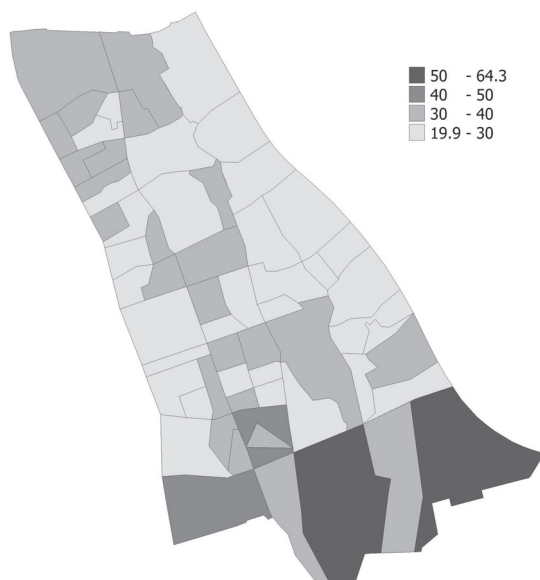
Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 6. Poparcie dla AWS w obwodach w 1998 r. (w %).



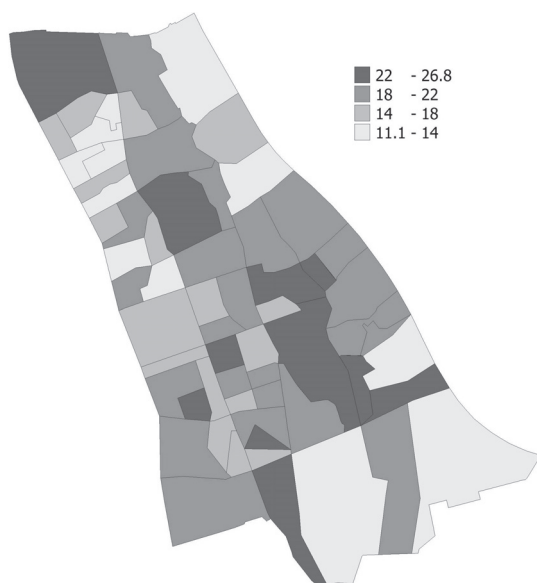
Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 7. Poparcie dla SLD w obwodach w 1998 r. (w %).



Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 8. Poparcie dla UW w obwodach w 1998 r. (w %).



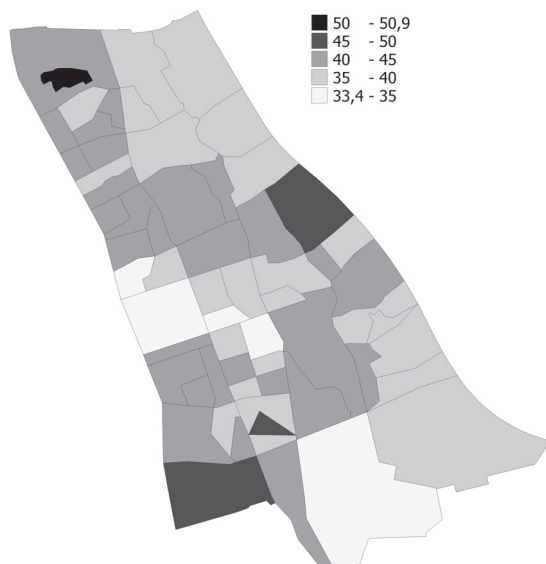
Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 9. Frekwencja wyborcza w obwodach w 1998 r. (w %).



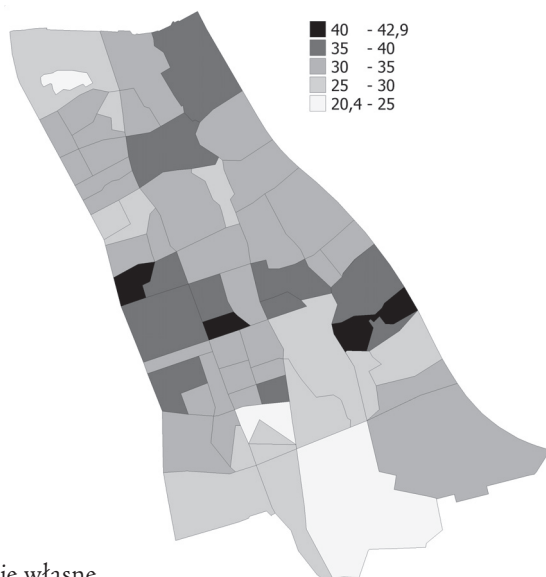
Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 10. Poparcie dla PO w obwodach w 2006 r. (w %).



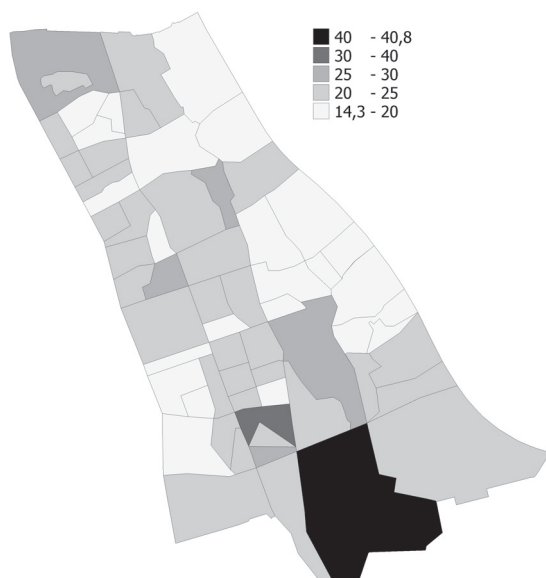
Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 11. Poparcie dla PiS w obwodach w 2006 r. (w %).



Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 12. Poparcie dla LiD w obwodach w 2006 r. (w %).



Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 13. Poparcie dla H. Gronkiewicz-Waltz w obwodach w II turze wyborów 2006 r. (w %).



Źródło: opracowanie własne.

Paweł Sosnowski
Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechniki Warszawskiej

Rola dzielnic w ustroju m.st. Warszawy – przyczynek do dyskusji

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie roli i funkcji, jakie pełnią dzielnice w m.st. Warszawie, oraz odpowiedź na pytanie, czy możliwa jest dalsza decentralizacja ustroju Warszawy przez rozszerzenie kompetencji dzielnic.

Organizacja samorządu terytorialnego w Polsce jest uregulowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹. W Konstytucji ustawodawca przyjął, że na szczeblu samorządowym podstawową jednostką jest gmina, wprowadzenie zaś innych jednostek terytorialnych powinno nastąpić w ustawach, przy czym jednostki te mogą mieć zasięg regionalny albo też lokalny i regionalny. Jednocześnie w Konstytucji przyjęto, że ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw ich organy stanowiące. Dopełnieniem regulacji konstytucyjnej są regulacje prawne z lat 1990–1998, to jest Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym² oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku: o samorządzie powiatowym³ i o samorządzie województwa⁴. Powyższe regulacje przewidują organizację polskiego samorządu terytorialnego na trzech szczeblach: gminy, powiatu i województwa. Wspólnoty te tworzone są przez mieszkańców odpowiednio gminy, powiatu oraz województwa i każdej ze wspólnot, niezależnie od szczebla samorządu, ustawodawca przyznaje osobowość prawną oraz wyodrębnione terytorium działania.

Organizacja samorządu terytorialnego w Polsce jest zatem wielopoziomowa (trzy szczeble). Jednocześnie ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym dopuszcza w gminie tworzenie jednostek pomocniczych, takich jak sołectwa, dzielnice, osiedla oraz inne jednostki. Jednostki pomocnicze mogą być tworzone we wszystkich gminach⁵.

Szczególne miejsce w samorządzie terytorialnym zajmuje m.st. Warszawa. Warszawa jako miasto spełnia doniosłą rolę. Jest nie tylko stolicą jednostki samorządowej, ale

1 Dz. U. Nr 78, poz. 483.

2 Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

3 Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

4 Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

5 Zob. art. 5 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym.

przede wszystkim stolicą Polski. Jak zauważa Piotr Szreniawski, stołeczność związana jest przede wszystkim z państwem, które posiada stolicę będącą miejscem urzędowania jego władz. Według wskazanego autora stołeczność daje poczucie dumy i prestiżu, stanowiąc najważniejsze miejsce w każdym państwie⁶.

Skutkiem powyższego jest lokowanie w Warszawie nie tylko jednostek związanych z samorządem (gminą i powiatem), ale także jednostek innych szczebli samorządu terytorialnego oraz jednostek szczebla rządowego. To w Warszawie swoje siedziby mają ministerstwa, urzędy i agendy rządowe, jak również przedstawicielstwa innych państw (ambasady, konsulaty). Stołeczność Warszawy pociąga za sobą także lokalizację w jej granicach bądź w bezpośrednim jej sąsiedztwie siedzib i biur krajowych oraz zagranicznych podmiotów gospodarczych.

Skupienie na obszarze m.st. Warszawy tak wielu podmiotów zmusza do wypracowania i przyjęcia takich mechanizmów, które umożliwią poprawne i skuteczne realizowanie zadań – zarówno przez Miasto Warszawę, jak i przez inne podmioty, chociażby administrację rządową.

Ten szczególny, złożony charakter Warszawy dostrzegany był już w okresie międzywojennym – proponowano wówczas, aby organizacja samorządu oraz władz rządowych rozpatrywana i regulowana była łącznie i jednolicie, jednakże w sposób odmienny od pozostałego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷.

Warszawa jako największe miasto w Polsce i jako stolica Polski nie stanowi tylko obszaru lokowania urzędów administracji publicznej różnego szczebla oraz innych podmiotów, ale także jest podmiotem oddziaływania na zewnątrz, przede wszystkim na miasta, gminy i powiaty bezpośrednio sąsiadujące z Warszawą. Jak słusznie wskazuje Katarzyna A. Kuć, są to nie tylko więzi czy współzależności gospodarcze, kulturalne, turystyczne, ale także związki innego rodzaju, na przykład w zakresie planowania przestrzennego czy transportu zbiorowego⁸.

Obok wyżej wskazanych zadań aktualne pozostają zadania wynikające z charakteru m.st. Warszawy. Jako jednostka samorządu terytorialnego szczebla gminnego musi ono realizować zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawowo do kompetencji innych podmiotów. Jak stwierdza Piotr Dobosz, obowiązek ten pozostaje w nierozdzielalnym związku z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, w której ustawodawca stanowi o zakresie działania gminy i zastrzega do jej kompetencji wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek sa-

6 P. Szreniawski, *Zagadnienia stołeczności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Sandomierz 21–23 maja 2006 r., red. E. Ura, Zakład Prawa Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego przy współudziale Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu, Rzeszów 2006, s. 611.

7 M. Jaroszyński, *Ustrój województwa stołecznego i m.st. Warszawy. Projekt ustawy z uzasadnieniem. Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 8, Warszawa 1933, s. 5.

8 K.A. Kuć, *Problemy ustroju Miasta Stołecznego Warszawy* [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 63.

morządowych⁹. Jednocześnie Warszawa jest miastem na prawach powiatu, a zatem do kompetencji organów miasta należą wszelkie sprawy ustawowo zastrzeżone do kompetencji powiatu.

Rodzi się pytanie: czy stołeczność i wynikające z niej zadania, to jest realizacja zarówno zadań samorządowych, jak i innych związanych z obsługą najwyższych władz i organów Państwa, mogą być skutecznie realizowane i w jakich warunkach?

Wydaje się, że dla sprawnej realizacji tych zadań nie bez znaczenia jest zasada decentralizacji, stanowiąca podstawę organizacji administracji publicznej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że ustrój terytorialny państwa zapewnia decentralizację władzy publicznej¹⁰. Decentralizacja jest przedmiotem zainteresowania zarówno europejskiej, jak i polskiej doktryny prawa administracyjnego i różnie jest definiowana. Przedstawiciele zachodnioeuropejskiej nauki prawa administracyjnego wskazywali, że decentralizacja występuje wówczas, gdy nastąpi przekazanie przez organ administracji uprawnień do podejmowania decyzji innemu organowi, przy czym organ przekazujący kompetencje zachowa szerszy ich zakres od organu, na rzecz którego nastąpiło przekazanie uprawnień. Jednocześnie organ ten nie może posiadać kompetencji (prawa) do autoryzowania (potwierdzania) decyzji podjętych przez organ je realizujący. Niezbędną przesłanką do decentralizacji jest także pozbawienie organu przekazującego kompetencje prawa do zastępowania rozstrzygnięć (decyzji) podjętych przez organ je realizujący – w drodze wydania swojego rozstrzygnięcia. Zwracano również uwagę na niedopuszczalność dowolnego zastępowania organu wykonującego przekazane kompetencje przez organ, który te kompetencje przekazał¹¹.

Próbowano również – w nauce francuskiej i holenderskiej – zdefiniować decentralizację przez jej porównanie na przykład z dekoncentracją. Wskazywano, że decentralizacja to przekazanie kompetencji do podejmowania wiążących rozstrzygnięć podmiotom (organom) niezależnym od organu przekazującego, dekoncentracja zaś polega na przekazaniu tych kompetencji podmiotom (organom) organizacyjnie podległym¹².

Jeszcze inni przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, w szczególności niemieckiej i włoskiej, dostrzegali natomiast, że decentralizacja może przybrać dwie formy, tzn. decentralizacji politycznej oraz administracyjnej lub niepolitycznej¹³.

9 P. Dobosz, *Zakres działania i zadania gminy* [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 71.

10 Zob. art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.

11 J. Bulthuis, *Samenwerking van gemeenten* (Cooperation between municipalities), Alphen aan den Rijn 1975, cyt. za: J.C. N. Raadschelders, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 4.

12 M. Waline, *Traité élémentaire de droit administrative*, Paris 1951–1956, cyt. za: J.C.N. Raadschelders, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 4.

13 Szerzej zob. R. Myntz, *Soziologie der öffentliche Verwaltung*, Heidelberg – Karlsruhe 1978, cyt. za: J.C.N. Raadschelders, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum*, „Samorząd. Terytorialny” 1994, nr 6, s. 4; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wyd. KUL, Lublin 2005, s. 26; L.A. Welter, *Institutionele weerstand tegen decentralisatie* (Institutional resistance against decentralization), „Beleid en Maatschappij” 1979, nr 3–4, cyt. za: J.C.N. Raadschelders, *Centralizacja i decentrali-*

Stanisław Kasznica wskazywał, że decentralizacja jest związana z pojawieniem się samorządu w ramach administracji publicznej. Polega ona na tym, że obok jednolitego, hierarchicznie zbudowanego i bezwzględnie sobie podporządkowanego aparatu władzy państwowej, wywodzącego się z jednego ośrodka, jakim jest rząd, wykonującego administrację, pojawia się i istnieje jeszcze cały szereg innych odrębnych ośrodków, które również wykonują samodzielnie administrację. Administracja samorządowa jest przeciwieństwem administracji rządowej. Jak zauważa S. Kasznica, w odróżnieniu od administracji rządowej, która jest całkowicie w rękach rządu, jest jego narzędziem, jest przez rząd kierowana instrukcjami i poleceniami, administracja samorządowa jest samodzielna (niezależna od rządu), nie otrzymuje od rządu żadnych poleceń ani dyrektyw, a jedynie podlega nadzorowi sprawowanemu przez jego organy¹⁴.

Antoni Peretiatkiewicz rozumie przez decentralizację – w przeciwieństwie do centralizacji – taki system polityczno-administracyjny, w którym obok władzy państwowej (rządu), istnieją jeszcze inne podmioty, administrujące samodzielnie (gminy, powiaty, zakłady prawa publicznego). Uważa on, że pojęcia decentralizacji nie należy mylić z pojęciem dekoncentracji, w ramach której szersze kompetencje są przyznane władzom lokalnym o charakterze rządowym. Według niego decentralizacja państwa przejawia się przede wszystkim w formie autonomii i samorządu¹⁵.

Jerzy Starościak dostrzega, że prawne uregulowanie pozycji i działalności organu administracji skutkuje tym, że stosunek jednego organu do każdego innego jest stosunkiem prawnym i bez znaczenia jest okoliczność, czy organ ten jest samodzielny, niezależny, czy też podległy innemu organowi. Dlatego też można wyróżnić trzy modele organizacji tych stosunków, to jest koncentrację, centralizację i decentralizację. Autor ten przez decentralizację rozumiał taką organizację stosunków między organami, w ramach której to organizacji wyłączeniu spod ingerencji organów wyższych podlegały pewne sprawy. Wkraczanie tych organów w wyłączone z ich kompetencji sprawy (zadania) jest dopuszczalne tylko w ściśle określonych przez przepisy prawa sytuacjach i w ściśle określonej formie. Decentralizacja jest zatem rozproszeniem funkcji administracyjnych na różne organy, w tym na samodzielne organy niższego szczebla. Samodzielność jest cechą decentralizacji¹⁶.

Teresa Rabska istotę decentralizacji dostrzegала w uchyleniu możliwości kierowania przez jednostkę nadrzędną, w formie jednostronnych aktów, działalnością jednostki niższego szczebla. Każda z jednostek posiada kompetencje, przy wykonywaniu których jest niezależna od innych jednostek, a zatem jednostki te są samodziel-

zacja: dychotomia i kontinuum, „Samorząd. Terytorialny” 1994, nr 6, s. 4; *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma–Bari 2006, s. 8, cyt. za: I. Bokszczanin, *Proces decentralizacji w Republice Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6, s. 110.

14 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 4 uzup., Księgarnia Akademicka, Poznań 1947, s. 50, 57–58.

15 A. Peretiatkiewicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, wyd. 2 przejrane i uzup., W. Wilak, Poznań 1947, s. 43 i nast.

16 J. Starościak, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1969, s. 59–62.

ne w działaniu. Jednostronne akty kierowania zostają zastąpione przez nadzór. Jak zauważa wyżej wymieniona autorka, stopień decentralizacji może być różny (całkowite uchylene, podporządkowanie lub częściowe jego ograniczenie), ale powinien być zawsze określany w przepisach prawa¹⁷.

Michał Kulesza, pisząc o administracji publicznej, dostrzega, że może ona przybrać dwie postacie, to jest administracji rządowej (centralnej i terenowej) lub administracji samorządowej. Budowa administracji rządowej jest wieloszczeblowa z zachowaniem hierarchicznej podległości (podporządkowania) organów. Zadania do realizacji mogą być powierzone organom niższego szczebla w drodze ustaw (tzw. dekoncentracja prawna). Pomimo że realizacją tych zadań są obciążone różne podmioty (organy), to zadania te są realizowane przez administrację rządową. Administracja samorządowa jest formą zdecentralizowanej administracji publicznej wykonującej zadania publiczne samodzielnie, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Istotą samorządu jest uznanie przez prawo odrębności interesów danej korporacji (samorządu) od interesu ogólnego (reprezentowanego przez administrację rządową). Samorząd jest zatem formą ustrojową wykonywania zarządu sprawami danej korporacji przez jej członków. Istotą decentralizacji jest więc podział zadań między różne szczeble administracji publicznej (rządowej i samorządowej), prawne zagwarantowanie samodzielności przy ich realizowaniu oraz przyznanie samorządowi podmiotowości publicznoprawnej odrębnej od państwa¹⁸.

Według Elżbiety Kornberg-Sokołowskiej decentralizacja oznacza takie ukształtowanie organizacyjne administracji publicznej, w którym obok ośrodka centralnego, funkcjonować będą ośrodki bądź podmioty niezależne od ośrodka centralnego w państwie¹⁹.

Również Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na temat decentralizacji²⁰.

Zasada decentralizacji została w szczególnie sposób rozwinięta przez ustawodawcę w odniesieniu do m.st. Warszawy. W art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy²¹ wskazany został obowiązek utworzenia jednostek pomocniczych, to jest dzielnic²². Jednocześnie został określony zakres działania dzielnic m.st. Warszawy obejmujący w szczególności utrzymanie i eksploatację gminnych zasobów lokalowych, utrzymanie i eksploatację dzielnicowych obiektów administracyjnych, sprawowanie nadzoru nad jednostkami niższego rzędu, utworzonymi na

17 T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, PWN, Warszawa – Poznań 1973, s. 46–47.

18 *Samorząd terytorialny. Teksty jednolite z indeksem rzeczowym*, wprowadzenie prof. dr. hab. M. Kulesza, C.H. Beck, Warszawa 1995, s. 9–12.

19 E. Kornberg-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Liber”, Warszawa 2001, s. 11.

20 Wyrok TK z dnia 18 lutego 2002 r. (K. 24/2002).

21 Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.

22 Dzielnicami m.st. Warszawy są: Bemowo, Białołęka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga-Północ, Rembertów, Śródmieście, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wesoła, Wilanów, Włochy, Wola i Żoliborz.

jej obszarze, podejmowanie we własnym zakresie działań na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy. Do kompetencji dzielnic mogą zostać przekazane także zadania z zakresu utrzymywania placówek oświatowych, wychowawczych, kultury, pomocy społecznej, rekreacji, sportu i turystyki, zadania związane z ochroną zdrowia, utrzymaniem zieleni i dróg o charakterze lokalnym – w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy.

Powyższy zakres działania dzielnic, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy warszawskiej może zostać rozszerzony o zadania i kompetencje gminne, powiatowe, zadania z zakresu administracji rządowej zlecone miastu oraz o zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Kompetencje do rozszerzenia zakresu działania dzielnic o wyżej wymienione zadania przysługują Radzie m.st. Warszawy, która może dokonać tego bądź w statucie dzielnicy²³, bądź też w innej uchwale²⁴.

23 Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że obowiązek powołania w Warszawie aż 18 dzielnic nie może być uznany za chęć rozdrobnienia przez ustawodawcę m.st. Warszawy i stworzenia niezależnych enklaw. Ponadto należy wskazać, że powołanie dzielnic skutkuje obowiązkiem nadania każdej z tych jednostek pomocniczych odrębnego statutu, a nie jednego wspólnego statutu dla wszystkich dzielnic. Wniosek taki wypływa z literalnego brzmienia art. 5 ust. 4 ustawy warszawskiej, w którym ustawodawca wyraźnie akcentuje, że „statut dzielnic nadany przez Radę m.st. Warszawy określa nazwę dzielnicy, jej granice, zadania i kompetencje oraz zasady i tryb funkcjonowania jej organów” oraz brzmienia art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca posłużył się zwrotem „Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy **odrębnym statutem**, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”. Jak słusznie zauważył P. Chmielnicki, ustawodawca nieprzypadkowo użył liczby pojedynczej, stanowiąc o statucie jednostki pomocniczej. Oznacza to, według wskazanego autora, że Rada m.st. Warszawy w drodze uchwały nadaje odrębny statut każdej dzielnicy (*Statuty dzielnic i innych jednostek pomocniczych m.st. Warszawy [w:] Praktyczne wyjaśnienia oraz wzory umów i pism 2001–2006*, LexisNexis, LexPolonica). Rada m.st. Warszawy Uchwałą Nr LXX/2182/2010 z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie nadania statutów dzielnicom miasta stołecznego Warszawy (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 32, poz. 453) nadała każdej z 18 dzielnic statut, a w jego ramach określiła zakres jej działania. Zgodnie z § 6 ust. 1 załącznika Nr 9 do wymienionej uchwały do zakresu działania dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy należą sprawy lokalne o zasięgu dzielnicowym, niezastrzeżone dla organów Miasta, tj.: inwestycji gminnych, zasobów lokalowych położonych na obszarze dzielnicy, nieruchomości Miasta położonych na obszarze dzielnicy nabywania i zbywania nieruchomości Miasta położonych na obszarze dzielnicy (w zakresie i trybie określonym zarządzeniem Prezydenta), jednostek organizacyjnych Miasta położonych na obszarze dzielnicy i niezliczonych do podmiotów o znaczeniu ponaddzielnicowym (placówki oświaty i wychowania, jednostki zajmujące się obsługą finansową w zakresie oświaty, żłobki, jednostki pomocy społecznej, domy kultury, biblioteki, ośrodki sportu i rekreacji, jednostki zajmujące się zarządzaniem zasobem mieszkaniowym, inne jednostki określone w Uchwale Rady Miasta), zieleni i dróg wewnętrznych z wyłączeniem tych, które zostały w zarząd innym podmiotom, dzielnicowych obiektów administracyjnych, jednostek niższego rzędu utworzonych w dzielnicy, geodezji i kartografii, ochrony praw lokatorów i dodatków mieszkaniowych, działalności kulturalnej, ochrony środowiska, odpadów i wód dróg publicznych z wyłączeniem dróg przekazanych innym podmiotom, transportu drogowego, ruchu drogowego i przewozów, architektury i budownictwa, ewidencji działalności gospodarczej, ewidencji ludności i dowodów osobistych, praw jazdy i rejestracji pojazdów, pobierania podatków i opłat lokalnych oraz opłaty skarbowej, podatku rolnego i leśnego, ubezpieczenia społecznego rolników, promocji dzielnicy, miejsc pamięci narodowej innych spraw przekazanych dzielnicy przez Radę Miasta. Należy podkreślić, że w statutach nadanych poszczególnym dzielnicom zakres ich działania został określony identycznie.

24 Rada m.st. Warszawy Uchwałą Nr XLVI/1422/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy (Dz. Urz.

Przyznając dzielnicom zadania, ustawodawca wskazał na zadania należące do ich kompetencji (art. 11 ust. 2 ustawy warszawskiej). Dopełnieniem powyższego stanowił art. 12 ust. 4 pkt 2, w którym ustawodawca posługuje się zwrotem „zadania własne”. Sugerowałoby to, że zadania i kompetencje wskazane w art. 11 ust. 2 oraz przekazywane w statucie i innych uchwałach rady miasta są zadaniami własnymi poszczególnych dzielnic. Jak zauważa Piotr Chmielnicki, takie ukształtowanie kompetencji dzielnic warszawskich dokonane zostało jakby na wzór podziału zadań gminy na własne i zlecone²⁵. Nie jest jasne, które z zadań realizowanych przez dzielnice będą zadaniami własnymi, a które zleconymi. Czy zadania własne to te, które wskazane zostały w art. 11 ust. 1 i 2, a zadania zlecone to wszystkie te, które nie zostały wskazane w art. 11 ust. 2, czy może tylko te zadania z zakresu administracji rządowej, które zostały zlecone do realizacji m.st. Warszawy? Jak się wydaje, mimo obligatoryjności powołania dzielnic w m.st. Warszawie oraz przyznania im zadań, charakter prawny dzielnic pozostaje niezmienny. Dalej pozostają one tylko jednostkami pomocniczymi gminy, przy czym tworzonymi obowiązkowo. Dzielnice są wyłącznie elementami składowymi gmin, niemającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, niemogącymi podejmować jakichkolwiek działań. Poza ramami organizacyjnymi gminy dzielnica nie istnieje, gdyż nie ma w żadnej mierze choćby nawet ułomnej osobowości prawnej²⁶. Podobnie położenie prawne dzielnic warszawskich przedstawił Jacek Jagielski. Autor ten wskazał, że dzielnice to jednostki prawnie niesamodzielne, nieposiadające własnej, odrębnej podmiotowości publicznoprawnej oraz swojej osobowości prawnej²⁷. Realizowane przez te jednostki zadania są w mojej ocenie dalej zadaniami gminnymi, powiatowymi bądź innymi realizowanymi przez gminę – powiat

Woj. Maz. Nr 220, poz. 9485) dokonała przekazania zadań i kompetencji w zakresie: inwestycji; gminnych zasobów lokalowych położonych na obszarze właściwej dzielnicy; nieruchomości m.st. Warszawy położonych na obszarze właściwej dzielnicy; jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy nieposiadających osobowości prawnej niezaliczonych do jednostek o znaczeniu ponaddzielnicowym (placówki oświaty i wychowania, żłobki, jednostki zajmujące się obsługą finansową w zakresie oświaty, jednostki pomocy społecznej, ośrodki sportu i rekreacji); zieleni; dzielnicowych obiektów administracyjnych; jednostek niższego rzędu utworzonych na obszarze właściwej dzielnicy; geodezji i kartografii; ochrony środowiska; dróg publicznych i dróg wewnętrznych; architektury, budownictwa oraz planowania przestrzennego; ewidencji działalności gospodarczej; ewidencji ludności i dowodów osobistych; praw jazdy i rejestracji pojazdów; pobierania podatków i opłat lokalnych oraz opłaty skarbowej; promocji dzielnicy; miejsc pamięci narodowej; świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego.

Ponadto powyższą uchwałą przekazano dzielnicom do realizacji kompetencje i zadania związane z obsługą administracyjną i zapewnieniem warunków techniczno-materiałnych pracy obwodowych komisji wyborczych, organizację i przeprowadzeniem wyborów oraz referendum ogólnokrajowego, ze wskazaniem osób, którym miałyby zostać powierzone obowiązki opiekuna lub kuratora, jak również dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi, pożytku publicznego oraz pomocy społecznej, a także ich wspierania i powierzania im zadań publicznych o charakterze dzielnicowym.

25 *Własny zakres działania dzielnic m.st. Warszawy* [w:] *Praktyczne wyjaśnienia oraz wzory umów i pism 2001–2006*, LexisNexis, LexPolonica.

26 Wyrok z dnia 11 maja 2004 r. WSA w Krakowie (III SA/Kr 61/04), legali.

27 J. Jagielski, *Ustawa warszawska – prawo niedoskonałe (uwagi na marginesie wdrażania ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 12, s. 60.

m.st. Warszawę. To m.st. Warszawa obciążone i odpowiedzialne jest za realizację tych zadań, przy czym niektóre z nich mają być obowiązkowo realizowane przez dzielnice. Nie zmienia to jednak charakteru tych zadań – dzielnica i jej organy nie są bowiem organami samorządowymi, tak jak ma to miejsce w przypadku organów miasta: rady miasta i prezydenta²⁸. Organy dzielnic realizują zadania w imieniu i na rzecz organów m.st. Warszawy. Odpowiedzialność za realizację powyższych zadań wykonywanych przez organy dzielnic (rada dzielnicy, zarząd, burmistrz) ponoszą organy miasta.

Zarządzanie tak dużą gminą, będącą jednocześnie powiatem, jakim jest m.st. Warszawa, przy jednoczesnym dużym skupieniu na tym obszarze instytucji związanych ze stołecznością Warszawy, jest bardzo trudne i złożone. (Szczególną rolę pełni Dzielnica Śródmieście m.st. Warszawy, na obszarze której zlokalizowanych jest najwięcej siedzib organów administracji rządowej oraz innych instytucji i podmiotów). To wymusza wysoki profesjonalizm władz wykonawczych miasta, burmistrzów dzielnic, a przede wszystkim urzędników, a także konieczność współpracy władz miasta z organami administracji rządowej. Planowanie i realizowanie zadań miejskich musi być skoordynowane z potrzebami administracji rządowej – ma to umożliwić harmonijny rozwój Warszawy. Wydaje się, że ustawowe ustanowienie obowiązku powołania do życia dzielnic w Warszawie ma na celu rozłożenie ciężarów wynikających z wielości i różnorodności zadań ciążących na organach Warszawy, tak aby możliwe było sprawne i skuteczne ich realizowanie. Warszawa, jak wynika z powyższego, jest jedną gminą, w której – z mocy prawa – funkcjonują dzielnice. Są one jednostkami pomocniczymi gminy i – jak sama nazwa wskazuje – pełnią funkcje pomocnicze i służebne wobec gminy. Ich istnienie służy realizacji ustawowych zadań gminy²⁹. Dzielnic w mojej ocenie mogą realizować wiele zadań, oprócz bowiem zadań zarezerwowanych wprost w ustawie warszawskiej inne zadania mogą zostać im przekazane przez radę miasta i takie przekazanie nastąpiło wskazanymi wcześniej uchwałami Rady Miasta. Równomierne rozłożenie zadań – na przykład zadania gminne i powiatowe realizowane przez dzielnice, zadania wynikające ze stołeczności Warszawy i zadania zlecone realizowane przez biura podległe bezpośrednio Prezydentowi Miasta – na pewno ułatwiłoby zarządzanie miastem i przyczyniło się do sprawniejszego ich realizowania. Należy podkreślić, że dążenie do takiego ukształtowania podziału zadań w m.st. Warszawie podniesie także rangę dzielnic warszawskich. Przesunięcie realizacji zadań do dzielnic, tj. bliżej mieszkańców, będzie nie tylko działaniem wzmacniającym dzielnice, ale przede wszystkim usprawniającym działanie miasta. Należy ponadto wskazać, że będzie to również korzystne dla mieszkańców, którzy wszelkie sprawy ich dotyczące będą mogli załatwić w miejscu zamieszkania – we własnej dzielnicy (u własnego burmistrza, czy radnych).

28 M. Augustyniak, *Status prawny jednostek pomocniczych gminy w mieście stołecznym Warszawie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 12, s. 53.

29 Wyrok z dnia 16 października 2007 r. WSA w Warszawie (II SA/Wa 1100/07), LEX nr 438847.

Katarzyna Górniak
Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechniki Warszawskiej

Znaczenie organizacji pozarządowych w miejskiej społeczności lokalnej

Zmiany ustrojowe, które nastąpiły w Polsce po 1989 roku, przyczyniły się przede wszystkim do stworzenia nowego ładu społecznego. Podstawę tego ładu stanowiły szybko postępujące procesy demokratyzacji, które akcentowały wolności i swobody obywatelskie, w tym te dotyczące współdecydowania o sprawach społecznych. W konsekwencji na poziomie życia lokalnego z jednej strony został zainicjowany rozwój samorządności, ściśle związany z postępującym procesem decentralizacji władzy, a z drugiej pojawiła się przestrzeń dla rozwoju aktywności obywatelskich oraz aktywnego społeczeństwa obywatelskiego. Przestrzeń ta szybko została wypełniona przez różnorodne oddolne, spontaniczne, przyjmujące formy samoorganizacji, inicjatywy i przedsięwzięcia obywatelskie, które podlegając instytucjonalizacji, przekształcały się w stabilne organizacje pozarządowe. Organizacje pozarządowe stanowią zatem najpełniejszy wyraz partycypacji obywatelskiej.

Budowanie samorządności oraz powstawanie legalnie już działających organizacji społecznych, które wpisywały się w założenia towarzyszące kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego postępowało równolegle. Oznacza to również, że ich wzajemne relacje i zasady porządkujące te relacje tworzyły się na bieżąco. Jak również na bieżąco powstawały społeczne definicje, jaką rolę organizacje pozarządowe powinny pełnić w polskiej rzeczywistości, tak by ich działania były zgodne z lokalnymi warunkami i specyfiką polskich wspólnot lokalnych.

Organizacje pozarządowe, działając w szeroko pojętej sferze pożytku publicznego (czy inaczej dobra wspólnego), przyczyniają się do poprawy lokalnego życia społecznego w wielu jego wymiarach. Ich działania mają w takim razie walor społecznie użytecznych i są podejmowane w szeroko rozumianym interesie publicznym¹, choć

1 S. Golimowska, *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych* [w:] *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, red. S. Golimowska, D. Głogosz, IPiSS, Warszawa 1999, s. 11.

samo pojęcie pożytku publicznego może odwoływać do różnych znaczeń. I tak Maciej Juszczyński wyróżnia dwa typy działań organizacji – działające na rzecz pożytku innych osób (organizacje interesu/pożytku publicznego) i działające na rzecz pożytku swych własnych członków (organizacje pożytku wzajemnego/interesu własnego)². Jednak nie jest to podział znoszący się, ponieważ podejmowanie działań na rzecz członków skupionych w organizacji albo ją tworzących nie wyklucza realizowania założeń pożytku publicznego (wspólnego), czyli w imię wartości ogólnospołecznych.

Niezależnie jednak od tego jak rozumiemy pojęcie pożytku publicznego organizacje pozarządowe realizujące założenia owego pożytku są naturalnym i oczywistym partnerem dla lokalnego samorządu wspierając go w jego działaniach, uzupełniając je czy rozszerzając. Dlatego też opisując i analizując procesy na poziomie polityki lokalnej i działań instytucji samorządu, nie można pomijać tak ważnej części życia lokalnego, czyli funkcjonowania organizacji pozarządowych.

Trzeba jednak pamiętać, że pomimo zbieżności celów i podejmowanej współpracy z samorządem, często bardzo trudnej, organizacje pozarządowe, które nie są nastawione na zysk (*non-for-profit*) oraz tworzone i prowadzone przez obywateli dobrowolnie, pozostają w swych działaniach autonomiczne i niezależne³ od decyzji czy woli władz lub przedstawicieli innych instytucji publicznych. Oznacza to, że nie pozostają z nimi w żadnych strukturalnych powiązaniach, czego właśnie wyrazem jest używana powszechnie nazwa – organizacje pozarządowe. I jest to podstawowa i zasadnicza właściwość, której utrzymanie i respektowanie umożliwia spełnianie organizacjom pozarządowym wielu funkcji w danej społeczności lokalnej. Organizacje są autonomiczne w wyznaczaniu swoich celów i sposobów ich osiągnięcia, stosowanych metod, zakresu podejmowanych strategii, intensywności działań oraz w dokonywaniu wyboru kwestii czy problemów, wobec których koncentrują się w swoich działaniach.

Intensywny rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce, a tym samym w Warszawie, to początek lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Około 90% organizacji, które obecnie prowadzą działania, wtedy właśnie rozpoczynało swoje funkcjonowanie. Pod koniec 2008 roku zgodnie z danymi Rejestru Gospodarki Narodowej (REGON) w Warszawie zarejestrowanych było 7396 organizacji pozarządowych, w tym 2785 fundacji i 4611 stowarzyszeń. Jak wynika z badań⁴ przeprowadzonych dla Pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi ich znaczna większość (prawie 72%) prowadzi działania na terenie całego kra-

2 M. Juszczyński, *Warunki prawno-finansowe funkcjonowania organizacji pozarządowych – próba analizy porównawczej* [w:] *Pozarządowe instytucje społeczne...*, dz. cyt., s. 89.

3 Wprawdzie organizacje pozarządowe są *ex definitione* niezależne, to jednak niezależność nie jest cechą stałą, ale stopniową i nie zawsze dającą się w pełni zachować. Można zatem powiedzieć, że niektóre organizacje są w pełni niezależne, a inne przez swoje powiązania i intensywne relacje z władzami, partiami, biznesem czy innymi aktorami życia publicznego część swojej niezależności tracą.

4 *Warszawski Sektor Pozarządowy 2008*, oprac. D. Stępiak, M. Gumkowska, K. Sołtan-Kościelecka, Centrum Komunikacji Społecznej i Stowarzyszenie KLON/JAWOR, Warszawa 2009.

ju. Taki wynik odbiega znacznie od tego, co pokazują dane ogólnopolskie, ale jest naturalną konsekwencją specyfiki Warszawy jako stolicy. Jednakże prowadzenie działań o charakterze ogólnopolskim nie wyklucza prowadzenia działalności na rzecz swojej najbliższej okolicy, czyli społeczności lokalnej. Te same badania pokazują również, że Śródmieście należy do tych dzielnic, w których działania trzeciego sektora najbardziej się koncentrują.

W obrębie Dzielnicy Śródmieście działają organizacje bardzo zróżnicowane nie tylko pod względem przedmiotu swoich zainteresowań, ale również zakresu działania, intensywności, skali podejmowanych przedsięwzięć, wypracowanego poziomu stabilizacji i reprezentowanych tradycji. Owa różnorodność jest specyfiką miejskich społeczności lokalnych. A im bardziej miejski charakter ma społeczność, tym owa heterogeniczność organizacji większa. Dobrze heterogeniczność organizacji działających na terenie Dzielnicy Śródmieście oddaje skład Komisji Dialogu Społecznego, której członkami są zarówno organizacje działające na terenie Śródmieścia, jak również kierujące swe działania do mieszkańców całej Warszawy. Aktywność niektórych organizacji znacząco też wychodzi poza przestrzeń stolicy. Jednak wszystkie poprzez samo funkcjonowanie w mieście przyczyniają się do jego rozwoju i poprawy w nim poziomu życia.

Znaczenie organizacji pozarządowych bardziej szczegółowo możemy analizować na wielu płaszczyznach. Po pierwsze w wymiarze indywidualnym – znaczenie, jakie mają organizacje dla poszczególnych osób, zarówno tych tworzących organizacje, jak i korzystających z ich działań, po drugie w wymiarze bardziej ogólnym – w tym przypadku znaczenie organizacji pozarządowych należy odnosić do poszczególnych aspektów życia społecznego. Możemy zatem przyglądać się organizacjom poprzez pryzmat sfery ekonomicznej czy gospodarczej, społecznej i politycznej; mając jednak na uwadze to, że sfery te są ze sobą powiązane i przenikają się nawzajem.

W wymiarze indywidualnym⁵ znaczenie organizacji pozarządowych odwołuje się przede wszystkim do pewnych właściwości człowieka i jego naturalnych potrzeb indywidualnych, których zaspokojenie nie tylko wywołuje poczucie zadowolenia i spełnienia, ale również pozwala na pełniejsze uczestnictwo w życiu społecznym. Angażowanie się w działania organizacji pozarządowych poprzez ich tworzenie lub udział w działaniach przez nie prowadzonych ma dla mieszkańców danej społeczności ogromne znaczenie, ponieważ pozwala na realizację jednej z podstawowych potrzeb społecznych, czyli potrzeby afiliacji/przynależności. Organizacje pozarządowe tworzą przestrzenie społeczne, których można stać się członkiem i uczestniczyć wraz z innymi w ich budowaniu i rozwoju; mieć poprzez współdziałanie z innymi wpływ na to, jak się będą kształtować. Na terenie Dzielnicy Śródmieście działa bardzo wiele organizacji, które

5 A. Kamiński, *Funkcje pedagogiki społecznej*, PWN, Warszawa 1982, s. 155–158; M. Załuska, *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych* [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załuska, J. Boczoń, Wyd. „Śląsk”, Katowice 1998, s. 38–39.

spełniają właśnie ten walor, na przykład stowarzyszenia emerytów i rencistów, Towarzystwo Przyjaciół Warszawy, Okręg Warszawa Światowego Związku Żołnierzy Armii Krajowej, Klub Szachowy „Polonia Warszawa”.

Im więcej takich przestrzeni, tym mieszkańcy mają szerszą możliwość wyboru i mogą znaleźć dla siebie organizacje, których aktywność będzie zgodna z ich wartościami, zasadami czy światopoglądem i uzyskiwać poprzez przynależność do nich społeczną akceptację. W swoich afiliacjach mieszkańcy nie są zatem skazani tylko na przynależności formalne (miejsce pracy) czy naturalne (rodzina, sąsiedztwo), ale mają wpływ na to, z czym się identyfikują i utożsamiają.

Poczucie przynależności, na które składa się m.in. podzielenie podobnych przeżyć, świadomość akceptacji i posiadania swojego miejsca – społecznego punktu odniesienia, pozwala członkom społeczności lokalnej nie tylko zachować wewnętrzną równowagę psychiczną, czynić ich życie pełniejszym czy przeciwdziałać alienacji i przekonaniu o wyobcowaniu i powszechnej anonimowości, ale również ma znaczący wpływ na ich funkcjonowanie społeczne jako mieszkańców danego miejsca. Poprzez przynależność, pociągającą za sobą mniejsze lub większe współuczestnictwo w działaniach, jednostki stają się bardziej świadome warunków, które ich otaczają oraz mechanizmów wywołujących poszczególne zjawiska. Poza tym nabywają kompetencji społecznych – dostrzegania oraz respektowania potrzeb innych i uwzględniania ich przy podejmowaniu decyzji, rozwiązywania konfliktów i sytuacji trudnych, zawierania kompromisów, uzgadniania i dochodzenia do porozumienia, działania z innymi – które to pomagają im we współżyciu z innymi mieszkańcami społeczności lokalnej. A tym samym funkcjonowanie organizacji przyczynia się do tworzenia harmonijnego porządku społecznego opartego na zasadzie solidaryzmu i tolerancji.

Przestrzeń, którą budują organizacje pozarządowe, umożliwia także zaspokajanie innej ważnej i naturalnej potrzeby odczuwanej przez ludzi, a mianowicie potrzeby samorealizacji. Organizacje pozarządowe skupiają jednostki o podobnych zainteresowaniach, pasjach czy upodobaniach, dając im tym samym możliwość ekspresji ich za pału i zaangażowania się w tematy i kwestie, które uważają za ważne i znaczące, wyłączenie ze swojego punktu widzenia i własnej potrzeby samorozwoju albo z punktu widzenia ogólnego rozwoju społecznego. Jednostki działając w przestrzeniach wyznaczonych przez organizacje pozarządowe mają zatem możliwość dzielenia się swoją wiedzą z innymi, poszerzania i pogłębiania własnej wiedzy, zdobywania nowych impulsów do rozwoju, a dzieje się to poprzez nawiązywanie i utrzymywanie relacji z innymi osobami, które to pociąga za sobą współdziałanie. Taki charakter mają w Śródmieściu między innymi: kluby sportowe, Polskie Towarzystwo Muzyki Dawnej, Stowarzyszenie im. Stanisława Brzozowskiego, Fundacja im. Profesora Mojżesza Schorra, Fundacja Centrum Promocji Kobiet, Stowarzyszenie na rzecz Warszawy, Edukacji, Studentów i Tolerancji West, Fundacja Dr Clown i inne.

Również ten indywidualny aspekt funkcjonowania organizacji pozarządowych, czyli samorealizacja i samorozwój jego członków, ma szersze, to jest społeczne zna-

czenie. Poprzez rozwój własnych zainteresowań i pasji uczestnicy przedsięwzięć organizacji społecznych przyczyniają się do rozwoju swojej najbliższej społeczności – poszerzają jej pole działania, wzbogacają jej ofertę, pokazują, a nawet dają świadectwo, wielowymiarowości i różnorodności życia społecznego, jak też przyczyniają się do przeciwdziałania wielu problemom społecznym czy łagodzenia ich skutków. Ma to miejsce, dlatego że samorealizacja i samorozwój nie odbywają się w próżni, ale zawsze prowadzone są we współdziałaniu z innymi lub dla innych, a poprzez to mają społeczne oddziaływanie.

Praca organizacji pozarządowych ma wobec tego charakter jednoczący i scalający społeczności lokalne. Przyczynia się do nawiązywania relacji, a w konsekwencji wytwarzania i budowania pozytywnych więzi społecznych, czyli najbardziej pożądanej z punktu widzenia harmonii życia społecznego właściwości społecznej. Tym samym możemy zobaczyć, jak poprzez realizację indywidualnych znaczeń i korzyści organizacje pozarządowe oddziałują na całą społeczność lokalną. A to oddziaływanie związane jest z integracją społeczności opartą na więziach bezpośrednich, współdziałaniu i równości, choć nie na utrzymywaniu homogeniczności interesów, oczekiwań i aspiracji mieszkańców. Organizacje pozarządowe mają zatem charakter łączący mieszkańców wokół wspólnych spraw i problemów, przeciwdziałają anonimowości i izolacji, sprzyjają wzajemnemu poznaniu się i poznaniu odmiennych stanowisk, wymianie informacji, lepszemu porozumiewaniu się oraz dochodzeniu do konsensusu. W sytuacjach trudnych czy kryzysowych ułatwiają społeczną mobilizację i zaangażowanie. W konsekwencji usprawniają funkcjonowanie danej wspólnoty i działanie jej władz.

Organizacje pozarządowe, ponieważ zajmują się rozwiązywaniem problemów społecznych, tym samym są również postrzegane jako instytucje wytwarzające i dostarczające określone dobra i usługi o charakterze społecznym. Pełnią zatem wobec poszczególnych osób zaangażowanych w ich działania czy też z nich korzystających rolę pomocową – świadczą pomoc zarówno materialną (schronienie, pożywienie, lekarstwa, leczenie, organizowanie wypoczynku letniego), jak i niematerialną (wsparcie psychiczne, terapia, dzielenie się wiedzą, wymiana doświadczeń, dostarczanie przeżyć kulturalnych czy estetycznych poprzez przygotowywanie wystaw lub koncertów). W ten sposób aktywnie działające organizacje uzupełniają czy poszerzają ofertę instytucji publicznych, które przede wszystkim są odpowiedzialne za zaspokajanie potrzeb społecznych. Dzięki temu członkowie danej społeczności lepiej i skuteczniej mogą realizować swoje potrzeby indywidualne oraz sprawnie rozwijać się w różnych wymiarach swojego życia.

Funkcja pomocowa może dotyczyć bardzo podstawowych rzeczy takich właśnie, jak dostarczenie schronienia bezdomnym czy samotnym matkom, organizowanie pożywienia dla osób, które zaliczane są do grupy ubogich, dofinansowywanie leczenia czy sprzętu rehabilitacyjnego tym, których na to nie stać. Jednak nie należy redukować znaczenia pomocowego organizacji pozarządowych tylko i wyłącznie do wymiaru charytatywności czy dobroczynności, czyli do zaspokajania podstawowych, biologicznych

potrzeb grup lub osób postrzeganych jako wykluczone społecznie i nieradzących sobie samodzielnie, ponieważ *de facto* każda organizacja wytwarza dobra czy usługi na rzecz określonej grupy osób podnoszące standard i poziom ich życia. I tak w Śródmieściu działania prowadzą np. Stowarzyszenie Miłosierdzia św. Wincentego á Paulo przy Parafii Św. Krzyża świadczące pomoc ludziom ubogim, Stowarzyszenie „ORDO EX CHAO”, które zajmuje się prowadzeniem ośrodka terapeutycznego dla osób uzależnionych od narkotyków, Stowarzyszenie OPTA pomagające rodzinom doświadczonym problemem alkoholowym. Są to przykłady organizacji kierujących swoje działania do osób słabszych i borykających się z trudnościami, które na poziomie podstawowym zaburzają ich sprawne funkcjonowanie. Aktywne również są organizacje, które działają w obszarze kultury (Fundacja Pro Musica Viva, Fundacja Artbarbakan), sportu (Fundacja na rzecz wspierania szachów w Warszawie, MKS Polonia Warszawa), praw człowieka (Centrum Praw Ojca i Dziecka, Fundacja Centrum Praw Kobiet), ekologii (Fundacja Ja Wisła). Nie sposób wymienić wszystkich organizacji, ani nawet wszystkich obszarów ich aktywności, będących sferami życia wymagającymi interwencji, wsparcia czy po prostu poszerzenia możliwości i zwiększenia szans.

Warte podkreślenia jest to, że organizacje pozarządowe podejmują takie działania, które odwołują się do rzeczywistych potrzeb zgłaszanych przez poszczególne osoby czy zbiorowości, a nie do potrzeb statystycznego mieszkańca. Ich poczynania, w efekcie których dochodzi do wytworzenia dobra czy usługi, zwykle stanowią odpowiedź na realne, autentyczne i sygnalizowane przez mieszkańców problemy. Działania organizacji pozarządowych mają wobec tego charakter oddolny, a to sprzyja większej skuteczności i adekwatniejszemu reagowaniu na dany problem czy potrzebę.

Znaczenie przedsięwzięć pomocowych ma charakter indywidualny. Poszczególni mieszkańcy korzystają z dóbr i usług oferowanych przez organizacje – niektórzy, ponieważ nie mają innej sposobności pozyskania tych dóbr lub usług, a inni dlatego że szukają nowych możliwości działania, chcą zróżnicować swoją aktywność, mieć większe możliwości wyboru. Jednak owo znaczenie indywidualne przenieść można na wyższy poziom i pokazać, jak w wymiarze ekonomicznym czy gospodarczym oddziałują organizacje na całość życia lokalnego.

W ujęciu ekonomicznym organizacje pozarządowe są postrzegane jako instytucje, które potrafią szybko reagować na zawodność zarówno sfery publicznej, jak i rynku w odniesieniu do oferty dostarczanych przez nie dóbr i usług⁶. Zawodność rynku polega na tym, że zajmuje się on tylko wytwarzaniem tego, co przyniesie mu zysk. Podmioty rynku, czyli firmy lub przedsiębiorstwa nie będą prowadzić zatem działalności, która jest nierentowna i nie zwiększy ich dochodów. Ich funkcjonowanie nie musi przynosić pożytku społecznego ani odwoływać się do tworzenia dobra wspólnego. Poza tym

6 Ch. Badelt, *Zwischen Marktversagen und Staatsversagen? Nonprofit Organisationen aus sozioökonomischer Sicht* [in:] *Handbuch der Nonprofit Organisationen*, Hrsg. Ch. Bandelt, M. Meyer, R. Simsa, Schäffer-Poeschel, Verlag, Stuttgart 2007.

możliwości korzystania z dóbr wytwarzanych przez instytucje rynku jest ograniczona, ponieważ nie każdy posiada odpowiednie zasoby finansowe uprawniające go do ich nabywania. Tym samym podmioty rynku pomijają cały szereg sfer życia, np. nie zajmują się wyrównywaniem szans edukacyjnych, wspieraniem rodzin i dzieci dotkniętych problemem alkoholowym, pokonywaniem trudności, które są konsekwencją trudnej sytuacji materialnej danej rodziny, zapewnianiem dachu nad głową osobom bezdomnym, rehabilitacją dzieci niepełnosprawnych, walką o prawa człowieka itp. Aktywne mechanizmy gospodarki rynkowej są zawodne i niedoskonałe, ponieważ powodują nierównomierny i zróżnicowany rozwój poszczególnych sfer życia.

Zawodność sfery publicznej jest trochę bardziej złożona. Owa złożoność wynika z tego, że instytucjom sfery publicznej przyswieca założenie prowadzenia działania na rzecz dobra wspólnego. Funkcjonują one w szeroko pojętej sferze pożytku publicznego. Ich inicjatywy powinny tym samym odpowiadać społecznym preferencjom i oczekiwaniom. Jednak taka sytuacja występuje rzadko i wynika to z wielu powodów. Po pierwsze, służby publiczne zawsze mają ograniczone zasoby finansowe i nie są w stanie zagwarantować spełnienia wszystkich zgłaszanych czy sygnalizowanych potrzeb. Zatem dobra czy usługi, które wytwarzają często są niewystarczające i w niepełny sposób zaspokajają potrzeby mieszkańców. Po drugie, decydenci publiczni (np. władze samorządowe) dokonują selekcji zgłaszanych problemów, trudności czy potrzeb. Niektóre bagatelizują i pomniejszają ich wagę, inne traktują jako z założenia nierozwiązywalne, a jeszcze innych w ogóle nie zauważają i nie definiują ich jako wymagające interwencji. Dlatego też działania służb publicznych charakteryzują się różną aktywnością. I po trzecie, jak sugeruje Burton Weisbrodt, władze zajmują się tymi sferami i polami działań społecznych, w których interwencja cieszy się poparciem przeciętnego wyborcy⁷. Nie będą zatem podejmowane przez instytucje publiczne takie przedsięwzięcia prowadzące do wytwarzania dóbr/usług postrzeganych jako kontrowersyjne czy niszowe, ponieważ nie zapewnią one powodzenia w kolejnej turze wyborów.

W takiej sytuacji, czyli przy rezygnacji zarówno rynku, jak i instytucji sfery publicznej, z zaspokajania pewnych potrzeb społecznych, powstają przestrzenie szczególnie wymagające zainteresowania i interwencji, z tego powodu że pozostawione same sobie doprowadzą do narastania depriwacji potrzeb i w konsekwencji do degradacji nie tylko jakiś grup społecznych, ale i całej społeczności. I tu otwiera się pole do działania dla organizacji społecznych, które okazują się nad wyraz potrzebne i przydatne, ponieważ poprzez swoją aktywność odpowiadają na luki powstałe w wyniku zaniechań czynionych przez władze lub rynek. Organizacje pozarządowe przyczyniają się zatem do normalizacji⁸ sytuacji pod kątem zaspokajania potrzeb i wytwarzania niezbędnych

7 B.A. Weisbrodt, *The Voluntary Nonprofit Sector. An Economic Analysis*, Lexington Books, Lexington, Mass. 1977, za: E. Leś, *Od filantropii i pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2000, s. 19.

8 *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie...*, dz. cyt., s. 41.

do harmonijnego życia dóbr i usług społecznych. I czynią to zarówno poprzez działania inicjujące powstawanie danych dóbr i usług, np. prowadzenie schronisk dla potrzebujących, zajmowanie się prawami ojców, jak i poszerzanie wachlarza już dostępnych, np. świadczenie specjalistycznej rehabilitacji (np. śmiechoterapia), udzielanie wsparcia psychologicznego, podejmowanie działań z zakresu kultury alternatywnej czy edukacji nieformalnej itp.

Z definiowaniem organizacji pozarządowych jako instytucji dostarczających określonych dóbr i usług społecznych (wymiar ekonomiczny) związane są także społeczne oddziaływania, polegające na tym, że aktywność organizacji pozarządowych to nie tylko uzupełnianie czy poszerzanie oferty sfery publicznej i rynku, ale bardzo często podejmowanie działań i przedsięwzięć, które mają charakter nowatorskich i innowacyjnych, zarówno jeśli chodzi o formę, w jakiej są przeprowadzane, jak i znaczenia jakimi są wypełniane (cele, przekazywane treści). Nowatorstwo działań organizacji pozarządowych wynika przede wszystkim z tego, że jak już wspomniano odpowiadają one bezpośrednio na autentyczne potrzeby i starają się je zaspokajać w najwłaściwszy dla mieszkańców sposób, czyli zgodny z ich oczekiwaniami, warunkami i okolicznościami. Poza tym organizacje pozarządowe muszą działać zgodnie z prawem (w ramach obowiązującego prawa), ale w odróżnieniu od instytucji publicznych prawo ich nie ogranicza, tzn. nie wyznacza możliwego zakresu działań i form aktywności. Pod tym względem organizacje pozarządowe są autonomiczne i niezależne, tym samym mogą podejmować działania wychodzące poza dotychczasowe schematy i reguły i czynią to tym bardziej, gdy dotychczas stosowane metody, sposoby, działania nie przynosiły zamierzonych rezultatów, tj. nie przyczyniały się do łagodzenia czy rozwiązywania problemów społecznych czy zaspokajania potrzeb w stopniu zadawalającym. Oczywiście z czasem owe nowatorskie rozwiązania upowszechniają się, popularyzują i stają obowiązującym standardami, a w efekcie na stałe wchodzą do kanonu dostępnych dóbr czy usług społecznych. To znaczenie organizacji pozarządowych dobrze widać w podejściu stosowanym np. przez Stowarzyszenie OPTA, Fundację Dr Clown, Fundację Ja Wiśła.

Organizacje pozarządowe poprzez skupianie osób i uwagi społecznej wokół wybranych zagadnień czy problemów społecznych stanowią nie tylko platformę wyrażania indywidualnych czy zbiorowych interesów, ale również owe interesy reprezentują na zewnątrz; szczególnie w kontaktach z innymi instytucjami publicznymi czy mediami. Stanowią zatem instytucję pośredniczącą i przekazującą informacje. Ma to szczególnie znaczenie w przypadku problemów czy potrzeb społecznych, które w społecznym odbiorze są negatywnie postrzegane, w ogóle nierozpoznane (niedostrzegane) czy traktowane jako nieważne, o marginalnym znaczeniu. Jak również w odniesieniu do grup traktowanych jako mniejszościowe lub wykluczone, np. narkomanów, dzieci wykorzystywanych seksualnie, niepełnosprawnych. Organizacje pozarządowe w takich przypadkach stają się w kontaktach ze światem instytucji wyrazicielem potrzeb, ocze-

kiwań czy aspiracji osób dotkniętych daną trudnością czy potrzebą. Owa reprezentacja interesów i ich publiczna artykulacja może przebiegać w różny sposób; organizacje mogą występować w roli wybitnych przedstawicieli danej grupy czy interesu, adwokatów lub ekspertów⁹. W każdej z tych ról ich zdolność oddziaływania, perswazji czy upublicznienia jest większa niż gdyby poszczególne osoby jednostki występowałyby samodzielnie.

Organizacje pozarządowe, działając oddolnie i zawsze wśród mieszkańców danej społeczności, bacznie i z dużą uwagą obserwują rzeczywistość, w obrębie której funkcjonują. Tym samym na bieżąco są w stanie nie tylko określać i identyfikować istniejące problemy, ale również przewidywać ich następstwa, kierunki rozwoju czy niebezpieczeństwa, które mogą wywołać. Dostrzegają zatem znacznie wcześniej niż instytucje publiczne zagrożenia społeczne, potencjalne konflikty czy procesy powodujące następstwa groźne dla ładu społecznego. Organizacje pozarządowe są zatem jednym z ogniw społecznego systemu wczesnego ostrzegania, co umożliwia podejmowanie działań zapobiegających, ich wcześniejsze planowanie i przygotowanie strategii prewencyjnych, a nie tylko organizację przedsięwzięć niwelujących negatywne skutki.

Większość organizacji nie ogranicza swojej funkcji reprezentacji interesów do ich publicznego prezentowania, czyli mówienia o nich, ale również formułuje strategie rozwiązywania problemów i zapobiegania negatywnym skutkom oraz planuje działania, które były z nimi zgodne. Organizacje przekształcają się zatem w grupy nacisku¹⁰, tyle że nacisk ten ma zawsze charakter prospołeczny, a nie wykluczający czy konfrontacyjny w stosunku do innych interesów społecznych. I przejawia się w dążeniu do przyjęcia przez właściwe władze rozwiązań odpowiadających interesom społecznym wyrażanym właśnie przez organizacje. Taki jest między innymi sens powoływania na poziomie samorządu różnego rodzaju komisji czy ciał doradczo-konsultacyjnych złożonych właśnie z przedstawicieli organizacji pozarządowych (np. Komisja Dialogu Społecznego Dzielnicy Śródmieście) czy ich uczestnictwa w otwartych posiedzeniach poszczególnych władz, np. rady dzielnicy.

Idąc tropem znaczenia organizacji pozarządowych w wymiarze społecznym, można przejść do jednego z kluczowych zagadnień, wokół którego koncentrują się analizy działania organizacji, a zatem relacji łączących je ze sferą publiczną (władzą) i roli, jaką pełnią w systemie demokratycznego rządzenia (wymiar politologiczny) – wielu teoretyków – od Arystotelesa, poprzez de Tocqueville'a do Drucknera czy Putnama – podkreśla fundamentalną wręcz rolę organizacji pozarządowych w funkcyjono-

9 Ch. Franz, *Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der sozialwissenschaftlichen Debatte* [in:] *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Hrsg. Ch. Frantz, A. Zimmer, Leske+Budrich, Opladen 2002.

10 Z. Woźniak, *Organizacje pozarządowe w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, red. M. Wadowicki, Z. Woźniak, Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM, Warszawa 2001; P. Gliński, *Organizacje pozarządowe* [w:] *Encyklopedia socjologii. Suplement*, red. Z. Bokszański i in., Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005.

waniu demokracji, w kształtowaniu jej uczestniczącego i obywatelskiego charakteru¹¹. Tradycyjne mechanizmy demokratyczne nie są w stanie sprawnie funkcjonować bez aktywnych obywateli i organizacji pozarządowych, które wyrażają ich interesy i które poprzez samą swoją obecność stają się jedną ze stron współodpowiedzialnych za kształt lokalnej społeczności.

Organizacje pozarządowe wpisując się w pożądany model demokracji partycypacyjnej, której głównym założeniem jest wzmacnianie i udział w sferze publicznej alternatywnych czy niezinstytucjonalizowanych form organizacji obywateli, pełnią przede wszystkim rolę kontrolną w stosunku do lokalnych władz. Jest to najbardziej skuteczny model kontroli społecznej, ponieważ odbywa się na bieżąco i polega na współdziałaniu czy współuczestnictwie w procesach decyzyjnych, a nie tylko na samym nadzorze. Poprzez partycypację organizacje stoją na straży rzetelności i prawidłowości procesów politycznych, monitorują ich przebieg, wykrywają nadużycia i nieprawidłowości, sygnalizują niezgodność decyzji z realnymi potrzebami mieszkańców. Poza tym same, o czym była mowa wyżej, opracowują koncepcje i strategie działań oraz programów, a także uczestniczą w procesach przygotowywania i podejmowania decyzji przez poszczególne władze czy instytucje publiczne (konsultacje społeczne, doradztwo, występowanie w roli eksperta, itp.), co jest zgodne z zapisami obowiązującej w Polsce od 2003 roku Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która to wręcz nakłada na samorządy obowiązek współpracy z lokalnymi organizacjami.

Realizacja modelu partycypacyjnego opartego na partnerstwie pomiędzy władzami, a przedstawicielami mieszkańców czyli organizacjami pozarządowymi ma ogromne znaczenie dla jakości życia danej społeczności lokalnej, zarówno w wymiarze zaspokajania potrzeb i społecznych oczekiwań (do głosu dochodzą potrzeby niszowe, mniejszości a konkretne rozwiązania są efektem negocjacji, a nie arbitralnych rozstrzygnięć), jak i prawomocności samego procesu rządzenia. Decyzje władz podjęte w wyniku obywatelskich konsultacji i zaangażowania w sprawę zainteresowanych mają większą społeczną legitymizację. Działania organizacji pozarządowych usprawniają funkcjonowanie lokalnych władz, a tym samym przyczyniają się do efektywnego rozwoju społeczności lokalnych, podwyższenia standardu życia ich mieszkańców oraz inicjowania w ich obrębie pozytywnych zmian i przeobrażeń.

Robert Putnam w swoich publikacjach pokazuje, że sprawność instytucji publicznych zależy przede wszystkim od rodzaju więzi obywatelskich i obywatelskiego zaangażowania mieszkańców danej społeczności¹². Działanie organizacji przyczynia się do wzrostu efektywności instytucji, stabilizuje je, oddziałuje pozytywnie zarówno bezpośrednio na swoich członków, jak i na szersze kręgi społeczne. Zatem „obywatelskość”

11 P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006.

12 R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak, Kraków 1995; R. Putnam, *Bowling Alone: Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York 2000.

społeczności lokalnej, charakteryzująca się gęstą siecią stowarzyszeń i związków, tym, że mieszkańcy chętnie angażują się w sprawy publiczne, są posłuszni prawu, nawiązują relacje opierające się na wzajemnym zaufaniu, są sympatykami idei równości, cenią solidarność i współpracę, a społeczne i polityczne siatki są zorganizowane poziomo, a nie hierarchicznie, ma wpływ na sprawność działających w nim instytucji publicznych. To miękkie czynniki, takie jak obywatelskie zaufanie i sieć obywatelskich powiązań, tworzą społeczny kapitał, który stabilizuje system społeczny wraz z jego instytucjami i strukturami, wprowadzając m.in. przejrzyste mechanizmy organizacji życia społecznego i kontroli społecznej, czy normy regulujące zachowania jednostek. Znaczenie kapitału, a w tym organizacji pozarządowych jest jednak bardziej dalekosiężne, bo oprócz utrwalania ładu społecznego i wspierania procesów instytucjonalizacji, wzmacnia on również postawy prorozwojowe oraz zwiększa skłonność do inwestycji zarówno na poziomie jednostkowym (samorozwój), jak i zbiorowym (wzrost gospodarczy), ograniczając równocześnie wpływ negatywnych zjawisk, np. autorytaryzmu, korupcji, klientelizmu, mechanizmów wykluczenia.

Organizacje pozarządowe stanowią zatem nieodzowną częścią wspólnot lokalnych, w tym także Dzielnicy Śródmieście, ponieważ przyczyniają się do wzmacniania i podtrzymywania ważnej właściwości tychże wspólnot, czyli ich kapitału społecznego odwołującego się do norm zaufania, wzajemności i obywatelskiego zaangażowania oraz współdziałania. A tak generalne oddziaływanie organizacji pozarządowych jest możliwe z powodów, które zostały w tym niewielkim artykule powyżej przedstawione.

Adam Maruszak

Wydział Inwestycji dla Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy

Koordynator ds. rewitalizacji w Dzielnicy Śródmieście

Program rewitalizacji obszaru Dzielnicy Śródmieście

Co to jest rewitalizacja

W polskich encyklopediach i słownikach trudno znaleźć definicję słowa „rewitalizacja”. Najczęściej pojawia się ono w kontekście rewaloryzacji (działania mającego na celu przywrócenie obiektowi dawnego wyglądu i wartości), modernizacji (unowocześnienia lub ulepszenia obiektu w celu podniesienia jego wartości użytkowej) lub remontu (przywrócenia wartości użytkowej obiektu), zawężając jego znaczenie.

Wyraz „rewitalizacja” dość dobrze został rozpropagowany przez dziennikarzy w środkach masowego przekazu, ale brak szerszego wyjaśnienia jego znaczenia może wprowadzić w błąd i zrodzić nieuprawnione oczekiwania (w kontekście możliwości uzyskiwania dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej).

Rewitalizacja to kompleksowy, skoordynowany oraz wieloletni proces obejmujący przemiany społeczne, ekonomiczne, gospodarcze oraz techniczne w zdegradowanym obszarze miejskim, dotkniętym negatywnymi zjawiskami społecznymi (takimi jak: bezrobocie, wysoki poziom ubóstwa, wysoki poziom przestępczości, niski poziom aktywności gospodarczej czy niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego), nakierowany na uruchomienie aktywności społecznej, która opierając się na wartościach endogenicznych będzie w stanie sama doprowadzić do trwałej poprawy jakości życia oraz rozwoju miejsca objętego kryzysem. Celem tego procesu jest wyprowadzenie mieszkańców z postępującej stagnacji i tchnięcie nowego ducha w ich dotychczasowe życie. Środkiem do osiągnięcia zmiany ma być remont infrastruktury.

Przemiany wywołane procesem rewitalizacji powinny spowodować poprawę w zakresie:

- urbanistyczno-architektonicznym (remont, rewaloryzacja i modernizacja zabudowy zespołów mieszkaniowych wraz z poprawą funkcjonalności przestrzeni miejskiej);
- technicznym (polepszenie jakości infrastruktury, np. przez rozbudowę wodociągów, kanalizacji i dróg);
- społecznym (poprawa poziomu życia mieszkańców, zahamowanie procesu wyludnienia obszaru kryzysowego oraz podniesienie atrakcyjności zamieszkania na rewitalizowanym obszarze);
- ekonomicznym (możliwość rozwoju przedsiębiorczości mieszkańców oraz ożywienia gospodarczego na przykład przez rozwój turystyki);
- środowiskowym (ograniczenie emisji szkodliwych substancji do atmosfery czy poprawa jakości wód w rzekach).

Oczywiście, ożywienie zdegradowanego obszaru powinno być powiązane z koniecznością dokonania remontów istniejącej zabudowy, modernizacji czy wręcz rewaloryzacji substancji mieszkaniowej, ale musi to być związane z innymi działaniami obejmującymi bezpośrednio mieszkańców potrzebujących wsparcia (dotyczy to edukacji, pobudzania aktywności gospodarczej, wskazywania obszarów, gdzie można stworzyć nowe stanowiska pracy oraz organizowania dostępu do oświaty i kultury).

W publikacjach i opracowaniach opisujących negatywne zjawiska społeczne w miastach zwraca się uwagę na błędne stosowanie terminu „rewitalizacja” w stosunku do pojedynczego budynku, którego mieszkańcy pragną tylko wyremontować kamienicę i uporządkować jej otoczenie, bez zastanawiania się nad problemami społecznymi (często z zamiarem ogrodzenia nieruchomości, wprowadzenia ochrony oraz monitorowania osób przychodzących i wychodzących z budynku). Zasadniczym zadaniem procesu rewitalizacji jest zaś wzbudzenie aktywności społeczności lokalnych i – jak już wspominałem – remont infrastruktury jest tylko środkiem do wydobycia z sytuacji kryzysowej obszaru rewitalizowanego.

Uczestnicy programu rewitalizacji

Od 2005 roku Dzielnica Śródmieście uczestniczy w Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Stołecznego Warszawa. Przystąpienie do tego programu świadczy o potrzebie zmian w przestrzeni miejskiej oraz konieczności poprawy standardów życia mieszkańców w naszej dzielnicy. Dodatkowym argumentem przemawiającym za udziałem w Lokalnym Programie Rewitalizacji stała się możliwość dofinansowania projektów z funduszy pomocowych, przeznaczonych na wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu.

W programie rewitalizacji mogą uczestniczyć:

- jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia;
- jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną;
- spółdzielnie mieszkaniowe;
- wspólnoty mieszkaniowe;
- towarzystwa budownictwa społecznego;
- inne jednostki organizacyjne ujęte w lokalnym programie rewitalizacji, które mają prawo do dysponowania daną nieruchomością;
- instytucje i organizacje (w tym organizacje pozarządowe) zajmujące się walką z bezdomnością, mieszkaniem chronionymi (np. dla wychodzących z więzień);
- kościoły i związki wyznaniowe (jeśli będą tworzyć placówki dla bezdomnych i mieszkania chronione);
- podmioty niedziałające dla zysku, zajmujące się integracją różnych grup społecznych.

Kryteria określające obszary kryzysowe

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego wyznacza dwa priorytety związane z rewitalizacją miast. Pierwszym jest kompleksowa odnowa zdegradowanych obszarów miast, drugim poprawa infrastruktury mieszkalnictwa. Na prowadzenie tych działań możliwe jest uzyskanie dofinansowania pochodzącego z funduszy Unii Europejskiej, jednak projekt rewitalizacyjny musi być realizowany na obszarze zdefiniowanym jako kryzysowy.

Przy ocenie zintegrowanych projektów odnowy miejskiej jako wskaźniki uznania danego obszaru za kryzysowy bierze się pod uwagę:

- wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia;
- wysoką stopę długotrwałego bezrobocia;
- niekorzystne trendy demograficzne;
- niski poziom wykształcenia, wyraźny deficyt kwalifikacji i wysoki wskaźnik przerywania skolarzacji;
- wysoki poziom przestępczości i wykroczeń;
- szczególnie wysoki stopień degradacji środowiska;
- niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej;
- wysoką liczbę imigrantów, grup etnicznych i mniejszościowych lub uchodźców;
- porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego;
- niski poziom wydajności energetycznej budynków.

Beneficjent powinien spełnić co najmniej dwa ze wskazanych kryteriów.

W przypadku projektów dotyczących infrastruktury mieszkalnictwa kryteria oceny kryzysu tworzą:

- wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia,
 - wysoka stopa długotrwałego bezrobocia,
 - wysoki poziom przestępczości i wykroczeń,
 - niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej,
 - porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego.
- Tutaj beneficjent powinien spełnić co najmniej trzy ze wskazanych kryteriów.

Zakres prac remontowych w programie rewitalizacji

W ramach kategorii interwencji określonej w Regionalnym Programie Operacyjnym jako odnowa infrastruktury mieszkalnictwa dofinansowanie może obejmować wydatki poniesione na renowację części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, w tym:

- odnowienie głównych elementów konstrukcji budynków, takich jak: dach, elewacje zewnętrzne, stolarka okienna i drzwiowa, klatki schodowe, korytarze, wejścia oraz ich konstrukcji zewnętrznych, a także wind;
- instalację techniczną budynku;
- działania w zakresie oszczędności energetycznej.

Możliwe jest również uzyskanie dofinansowania na przygotowanie do użytku nowoczesnych, socjalnych budynków mieszkalnych dobrego standardu przez renowację i adaptację budynków istniejących, stanowiących własność władz publicznych lub własność podmiotów działających w celach niezarobkowych.

W kategorii zintegrowanych projektów odnowy obszarów miejskich projekty mogą obejmować:

- renowacje budynków o wartości architektonicznej i znaczeniu historycznym, między innymi zlokalizowanych w strefie ochrony konserwatorskiej, w tym prace konserwatorskie, odnawianie fasad i dachów wraz zagospodarowaniem przyległego terenu;
- adaptacje, przebudowy lub remonty budynków przestrzeni użyteczności publicznej wraz z przyległym otoczeniem na cele edukacyjno-społeczne, w tym między innymi: przedszkola, szkoły, szkolne stołówki, domy dziecka, ośrodki walki z patologiami społecznymi, poradnie psychologiczne, świetlice dla dzieci i młodzieży, domy kultury, warsztaty terapii zajęciowej lub obiekty służące pomocy społecznej;
- adaptacje, przebudowy lub remonty infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych, rekreacyjnych, kulturalnych;
- adaptacje, przebudowy lub remonty budynków, obiektów infrastruktury i urządzeń przemysłowych i powojennych wraz z zagospodarowaniem przyległego

terenu w celu nadania im nowych funkcji użytkowych: usługowych, turystycznych, rekreacyjnych lub edukacyjnych;

- remonty i przebudowę infrastruktury technicznej, w tym: budowy, remonty lub przebudowy sieci kanalizacyjnej i innych urządzeń do oczyszczania, gromadzenia, odprowadzania i przesyłania ścieków, budowy, remonty lub przebudowy kanalizacji deszczowej, sieci wodociągowych, ujęć wody i urządzeń do gromadzenia i uzdatniania wody;
- porządkowanie przestrzeni miejskiej: regeneracje i zagospodarowywanie przestrzeni publicznych, w tym remonty lub przebudowy: placów zabaw dla dzieci, publicznych toalet miejskich, obiektów małej architektury (np. tarasów widokowych, fontann, ławek), miejsc rekreacji, terenów zieleni oraz prowadzenie prac restauracyjnych na terenie parków, tworzenie nowych terenów zieleni;
- tworzenie stref bezpieczeństwa i zapobieganie przestępczości w zagrożonych patologiami społecznymi obszarach miast, w tym: budowy lub remonty oświetlenia, zakupy i instalacje systemów monitoringu;
- poprawę funkcjonalności ruchu kołowego, ruchu pieszego, a także estetyki przestrzeni publicznych, w tym remonty, przebudowy lub modernizacje ulic oraz komunikacyjnych dróg osiedlowych i małych obiektów inżynierskich (chodników i przejść dla pieszych, ścieżek rowerowych).

Dofinansowanym elementem projektu może być też między innymi wymiana elementów zawierających azbest lub poprawa dostępności infrastruktury dla osób niepełnosprawnych.

W praktyce rewitalizacja jest traktowana przez mieszkańców naszej dzielnicy (wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe) jako możliwość uzyskania dofinansowania do remontu ich kamienic bez uwzględnienia kontekstu społecznego tego procesu.

Projekty Dzielnicy Śródmieście

Dzielnica Śródmieście zaangażowała się w realizację kilku projektów, które powinny przyczynić się do podniesienia jakości przestrzeni publicznej, zwiększenia atrakcyjności turystycznej naszego miasta oraz ożywienia społeczności lokalnych. Są to projekty:

- Remont i konserwacja murów obronnych Starego Miasta.

Projekt obejmował prace konserwatorskie (zabezpieczenie konstrukcji, oczyszczenie, uzupełnienie ubytków cegły, wymiana spoin i cegły, które uległy procesowi erozji oraz zabezpieczenie przeciwwilgociowe murów obronnych), które wpłynęły na podniesienie atrakcyjności turystycznej Starego Miasta. Przy okazji remontu wykonano iluminację, która uzyskała międzynarodowe uznanie konserwatorów zabytków.

– Remont budowlano-konserwatorski tzw. kamienicy artystycznej przy ul. Foksal 11.

Prace obejmują remont elewacji, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, remont bardzo bogato zdobionych klatek schodowych, windy oraz podwórzy. Zmiana stanu tej kamienicy poprawi przestrzeń publiczną w rejonie Traktu Królewskiego oraz przyciągnie do znajdującej się tam pracowni plastycznej dzieci oraz młodzież chcącą poznać różne dziedziny sztuki (działa tu m.in. pracownia ceramiczna).

– Remont budynków przy ul. Brzozowej 6/8 i 6/8a.

Remont kamienic niewątpliwie poprawi wizerunek Starego Miasta oraz pozwoli na utworzenie w dolnej części jednej z kamienic pracowni plastycznej dla dzieci i młodzieży.

– Remont elewacji i dachu oficyn budynku przy ul. Nowy Świat 18/20 (d. pałac Branickich).

Po wykonaniu prac remontowych – odnowa oficyn oraz części pałacowej – Trakt Królewski zyska bardzo atrakcyjny widokowo fragment dziewiętnastowiecznej zabudowy. Planuje się wprowadzenie do tych budynków instytucji działających na rzecz kultury – ma tam być siedziba Wojewódzkiego oraz Stołecznego Konserwatora Zabytków.

– Remont zabytkowej kamienicy przy ul. Krakowskie Przedmieście 10.

Remont zabytkowej, osiemnastowiecznej kamienicy obejmuje: przywrócenie dawnego wyglądu elewacji, naprawę więźby dachowej i poszycia oraz kompleksowy remont piwnic z przeznaczeniem na cele kulturalno-oświatowe i turystyczne. Prace te przyczynią się do poprawy wizerunku Traktu Królewskiego).

– Adaptacja dawnej kotłowni przy budynku Bednarska 9 na cele kulturalne.

W ramach prac przewiduje się wykonanie pomieszczenia, które ma służyć jako kameralna sala koncertowa szkoły muzycznej, znajdującej się tuż obok kotłowni.

– Nadbudowa i remont budynku przy al. Jerozolimskich 59

Projekt przewiduje odtworzenie całej kubatury budynku, który w czasie drugiej wojny światowej uległ znacznemu zniszczeniu. Ma być on przeznaczony na cele edukacyjne – od wielu lat prowadzi tu swoją działalność edukacyjną British Council.

Projekty beneficjentów zewnętrznych

Oprócz projektów złożonych przez placówki samorządowe do Mikroprogramu Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy swoje propozycje złożyli beneficjenci zewnętrzni, którzy chcą się przyczynić do poprawy warunków życia w naszej dzielnicy oraz zmienić wizerunek naszego miasta. Są to projekty:

– Modernizacja ośrodka opieki „Caritas” przy ul. Krakowskie Przedmieście 62.

Projekt obejmuje przebudowę obiektu umożliwiającą zgodną z wymaganiami technicznymi, sanitarnymi oraz bhp działalność opiekuńczą tej organizacji. Kom-

pleksowy remont pomieszczeń domu opieki polepszy warunki przebywających tam pensjonariuszy oraz ułatwi poruszanie się po nim osobom niepełnosprawnym (montaż windy). Oprócz poprawy standardów opieki nad osobami chorymi zmienia się również wizerunek Traktu Królewskiego, ponieważ wyremontowane budynki zwiększą atrakcyjność turystyczną tej części Warszawy. (Przy okazji remontu ośrodka odsłonięto we wnętrzach nieznane fragmenty malarstwa ściennego, które było częścią dekoracji pałacu Kazanowskich). Jest to też działalność dla dobra społeczności lokalnej przez zachowanie dla następnych pokoleń naszego dziedzictwa kulturowego. Beneficjentem będzie „Caritas” Archidiecezji Warszawskiej.

– Rewitalizacja kamienicy „Dom Gaya” przy ul. Bednarskiej 28/30.

Projekt obejmuje remont elewacji wraz z odtworzeniem bogatego wystroju architektonicznego budynku, który jest siedzibą hospicjum, zakładu opiekuńczo-leczniczego oraz bursy dla dziewcząt. Remont elewacji kamienicy poprawi wizerunek miasta oraz zwiększy atrakcyjność Traktu Królewskiego w Warszawie. Beneficjentem będzie „Caritas” Archidiecezji Warszawskiej.

– Remont Synagogi Nożyków przy ul. Twardej 6, organizacja Dnia Otwartego w Gminie Żydowskiej w Warszawie, stworzenie Centrum Informacji Turystycznej w Synagodze Nożyków oraz przygotowanie nowego szlaku turystycznego, obejmującego obiekty i miejsca związane z historią warszawskich Żydów.

Celem projektu jest remont świątyni oraz prowadzenie działalności informacyjnej dla mieszkańców Warszawy i turystów o dziedzictwie kulturowym społeczności żydowskiej w Polsce oraz przedsięwzięcia kommemoratywne, związane z tragiczną historią narodu żydowskiego w czasie okupacji hitlerowskiej na terenie Warszawy. Projekt ten przyczyni się do wzbogacenia wiedzy społeczności lokalnej na temat historii narodu żydowskiego oraz zwiększy atrakcyjność turystyczną naszej dzielnicy. Beneficjentem będzie Gmina Wyznaniowa Żydowska w Warszawie.

– Skarbiec dziedzictwa kultury – Bazylika Archikatedralna i Muzeum Archidiecezji Warszawskiej (pierwszy etap projektu).

Przedmiotem projektu jest remont konserwatorski archikatedry warszawskiej, wyznaczenie w niej nowej, podziemnej trasy turystycznej oraz utworzenie w połączonym z archikatedrą budynku kanonii Muzeum Archidiecezji Warszawskiej. Zrealizowanie tego projektu zwiększy atrakcyjność turystyczną tej części Śródmieścia, przyczyni się do szerszego udostępnienia dóbr kultury mieszkańcom Warszawy oraz polepszy wizerunek Traktu Królewskiego. Beneficjentem będzie Parafia Archikatedralna św. Jana Chrzciciela w Warszawie.

– Konserwacja i restauracja kościoła seminaryjnego, ul. Krakowskie Przedmieście 52/54, w ramach rewitalizacji Traktu Królewskiego.

Projekt ten obejmuje kompleksowe prace konserwatorskie we wnętrzu, naprawę elewacji dawnego kościoła karmelitów bosych oraz remont więźby dachowej. Zabiegom konserwatorskim mają być poddane zarówno mury świątyni, dach, jak

i wyposażenie (ołtarze, ambona, stalle). Wyremontowany kościół podniesie atrakcyjność turystyczną Traktu Królewskiego, poprawi się zatem estetyka przestrzeni miejskiej. Beneficjentem będzie Wyższe Metropolitarne Seminarium Duchowne im. Jana Chrzyciela w Warszawie.

– Udostępnienie obiektu zabytkowego, dziedzictwa kulturowego na cele kulturalno-edukacyjne – Pałac Staszica, ul. Krakowskie Przedmieście

Projekt obejmuje prace remontowe w pałacu, które pozwolą na udostępnienie pomieszczeń Polskiej Akademii Nauk na ekspozycje archiwaliów oraz na zorganizowanie punktu informacji turystyczno-kulturalno-naukowej z dostępem do sieci internetowej. Realizacja projektu zwiększy atrakcyjność turystyczną tej części Śródmieścia. Otwarcie dla szerszej publiczności zabytkowych wnętrz pałacu Staszica będzie wpływało dodatnio na edukację młodzieży oraz mieszkańców Warszawy. Beneficjentem będzie Polska Akademia Nauk.

Zakończenie

Zatwierdzone przez Radę Miasta projekty rewitalizacyjne stanowią podstawę do działań na rzecz społeczności lokalnych w naszym mieście. Oprócz wymienionych wyżej projektów wspólnoty mieszkaniowe oraz spółdzielnie mieszkaniowe przygotowały w ostatnich latach 25 projektów towarzyszących programowi rewitalizacji. Są to opracowania mówiące o potrzebach pojedynczych kamienic, które wymagają przemiany, zarówno wizerunku, jak i technicznej. Są świadectwem aktywności społecznej mieszkańców Śródmieścia oraz informacją, że wizerunek dzielnicy i miasta nie jest im obojętny.

Jest nadzieja, że wzrost zamożności Warszawy przyniesie wyższy zakres finansowania prac podnoszących jakość życia Śródmieścia oraz polepszy wizerunek miasta. W ramach programu rewitalizacji konieczna jest nieustanna analiza skali patologii społecznych, tak aby w odpowiednim czasie można było zapobiegać negatywnym zjawiskom i tworzeniu się obszarów kryzysowych.

Wybrana bibliografia

- Herbst K., *Społeczny sens rewitalizacji*, FISE, Warszawa 2008.
Kaczanowicz-Chondzyńska J., *Rewitalizacja*, FISE, Warszawa 2009.

Aneks

**Wspomnienia
byłych i obecnych pracowników
Urzędu Dzielnicy Śródmieście
m.st. Warszawy**

**Grażyna Krzemińska
emerytowana radca prawny**

Pracę w urzędzie zaczęłam w 1970 roku. Instytucja ta nosiła wówczas nazwę Prezydium Rady Narodowej. Byłam młodą osobą, kończącą studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. W Dzielnicy Śródmieście przepracowałam 39 lat. Na początku myślałam, że będzie to praca na jakiś czas, gdyż po studenckich latach nauki i zabawy siedzenie 8 godzin przy biurku wydawało mi się czynnością całkowicie bezna-
dzijną. Gdy jednak mój ówczesny szef wyraził zgodę na rozpoczęcie przeze mnie aplikacji sądowej, spełniły się moje zawodowe nadzieje oraz marzenia i z ogromną chęcią przepracowałam tam jeszcze wiele lat.

Na początku zawodowej drogi poznałam urzędującą ze mną w pokoju starszą, przedwojenną jeszcze urzędniczkę dawnego Zarządu Miasta. Bardzo wiele się od niej nauczyłam. Była to bardzo kompetentna osoba, a równocześnie bardzo przyjazna. Posiadała ogromne doświadczenie zawodowe. W czasie okupacji pracowała w administracji miasta nadzorowanej przez okupanta niemieckiego. To ona w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku przekazywała wiadomości o strajkach pracowników Zarządu Miejskiego przed 1939 r. i o działalności urzędników polskich w czasie okupacji, przygotowujących fałszywe dokumenty dla osób walczących w podziemiu i dla ukrywających się Polaków narodowości żydowskiej, o czym niewiele z pracujących osób wiedziało.

Początki władzy samorządowej po wyborach w 1989 roku kojarzą mi się głównie z ówczesnym (pierwszym w dwudziestoletniej historii obecnego samorządu) burmistrzem Janem Rutkiewiczem. Organizacja administracji publicznej wykonywanej przez ów pierwszy samorząd była zupełnie odmienna od poprzedniej administracji państwowej. Do samorządu weszli nowi, młodzi ludzie, chcący zmienić coś w dotychczasowej strukturze administracji.

Aby pomóc nowo powstałemu samorządowi, w myśl ustawy, która pozwalała gminom nabywać mienie komunalne, burmistrz Jan Rutkiewicz starał się zgromadzić jak najwięcej mienia nieruchomości dla Dzielnicy. Chciał także, aby władza samorządowa była dla ludzi, a nie dla władzy. Był osobą bardzo otwartą i lubianą przez pracowników. Był wymagający, ale potrafił także docenić pracę podległych mu pracowników. Często w ramach podziękowań wręczał im pisemne słowa uznania i nagrody.

Powołanie gmin było pierwszą wielką reformą ustrojową podjętą po przełomie 1989 roku, a decyzja ta stała się wielkim sukcesem. To nowy samorząd gminny przejął wiele zadań wcześniejszej administracji państwowej i zaczął je realizować znacznie efektywniej. W tamtym czasie zostały wdrożone nowe zasady pracy urzędników. Głównym ich zamysłem było położenie nacisku na jak najefektywniejszą obsługę interesanta. W związku z tym zatrudniono wiele młodych i wykształconych osób. Zadaniem każdego pracownika było udzielanie pełnych, wyczerpujących informacji merytorycznych interesantowi, a obraz urzędnika miał się zacząć kojarzyć z miłą, kompetentną osobą. Taki urząd chciał widzieć burmistrz Jan Rutkiewicz. Myślę, że zrealizował swoją wizję, gdyż do dziś jego kadencja nazywana jest przez pracowników „złotą erą Dzielnicy Śródmieście”, pierwszej gminy w Polsce.

Hanna Miączyńska **emerytowana pracowniczka** **Wydziału Działalności Gospodarczej i Zezwoleń**

Moje najstarsze wspomnienia z pracy w urzędzie są związane z pierwszym w Polsce Biurem Obsługi Mieszkańców, powstałym w 1991 roku (późniejszym WOM). Na początku pracowałam na tzw. sali, w późniejszym okresie już w samodzielnym pokoju w wyodrębnionym z BOM Wydziale Działalności Gospodarczej i Zezwoleń. Pamiętam wiele zabawnych sytuacji z udziałem interesantów.

W pamięci utkwiała mi sytuacja, kiedy to pewnego piątkowego popołudnia, tuż przed końcem pracy, nagle do drzwi zapukał elegancko ubrany mężczyzna w średnim wieku. Zasiadł na krześle przy moim biurku i, nie przedstawiając się, bardzo stanowczym głosem zaczął wyjaśniać przyczynę swojego przybycia. Oto jego wypowiedź: „Proszę Pani, tydzień temu był u Pani mój syn i Pani coś ważnego mu powiedziała. Przyszedłem zapytać, co, gdyż niestety zapomniał”.

Podobnych sytuacji było wiele. Często mieszkańcy, wchodząc do urzędu, mieli jak najgorsze nastawienie do osób tam pracujących. Często reprezentowali postawę roszczeniową, niezależnie od tego, po której stronie była racja.

Wydaje mi się, że współczesny obraz urzędnika jest zupełnie odmienny od tego z lat dziewięćdziesiątych. Może to wynikać z faktu, że współcześni pracownicy to ludzie odpowiednio wykształceni, przygotowani pod względem merytorycznym, uczestniczący w licznych szkoleniach poszerzających ich wiedzę niezbędną do fachowego wypełniania obowiązków.

Zbigniew Puźniak **naczelnik Wydziału Obsługi Rady**

Do pracy w urzędzie przyszedłem w 1988 roku, dwa lata przed powstaniem pierwszego samorządu. Najbardziej utkwiał mi w pamięci pierwszy okres funkcjonowania samorządu, a konkretnie pierwsze cztery lata. Ówcześni urzędnicy nie mieli wcześniej do czynienia z tego rodzaju działalnością. Ich zaangażowanie było ogromne. Warto zaznaczyć, że dawniej radni nie otrzymywali żadnych diet z tytułu pełnionych funkcji. Największym tytanem pracy był wówczas burmistrz Jan Rutkiewicz, który często kończył pracę o 4 nad ranem. Zdarzało się, że na rozmowy na tematy merytoryczne z naczelnikami umawiał się nawet około godziny 22. Taki system pracy wzbudzał wiele podziwu. Włożył on ogrom zaangażowania w kreowanie współczesnego samorządu. Z każdym z pracowników prowadził rozmowy na temat koncepcji i założeń jego pracy. Był architektem, postanowił otworzyć urząd dla interesantów i klientów. Zaczął od przebudowy, zadasył dziedziniec, na którym mieścił się Wydział Obsługi Mieszkańców, tworząc tym samym nowy wizerunek budynku. Mieszkańcy mieli załatwiać swoje sprawy na parterze. To właśnie ten burmistrz podzielił Urząd na wydziały i biura. Te pierwsze miały się zajmować obsługową stroną urzędu, czyli między innymi bezpośrednim kontaktem z interesantami, natomiast zadaniem biur była praca koncepcyjna.

Po pierwszych wyborach samorządowych trzeba było przebudować całą strukturę organizacyjną urzędu, wprowadzić nowy status, nowe regulaminy. Ogromną zasługą burmistrza Rutkiewicza było zmodernizowanie Zarządu Domów Komunalnych, który wcześniej funkcjonował jako Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej. W Śródmieściu istniały trzy takie przedsiębiorstwa, z których powstał ZDK. Śródmiejski Wydział Obsługi Mieszkańców, który utworzył burmistrz Rutkiewicz, był pierwszym w Polsce. Jako architekt bardzo dbał o dobry pod względem wizualnym wizerunek urzędu. Wprowadził do budynku dużo białego koloru, mnóstwo kwiatów, które samodzielnie ściągał z różnych stron świata, wzbudzając przy tym zachwyt zarówno urzędników, jak również mieszkańców.

Przed 1990 rokiem urzędnicy podlegali naczelnikowi w Dzielnicy i jednocześnie właściwemu wydziałowi w Mieście. Zmieniła to dopiero ustawa, która mówiła o tym, że podstawową jednostką w samorządzie terytorialnym jest gmina. W latach dziewięćdziesiątych minionego wieku wydziały liczyły zazwyczaj dużo mniej pracowników niż obecne, a cały Urząd miał mniej więcej o połowę mniej pracowników. Wszelkie dokumenty były pisane w hali maszyn, gdzie pracujące tam panie żmudnie poprawiały wiele tekstów. WOM liczył wówczas 4 osoby, cały urząd 14 wydziałów.

Moje wspomnienia z pracy w Urzędzie są bardzo dobre. Do wielu osób i wydarzeń mam ogromny sentyment, a Dzielnica Śródmieście jest mi bardzo bliska zarówno zawodowo, jak i osobiście.

Andrzej Dłubak **inspektor w Wydziale Informatyki**

Zostałem zatrudniony w urzędzie w 1992 roku. Różnice w dzisiejszej i dawnej pracy „komputerowca” są ogromne. Nikt wtedy nie marzył o Internecie, poczcie elektronicznej, telefonach komórkowych. Nie było sieci lokalnej, jedynie króciutkie jej odcinki w Wydziale Komunikacji i Wydziale Finansowym oraz w rachubie płac. Stanowisko to składało się z dwóch komputerów (na początku oddzielnie działających, a następnie połączonych niewielkim serwerem w sieć).

Ówczesne komputery niemalże w niczym nie przypominały dzisiejszych. Były to bardzo archaiczne PC-ty z monochromatycznymi, alfanumerycznymi monitorami, głównie węgierskiej firmy Videoton, o przekątnej ekranu 12 cali, wyświetlające najczęściej w kolorze bursztynowym („amber”). Ich rozmiary były olbrzymie – ogromna obudowa i mały monitor. Tak dobrze nam dziś znany system Windows był wówczas jedynie nakładką na system DOS. Niemalże wszystkie programy funkcjonowały w DOS, choć zaczynał już być popularny Windows 3.11. Drukarki istniały wówczas jedynie w igłowej wersji. Najlepsze z nich drukowały trzy strony na minutę. Używano papieru wyłącznie perforowanego, podajniki obsługiwały jedynie pojedyncze kartki.

Istniały również tzw. terminale, służące do ewidencjonowania ludności. Były to olbrzymie urządzenia wielkości szafki. Pojawienie się komputerów w urzędzie było rewolucją samą w sobie, nie tylko dla urzędnika, ale również i dla mieszkańca. Przedtem wszelkie wezwania, na przykład do uiszczenia opłaty za grunty i nakazy podatkowe, były pisane na maszynie i następnie rozsyłane do mieszkańców. Było ich wówczas około 20 tysięcy, zatem pisanie ich i wysyłanie odbywało się całymi miesiącami przy angażowaniu do tego celu dodatkowych ludzi. W pierwszym roku po informatyzacji urzędu, kiedy po raz pierwszy nakazy zostały napisane i wydrukowane na komputerze, co zamiast kilku miesięcy – jak było w przypadku pisania na maszynie – zajęło kilka dni, zdarzyła się nieprzewidziana przez pracowników sytuacja, kiedy to jednego dnia do urzędu przyszło kilka tysięcy osób. Nie pomieścili się oni ani w budynku urzędu, ani nawet przed budynkiem.

Rozpoczynając pracę w urzędzie, trafiłem do Wydziału Geodezji, który wówczas przymierzał się do stworzenia komputerowego systemu ewidencji gruntów. Internet pojawił się pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, na początku jako poczta elektroniczna. Wraz z rozwojem sieci lokalnej wszystkim komputerom stopniowo umożliwiano dostęp do Internetu.

Zanim jednak pojawiły się komputery, bardzo ważną rolę w pracy urzędnika odgrywały maszyny do pisania. Istniała specjalna hala, gdzie panie maszynistki przepisywały na bieżąco potrzebne teksty. Niektórzy urzędnicy długo bronili się przed pracą na komputerze. Byli również fascynaci nowych technologii, tacy jak burmistrz Rutkiewicz, który potrafił programować na przykład w Pascalu – co wykorzystywał w swojej codziennej pracy. Dużym zainteresowaniem wśród urzędników cieszył się polski edytor

tekstów TAG. Wcześniej czy później każdy z pracowników, poznając możliwości, jakie dają komputery, zaakceptował zmiany. Jedna z pań pracujących wówczas w urzędzie, przy niemal każdej podjętej przeze mnie próbie pomocy, mawiała często: „Ty mi tu nie opowiadaj historii informatyki od początku świata, tylko spraw, żeby działało”.

Wiele zabawnych sytuacji wynikało z elektryzowania się wykładziny w dawnej sali Rady Dzielnicy, co powodowało notoryczne zawieszanie się komputerów, które stały na metalowych stolikach. Gdy idący po wykładzinie człowiek zbliżył się do komputera, następowało wówczas wyładowanie.

Sam urząd w tamtych czasach również wyglądał inaczej. Nie było zadaszenia nad Wydziałem Obsługi Mieszkańców. Współczesna sala była dziedzińcem pod gołym niebem, który utkwiał mi w pamięci do dziś. Wjazd do Urzędu odbywał się przez bramę od ulicy Poznańskiej. Ze względu na stwarzający coraz większy problem brak miejsca w urzędzie, burmistrz Rutkiewicz postanowił ten teren zabudować, przykryć dachem.

Wspomnienia z wielu lat pracy w Dzielnicy Śródmieście uważam za dobre, a jako że w informatyce nastąpił w tym czasie ogromny przełom, cieszy mnie, że miałem szansę uczestniczyć w procesie informatyzacji Urzędu Dzielnicy Śródmieście.

Wybór dokumentów

Przedstawiony wybór dokumentów nie może być traktowany jako przekrojowy, ani tym bardziej komplementarny. Zaprezentowanie go ma jedynie na celu ukazanie ducha czasów – zarówno tych, które odchodziły w przeszłość w momencie wprowadzania reform, jak i tych, w których marzenie o samorządzie lokalnym stawało się rzeczywistością.

Protokół Nr 1

z dnia 7.I.56

Prezydium D.R.N.

Warszawa-Sródmieście

P r o t o k ó ł N r 1

posiedzenia Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej Warszawa-Sródmieście
odbytego w dniu 7.I.56 r. pod przewodnictwem tow.Pobożego - Przewodni-
czącego Prezydium.

Obecni Członkowie Prezydium:

- | | | |
|-------------------------|---|--------------------------|
| 1. Poboży Stanisław | - | Przewodniczący Prezydium |
| 2. Boczowska Aleksandra | - | Z-ca " " |
| 3. Koperski Kazimierz | - | Członek " " |
| 4. Jarmoliński Adam | - | " " " |
| 5. Baczyński Stanisław | - | " " " |
| 6. Rokowski Edward | - | " " " |
| 7. Mazur Zdzisław | - | " " " |

Nieobecni usprawiedliwieni:

- | | | |
|------------------------|---|---------------------|
| 1. Brauliński Waldemar | - | Sekretarz Prezydium |
| 2. Potocka Weronika | - | Członek " " |
| 3. Pułaska Ryszard | - | " " " |

Ponadto obecni: - przy referowaniu II punktu porządku obrad - Przedst.
Komitetu Warszawskiego PZPR tow.Wysocki, II Sekre-
tarz Komitetu Dzielnicowego PZPR tow.Pluskowski,
- przy referowaniu III pkt. porządku obrad - przedst.
KB 72 ob.Wiśniewski, przedst.KB 117 ob.Polewczuk,
przedst.KB 37 ob.Olszewski, radny Mołodziński Leopold,
radny Banderowicz.

P o r z á d e k o b r a d:

1. Przyjęcie protokołu Nr 53 z dnia 23.XII.55 r.
2. Analiza pracy DRN Warszawa-Sródmieście
3. Informacja w sprawie uruchomienia ślizgawek.

- 2 -

Do pkt.1 - Protokół Nr 53 z dnia 29.XII.55 r.przyjęto bez zmian

Do pkt.2 - Tow.Wysocki Przedst.Kom.Warszawskiego PZPR zreferował ocenę dotychczasowej pracy Dzielnicowej Rady Narodowej W-wa Śródmieście.

Tow.Wysocki stwierdza, że materiał został opracowany przez powołaną Komisję w skład której weszli radni St.R.N. i D.R.N. Warszawa-Śródmieście.

Przedstawiciel Kom.Warszawskiego tow.Wysocki nadmienia, że sporządzono krytyczną ocenę pracy DRN W-wa Śródmieście ze strony organizacyjnej, merytorycznie do poszczególnych problemów nie ustosunkowywano się.

W analizie tej uwagę zwrócono na sprawę płynności kadr w DRN
- Prezydium usiłowało poprzez wymianę pracowników przyjmować pracowników o coraz lepszych kwalifikacjach. Poza tym w dużym stopniu przyczyną płynności kadr jest stosunkowo niska siatka płac w DRN. Należy również podkreślić, że Prezydium stara się w miarę możliwości awansować pracowników - dla przykładu podał kilka nazwisk awansowanych pracowników, którzy wyróżnili się w swej pracy zawodowej.

W ocenie tow.Wysocki zwrócił uwagę na sprawy odbywających się narad z kierowniczym ^{ow} trzonem aparatu wykonawczego Prezydium. Na ~~na~~ radach tych uzewnętrznia się biurokratyczny stosunek do załatwiania spraw mieszkańców.

Ponadto na naradach tych krytykowani są członkowie Prezydium.

Omawiana jest także sprawa realizacji uchwał i wniosków Komisji w wyniku czego są pozytywne rezultaty na tym odcinku.

Stwierdzić również należy, że nie przeprowadzano szkoleń zawodowo-ideologicznych z pracownikami.

W materiale tym uwidoczniło sprawę zbadania możliwości zmniejszenia ilości istniejących etatów, w zamian za co zwiększenie

./.

- 3 -

świadczyć dla pracowników co dałoby możliwość przyjęcia wykwalifikowanych pracowników.

Pokazując przekrój socjalny w ocenie tow. Wysocki stwierdza, że skład Rady obejmuje 66 członków partii na 150 radnych i z-ców. Jest też wielu radnych, którzy nie pracują należycie w radzie, ich frekwencja na posiedzeniach Komisji ogranicza się do 40 - 60%. Jako najlepsza frekwencja poszczególnych radnych w posiedzeniu Komisji to 80%.

Prezydium za mało korzystało z pomocy organizacji partyjnych i związkowych zakładów pracy, w których zatrudnieni są radni. Podkreślić również należy, że Prezydium zapraszało na posiedzenia swe sekretarzy POP, Przewodn. Zw. Zaw. i radnych zainteresowanych tą sprawą. W wyniku czego kilku radnych podjęło pracę w Radzie np. radny Ptaszkowski.

Następnie tow. Wysocki podał statystycznie dane odnośnie ilości wniosków i lustracji przeprowadzonych w terenie przez Komisję w r. 1955. Wskazał także na niedostateczną pomoc Komisji aparatowi wykonawczemu, wyrażającą się w niedostatecznie przeprowadzonej kontroli działalności aparatu wykonawczego. Prezydium.

Referując w dalszym ciągu ocenę pracy DRN tow. Wysocki podkreślił właściwą pracę członków Prezydium na Zespołach. Wskazał ^{rolie} ~~zawołanie~~ na osiągnięcia radnych w terenie - dla przykładu podał, że radna Dziekańska załatwiła sprawę przydziału mieszkań ^{rolie} ~~rolie~~ dla jednej z rodzin zamieszkującej w krytycznych warunkach mieszkaniowych. Radna Grobicka pracuje aktywnie na swym terenie załatwiając sprawy mieszkańców, stała się popularną wśród nich.

W przedłożonej analizie tow. Wysocki zwrócił uwagę na sprawę niedostatecznego instruktażu St. R. N. Podkreślił także nie pełną pracę partyjnego zespołu radnych. Zbyt mało odbyło się zebrań partyjnych.

-./-

- 4 -

Z radnymi, jeżeli nawet odbyło się zebranie to nie spełniło ono swego zadania - np. w dyskusji mówiono o biletach tramwajowych. Tow. Wysocki w przedłożonym materiale ocenił pracę POP partyjnej przy Prezydium DRN stwierdzając, że 20% zatrudnionych stanowią członkowie partii. Kierowniczy trzon nie jest w pełni obsadzony członkami partii. Komitet Dzielnicowy PZPR niedostatecznie interesuje się organizacją partyjną przy Prezydium DRN.

Tow. Boczkowska zwróciła uwagę na nieścisłe dane przedstawione w ocenie przez tow. Wysockiego odnośnie kontroli przeprowadzanych w terenie przez Komisję. Zdaniem tow. Boczkowskiej w ocenie KW winno być podkreślone, że kontrole przeprowadzane w terenie przez Komisję są uwzględnione problematycznie np. 50 kontroli liczy się jako jedna kontrola po linii remontów budynków. Podkreśla, że radni np. z Komisji Gospod. Komunalnej, Budownictwa i Handlu przeprowadzili bawiele kontroli, które w ocenie tow. Wysockiego uwzględnione zostały problemowo, lecz niezbyt jasno obrazowały co do ilości kontroli przeprowadzonych przez poszczególne Komisje.

Tow. Mazur prosi o wyjaśnienie czy materiał przedłożony przez tow. Wysockiego ocenia pracę całego aparatu Rady czy tylko pracę radnych.

Tow. Pluskowski II Sekretarz KD PZPR pyta, co stanowi materiał przedłożony przez tow. Wysockiego, analizę, ocenę czy informację o pracy DRN Warszawa-Sródmieście. Jak dawno i jaki okres czasu pracowała Komisja powołana przez KW do zebrania przedłożonego materiału, co się zmieniło od czasu pracy tej Komisji w pracy DRN.

Tow. Wysocki wyjaśnia, że Komisja pracowała przez okres 6 tygodni i zebrany materiał przedłożyła KW. Co zaś dotyczy się zmiany pracy DRN od działalności Komisji to tow. Wysocki nie jest w stanie odpowiedzieć.

./.

- 5 -

Przeprowadzono szereg rozmów z tow. Braulińskim Sekretarzem Prezydium na temat włączenia się aparatu do przygotowania się do Sesji Rady oraz wykonawstwa uchwał i wniosków Komisji.

Materiał ten wyjaśnia tow. Wysocki ma charakter oceny pracy DRN. Dalej wyjaśnia, że w materiale tym organizacyjnie ustosunkowano się do całości pracy DRN Warszawa-Sródmieście.

Tow. Poboży stwierdza, że przedłożony materiał przez tow. Wysockiego ilustruje całość pracy DRN i jej Prezydium. Jednak w materiale tym nie mówiono o pracy Kolegium Orzecznictwa Karno-Administracyjnego. Pracy aktywny pracującego w Kolegium Orzecznictwa nie można pominąć w materiałach przedstawionych przez tow. Wysockiego.

Należy stwierdzić, że w wyniku przeprowadzonej analizy przez Komisję powołaną w KW PZPR - Prezydium i Komisje Rady przeprowadziły analizę wykonawstwa uchwał i wniosków swych w wyniku której stwierdzono niedociągnięcia i braki, przystąpiono też niezwłocznie do ich likwidacji. Sprawy te też były tematem narad kierowników i odpraw Przewodniczących Komisji. Od czasu działalności komisji KW praca na odcinku realizacji uchwał i wniosków Komisji uległa poprawie.

Ponadto Prezydium również zajęło się sprawą frekwencji na posiedzeniach Komisji.

Należy również stwierdzić, że Prezydium do chwili obecnej nie może ^{spowodować} ~~stawić~~ Komisji ~~do stawiania~~ ^{rzeczowych} wniosków. Podkreśla, że w dalszym ciągu jest niedostateczna praca członków Prezydium z Komisjami - przyczyną tego jest to, że nie wszyscy członkowie Prezydium biorą udział w posiedzeniach Komisji należycie ustawiając je w pracy. ^{Wadzeniem} ~~Pokazuje~~, że tylko 3 członków Prezydium pracuje z Komisjami, poza tym ci członkowie Prezydium mają wiele jeszcze innej pracy i nieraz czas im nie pozwala na to, aby należycie pracować z Komisjami.

./.

- 6 -

Nadmieniam, że w sprawie przydziału czwartego etatowego członka Prezydium tow. Poboży zwracał się kilkakrotnie do St.R.N., lecz do tej pory sprawa ta nie została załatwiona. Tow. Poboży podkreśla również, że sprawa ^{pracy} egzekutywy POP przy Prezydium została również należycie ujęta w materiale przedłożonym przez tow. Wysockiego.

Tow. Pluskowski zabierając głos w dyskusji stwierdza, że jeżeli przedłożony materiał ~~przez~~ tow. Wysockiego ilustruje pracę DRN to nie można go traktować jako oceny. Można tylko powiedzieć, że jest to informacja o pracy DRN W-wa Śródmieście.

Zdaniem tow. Pluskowskiego materiał oceniający pracę DRN W-wa Śródmieście winien pokazać źródła złej pracy i wskazać je przykładowo. ~~Wyciąg~~ ^{Przedłożył} wnioski mające na celu usprawnienie pracy.

Poza tym nadmieniam, że komisja, która przeprowadzała analizę pracy DRN postawiła sobie jakiś cel, wyciągnęła ^{mające na celu usprawnienie} wnioski, które niewątpliwie zostały przedłożone do KW. Natomiast tow. Wysocki nie przedłożył żadnych wniosków, także materiał ^{ten} można traktować jako niekompletny. Następnie tow. Pluskowski stwierdza, że sprawa pomocy przez Prezydium St.R.N. winna znaleźć b. wyraźne odbicie w materiale, który będzie tematem obrad egzekutywy KW PZPR.

Ponadto praca Ref. Skarg i Zażaleń nie była należycie uwiódczniona, powiedziano zbyt ogólnikowo nie pokazując faktycznego stanu rzeczy jaki istnieje w Ref. Skarg i Zażaleń.

Tow. Mazur stwierdza, że od czasu pracy Komisji powołanej przez KW zmieniło się dużo w pracy Prezydium DRN, dokonano analizy załatwiania skarg i zażaleń na każdym zespole. Co było tematem obrad Prezydium, w poważnym stopniu niedociągnięcia na odcinku realizacji skarg i zażaleń zostały zlikwidowane.

./.

- 7 -

Systematyczne narady z kierownikami Oddziałów i Referatów znacznie przyczyniły się do usprawnienia pracy w realizacji uchwał Prezydium i wniosków Komisji.

Tow. Mazur popiera stanowisko tow. Pobożego odnośnie odzwierciedlenia w materiale przedłożonym przez tow. Wysockiego zagadnienia Orzecznictwa Karno-Administracyjnego.

Wnioski wynikające z oceny pracy DRN winny dać wytyczne do dalszej pracy.

Tow. Poboży zwraca również uwagę na sprawę realizacji budżetu po raz pierwszy przez DRN - na tym odcinku również nie było żadnej pomocy ze St. R. N. Podkreśla również, że Prezydium DRN nie przejawiało bojowej podstawy w sprawie rozszerzenia funduszy na remonty. Należy jednak podkreślić, że Prezydium miało poważne trudności w realizacji budżetu, zostały one jednak pokonane przy aktywnej pomocy Komisji Finansów.

Tow. Boczkowska nadmienia, że Prezydium realizując budżet z zakresu Gospodarki Mieszkaniowej napotykało na b. poważne trudności, były sprawy w których Prezydium nie mając wytycznych nie miało ~~skuteczności~~ pewności co do słuszności postępowania nie wiadomo było nierz jak postępować. Mimo, że Prezydium kilkakrotnie zwracało się do St. R. N. o pomoc w formie instruktażu.
ze strony St. Rady Własności
Nie było jednak właściwego stanowiska w tej sprawie ani żadnej też pomocy ze strony St. R. N. Prezydium nie otrzymało.

Tow. Pluskowski stwierdza, że w materiale, który będzie tematem obrad egzekutywy KW PZPR należałoby do niektórych zagadnień ustosunkować się merytorycznie, co dałoby możliwość szerszego przeanalizowania niektórych zagadnień i podjęcia b. konkretnych i realnych wniosków.

./.

- 8 -

Tow. Wysocki zgadza się z wypowiedzią tow. Pluskowskiego, nadmieniam, że materiał ten uzupełni uwagami, które wypłynęły podczas dyskusji. Zwraca się jednak z prośbą do tow. Pluskowskiego i Pobożego o pomoc w uzupełnieniu przedłożonego materiału. Po przedyskutowaniu ustalono, że materiał ten zostanie przedłożony w KW PZPR w formie sprawozdania z dotychczasowej pracy DRN, które złoży Przewodniczący Prezydium.

Ustalono, że w ciągu 10 dni przy udziale KD PZPR i Prezydium DRN materiał ten zostanie uzupełniony, co będzie jeszcze również tematem obrad Prezydium DRN W-wa Śródmieście, poczym zostanie on przedłożony na posiedzeniu egzekutywy KW PZPR.

do pkt.3 - Radny Bandorowicz omówił istniejącą sytuację na odcinku ślizgawek w Dzielnicy Śródmieście stwierdzając, że oprócz zaplanowania uruchomienia 10 ślizgawek DKKF uznał za konieczną pomoc w organizacji i uruchomieniu 3 ślizgawek KB przy ul. Wspólnej 37/39, Wspólnej 45/47, Wilcza r. Em. Piater. Ślizgawki te są ogrodzone siatką przydzieloną przez DKKF. Ślizgawki przy ul. Wspólnej 45 i Wilczej r. Em. Piater są już od dawna przygotowane do wylania wody. Plac przy ul. Wspólnej 45 jest oświetlony dwoma reflektorami oraz wypożyczono barak na szatnię. Najgorzej przedstawia się sytuacja w nowopowstającej ślizgawce przy ul. Wspólnej 37/39. Zwieziono tu w opóźnionym terminie ziemię, którą ze względu na mrozy KB nie zdołał rozrzucić. Koniecznym jest także usunięcie gromady ziemi leżącej na drodze zjazdu saneczkowego. Uporządkowanie całego placu z uwagi na rozpoczynające się mrozy jest raczej niemożliwe.

./.

- 9 -

W roku bieżącym przyznano DKKF-owi pewną ilość funduszy z funduszu tego kupiono dla ślizgawek radio adapter, płyty oraz kilka par łyżew. Resztę DKKF uważa za słusne przeznaczyć na zakup wyposażenia dla ślizgawek.

Przedstawiciel KB 72 ob. Wiśniewski prosi Prezydium o zaistalowanie oświetlenia oraz szatni na terenie ślizgawki KB.

Podsumowując dyskusję tow. Poboży stwierdza, iż ślizgawki zorganizowane na terenie Dzielnicy Śródmieście są w zasadzie przygotowane do otwarcia. W miarę możliwości Prezydium będzie starało się pomóc w wyposażeniu ślizgawek.

Słusznym jest, aby za korzystanie ze ślizgawek pobierano opłatę w wysokości 50 gr., a zebrany fundusz przeznaczono na potrzeby gospodarcze ślizgawek.

Ponadto tow. Poboży proponuje, aby organizatorzy ślizgawek pomyśleli o reklamie tych ślizgawek.

./.

Protokół Nr 23

z posiedzenia Egzekutywy Komitetu Dzielnicowego PZPR
i Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej Warszawa-Sródmieście
odbytego w dniu 14 marca 1975 r. pod przewodnictwem I Sekretarza
KD PZPR tow. Waldemara Braulińskiego - Przewodniczącego Rady.

Początek zebrania o godzinie 14-tej

Zakończenie o godzinie 16-tej.

O b e c n i :

- 1/ Członkowie Egzekutywy Komitetu Dzielnicowego PZPR,
- 2/ Członkowie Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej.

Porządek obrad:

- 1/ Program porządkowania dzielnicy na 1975 rok,
- 2/ Sprawy różne.

Do punktu Nr 1

I Sekretarz Komitetu Dzielnicowego PZPR tow. Waldemar Brauliński otwierając posiedzenie podkreślił, iż zamierzenia działań porządkowych związanych z rozwojem przestrzennym w dzielnicy Warszawa-Sródmieście w roku 1975 są w podstawowych kierunkach kontynuacją przygotowań i prac prowadzonych w 1974 r. Dalsze porządkowanie dzielnicy realizowane na zasadach koncentracji sił i środków, zmierzające do uzyskiwania szybkich zamierzonych

- 2 -

efektów będzie prowadzone w okresie wzmożonego wysiłku całego narodu dla uczczenia VII Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, który ma odbyć się pod koniec bieżącego roku w Warszawie na terenie naszej dzielnicy. Dlatego też sprawy porządkowania, utrzymania czystości i estetycznego wyglądu dzielnicy nabierają w tym roku szczególnego znaczenia tymbardziej, iż obchodzona jest w bieżącym roku trzydziesta rocznica zwycięstwa nad faszyzmem.

Pierwszoplanowym zadaniem będzie realizowanie prac związanych z uporządkowaniem otoczenia Dworca Centralnego. Wąжным zadaniem będzie budowa nadskarpowego ciągu spacerowego łącznie z kładką nad ul. Agrykola oraz porządkowaniem otoczenia tego ciągu przy udziale czynów społecznych. Wyburzenie starych, wyeksploatowanych budynków oraz ruder szpecących miasto będzie nadal coraz intensywniej realizowane, jako ważki element porządkowania dzielnicy. Utrzymanie porządku i czystości wyrażać się będzie dalszą kontynuacją prac porządkowych na posesjach i terenach wewnątrzsiedlowych, wykonywanych przez Administrację Domów Mieszkalnych przy udziale czynów społecznych mieszkańców. Wykonywane będą również remonty ulic i elewacje budynków.

Następnie Naczelnik Dzielnicy tow. Halina Malczewska złożyła informację n.t. programu porządkowania dzielnicy. Informacja stanowi załącznik do protokołu.

W dyskusji nad powyższym materiałem szczególną uwagę zwrócono na terminowe dokonywanie wyburzeń budynków

- 3 -

z otoczenia Dworca Centralnego, na sprawę braku dostatecznej ilości lokali zastępczych, mocy przerobowej dla realizacji zadań sieci handlu i usług, modernizacji placówek handlowych i inne, zagospodarowania pierwszych pięter w budynkach na lokale usługowe i temu podobne sprawy.

W zakończeniu dyskusji postanowiono, by Urząd Dzielnicowy ustalił kilka węzłowych zagadnień do realizacji na najbliższą 5-latkę, dotyczy ulic Rutkowskiego, Poznańskiej i Koziej, czuwać nad terminowością podjętych zobowiązań w programie, koncentracją przekwaterowań, nad dobrym zaprogramowaniem koordynacji prac wokół Dworca Centralnego mimo, iż odpowiedzialnym za realizację tematu jest Urząd Stołeczny oraz, by zmiany modernizacyjne były konsultowane z Komitetami Osiedlowymi.

Egzekutywa Komitetu Dzielnicowego PZPR i Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej przyjęła przedłożoną informację łącznie z postanowieniami wynikającymi z dyskusji.

W podsumowaniu tematu I Sekretarz KD PZPR postanowił sprawę porządkowania dzielnicy traktować, jako temat niezakończony, który będzie przedmiotem codziennej troski Komitetu Dzielnicowego, Dzielnicowej Rady Narodowej i Urzędu Dzielnicowego.

Na tym zakończone pierwszy punkt porządku obrad.

PRZEWODNICZĄCY RADY NARODOWEJ
WARSZAWA-SIĘDZISKO
[Podpis]
mgr Waldemar Brauliński

Protokół sporządziła:
M. Surmacewicz
inspektor dzielnicowy.

Protokół Nr 28

z posiedzenia Komisji Zaopatrzenia i Usług DRN Warszawa - Śródmieście,
odbytego w dniu 27 października 1980 r. pod przewodnictwem Ob. J. Szycha
Przewodniczącego Komisji.

Obecni:

Przewodniczący
Z-ca Przewodniczącego
Członkowie

- Ob. Jan Szych
- Ob. Honorata Przyłuska
- Ob. Juliusz Gerung
- Ob. Kazimierz Kacprzyk
- Ob. Edmund Kwasek
- Ob. Jerzy Litwiak
- Ob. Maria Pochrzest
- Ob. Ryszard Profecki
- Ob. Tadeusz Rzeszot
- Ob. Zdzisław Sadłowski
- Ob. Leokadia Radzikiewicz
- Ob. Ewa Supruniuk
- Ob. Stanisław Szewczuk
- Ob. Czesław Pieśkiewicz
- Ob. Jerzy Wajs

Nieobecni

Zastępca Przewodniczącego
Członkowie

- Ob. Czesław Witkowski
- Ob. Bolesław Wrona
- Ob. Wacław Padewski
- Ob. Elżbieta Lewczuk
- Ob. Andrzej Gruszka

Ponadto udział w posiedzeniu wzięli przedstawiciele samorządu miesz-
kańców / lista obecności stanowi zał. nr 1 do oryg. prot./ oraz
Kierownik Wydziału Handlu i Usług Ob. M. Grzeszczuk i Z-ca Naczeln-
ika Dzielnicy Ob. P. Widzyński.

Porządek obrad:

"Informacja na temat stanu zaopatrzenia placówek handlowych na
dzielnicy Śródmieście".

- 2 -

Kierownik Wydziału Handlu i Usług Ob. M. Grzeszczuk poinformował że obecny stan zaopatrzenia nie jest dobry i w najbliższym okresie stan ten nie ulegnie poprawie.

Radny Ob. St. Szewczuk stwierdził, że uczestniczył w naradzie u Premiera Pinkowskiego na temat poprawy zaopatrzenia miast w ziemniaki, artykuły zbożowo-mączne, masło i mięso. Zwrócił uwagę, że do 5 listopada każde województwo otrzyma 1 mln. ton ziemniaków. Zaznaczył, że w tym roku mamy ok. 50% ziemniaków mniej a buraki również nie obrodziły. Rozważa się możliwość zmniejszenia normy przydziału cukru na osobę.

W dyskusji w której udział wzięli przedstawiciele samorządu mieszkańców stwierdzono, że nie wszystkie przebrankowania sklepów są uzgadniane, a plany remontów również nie są opiniowane przez samorząd. Zwrócono uwagę na brak dobrej organizacji dostaw towarów i właściwej informacji o braku towarów podstawowych w sklepach w celu natychmiastowego uzupełnienia asortymentu. Zaznaczono że należałoby prowadzić wzmożone kontrole przez Wydział Handlu a szczególnie w wolne soboty dla równomiernego rozwożenia artykułów do sklepów. Ponadto kierownicy rejonów Oddziału WSS powinni ściśle współpracować z samorządem mieszkańców.

Na tym posiedzenie zostało zakończone

Przewodniczący Komisji

J. Szych

Protokół sporządziła

I. Golczyńska

P r o t o k ó ł N r 9

z posiedzenia Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej
Warszawa - Śródmieście odbytego w dniu 30 października
1984 roku pod przewodnictwem Ob. Ryszarda Staszkiwicza
Przewodniczącego D R N

Obecni

Przewodniczący DRN	- Ob. Ryszard Staszkiwicz
Z-cy "	- Ob. Juliusz Gerung
	- Ob. Jerzy Kowalski
	- Ob. Ryszard Kotowski
	- Ob. Edmund Sibilski
	- Ob. Władysław Słomka
	- Ob. Wacław Ciok
	- Ob. Jan Amborski
	- Ob. Ignacy Leśniak
	- Ob. Zbigniew Zieliński
	- Ob. Tadeusz Szkaradek

Nieobecni:

Z-ca Przewodniczącego - Ob. Stefan Płócienniczak.

Pierwsza część posiedzenia Prezydium n/t:

"Przygotowanie do zimy 1984/1985" odbyła się wspólnie z
Egzekutywą KD PZPR Warszawa-Śródmieście.

Ponadto udział wzięli: kierownictwo Urzędu Dzielnicowego, dyrekto-
rzy PGM-ów, Szef Dzielnicowego Urzędu Spraw Wewnętrznych, kierow-
nik Biura DRN.

Uczestnicy posiedzenia otrzymali pisemną informację n/t:

"Przygotowanie zasobów mieszkaniowych do zimy 1984/1985" - ocena
przebiegu remontów kapitalnych, wymiany instalacji, w tym
szczególnie instalacji centralnego ogrzewania, pokryć dachowych
oraz stopnia przygotowania przedsiębiorstw do w/wymienionych
prac, w tym robót awaryjnych w okresie jesienno-zimowym, opraco-
wany przez Komisję Gospodarki Miejskiej KD PZPR Śródmieście.
/informacja stanowi załącznik nr 1 do niniejszego protokołu/.

- 2 -

Informację pisemną uzupełnił Tow. Dudkiewicz- przewodniczący Komisji Gospodarki Miejskiej KD.

Następnie kierownik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu Dzielnicowego Ob. Ptaszyński poinformował o pracach podjętych przez Wydział. W m-cu października przeprowadzono 2 kontrole:

- 1 i 2.X.84. przeprowadzono kontrolę 914 posesji -
stwierdzono 137 uchybień /
- 22 i 23.X.84r. przeprowadzono kontrolę 629 posesji -
stwierdzono 164 uchybienia.

Najczęściej występujące uchybienia - to braki w oszkleniu drzwi wejściowych i w okienkach do piwnic.

Wydział przeprowadzi jeszcze ponowną kontrolę; w przypadku stwierdzenia, że zgłoszone wcześniej uchybienia w zabezpieczeniu budynków nie zostały usunięte, zostaną wyciągnięte konsekwencje służbowe w stosunku do osób winnych zaniedbań.

Przewodniczący Komisji Rozwoju Gospodarczego i Gospodarki Miejskiej DRN Ob. Sibilski poinformował, że również radni - członkowie tej Komisji zapoznali się ze stanem przygotowań do zimy.

W dyskusji głos zabrali m. inn. Sekretarze KD PZPR - Tow. Skąpski i Tow. Dynaźewski, Naczelnik Dzielnic Ob. Zawadzki, Przewodniczący DRN Ob. Staszkiwicz, Szef DUSW Ob. Czempiński, Dyrektorzy PGM-ów - Ob. Jędrzejewski i Ob. Dunin.

Zwrócono uwagę na - m.inn. następujące problemy:

- bardzo zły stan instalacji centralnego ogrzewania i ciepłej wody / np. na 300 budynków na terenie PGM "Stare Miasto" w 200 budynkach należałoby już teraz przeprowadzić wymianę instalacji c.o. /

- 3 -

- aktualnie przeprowadza się tylko drobne naprawy dachów, a konieczne są generalne remonty,
- dzielnica powinna posiadać budynek rotacyjny dla wykwaterowań, celem możliwości przeprowadzenia remontów,
- występują duże braki materiałowe,
- brak fachowców.

Po dyskusji postanowiono:

1. Powołać zespoły:

- Zespół do opracowania i uściślenia wniosków przedstawianych w informacji Komisji Gospodarki Miejskiej KD PZPR /Ob. Ryziński, Ob. Ptaszyński, Ob. Sibilski/.
- Zespół do opracowania kierunków działania / Ob. Dynaźewski, Ob. Dudkiewicz, Ob. Lichosik, Ob. Sibilski/.

2. Przyjąć do wiadomości przedstawioną informację o przygotowaniach do zimy 1984/1985 wyrażając jednocześnie zaniepokojenie aktualnym stanem zasobów mieszkaniowych i ich przygotowaniem do zimy.

3. Odybyć spotkanie, na którym oceni się przebieg akcji zimowej.

4. Rozważyć możliwość odbycia wspólnego plenarnego posiedzenia DRN i Plenu KD-PZPR.

Druga część posiedzenia n/t:

1. "Stan przygotowań do IV Zwyczajnej Sesji DRN"

Członkowie Prezydium otrzymali pisemną informację n/t: stanu porządku i bezpieczeństwa na terenie dzielnicy, którą będzie rozesyłana radnym wraz z projektem uchwały.

- 4 -

Postanowiono, że materiał ten będzie rozpatrzony na posiedzeniu Komisji Prawa i Porządku Publicznego, a następnie po naniesieniu ewentualnych uwag, zgłoszonych przez Komisję, rozesłany radnym.

Postanowiono, iż IV Sesja DRN odbędzie się w dniu 30 listopada 1984r. o godz. 10,00 w sali Warszawskiej PKiN.

2. Sprawy różne.

Prezydium przyjęło plan pracy Komisji Rozwoju Gospodarczego i Gospodarki Miejskiej.

Postanowiono, iż regulamin DRN zostanie odbity w ilości 250 sztuk.

Następne posiedzenie Prezydium odbędzie się w dniu 8 listopada br.

Na tym posiedzenie zakończono.

Protokółował


/ Bogdan Peci /

Przewodniczący
Dzielnicowej Rady Narodowej

/ mgr Ryszard Staszkiwicz /

An

Plan jest przygotowany DOŻNI AKOWSKI 2 Projekt

Uchwała Nr 13

Na podstawie art. 84 uA. z ustaty z 20 lipca 1983 r.
o systemie woj. narodowych i samorządu terytorialnego / jednolity
tekst Dz.U. z 1983 r. Nr 26, poz. 183
Dzielnicy Radia Narodowego Działu Średnicie uchwała
co następuje:

§1

Ustala się
~~W sprawie~~ podejmowane decyzje lokalizacyjnych
na gruntach należących do Skarbu Państwa
na terenie Dzielnicy Radia - Średnicie z
wyjątkiem inwestycji komunalnych lub realizowanych
z udziałem Urzędu Dzielnicy w Średnicie.

§2

~~W sprawie~~ postępowania mającego
decyzje jakiej używać 30 procenta gruntowej
zwiększenia trybu dotyczącego projektu terenów
pod inwestycje. Nowy tryb postępowania powinien uwzględ-
niać zasady przejrzystości i konkurencyjności, (zawierające
informacji o możliwości projektu teren, straconie
możliwości wyboru najkorzystniejszego oferenta z
punktu widzenia interesów Dzielnicy).

§3

Apeluje się do Gminy M. w Średnicie
~~Zobowiązując się~~ Radę ~~W sprawie~~ przysięż każdego
do podjęcia dalszych działań w oparciu o uwzględnia-
jące ektryjone a o przejrzystości i uczciwości o miejscu
komunalnych i usług o przetargach.

§4

Uchwała
~~Uchwała~~ odpada a więc z dniem jej podjęcia

- | | | |
|----|------------------|----------------|
| 1) | 4) A. Holmowski | 8) |
| 2) | 5) J. Ziwiński | 9) |
| 3) | 6) A. | 10) E. Stepien |
| | 7) Z. Łokoz, 11) | 12) |
- J. W. Stefański

Uchwała Nr. 5

Rady Dzielnic Wronów - Świdwin

2 dnia 14. czerwca 1990r.

L sprawa: wyboru Burmistrza Dzielnic
Wronów - Świdwin.

Na podstawie art. 28 ust. 3 Statutu z dnia
8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym
(Dz. U. Nr 16 z 1990r. poz. 95) Rada Dzielnic
Wronów - Świdwin uchwala, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się, że w głosowaniu tajnym
na burmistrza Dzielnic Wronów - Świdwin
wybrany został Jan Rutkiewicz.

Protokół Komisji Skonfederacji stanowiącej integralną część uchwały.
§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

W związku z art. 4 ust. 2 Statutu
z dnia 8 marca 1990r. o ustroju
samorządu terytorialnego
Wronów (Dz. U. Nr 34 poz. 200)

Przewodniczący
Rady Dzielnic
Wronów - Świdwin

Dr med Karimier May

Protokół

z obrad V Sesji Rady Dzielnicy Warszawa-Sr6dmieście z dnia
3 lipca 1990 roku

Obrady Sesji otworzył Przewodniczący Rady pan Kazimierz May,
przywitał przybyłych radnych /wg listy obecności załączonej
do protokołu obecnych było 37 osób/ oraz odczytał proponowany
porządek obrad Sesji.

Rada przyjęła porządek obrad:

1. Otwarcie obrad
2. Zatwierdzenie protokołu z posiedzenia w dn.19.06.90
3. Odczytanie protokołu z posiedzenia w dn.26.06.90
4. Sprawozdanie z pracy Prezydium Rady w dn. 26.06-3.07
 - sprawa wyboru ławników
 - sprawa porządku na pl.Mirowskim
 - K D H
5. Sprawozdanie z pracy Zarządu Dzielnicy w dn. 26,06-3.07.
6. Powołanie stałej Komisji ds. porządku publicznego i bezpieczeństwa mieszkańców
7. Powołanie stałej Komisji ds. Zdrowia i opieki społecznej
8. Kontynuowanie dyskusji w sprawie najmu lokali użytkowych
 - p.Błaszczkowski
9. Powołanie stałej Komisji ds. Lokali użytkowych i PGM
10. Projekt uchwały dot.zmian nazw ulic - p.Gromnicki
11. Projekt statutu Rad Osiedlowych - p.Kijowski
12. Sprawa diet: dojazdów radnych
13. Ustalenie stałego trybu pracy Rady
14. Przyjęcie protokołu z posiedzenia w dn. 26.06.90
15. Interpelacje i wolne wnioski.

ad.pkt 2

Zatwierdzono protokół z posiedzenia Rady z dnia 19.06.90 r.
Do protokołu zostały wniesione poprawki zgłoszone na Sesji
w dniu 26.06.90 r.

- 2 -

ad. pkt 3

Przewodniczący Rady odczytał protokół z posiedzenia Sesji w dniu 26.06.1990 r. Dwa egzemplarze protokołu przekazano radnym w celu naniesienia ew.poprawek.

ad. pkt 4

Sprawozdanie z pracy Prezydium Rady przedstawił Przewodniczący Rady.

W okresie między Sesjami Prezydium zajmowało się bieżącymi sprawami, m.in. wiceprezes Sądu Wojewódzkiego przysłał pismo z prośbą o przeprowadzenie wyborów na ławników do Sądu Wojewódzkiego, Rejonowego i Sądu pracy w ilości 540 osób. W związku z tym Przewodniczący zwrócił się do radnych z prośbą o zgłaszanie do Biura Rady propozycji personalnych na ławników.

Prezydium i Burmistrz spotkali się z mieszkańcami placu Mirowskiego, którzy żądali likwidacji handlu ulicznego, bądź takiego uporządkowania, aby nie stanowił on zagrożenia sanitarnego. Istniejące tam tablice zabraniające handlu - są całkowicie lekceważone przez handlarzy. Po tej informacji wywiązała się dyskusja, w której udział wzięli radni: Marian Gietko, Andrzej Kijowski, Kazimierz Moes, Zdzisława Jarząbek, Jan Gromnicki, Krystyna Dąbór. Dyskutanci stwierdzili, że handel uliczny w obecnej formie jest niedopuszczalny. Nie są egzekwowane przepisy sanitarne i porządkowe. Burmistrz Dzielnicy odczytał pismo podpisane przez obecnego komendanta Policji Śródmiejskiej w sprawie handlu ulicznego, z którego wynika, że służby porządkowe niewiele mogą zrobić. Burmistrz poinformował ponadto, że zwracają się do niego firmy chcące zorganizować handel uliczny.

W wyniku dyskusji Rada zobowiązała Burmistrza i Zarząd do:

1. Skierowania wystąpienia do Wojewody o przekazanie do dzielnicowych zasobów komunalnych Hali Gwardii, w której można będzie umieścić dotychczasowy handel obwoźny.
2. Skierowane do Prezydenta i Rady Warszawy wystąpienia w sprawie pilnego uregulowania problemu handlu ulicznego oraz o egzekwowanie przez służby komunalne przepisów sanitarnych i porządkowych.
3. Powołanie Policji Porządkowej.

- 3 -

Ponadto Rada uznała, że problem handlu ulicznego należy potraktować całościowo, ramowy program w tej sprawie winna opracować Komisja zajmująca się handlem.

- W związku z faktem otrzymania przez radnych anonimów w sprawie działania Spółki Komunalne Domy Handlowe, Przewodniczący poinformował zebranych, że informacje zawarte w anonimie są nieprawdziwe, a Rada Nadzorcza kontroluje całkowicie działalność Spółki.

- Wiceprzewodniczący Rady mec. Tadeusz Urban poinformował Radę o wynikach wyborów do Zarządu Warszawy. Nie wybrano wiceprezydentów, natomiast w skład Zarządu weszli radni: Zas, Szyszko, Kaczyński, Rosa, Sapiński i Wójcik - jako sekretarz.

- Przewodniczący zwrócił się do Rady o wyrażenie zgody na wprowadzenie do dzisiejszego porządku obrad powołania Komisji Budżetu. Rada zgodę wyraziła.

ad. pkt 5.

Sprawozdania z pracy Zarządu dokonał Burmistrz Dzielnicy. Zarząd opracowuje obecnie koncepcję reorganizacji Urzędu, która zostanie przedstawiona Radzie na następnym posiedzeniu. Zarząd wręczył w dniu 28.06.br. dyrektorowi PGM MDM wypowiedzenie ze skutkiem natychmiastowym. Byłemu dyrektorowi postawione zostały zarzuty natury kryminalnej.

Następnie Burmistrz przedstawił Radzie projekt uchwały w sprawie odblokowania sprzedaży mieszkań.

W związku z koniecznością dokonania zmian w budżecie wydatków między działami Burmistrz wyjaśnił zasady gospodarki budżetowej oraz zaproponował Radzie podjęcie uchwały w sprawie upoważnienia Zarządu Dzielnicy do dokonywania zmian w dochodach i wydatkach budżetu dzielnicy.

W wyniku dyskusji nad projektem uchwały w §2 wniesiono poprawkę dodając po wyrazie "przedstawienia" zwrotu "za pośrednictwem Komisji Budżetu".

Przystąpiono do głosowania, w wyniku którego większością głosów "za" przy 2 "przeciwnych" i 3 "wstrzymujących się" uchwałę przyjęto. /Uchwała stanowi załącznik do protokołu/.

- 4 -

ad. pkt 6,7,8,9.

Przewodniczący Rady przekazał prowadzenie obrad prof. Janowi Ebertowi. Pan Ebert zaproponował aby w dniu dzisiejszym wybrać przewodniczących Komisji, którzy w porozumieniu z radnymi zaproponują składy. Rada wyraziła zgodę na taki tryb postępowania.

Radny Latkowski zgłosił koncepcję utworzenia 4 zespołów funkcjonalnych: Komisję Budżetu i Nadzoru, Komisję Dobrego Porządku, Komisję Brukową i Komisję Spraw Publicznych. Komisja Statutowa zobowiązała się do dostarczenia na następną Sesję konkretnych propozycji. Koncepcję tę poparł radny Andrzej Kijowski.

Radni Marian Gietko i Zygmunt Szparkowski wyrazili odmienny pogląd. Uznali konieczność natychmiastowego powołania Komisji oraz określenia ich nazw będących wyrazem problemów jakimi będą się zajmować.

Poddano pod głosowanie realizację porządku obrad i powołanie proponowanych przez prof. Eberta Komisji. Za realizacją porządku obrad głosowała większość radnych przy jednym głosie "przeciw" i 6 "wstrzymujących się".

Przyjęto zasadę tajnego głosowania na przewodniczących Komisji.

Radny Andrzej Błaszczykowski przedstawił radnym opracowanie założeń i celu spotkań z przedstawicielami handlu i usług /opracowanie stanowi załącznik do protokołu/, wyjaśnił również istotę zmiany nazwy Komisji ds. Lokali użytkowych i PSM na Komisję Gospodarki, Handlu i Usług, która będzie zajmowała się całością gospodarki na terenie dzielnicy.

Radny Wiesław Zwoliński stwierdził, że w tej sytuacji nie ma racji bytu Komisja ds. Spółek.

Przewodniczący odpowiedział, że Komisja ds. Spółek przekształciła się w Radę Nadzorczą.

Zgłoszono następujące kandydatury na przewodniczących Komisji:

Komisja Budżetu

Pan Andrzej Jakubowski

Pan Wojciech Zabiegański

Komisja porządku publicznego i bezpieczeństwa mieszkańców:

Pan Hubert Kossowski

Pan Marek Rasiński

- 5 -

Komisja Zdrowia i opieki społecznej:

Pan Marian Gietko,

Pan Wiesław Łoś.

Komisja Gospodarki, Handlu i Usług:

Pan Andrzej Błaszczykowski

Pan Krzysztof Łuczak

Radni kandydujący na przewodniczących Komisji wyrazili zgodę na pracę w tych Komisjach.

Radny Marek Rasiński zgłosił wniosek o wybranie przewodniczącego Komisji Mieszkaniowej, która została powołana uchwałą Rady na poprzednim posiedzeniu. Wniosek oddalono motywując to tym, że w/w Komisja jest w stanie ukonstytuować się sama.

Wybrano Komisję Skrutacyjną w składzie: Jan Łatkowski, Maria Łyskowska, Tomasz Mróz.

W wyniku głosowania Rada podjęła uchwałę w sprawie wyboru przewodniczących Komisji:

- Komisja Budżetu - Pan Andrzej Jakubowski - otrzymał 22 głosy;
- Komisja ds. Porządku publicznego i bezpieczeństwa mieszkańców - Pan Hubert Kossowski - otrzymał 27 głosów;
- Komisja ds. Zdrowia i opieki społecznej - Pan Marian Gietko - otrzymał 20 głosów;
- Komisja Gospodarki, Handlu i Usług - Pan Krzysztof Łuczak - otrzymał 21 głosów.

Uchwała wraz z protokołem Komisji Skrutacyjnej stanowi załącznik do oryginału niniejszego protokołu.

Po zakończeniu wyborów przystąpiono do dyskusji nad przedstawionym przez Burmistrza projektem uchwały w sprawie zezwolenia na sprzedaż mieszkań.

Radni A. Kijowski i E. Bojanowicz-Dembińska wnioskowali o przegłosowanie uchwały w dniu dzisiejszym.

Radni A. Błaszczykowski, J. Gromnicki, K. Moes, Z. Jarząbek zgłosili zastrzeżenia co do trybu sprzedaży mieszkań m.in.: czy można sprzedawać mieszkania funkcyjne /dozorcy/, a także czy można sprzedawać lokale w byłych budynkach prywatnych, do których roszczą prawa byli właściciele.

W wyniku głosowania przy większości głosów "za" 8 "przeciw" i 5 "wstrzymujących się" Rada postanowiła projekt uchwały skierować do zaopiniowania do Komisji Mieszkaniowej i powrócić do

- 6 -

dyskusji na najbliższym posiedzeniu. Ustalono termin posiedzenia Komisji na 5.07.1990 r., godz. 17.30

ad.pkt 10.

Radny Jan Gromnicki odczytał projekt wystąpienia do Prezydenta Warszawy o zorganizowanie uroczystych obchodów 70 rocznicy zwycięstwa w wojnie 1920 roku oraz wyrażenie zgody na przywrócenie wybranym ulicom ich dawnych nazw:

- 1/ ul.Armi Ludowej - Marszałka Józefa Piłsudskiego
- 2/ ul.Partyzantów - Oleandrów
- 3/ ul.Sadowa - Ks.Marka Skorupki
- 4/ ul.Nowomiejska - 6 Sierpnia
- 5/ Pl.Jedności Robotn. - Plac Politechniki.

Przewodniczący otworzył dyskusję. Większość radnych była zdania, że inicjatywa jest słuszna, istnieje konieczność zmian nazw innych ulic np. Rutkowskiego, Hibnera, Kniewskiego i przywrócenie nazwy Al.Szucha.

Zwrócono jednak uwagę na konieczność poniesienia przy takiej operacji kosztów finansowych. Podniesiono również sprawę akceptacji tych zmian przez mieszkańców - padł m.in. projekt przeprowadzenia referendum.

Radny A.Kijowski stwierdził, że jest przeciwny dokonywaniu jakichkolwiek zmian.

Radny Hubert Kossowski zaprotestował przeciwko nie uzględnienia jego propozycji dot. usunięcia pomników: Marchlewskiego, Świerczewskiego i Nowotki i poinformował Radę, że w tej sytuacji będzie zmuszony jednosebowo przekazać swoje sugestie w środkach masowego przekazu.

W wyniku dyskusji Rada przyjęła tekst wystąpienia do Prezydenta w formie zaproponowanej przez Zespół Spraw Urbanistyki i Architektury. Jednocześnie Zespół zobowiązał się do kompleksowego opracowania zagadnienia nazw ulic i pomników.

Z uwagi na przekroczenie czasu obrad postanowiono o przełożeniu pkt 11,12,13 porządku obrad na posiedzenie w dniu 10.07.1990 r.

- 7 -

ad. pkt 14.

Po zgłoszeniu i naniesieniu poprawek do protokołu posiedzenia w dniu 26.06.90 r. przez radnych A.Łukaszewicza, E.Bojanowicz-Dembińską i K.Moesa protokół przyjęto.

ad.pkt 15.

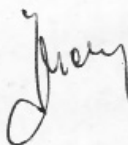
- Radna H.Sztrantowicz zwróciła się do Burmistrza z prośbą o wstrzymanie zatwierdzenia projektu rozbudowy hotelu "Dom Chłopa" do czasu zaopiniowania tego projektu przez Zespół Urbanistyki i Architektury. Burmistrz zapewnił, że projekt zostanie Komisji przedłożony.

- Radna M.Straszewska złożyła interpelację następującej treści:

1. Jakie służby sprawują kontrolę nad stanem chodników. Chodzi o zniszczone płyty, wyrwy spowodowane przeprowadzanymi pracami ziemnymi a także o pozostałości po remontach budynków.
2. Jakie służby zajmują się zielenią wzdłuż ciągów pieszych - kikuty drzew powalonych przez wichry, wyciętych, odrosty przyziemne, chwasty w obramowaniu pni, uschnięte gałęzie.
3. Jakie służby zajmują się konserwacją oświetleń - liczne latarnie nie palą się /Sejm!/.
4. Czy istnieją przepisy dotyczące reklam i ogłoszeń na murach budynku i wolnostojących. Jeśli tak, kto za ich przestrzeganie odpowiada, jakie są sankcje wobec niestosujących się do tychże przepisów.

- Radny T.Mróz zwrócił się do radnych o ustalenie terminów dyżurów w Okręgach Wyborczych.

Inspektor Dzielnicowy
Urszula Henrykowska



Warszawa, dnia 1991.01.28

WYNIKI ANKIETY

1. WSTĘP

W drugiej połowie września 1990 r. prezydium Rady Dzielnicy Śródmieście zwróciło się do radnych o udzielenie odpowiedzi na ankietę - we wstępie do tej ankiety napisano:

"Po trzech miesiącach działania Rady Dzielnicy Warszawa-Śródmieście zwracamy się do wszystkich radnych z prośbą o podzielenie się uwagami na temat dotychczasowej pracy Rady, jej prezydium, komisji oraz współpracy z Zarządem Dzielnicy. Bardzo prosimy o ocenę również z punktu widzenia mieszkańca dzielnicy.

Celem ankiety ma być ustalenie listy zadań, które powinny być zainicjowane i podjęte przez Radę, określenie priorytetów i środków oraz terminarza realizacji".

Wpłynęło 25 odpowiedzi tzn, 55% radnych udzieliło odpowiedzi.

Opracowanie wyników ankiety uległo opóźnieniu gdyż Biuro Rady było zajęte wyborami Prezydenta RP.

Ankieta zawierała 33 pytania, które można podzielić na 2 grupy.

- Grupa "A" - 9 pytań proponujących odpowiedzi wg skali ocen od 0 do 10 względnie udzielenie odpowiedzi twierdzącej /"TAK"/ lub zaprzeczającej /"NIE"/;
- Grupa "B" - 24 pytania wymagające sformułowania odpowiedzi według własnego uznania.

Poniżej przedstawiona zostanie synteza odpowiedzi usystematyzowana wg powyższych grup/w biurze Rady znajduje się pełne zestawienie odpowiedzi/.

2. ODPOWIEDZI NA PYTANIA GRUPY "A"

/pytania 1/2/8/9/10/15/27/32/

Z odpowiedzi na powyższe pytania wynika, że radni nieco wyżej stawiają ocenę swej pracy w Radzie niż dokonania Rady. Większość respondentów /64%/ uważa, że daje z siebie tyle na ile ich stać, taka sama ilość respondentów /64%/ wypowiedziała się także za dwu tygodniową częstotliwością sesji Rady. Większość respondentów /60%/

- 2 -

uważa, że sesje nie są dobrze przygotowane lecz połowa odpowiedzi potwierdza, że są dobrze prowadzone. Większość respondentów /60%/ uważa, że Rada nie ogranicza działalności Zarządu. Zdecydowana większość radnych /76%/ sądzi natomiast, że dzielnica Śródmieście nie jest tak duża by to uzasadniało jej podział na mniejsze jednostki. Co się tyczy działania komisji Rady to znaczna część respondentów /28%/ nie ma w tej sprawie zdania, natomiast pozostała część ma bardzo zróżnicowane oceny pracy poszczególnych komisji. Dla porównania podano poniżej po 2 najwyższe i najniższe oceny:

ocena w skali 0 do 10

- komisja inwentaryzacyjna	9,0	/średnia z 4-ch ocen/
- komisja statutowa	9,0	/średnia z 2-ch ocen/
- komisja budżetowa	2,2	/średnia z 4-ch ocen/
- komisja bezpieczeństwa	1.1	/średnia z 10-ciu ocen/

Ocena działania pozostałych komisji zawiera się w przedziale od 3,0 /komisja zdrowia/ do 7.0 /komisja architektury/ - średnia tych ocen wynosi 4,5 /"dostatecznie z minusem"/. Informacje statystyczne dotyczące ilości posiedzeń odbytych przez poszczególne komisje, zestawione w pkt.4 /str.3/.

3. ODPOWIEDZI NA WYBRANE PYTANIA GRUPY "F"

Jakie sprawy uważasz za najważniejsze do załatwienia w najbliższej przyszłości /pyt.21/

1. - Reorganizacja PGM /7 głosów/.
2. - Bezpieczeństwo w dzielnicy /7 głosów/.
3. - Przyspieszenie prywatyzacji /7 głosów/.
4. - Budowa mieszkań i ustalenie polityki mieszkaniowej /6 głosów/.
5. - Wydzielenie jednostek pomocniczych /5 głosów/.
6. - Czystość dzielnicy /4 głosy/.
7. - Likwidacja handlu ulicznego, sprawa KDH (Spółka dzielnicy pod nazwą Komunalne Domy Handlowe), opracowanie planu działania Rady /po 2 głosy/
8. - Sprawa dozorców, likwidacja komitetów osiedlowych, przystąpienie do stowarzyszenia gmin Mazowieckich, wykup mieszkań, uporządkowanie gospodarki przestrzennej, zmiana ról rady i Zarządu dzielnicy /?/, sprawy ochrony środowiska, koncepcja finansowania dzielnicy, uporządkowanie sposobu pracy Rady /?/, zreorganizowanie komisji /po 1-nym głosie/.

- 3 -

Jakie sprawy uważasz za najważniejsze w perspektywie całej kadencji rady, podaj w kolejności ich ważności /pyt.24/

24% respondentów powstrzymało się od udzielenia odpowiedzi na to pytanie. Poniżej przytoczono tylko sprawy wymienione przez 5 do 10 respondentów:

- usprawnienie gospodarki mieszkaniowej /10 radnych/,
- samorząd lokalny /9 radnych/,
- gospodarka przestrzenna, bezpieczeństwo i porządek publiczny, organizacja handlu /po 6 radnych/,
- estetyka dzielnicy /5-radnych/.

Jakie masz propozycje co do dalszej pracy rady /pyt.25/

40% - respondentów nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie, poniżej podano propozycje poparte przez min. 3 radnych:

- intensyfikacja działań rady /3 radnych/,
- przeszkolenie radnych /3/,
- ustalenie planu pracy rady i komisji /3 radnych/,
- reorganizacja pracy prezydium i komisji /3 radnych/.

4. KILKA INFORMACJI STATYSTYCZNYCH

W kontekście omawianej ankiety biuro Rady opracowało kilka informacji statystycznych, które mogą być przydatne w rozważaniach na temat.

Radni: • przedział wieku: od 22 lat do 71 lat.

wiek średni 45 lat

• wykształcenie - wyższe ma 39 radnych /80% w tym:

- inżynierowie	10
- inne zawody	6
- prawnicy	5
- ekonomiści	4
- nauczyciele	4
- zawody humanistyczne	4
- lekarze	3

razem 36 radnych

- 4 -

Rada: • ilość sesji do 1990.12.31 - 23,

średnia frekwencja na Sesji 36 osób /80%/

• ilość Uchwał rady w omawianym okresie	- problemowe	- 15
	- organizacyjno- porządkowe	54
	Razem	69

Komisje: Ilość posiedzeń do 1990.12.31:

- Komisja Gosp.Handlu i Usług	50
- Komisja Mieszkaniowa	24
- Komisja Architektury, Urbanistyki i Środowiska	23
- Komisja Oświaty i Kultury	11
- Komisja inwentaryzacyjna	10
- Komisja d/s Komunalnych	7
- Komisja Zdrowia	7
- Komisja Budżetowa	6
- Komisja Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa Mieszkańców	5
- Komisja Samorządu	3
Razem	146

5. WNIOSKI

Radni - pilnie uczestniczą w sesjach rady /średnia frekwencja na sesji 80%/, inne formy aktywności /np. udział w pracach komisji; w ankietach itd/, wydają się być mniej popularne. Radni nieco wyżej stawiają ocenę swej pracy w Radzie niż dokonania Rady, równocześnie wykazują pewne objawy frustracji /nie zajmują się tym czym chcieli się zajmować gdy kandydowali w wyborach, czują że nie spełniają oczekiwań wyborców - część z nich wzdryga się więc przed spotkaniami z nimi - uważają, że nie mają możliwości wprowadzenia ulepszeń w dziełnicy, ich wyobrażenia o pracy w radzie nie spełniły się/. Radni chętnie by rozszerzyli swą wiedzę potrzebną do pracy w Radzie poprzez szkolenie. Radni nie są jednomyślni w przedmiocie ustalenia kolejności ważności podjętych uchwał.

- 5 -

Nieliczni radni są przekonani o potrzebie zaplanowania działań rady na dłuższy okres czasu. Wydaje się, że radni nie są równo obciążeni pracą w radzie /patrz "Komisje" niżej/.

Komisje - Radni sądzą, że podstawowe znaczenie w pracach rady odgrywają komisje. Co do ich ilości i zakresu działania zdania są podzielone. Porównując ocenę pracy poszczególnych komisji przez radnych ze statystyką odbytych posiedzeń daje się zauważyć pewne odniesienie w tym zakresie. Aktywność poszczególnych komisji jest dość znacznie zróżnicowana. Radni oczekują usprawnienia względnie zreorganizowania pracy komisji przez prezydium /przewodniczącego/ Rady oraz większej aktywności niektórych przewodniczących komisji. Występują różnice w opiniach dotyczących trybu powoływania komisji.

Prezydium /przewodniczący/ Rady - w ocenie przeważały opinie pozytywne, zauważono jednak, że sesje rady są lepiej prowadzone niż są one przygotowane. Radni oczekują zwiększenia dyscypliny obrad. Zważywszy duże dotychczasowe tempo podejmowania przez Radę uchwał, należy sądzić, że oczekiwana jest zmiana stylu pracy Rady t.zn. zastąpienie ilości przez jakość /właściwe przygotowanie uchwał przez odpowiednie komisje i pracowników dzielnic - dłuższy cykl lecz lepsza jakość uchwał/. Radni sądzą, że kontrola wykonywania uchwał rady jest niedostateczna.

Zarząd - większość /76%/ radnych uważa, że Rada nie krępuje działalności Zarządu dzielnicy. Różnie oceniana jest współpraca między Radą i Zarządem dzielnicy.

Zdając sobie sprawę z niedoskonałości ankiety i jej opracowania można jednak sądzić, że zawarte w niej informacje będą przydatne radnym oraz organom Rady w ich dalszej działalności.

Z-ca PRZEWODNICZĄCEGO

Rada Dzielnicy
Warszawa - Śródmieście

prof. dr Jan Ebert

Z-ca PRZEWODNICZĄCEGO

Rada Dzielnicy
Warszawa - Śródmieście

mgr T. Kuzak

Z-ca PRZEWODNICZĄCEGO

Rada Dzielnicy
Warszawa - Śródmieście

mgr Jan Kuzanowski

