



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IV kadencja
Prezes Rady Ministrów
DPS-140-14(3)/04
DPS-140-23(3)/04

Warszawa, 18 stycznia 2005 r.

Pan
Włodzimierz Cimoszewicz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przedkładam **stanowiska Rządu** wobec poselskich projektów ustaw:

- **o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (druki nr 3220 i 3273).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Wiceprezes Rady Ministrów

(-) Jerzy Hausner

Stanowisko Rządu RP wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy – druk nr 3273

Przedłożony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (druk nr 3273) stanowi kolejny, obok poselskiego projektu ustawy – druk 3220, przykład inicjatywy zmierzającej w kierunku wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.), których celem jest korekta regulacji ww. aktu normatywnego, dotyczących funkcjonowania jednostek pomocniczych m.st. Warszawy oraz ich organów. Jednocześnie nie sposób w tym miejscu nie poczynić spostrzeżenia, iż zawarte w nich propozycje zawierają określone rozwiązania wzajemnie ze sobą konkurujące i wpływające na odmienne kierunki nowelizacji powołanej powyżej ustawy.

Według opinii projektodawców przedmiotowa nowelizacja jest podyktowana dysfunkcyjnością obecnych rozwiązań dotyczących ustroju m.st. Warszawy, który przez to jest wewnętrznie niespójny i niedostosowany do modelu ustrojowego samorządu gminnego ukształtowanego przez ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.). Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż ideą poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy jest przede wszystkim zmodyfikowanie kompetencji Prezydenta m.st. Warszawy w przedmiocie wykonywanych przez niego - na gruncie art. 18 ust. 2 ww. ustawy - czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy, jakim pozostaje Urząd m.st. Warszawy względem pracowników samorządowych Urzędu, do których należą m.in.: burmistrzowie i inni członkowie zarządów dzielnic. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż przyjęcie przedłożonych propozycji przyczyni się do przyznania Prezydentowi m.st. Warszawy istotnego wpływu na kształtowanie polityki zatrudnienia pracowników samorządowych.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (druk nr 3273) proponuje następujące rozwiązania:

- 1) odpowiednie stosowanie do rad dzielnic przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), odnoszących się do: quorum podejmowania przez radę gminy uchwał (art. 14), wyboru (odwołania), zadań przewodniczącego i wiceprzewodniczących (art. 19), trybu pracy rady gminy (art. 20) oraz powoływania przez nią stałych i doraźnych komisji (art. 21);
- 2) zmianę sposobu powoływania oraz odwoływania burmistrzów oraz innych członków zarządów dzielnic, poprzez:
 - a) dodanie kompetencji Prezydenta m. st. Warszawy polegającej na tym, iż wybór burmistrza następuje na wniosek Prezydenta oraz przyjęcie wyższej kwalifikowanej większości głosów do odwołania burmistrza (które wymagać będzie większości 2/3 głosów ustawowego składu rady dzielnicy);
 - b) a także dodanie nowych regulacji, precyzujących:
 - termin głosowania w sprawie odwołania burmistrza lub innego członka zarządu (nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku o odwołanie);
 - przesłanki wygaśnięcia mandatu członka zarządu dzielnicy;

- kompetencje Prezydenta m.st. Warszawy do wyznaczenia osoby pełniącej funkcje burmistrza, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego burmistrza;
- zakaz łączenia mandatu członka zarządu dzielnicy z mandatem radnego dzielnicy;

3) wprowadzenie zasady, iż zadania i kompetencje przekazywane dzielnicom oraz sposób ich realizacji są określane jedynie w ich statutach;

4) doprecyzowanie sposobu składania przez członków zarządów dzielnic oświadczeń woli w imieniu m.st. Warszawy;

5) uściślenie zapisów dotyczących gospodarki finansowej dzielnicy realizowanej na podstawie załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej m.st. Warszawy poprzez dodanie przepisu stanowiącego, iż załącznik ten określa środki finansowe przeznaczone na realizację zadań dzielnicy i sprecyzowanie konsekwencji nie wyrażenia opinii przez radę dzielnicy na temat tego załącznika oraz wykreślenie wymogu uzgadniania przez Prezydenta m.st. Warszawy i burmistrzów dzielnic środków na realizację inwestycji i zadań własnych dzielnicy;

6) zrezygnowanie z ustawowo określonego terminu - 31 grudnia 2003 r. - obligującego do ujawnienia z urzędu w księgach wieczystych zmian wynikających z przejścia mienia przez m.st. Warszawę.

Powyższe propozycje należy zatem traktować jako rozwiązania zmiernie, podobnie jak w przypadku poselskiego projektu ustawy z druku nr 3220, do zweryfikowania - w stosunku do wprowadzonego wraz z wyborami samorządowymi nowego modelu funkcjonowania organu wykonawczego gminy - regulacji prawnych kształtujących ustrój m.st. Warszawy. Przy czym, o ile projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy zawarty w druku nr 3220 zmierza do zwiększenia roli oraz istotnego usamodzielnienia się jednostek pomocniczych m.st. Warszawy w wykonywaniu zadań publicznych, to projekt ustawy z druku nr 3273 zakłada dalsze wzmocnienie pozycji Prezydenta m.st. Warszawy.

Jednocześnie, dokonując oceny przedłożonych w analizowanym poselskim projekcie propozycji rozwiązań dotyczących rozszerzenia kompetencji Prezydenta m.st. Warszawy, należy pamiętać o wyrażonej wcześniej przez ustawodawcę woli odrębnego uregulowania statusu m.st. Warszawy, którego zasadniczym elementem jest funkcjonowanie obligatoryjnych jednostek pomocniczych, których organy zostały wyposażone przez ustawodawcę w istotny zakres samodzielności.

Należy przy tym zwrócić uwagę na niektóre z projektowanych rozwiązań, które mogą w przyszłości powodować wątpliwości w stosowaniu ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 5 ust. 4 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, do rad dzielnic będą miały odpowiednie zastosowanie przepisy art. 14, 19, 20 ust. 1, 1a, 2-5 oraz art. 21 ustawy o samorządzie gminnym. Enumeratywne wyszczególnienie przepisów ww. ustawy, regulujących zasady funkcjonowania organu stanowiącego gminy nasuwa wątpliwość, czy jest to katalog wyczerpujący, gdyż nie uwzględniono w nim np.: przepisu art. 18a ustawy o samorządzie gminnym, mającego istotne znaczenie przy sprawowaniu funkcji kontrolnej przyznanej przez ustawodawcę organowi stanowiącemu gminy. Tym samym, należy rozważyć odpowiednie zastosowanie tego przepisu względem rad dzielnic.

Następnie, wypada podnieść, iż nowelizacja zapisu art. 10 ust. 5 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy zmierza w kierunku przyjęcia zasady, iż odwołanie burmistrza dzielnicy wymagać będzie większości 2/3 głosów ustawowego składu rady. Ponownego rozważenia wymaga zatem zasadność zaproponowanej koncepcji ustanowienia wyższej kwalifikowanej większości głosów niezbędnej do odwołania burmistrza na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy lub na wniosek co najmniej ¼ ustawowego składu rady. Zarówno na gruncie poprzednio obowiązujących w ustawie o samorządzie gminnym rozwiązań, jak i tych, które funkcjonują obecnie [vide ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)] przy odwołaniu przewodniczącego organu wykonawczego z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium ustawodawca przyjął większość co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego.

Projektowany art. 10 ust. 9 pkt. 1 – 5 określa przesłanki wygaśnięcia mandatu członka zarządu dzielnicy. W pierwszej kolejności należy zasygnalizować, iż termin „wygaśnięcie mandatu” funkcjonujący na gruncie przepisów, przede wszystkim: art. 190 ustawy z dnia 16 lipca 1998r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.) i art. 26 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta odnosi się do członków organów stanowiących (radnych) oraz organów wykonawczych, tzn.: wójtów, burmistrzów i prezydentów miast - wyłanianych w drodze wyborów powszechnych i nie powinien być bezpośrednio stosowany wobec członków organu kolegiального, jakim pozostaje zarząd dzielnicy, wybieranego przez organ stanowiący dzielnicy. Na gruncie obowiązujących, nie zmienianych przez projektodawców, regulacji (vide np.: art. 10 ust. 6 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy) ustawodawca przewiduje możliwość odwołania członka zarządu (nie zaś „wygaszenia” mandatu), która co do zasady pozostaje w gestii rady dzielnicy.

Następnie, należy podnieść, iż projektodawcy nie przewidzieli procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, tak jak ma to miejsce w powołanych powyżej ustawach.

W konsekwencji powyższego winien również zostać ponownie przeanalizowany zakres - zaproponowanego w projektowanym art. 10 ust. 9 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy - katalogu przesłanek wygaśnięcia mandatu członka zarządu dzielnicy. Nie sposób bowiem pominąć, iż w świetle dyspozycji zawartej w przepisie art. 26 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (której unormowania stanowią pierwotny przedkładanych propozycji rozwiązań), wśród przesłanek wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustawodawca wskazuje, m.in.: naruszenie ustawowych zakazów łączenia funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach (vide art. 26 ust. 1 pkt 4 tejże). W świetle powyższego oraz dyspozycji zawartej w projektowanej regulacji art. 10a, wskazującej na zakaz łączenia mandatu członka zarządu dzielnicy z mandatem radnego dzielnicy - przedstawiony katalog przesłanek budzi istotne wątpliwości w przedmiocie jego kompletności.

Ponadto, zważywszy na dyspozycję zawartą w projektowanym art. 10 ust. 10, na mocy której Prezydent m.st. Warszawy, w przypadku wygaśnięcia mandatu burmistrza dzielnicy, zostaje wyposażony w kompetencję do wyznaczenia osoby pełniącej funkcję burmistrza, koniecznym pozostaje ponowne rozważenie zasadności wprowadzenia danej regulacji. Mając na względzie ugruntowane w przepisach ustawy zasady funkcjonowania organów dzielnicy, należałoby raczej korzystać z istniejących - i de facto nie zmienianych przez projektodawców - rozwiązań prawnych [które uprawniają Prezydenta m.st. Warszawy - w ściśle określonej przez ustawodawcę sytuacji (vide art. 10 ust. 7 w związku z ust. 4 tego przepisu) - do powołania zarządu dzielnicy, w tym również burmistrza], niż bezpośrednio powielać

procedury charakterystyczne dla przypadków, w których nastąpiło wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), np.: mające miejsce przy zastosowaniu przez Prezesa Rady Ministrów środka nadzoru przewidzianego w art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Wspomniane powyżej wątpliwości dotyczące terminu „mandat” używanego przez projektodawców w odniesieniu do funkcji sprawowanej przez członków zarządu dzielnicy przekładają się na kolejne propozycje unormowań, mianowicie projektowaną regulację art. 10a. Ponadto należy podnieść, iż dyspozycja zawarta w ww. przepisie art. 10a formułuje wyłącznie zakaz łączenia mandatu (funkcji) członka zarządu dzielnicy z mandatem radnego dzielnicy, stąd też należy wskazać na konieczność ponownego rozważenia, czy w kontekście np.: odpowiednich regulacji ustawy o samorządzie gminnym, precyzujących katalog stanowisk bądź funkcji niepołączalnych z funkcją wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub jego zastępcy - zakres tej dyspozycji jest wyczerpujący.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu art. 11 ust. 1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, przekazaniu dzielnicom mogą podlegać zadania i kompetencje gminne i powiatowe, zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (*vide* art. 3 ustawy) oraz zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Projektowane brzmienie art. 11 ust. 1, w którym rezygnuje się z wymienienia kategorii zadań publicznych m.st. Warszawy, które mogą podlegać przekazaniu dzielnicom, w praktyce przesądza, iż Rada m. st. Warszawy nie będzie związana żadnymi wytycznymi ustawowymi w tym zakresie. Zatem, *de facto* sankcjonuje się możliwość przekazania dzielnicom wyłącznie zadań i kompetencji w zakresie ograniczonym (*vide* art. 11 ust. 2 ustawy).

Istotne wątpliwości budzą także zawarte w art. 1 pkt 4 projektu wyrazy „oraz sposób ich realizacji”, które odnoszą się do zadań i kompetencji przekazanych dzielnicom. Powyższe, można postrzegać jako wyraz odwrotu od wyrażonej w przepisach ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, zasady decentralizacji zadań i kompetencji m.st. Warszawy (art. 5 ust. 1, art. 11).

Należy również zwrócić uwagę na zmiany zaproponowane przepisem art. 1 pkt 6 poselskiego projektu ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 109 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie do brzmienia art. 124 ust. 2 ww. ustawy, uchwała budżetowa m.st. Warszawy określa m.in. wydatki w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Zatem, załącznik dzielnicowy do uchwały budżetowej nie określa wyłącznie środków finansowych, którymi będzie dysponowała dzielnica. Ponieważ środki finansowe w załączniku dzielnicowym do uchwały budżetowej ujęte są, zgodnie z powołanym art. 124 ust. 2, w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, załącznik dzielnicowy przesądza także o kierunku wydatkowania środków przez dzielnice m.st. Warszawy. Mając także na uwadze postanowienia art. 28 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w którym ustawodawca określił zasadę, iż wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, należy kategorycznie stwierdzić, iż **załącznik dzielnicowy** - będący planem finansowym - **stanowi podstawę gospodarki finansowej dzielnicv.**

Jednocześnie, nieprzychylnie należy odnieść się do propozycji zmiany art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy o ustroju m. st. Warszawy, w rezultacie której wysokość środków przekazanych do dyspozycji dzielnic na realizację inwestycji i zadań własnych dzielnic, nie podlegałyby uzgodnieniu z burmistrzami dzielnic. Należy zauważyć, iż ustawa stanowi w art. 11 ust. 2 o sprawach należących do zakresu działania dzielnic, nie określając ich zamkniętego katalogu. Są to sprawy do wykonywania których powołane zostały dzielnice, przy czym, co należy podkreślić - stosownie do art. 5 ust. 1 ww. ustawy - ich utworzenie jest obowiązkowe.

Stosownie do przepisu art. 12 ust. 5 ustawy. Rada m.st. Warszawy przekazując do dyspozycji dzielnic, na mocy załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej m.st. Warszawy, środki finansowe m.in. te, o których mowa w art. 12 ust. 4 pkt 2, uwzględnia potrzebę zapewnienia skuteczności decentralizacji zadań gminy, równomiernego rozwoju wszystkich dzielnic oraz maksymalnej możliwości zaspokojenia potrzeb wspólnot w dzielnicach. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 12 ust. 4 pkt 2, Prezydent m.st. Warszawy jako organ do którego należy przygotowanie projektu uchwały budżetowej jest zobligowany do uwzględniania, na etapie przygotowania projektu uchwały budżetowej, środków na realizację inwestycji i zadań własnych dzielnic, uzgodnionych z burmistrzami dzielnic.

Mając na względzie powyższe, za niecelowe należy uznać wyłączenie Prezydenta m.st. Warszawy, do kompetencji którego należy przygotowanie projektu uchwały budżetowej, z obowiązku uwzględniania w ww. załącznikach dzielnicowych do uchwały budżetowej, środków finansowych, o których w art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy, w wysokości uzgodnionej z burmistrzami dzielnic. Należy podkreślić, iż w tym względzie projekt poselski wprowadza niespójność, bowiem i tak ustawodawca zobowiązał Radę m.st. Warszawy, by uchwalając uchwałę budżetową kierowała się w swoich decyzjach zasadami zdefiniowanymi w przepisie art. 12 ust. 5 ustawy.

Reasumując, należy stwierdzić, iż ze względu na zgłoszone powyżej istotne zastrzeżenia o charakterze merytorycznym oraz widoczną niekonsekwencję i niespójność zaproponowanych rozwiązań, w szczególności w kontekście obowiązujących uregulowań prawnych - poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (druk nr 3273) należy ocenić negatywnie.

Za zgodność
pod względem prawnym
i redakcyjnym

DYREKTOR
DEPARTAMENTU PRAWNEGO MSWiA

dr Zbigniew WRON

13.01.05