**UZASADNIENIE**

Dookoła Warszawy znajduje się kilkadziesiąt gmin, które tworzą warszawski obszar funkcjonalny - warszawską metropolię. Po powstaniu wielkiego województwa mazowieckiego o powierzchni przekraczającej 35 tys. km2 zabrakło jednostki która mogłaby koordynować rozwój tej metropolii.

Znaczne utrudnienia w rozwoju stolicy, wynikają w związku z umiejscowieniem jej na podstawowym poziomie podziału terytorialnego (gminnym) – a nie jak w rozwiniętych krajach europejskich na regionalnym lub specyficznym poziomie samorządu terytorialnego. Pomimo zmiany ustroju miasta stołecznego Warszawy w 2002 r. i nadania jej statusu miasta na prawach powiatu Warszawa nie posiada instrumentów umożliwiających kreowanie funkcji metropolitalnych i zarządzanie nimi.

Formy i sposób prowadzenia współpracy Warszawy z otaczającymi ją gminami determinuje dominująca pozycja stolicy. W efekcie w warszawskim obszarze metropolitalnym nie rozwija się instytucjonalna współpraca międzygminna oparta o dobrowolne związki celowe tak charakterystyczne dla obszarów funkcjonalnych Górnego Śląska i Trójmiasta. W związku z powyższym jako mało realną należy ocenić możliwość utworzenia dobrowolnego związku metropolitalnego na podstawie obowiązującej ustawy o związkach metropolitalnych. Warszawski obszar metropolitalny wymaga zatem ustrojowego rozwiązania, które z jednej strony zapewni jego rozwój jako całości i uwzględniać będzie jego specyfikę wynikającą monocentrycznego charakteru oraz znacznego zróżnicowania potencjałów tworzących ten obszar samorządów.

W rozwiniętych państwach europejskich stolice z reguły stanowią najwyższą jednostkę podziału terytorialnego. Berlin jest landem podobnie jak Wiedeń. Budapeszt i Praga są najwyższymi jednostkami podziału administracyjnego. Metropolia paryska stanowi samodzielny departament, mimo że najmniejszy terytorialnie w całej Francji.

Barierą w rozwoju funkcji metropolitalnych jest status Warszawy jako miasta na prawach powiatu. Warszawa jest więc jednym z 42 powiatów na terenie województwa mazowieckiego. Ma taki sam status jak znacznie mniejsze miasta takie jak: Radom, Płock czy Ostrołęka. W największym obszarowo i ludnościowo województwie mazowieckim blisko połowa mieszkańców mieszka poza metropolią. Warszawa utraciła szansę oddziaływania, na szczeblu ponadlokalnym (ponadgminnym i powiatowym), na konkurowanie z innymi metropoliami europejskimi i kreowanie polityki rozwoju obszaru metropolitalnego Warszawy. Nie istnieje bowiem, żadna jednostka administracyjna, która mogłaby koordynować rozwój metropolii. Dla zapewnienia dynamicznego i harmonijnego rozwoju metropolii niezbędne jest wydzielenie jednostki, która będzie wyposażona w kompetencje umożliwiające koordynację rozwoju całego obszaru metropolitalnego, obejmująca m.in. funkcje transportowe i zagospodarowanie przestrzenne.

Biorąc pod uwagę powyższe proponuje się stworzenie na obszarze tworzącym metropolię warszawską nowego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego o charakterze metropolitalnym, które będą realizować zadania powiatowe oraz zadania związane z funkcjami metropolitalnymi w obszarze transportu, zagospodarowania przestrzennego oraz koordynacji wykonywania zadań publicznych w gminach. Jednostką tą będzie miasto stołeczne Warszawa. Dotychczasowe miasto na prawach powiatu – m.st. Warszawa uzyska status gminy miejskiej o nazwie gmina Warszawa, z obligatoryjnym podziałem na dzielnice.

Miasto stołeczne Warszawa uzyska wszelkie niezbędne atrybuty jednostki samorządu terytorialnego: osobowość prawną, samodzielność i odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych oraz niezbędne dochody.

Miasto stołeczne Warszawa swoim zasięgiem obejmie 33 gminy, w tym gminę Warszawa oraz gminy: Błonie, Brwinów, Góra Kalwaria, Grodzisk Mazowiecki, Halinów, Izabelin, Jabłonna, Józefów, Karczew, Kobyłka, Konstancin-Jeziorna, Legionowo, Lesznowola, Łomianki, Marki, Michałowice, Milanówek, Nadarzyn, Nieporęt, Otwock, Ożarów Mazowiecki, Piaseczno, Piastów, Pruszków, Raszyn, Stare Babice, Sulejówek, Wiązowna, Wieliszew, Wołomin, Ząbki, Zielonka.

W związku z przejęciem wykonywania zadań powiatowych, z dniem wejścia w życie ustawy likwidacji lub przekształceniu ulegną powiaty na obszarze miasta stołecznego Warszawy. Zakłada się, że gminy wchodzące w skład powiatów, które nie znajdą się w obszarze m.st. Warszawy zostaną włączone do sąsiednich powiatów.

Do zakresu działania miasta stołecznego Warszawy należeć będą wszystkie ponadgminne sprawy publiczne o znaczeniu metropolitalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Miasto stołeczne Warszawa będzie wykonywać zadania publiczne w zakresie:

1) zadań powiatu:

2) kształtowania ładu przestrzennego (uchwalanie studium metropolitalnego);

3) koordynowania realizacji zadań publicznych przez gminy znajdujące się w obszarze miasta stołecznego Warszawy:

3) rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru miasta stołecznego Warszawy (opracowywanie, uchwalanie i realizacja strategii rozwoju);

4) zadań gmin w zakresie publicznego transportu zbiorowego ;

5) zarządzania drogami publicznymi z wyjątkiem dróg gminnych, autostrad i dróg ekspresowych:

6) promocji miasta stołecznego Warszawy i jego obszaru.

Niezależnie od powyższego m.st. Warszawa będzie mogło zawierać porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z jednostkami samorządu oraz organami administracji rządowej. Na podstawie tych porozumień m.st. Warszawa będzie mogło wykonywać zadania publiczne z zakresu właściwości gmin, powiatów oraz samorządu województwa. Symetrycznie jednostki te będą również mogły wykonywać zadania m. st. Warszawy.

Miasto stołeczne Warszawa będzie mogło koordynować wykonywanie zadań publicznych w gminach znajdujących się na jego obszarze. Uchwały podejmowane w sprawach koordynację będą aktami prawa miejscowego. Koordynacja zadań gmin będzie mogła polegać w szczególności na:

1. ustalaniu w drodze uchwały programów i planów w zakresie realizacji zadań publicznych objętych koordynacją;
2. opiniowaniu lub uzgadnianiu projektów uchwał rad gmin;
3. dokonywaniu wraz z przedstawicielami gmin wspólnych ustaleń w sprawach będących przedmiotem koordynacji;
4. ustaleniu w drodze uchwały wymagań, standardów i obowiązków sprawozdawczych gmin w zakresie przebiegu prac oraz zrealizowanych działań;
5. ustalaniu w drodze uchwały zasad i trybu zastępczego wykonania programów i planów, o których mowa w pkt 1, w przypadku ich nie realizowania przez gminę zobowiązaną.

Miasto stołeczne Warszawa przejmie od obecnego m.st. Warszawy zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta.

Podobnie jak pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego miastu stołecznemu Warszawie przysługiwać będzie uprawnienie stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych. Przykładem takiego rodzaju źródła prawa będzie statut m.st. Warszawy. W statucie rozstrzygać się będzie sprawy wewnętrznego ustroju oraz organizacji i trybu pracy organów m.st. Warszawy. Statut – podobnie jak jest to obecnie w odniesieniu do statutów województw oraz statutów miast powyżej 300 tys. mieszkańców - będzie uzgadniany z Prezesem Rady Ministrów.

Mieszkańcy miasta stołecznego Warszawy, tak samo jak członkowie pozostałych wspólnot samorządowych, będą podejmować rozstrzygnięcia bezpośrednio w referendum oraz za pośrednictwem wybieranych przez nich organów.

Organami miasta stołecznego Warszawy będą: Prezydent miasta stołecznego Warszawy (organ wykonawczy) oraz Rada miasta stołecznego Warszawy (organ stanowiący i kontrolny). Prezydent będzie wybierany w wyborach powszechnych przez mieszkańców m.st. Warszawy. Będzie on jednocześnie pełnił funkcje Burmistrza gminy Warszawa. Status prawny Prezydenta m.st. Warszawy oraz zakres jego uprawnień będzie zbliżony do organu wykonawczego w gminie. W szczególności Prezydent będzie uprawniony do reprezentowania jednostki na zewnątrz, opracowywania projektu budżetu. Będzie również mógł powoływać swoich zastępców.

Zachowany zostanie jeden urząd miasta stołecznego Warszawy, który obsługiwać będzie obie jednostki samorządu terytorialnego oraz ich organy stanowiące. Zwierzchnikiem służbowym pracowników będzie Prezydent m.st. Warszawy.

W związku z uzyskaniem mandatu w wyborach powszechnych zarówno mieszkańcy m.st. Warszawy jak i gminy Warszawa będą mogli odwołać w referendum odpowiednio Prezydenta m.st. Warszawy lub Burmistrza gminy Warszawa. Przy czym odwołanie Burmistrza gminy Warszawa, ze względu na unię personalną, będzie skutkować odwołaniem Prezydenta m.st. Warszawy i na odwrót.

Rada z kolei składać się będzie z 50 radnych wybieranych w okręgach jednomandatowych – po jednym radnym z gmin i dzielnic znajdujących się w obszarze m.st. Warszawy. Jej pozycja i zakres kompetencji będą zbliżone do organów stanowiących w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Rada będzie m.in. kontrolować Prezydenta i stołeczne jednostki organizacyjne przy pomocy utworzonej w tym celu komisji rewizyjnej, będzie udzielać absolutorium organowi wykonawczemu, uchwalać budżet, oraz rozstrzygać w sprawach majątkowych m.st. Warszawy.

Uchwały Rady zapadać będą podwójną większością głosów - rozumianą jako większość głosów radnych wybieranych w gminach i dzielnicach, która dodatkowo przekłada się na większość ludności zamieszkałej na obszarze m. st. Warszawy.

W związku z faktem, że m.st. Warszawa będzie wykonywać na swoim obszarze kompetencje powiatu i zdania gmin w zakresie publicznego transportu zbiorowego funkcje organów powiatu oraz gmin pełnić będą odpowiednio: Prezydent m.st. Warszawy –organów wykonawczych a Rada m.st. Warszawy – organów stanowiących.

Obszar obecnego m. st. Warszawy uzyska status gminy miejskiej – gminy Warszawa. Pozbawienie gminy Warszawa praw powiatu nie będzie oznaczało, że gmina Warszawa nie będzie mogła wykonywać zadań powiatowych. Będą one mogły zostać powierzone gminie Warszawa przez m.st. Warszawa na podstawie stosownego porozumienia. Organami gminy Warszawa będą Burmistrz gminy Warszawa oraz Rada gminy Warszawa. Skład rady gminy Warszawa zostanie zmniejszony z 60 do 31 radnych

Burmistrzem gminy Warszawa będzie Prezydent m.st. Warszawy. Dzięki tej unii personalnej, w wyniku której jedna osoba sprawować będzie oba urzędy uzyska się zmaksymalizowanie koordynacji zarządzania zarówno obszarem gminy Warszawa jak i obszarem pozostałych okołowarszawskich gmin.

Utrzymany zostanie obligatoryjny podział gminy Warszawa na dzielnice. Zachowanych zostanie dotychczasowych 18 dzielnic: Bemowo, Białołęka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga-Północ, Rembertów, Śródmieście, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wesoła, Wilanów, Włochy, Wola i Żoliborz. Zmniejszona zostanie liczebność zarządów dzielnic z maksymalnie 5 do 3 osób. Zakłada się jednak wzmocnienie ich pozycji. Osiągnie się to dzięki następującym zmianom:

* Rada gminy Warszawa będzie zobligowana przekazywać każdej dzielnicy takie same zadania i kompetencje, chyba że z przepisów prawa lub obiektywnych i uzasadnionych uwarunkowań lokalnych wynika inaczej.
* Rada dzielnicy przedstawiać będzie Radzie m.st. Warszawy projekt załącznika dzielnicowego do projektu uchwały budżetowej. Uchwalony przez radę dzielnicy projekt załącznika dzielnicowego do projektu uchwały budżetowej będzie włączany do projektu uchwały budżetowej m.st. Warszawy.
* Burmistrz dzielnicy będzie wykonywać zadania i kompetencje Burmistrza gminy Warszawa w zakresie zadań dzielnicowych z mocy ustawy (nie będzie już konieczne upoważnianie).
* Burmistrz dzielnicy uzyska przymiot zwierzchnika służbowego pracowników urzędu gminy Warszawa wykonujących pracę w danej dzielnicy.
* Spory kompetencyjne pomiędzy dzielnicą a gminą Warszawa rozstrzygać będzie sąd administracyjny.

W związku ze wzmocnieniem pozycji dzielnic zakłada się objęcie nadzorem prawnym wojewody działalności uchwałodawczej ich organów. Utrzymane zostanie jednocześnie, wynikające z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, uprawnienie gminy Warszawa do określania zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów dzielnicy.

Przepisy dotyczące nadzoru nad m.st. Warszawą oraz gminą Warszawa wzorowano na rozwiązaniach funkcjonujących obecnie. Wprowadzono przy tym stosowne modyfikacje związane z połączeniem funkcji Prezydenta m.st. Warszawy i Burmistrza gminy Warszawa. Organami nadzoru będą Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa. Nadzór będzie sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organy nadzoru będą mogły wkraczać w działalność nadzorowanych jednostek tylko w przypadkach przewidzianych prawem. Wojewoda będzie badać legalność uchwał i zarządzeń stanowionych przez organy m.st. Warszawy i gminy Warszawa. Na podstawie takich samych przesłanek jak w innych jednostkach samorządu terytorialnego będzie stwierdzana nieważność uchwał i zarządzeń, będzie można ustanowić zarząd komisaryczny oraz rozwiązać lub odwołać organy. Zastosowanie personalnych środków nadzoru wobec Prezydenta m.st. Warszawy lub Burmistrza gminy Warszawa wpływać będzie na drugą z pełnionych przez daną osobę funkcji. I tak np. odwołanie Prezydenta m.st. Warszawy skutkować będzie odwołaniem Burmistrza gminy Warszawa i na odwrót. Podobnie sytuacja przedstawiać się będzie w przypadku ustanowienia zarządu komisarycznego.

Zakłada się, że ustawa wejdzie w życie w terminie oraz w trybie i na zasadach określonych w odrębnej ustawie.