

**STANOWISKO**  
**Towarzystwa Urbanistów Polskich – Oddział w Warszawie**  
**w związku z projektem poselskiej ustawy o ustroju m.st. Warszawy**

Zarząd warszawskiego Oddziału TUP, mając na uwadze związku projektowanej ustawy z celami i zasadami kształtowania ładu przestrzennego w Warszawie i jej funkcjonalnym otoczeniu, przedstawia poniższe Stanowisko.

1. Potrzeba uwzględniania w planowaniu przestrzennym Warszawy jej wielorakich powiązań z funkcjonalnym otoczeniem, była zgłaszana przez środowisko urbanistów od samego początku prac nad reformą samorządową. W uzasadnianiu naszych postulatów mogliśmy powoływać się nie tylko na doświadczenia zagraniczne, ale także na dziedzictwo polskiej myśli urbanistycznej, a w szczególności na prekursorskie opracowanie Jana Olafa Chmielewskiego i Szymona Syrkusa „Warszawa Funkcjonalna” z lat 30. ubiegłego wieku. Osobą, która konsekwentnie, z wielką wiedzą teoretyczną i doświadczeniem praktycznym, podnosi potrzebę planowania metropolitalnego jest nasz wybitny Kolega i pierwszy po 1989 r. prezydent m.st. Warszawy, dr Stanisław Wyganowski.

2. Tymczasem w rozwoju przestrzennym Warszawy i jej otoczenia zachodzi wiele niekorzystnych zjawisk: od niespójnie kształtującej się przestrzeni śródmiejskiej - po niekontrolowane rozlewanie się zabudowy na niedostatecznie wyposażone w urządzenia infrastruktury społecznej i technicznej tereny podmiejskie. Planowanie przestrzenne w Polsce jest mało skuteczne. Przestrzeń aglomeracji warszawskiej, tak jak innych polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych, stała się przez to nieprzewidywalna, konfliktogenna, nieefektywna i nieatrakcyjna. Rosną koszty budowy i funkcjonowania infrastruktury, a jednocześnie podaż terenów budowlanych wielokrotnie przewyższa popyt. Racjonalne kształtowanie ładu przestrzennego w obszarze funkcjonalnym Warszawy wymaga przełamania dotychczasowego sposobu myślenia o miastach w ich granicach administracyjnych.

3. Obowiązujący w Polsce system samorządu terytorialnego nie uwzględnia niestety specyfiki obszarów metropolitalnych. Nie są one wyodrębnione w podziale administracyjnym kraju, nie ma też ustawowo określonych zadań metropolitalnych. To powoduje, że mimo niekwestionowanej potrzeby określenia szczególnych zasad funkcjonowania takich obszarów, sprawa ta nie doczekała się skutecznego rozwiązania. Szereg propozycji i koncepcji zmiany tego stanu, zgłaszanych od lat przez ekspertów samorządowych, prawników i urbanistów, było odkładanych „na później”. Często spotykały się one z niechęcią miast i gmin położonych w obszarach metropolitalnych do przekazania części swoich dotychczasowych kompetencji, co umożliwiłoby ustanowienie i funkcjonowanie „podmiotu metropolitalnego”. System samorządu terytorialnego w Polsce uległ bowiem szybkiej instytucjonalnej i mentalnej petryfikacji, co powoduje trudności w jego reformowaniu.

4. W związku z powyższym próby ustanowienia podmiotów metropolitalnych były dotychczas podejmowane nie przez propozycje zmian ustrojowych, lecz poprzez określanie zasad współdziałania samorządów, w tym stymulowanie powstawania ich związków i stowarzyszeń, a także poprzez

rozwiązania natury planistycznej. Można tu wymienić m.in. takie inicjatywy i działania jak powstanie Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa”, uruchomienie instrumentu pn. „Zintegrowane Inwestycje Terytorialne”, opracowanie „Studium Planu Zagospodarowania Obszaru Metropolitalnego Warszawy”. Należy przy tym dodać, że działania te były podbudowane analizami i studiami dotyczącymi wyznaczenia obszaru metropolitalnego.

5. Obecnie obowiązuje - choć nie została wdrożona z powodu braku przepisów wykonawczych - ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych. Na jej podstawie rząd mógłby ustanawiać, jednakże dopiero w konsekwencji pozytywnej opinii zainteresowanych samorządów, związek metropolitalny posiadający osobowość prawną i wykonujący zadania w zakresie m.in. ładu przestrzennego, rozwoju i promocji, a także transportu publicznego i drogownictwa ponadlokalnego. W sprawach ładu przestrzennego w kompetencjach związku metropolitalnego byłoby uchwalanie ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także obowiązek uchwalania strategii rozwoju. Funkcje takiego ramowego studium i jego znaczenie dla określania lokalnej polityki przestrzennej przez gminy tworzące taki związek zostały określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

6. Stolica posiada ustawę z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy. Ustanawia ona obowiązek Rady m. st. Warszawy tworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych, a także określania ich nazw, granic, zadań i kompetencji oraz zasad i trybu funkcjonowania jej organów. Ustawa ta nie przyznaje jednak dzielnicom własnych kompetencji w zakresie planowania przestrzennego.

7. Poselski projekt ustawy o ustroju m. st. Warszawy jest pierwszą legislacyjną propozycją utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego, wykonującej samodzielnie zadania metropolitalne<sup>1</sup>. Projekt ten nawet w uzasadnieniu nie odwołuje się do ustawy o związkach metropolitalnych (ale też nie przewiduje jej uchylecia); jednakże pod względem kompetencyjnym niewiele się od niej różni, a zadania z zakresu planowania przestrzennego są dokładnie takie same.

8. Na powyższym tle przedstawiamy następujące uwagi dotyczące poselskiego projektu ustawy o ustroju m.st. Warszawy.

1) Projekt ustawy pojawił się z zaskoczenia, a w dodatku równocześnie z zapowiedzią ograniczenia kadencyjności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. To znacząco utrudnia rzeczową o nim dyskusję. Co więcej, nieprzemysłane nazwanie obszaru metropolitalnego (powiatu) „miastem stołecznym Warszawa” wywołało tak silne emocje społeczne, że racjonalne argumenty na rzecz ustanowienia warszawskiego związku metropolitalnego straciły na znaczeniu. Z ubolewaniem należy stwierdzić, że w konsekwencji zaczęły pojawiać się opinie kwestionujące, a nawet wyśmiewające potrzebę tworzenia podmiotów metropolitalnych. Dlatego koniecznym jest, aby obecna zbyt emocjonalna dyskusja o poselskim projekcie została uspokojona, poprzez jednoznaczną zapowiedź uruchomieniem szerokich konsultacji z udziałem ekspertów oraz przedstawicieli zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego.

---

<sup>1</sup> Nie jest to jednak oryginalna inicjatywa projektodawców ustawy; wcześniej był on zapowiadany w deklaracjach Unii Metropolii Polskich (2009) i w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2011).

- 2) Konieczne szerokie konsultacje powinny w pierwszej kolejności dać podstawę do określenia systemowych (ustrojowych) podstaw współdziałania gmin tworzących związek metropolitalny. Należy jednak na wstępie przyjąć założenie, i nie wolno tego ukrywać, że warunkiem koniecznym utworzenia i funkcjonowania takiego związku jest przekazanie części dotychczasowych zadań gmin (wraz ze środkami) na rzecz podmiotu metropolitalnego, i to niezależnie od jego pozycji ustrojowej.
- 3) W świetle powyższej uwagi zagadnieniem kluczowym staje się kwestia społecznego przyzwolenia wspólnot samorządowych na wdrażanie rozwiązań metropolitalnych. Powinny w tym względzie obowiązywać co najmniej dwie sprzężone zasady:
- pełnej transparentności procesu przygotowawczego i przedstawienia wyników analiz społecznych i ekonomicznych skutków projektowanych rozwiązań;
  - społecznych konsultacji i zapewnienia możliwości zajmowania stanowiska przez zainteresowane samorządy.