



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IV kadencja

Druk nr 3273

Warszawa, 20 września 2004 r.

Pan
Józef Oleksy
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Mariusza Kamińskiego.

(-) Tadeusz Cymański; (-) Andrzej Diakonow; (-) Ludwik Dorn; (-) Jacek Falfus; (-) Szymon Giżyński; (-) Przemysław Gosiewski; (-) Marek Jurek; (-) Mariusz Kamiński; (-) Elżbieta Kruk; (-) Marek Kuchciński; (-) Andrzej Liss; (-) Kazimierz Marcinkiewicz; (-) Tomasz Markowski; (-) Antoni Mężydło; (-) Maria Nowak; (-) Bolesław Piecha; (-) Marian Piłka; (-) Paweł Poncyłjusz; (-) Jacek Sauk; (-) Małgorzata Stryjska; (-) Marek Suski; (-) Aleksander Szczygło; (-) Jolanta Szczypińska; (-) Bartłomiej Szrajber; (-) Zbigniew Wassermann; (-) Elżbieta Więclawska-Sauk; (-) Artur Zawisza; (-) Jarosław Zieliński; (-) Zbigniew Ziobro.

Ustawa

z dnia.....

o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Art. 1

W ustawie z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41 poz. 361 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Statut dzielnicy nadany przez Radę m.st. Warszawy określa nazwę dzielnicy, jej granice, zadania i kompetencje oraz zasady i tryb funkcjonowania jej organów. Do rad dzielnic stosuje się odpowiednio przepisy art. 14, 19, 20 ust. 1, 1a, 2 – 5 oraz art. 21 ustawy, o której mowa w ust. 2.”

2) w art. 10

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Wybór burmistrza następuje, na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy, w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów. Pozostali członkowie zarządu wybierani są na wniosek burmistrza zwykłą większością głosów w głosowaniu tajnym.”,

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Odwołanie burmistrza następuje na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy lub na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady większością głosów 2/3 ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Odwołanie burmistrza jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu. W takim przypadku burmistrz oraz pozostali członkowie zarządu pełnią funkcje do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego burmistrza”

c) dodaje się ust. 8 – 10:

„8. Głosowanie w sprawie odwołania burmistrza lub innego członka zarządu może odbyć się nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku o odwołanie.

9. Mandat członka zarządu dzielnicy wygasa w razie:

- 1) pisemnego zrzeczenia się mandatu,
- 2) orzeczenia trwałej niezdolności do pracy w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- 3) śmierci,
- 4) skazania prawomocnym wyrokiem, za przestępstwo popełnione umyślenie, ścigane z oskarżenia publicznego lub warunkowego umorzenia postępowania,
- 5) połączenia, podzielenia lub zniesienia dzielnicy, z dniem określonym w uchwale, o której mowa w art. 5 ust 2.

10. W przypadku wygaśnięcia mandatu burmistrza, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego burmistrza, jego funkcję pełni osoba wyznaczona przez Prezydenta m.st. Warszawy. Prezydent m.st. Warszawa wyznacza w takim przypadku również osoby pełniące funkcje pozostałych członków zarządu. ”

3) po art. 10 dodaje się art. 10a w brzmieniu:

„Art. 10a. Mandatu członka zarządu dzielnicy nie można łączyć z mandatem radnego dzielnicy.”

4) w art. 11 ust.1 otrzymuje brzmienie:

„1. Dzielnica działa na podstawie statutu, który określa przekazane dzielnicy zadania i kompetencje oraz sposób ich realizacji.”

5) po art. 11 dodaje się art. 11a w brzmieniu:

„Art. 11a. Oświadczenia woli w imieniu m.st. Warszawy, w szczególności w zakresie zarządu mieniem oraz zaciągania zobowiązań, członek zarządu dzielnicy składa wyłącznie na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezydenta m.st. Warszawy.”

6) w art. 12

a) ust.1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1.Środki finansowe przeznaczone na realizację zadań dzielnicy określa załącznik dzielnicowy do uchwały budżetowej m.st. Warszawy.

„2.Rada dzielnicy przedstawia Radzie m.st. Warszawy opinię na temat załącznika dzielnicowego do projektu uchwały budżetowej. W przypadku niewyrażenia opinii przez radę dzielnicy w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia, wymóg zasięgnięcia opinii uważa się za spełniony.”

b)w ust. 4 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) środki na realizację inwestycji i zadań własnych dzielnicy,”.

7) w art. 20 ust. 4 skreśla się wyrazy „jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r.”

Art. 2

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem pkt 2 w art. 1, który wchodzi w życie, w pierwszym dniu po wyborach Prezydenta m.st. Warszawy następnej kadencji.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy

I. Potrzeba i cel wydania ustawy oraz rzeczywisty stan prawny

Po blisko dwóch latach obowiązywania ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 41 poz. 361 ze zm.) należy jednoznacznie stwierdzić, iż ustawa ta obciążona jest wadami prawnymi, które poważnie utrudniają funkcjonowanie stołecznego samorządu. Chodzi tu nie tylko o liczne usterki natury legislacyjnej – które zostaną szerzej przedstawione w drugiej części niniejszego uzasadnienia. Przede wszystkim podkreślenia wymaga, iż aktualny ustrój m.st. Warszawy jest po pierwsze wewnętrznie niespójny, po drugie zaś niedostosowany do ogólnego modelu samorządu gminnego w Polsce, ukształtowanego przez ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

II. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

A. Kwestie ustrojowe

Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy weszła w życie w dniu 27 października 2002 r. i z tą samą datą zaczęły obowiązywać zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm.) wprowadzone przez ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Tym bardziej dziwić może oczywista sprzeczność tych aktów prawnych. W stanie prawnym obowiązującym od dnia 27 października 2002 r. Prezydent m.st. Warszawy, tak samo jak każdy wójt, burmistrz oraz prezydent miasta, jest wybieranym w wyborach powszechnych jednoosobowym organem wykonawczym gminy. Ustawodawca przyjął w sposób jak najbardziej świadomy rozwiązanie, zgodnie z którym dysponujący legitymacją demokratyczną wójt, burmistrz albo prezydent miasta jednoosobowo kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminny). Z

drugiej jednak strony wójt, burmistrza lub prezydent miasta ponosi jednoosobową odpowiedzialność za wykonywanie swojego mandatu. Ustawodawca zrezygnował z koncepcji kolegiального zarządu gminy i rozstrzygnął, iż zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) są jedynie urzędnikami, powoływanymi i odwoływanymi w drodze zarządzenia (art. 26a ustawy o samorządzie gminnym).

W ten sposób ukształtowany został spójny model ustrojowy samorządu gminnego. Tymczasem w ustawie o ustroju m.st. Warszawy ustawodawca wprowadził rozwiązania, które sprawiają, iż ustrój m.st. Warszawy – największej gminy w Polsce – jest wewnętrznie niespójny, a przez to dysfunkcyjny.

Chodzi tu przede wszystkim o sposób powoływania burmistrzów oraz innych członków zarządów dzielnic. Zgodnie z art. 10 ustawy o ustroju m.st. Warszawy są oni wybierani przez rady dzielnic. Rozwiązanie to pozostaje w oczywistej sprzeczności w aktualnym modelu samorządu gminnego. Ustawodawca konsekwentnie odrzucił rozwiązanie, zgodnie z którym organ wykonawczy gminy jest po pierwsze kolegialny, po drugie wybierany przez radę gminy. Tymczasem takie właśnie rozwiązanie przyjęte zostało w przypadku organów wykonawczych dzielnic m.st. Warszawy.

Prowadzi to do skutków niemożliwych do zaakceptowania. Z jednej strony burmistrzowie i inni członkowie zarządów dzielnic są pracownikami Urzędu m.st. Warszawy – co jednoznacznie wynika z art. 18 ust. 2 ustawy o ustroju m.st. Warszawy. Tak jak wszyscy inni pracownicy Urzędu m.st. Warszawy mogą składać oświadczenia woli w imieniu m.st. Warszawy oraz wydawać decyzje administracyjne jedynie na podstawie pełnomocnictw oraz upoważnień udzielanych przez Prezydenta m.st. Warszawy – ustawodawca nie przyznał bowiem burmistrzom i innym członkom zarządów dzielnic żadnych szczególnych uprawnień w tym zakresie. Oznacza to, iż oświadczenia woli składane są przez członków zarządów dzielnic w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy, jak również w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy wydają oni decyzje administracyjne.

W takiej sytuacji brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla rozwiązania, zgodnie z którym burmistrz i inni członkowie zarządów dzielnic wybierani są przez rady dzielnic. Oznacza to bowiem, że Prezydent m.st. Warszawy pozbawiony jest wpływu na wyłanianie pewnej grupy pracowników Urzędu m.st. Warszawy, jakimi są członkowie zarządów dzielnic. Jest tak, mimo iż to Prezydent m.st. Warszawy (nie zaś rady dzielnic) ponosi odpowiedzialność za działania członków zarządów dzielnic – zarówno jako jednoosobowy organ wykonawczy gminy, jak i osoba wykonująca czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy, jakim jest Urząd m.st. Warszawy.

Rozwiązanie przyjęte w art. 10 ustawy o ustroju m.st. Warszawy jest tym bardziej niezrozumiałe, iż ustawodawca nie przyznał członkom zarządów dzielnic żadnych szczególnych kompetencji, szerszych niż w przypadku innych pracowników Urzędu. Tymczasem nawet zastępcy prezydenta – którym ustawodawca przyznał szczególne kompetencje na podstawie art. 46 ust. 1, a zwłaszcza 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym – są powoływani i odwoływani przez Prezydenta m.st. Warszawy (art. 26a ustawy o samorządzie gminnym). Nawet skarbnik gminy, któremu ustawodawca gwarantuje dużą niezależność (zgodnie z art. 46 ust. 4 może odmówić kontrasygnaty), powoływany jest przez radę gminy na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Dlatego Prezydent m.st. Warszawy, jeżeli ma zatrudniać w Urzędzie m.st. Warszawy członków zarządów dzielnic oraz udzielać im upoważnień i pełnomocnictw, musi mieć większy niż dotychczas wpływ na ich wyłanianie. Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby powoływanie i odwoływanie burmistrzów i innych członków zarządów dzielnic przez Prezydenta m.st. Warszawy – tak jak to dzieje się w przypadku zastępców prezydenta (którym przysługują znacznie większe ustawowe kompetencje, niż członkom zarządów dzielnic). Natomiast rozwiązaniem minimalnym, o ile chce się przywrócić spójność ustrojowi m.st. Warszawy, jest taka nowelizacja art. 10 ust. 1 ustawy o ustroju m.st. Warszawy, która wprowadzi zasadę, iż burmistrzowie wybierani są przez rady dzielnic na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy. Wiąże się z tym nowy przepis, zgodnie z którym odwołanie burmistrza wymagać będzie większości 2/3 głosów ustawowego składu rady. Zachowana zostałaby natomiast zasada, iż pozostali członkowie zarządu dzielnicy wybierani są na wniosek burmistrza (art. 10 ust. 3). Utrzymane byłoby również dotychczasowe rozwiązanie, iż w przypadku, w którym rada dzielnicy nie zdoła wybrać burmistrza w terminie 30 dni, zarząd dzielnicy powoływany jest przez Prezydenta m.st. Warszawy (art. 10 ust. 4).

Nowelizacja usuwa także ewidentną lukę w prawie, w aktualnym stanie prawnym przepisy nie regulują bowiem w żaden sposób sposobu działania zarządów dzielnic w okresie pomiędzy wygaśnięciem mandatu burmistrza (a co za tym idzie zarządu dzielnicy – art. 10 ust. 5) a powołaniem nowego burmistrza. Luka ta jest szczególnie istotna, ponieważ wygaśnięcie mandatu burmistrza może nastąpić m.in. w wyniku zrzeczenia się mandatu, śmierci, czy też orzeczenia trwałej niezdolności do pracy. Dlatego nowelizacja przewiduje dodanie w art. 10 ust. 10, zgodnie z którym do czasu objęcia obowiązków przez nowego burmistrza jego funkcję pełnić będzie osoba wyznaczona przez Prezydenta m.st. Warszawy. Przyjęcie takiego rozwiązania podyktowane jest faktem, iż w wypadkach losowych jedynie Prezydent m.st. Warszawy może bez zbędnej zwłoki powierzyć określonej osobie pełnienie

funkcji członka zarządu dzielnicy. Możliwości takiej, ze względu na stosunkowo długotrwały tryb zwoływania sesji, nie ma rada dzielnicy.

Ze względu na to, iż proponowane zmiany art. 10 mają charakter zmian ustrojowy, projekt przewiduje, iż wejdą w życie dopiero w następnej kadencji samorządu.

B. Pozostałe zmiany

Proponowana zmiana art. 5 ust. 4 wypełnia istniejącą lukę prawną. W aktualnym stanie prawnym brak jest jakichkolwiek przepisów, które określałyby organizację oraz sposób funkcjonowania rad dzielnic. Konieczne zatem jest wprowadzenie odesłania, które będzie w tym zakresie przewidywać odpowiednie stosowanie przepisów o samorządzie gminnym.

W nowym art. 10a ma być jednoznacznie wyrażona zasada, że mandatu członka zarządu dzielnicy nie można łączyć z mandatem radnego dzielnicy. Konieczność wprowadzenia takiej zmiany wynika z faktu, iż w obecnym stanie prawnym pojawiły się wątpliwości, czy zasada taka obowiązuje, a zatem nowelizacja ma te wątpliwości przeciąć.

Zmiana art. 11 ust. 1 ma na celu wprowadzenie jasnej i precyzyjnej zasady, iż zadania i kompetencje mogą być przekazywane dzielnicom jedynie w ich statucie. Usuwa to sprzeczność pomiędzy art. 11 ust. 1 ustawy o ustroju m.st. Warszawy w jego aktualnym brzmieniu a art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Wprowadzenie art. 11a ma na celu usunięcie ewentualnych wątpliwości, co do sposobu składania przez członków zarządów dzielnic oświadczeń woli w imieniu m.st. Warszawy.

Nowelizacja art. 12 ust. 1 usuwa błąd w redakcji tego przepisu. Załącznik dzielnicowy, zawierający jedynie dane liczbowe, ze względu na swój charakter określa w istocie środki finansowe przeznaczone na realizację zadań dzielnicy.

Proponowana zmiana art. 12 ust. 2 ma usunąć ewentualne wątpliwości, jakie mogą się pojawić w sytuacji, w której rada dzielnicy uchyla się od wyrażenia opinii na temat projektu załącznika dzielnicowego do budżetu. Wprowadzone rozwiązanie jest analogiczne do obowiązującego obecnie art. 4 ust. 1 in fine ustawy o ustroju m.st. Warszawy. Zmiana art. 12 ust. 4 pkt 2 usuwa niezgodność tego przepisu z art. 52 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym przygotowanie projektu budżetu stanowi wyłączną prerogatywę wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Konieczność zmiany art. 20 ust. 4 wynika z faktu, iż ustawodawca przyjął niemożliwe do realizacji założenie, że sądy wieczystoksięgowe będą w stanie z urzędu w ciągu kilkunastu

miesiący wpisać m.st. Warszawę do wszystkich ksiąg wieczystych, w których dotychczas ujawnione były zlikwidowane już jednostki samorządu terytorialnego, których następcą prawnym jest m.st. Warszawa. Ponieważ przeprowadzenie takiej operacji w tak krótkim czasie było niemożliwe, celowym byłoby rezygnacja ze ścisłego określania terminu, w którym m.st. Warszawa ma być wpisane do ksiąg wieczystych.

III. Pozostałe kwestie

Wejście w życie zmian w ustawie z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy w proponowanym brzmieniu nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa, ani też zmian poziomu dochodów własnych bądź wydatków jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 31 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148).

Proponowana nowelizacja nie pociąga za sobą konieczności wydania jakichkolwiek aktów wykonawczych.

Zakres przedmiotowy proponowanej ustawy nie jest objęty przepisami prawa wspólnotowego Unii Europejskiej.

Powyższy projekt ustawy został przekazany do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich oraz Związku Powiatów Polskich w celu przeprowadzenia konsultacji.



Warszawa, dnia 22 września 2004 r.
035791

Pan
Józef Oleksy
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia
w sprawie zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o
ustroju miasta stołecznego Warszawy z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2002 r. Nr 23, poz. 398, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. nr 41, poz. 361, ze zm.) są zmiany w ustawie dotyczące kwestii związanych z organizacją dzielnic Warszawy - statut dzielnicy, wybór burmistrza, odwołanie burmistrza, trybu głosowania nad odwołaniem burmistrza, wygaśnięcia mandatu członka zarządu dzielnicy, zasad składania oświadczeń woli przez członków zarządów dzielnic oraz ustalania środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań dzielnicy.

2. Stan prawa wspólnotowego w materii objętej projektem

Zagadnienia związane z przedmiotem ustawy nie są regulowane w prawie wspólnotowym.

3. Traktat akcesyjny

W kwestiach związanych z proponowanym projektem ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy Traktat o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Traktat akcesyjny) nie zawiera żadnych postanowień.

4. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa wspólnotowego i postanowień Traktatu akcesyjnego

Przedmiot projektu ustawy nie jest regulowany prawem wspólnotowym.

5. Konkluzja

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Łeoch Czaplak
Łeoch Czaplak

*Deskrytory bazy REX: Unia Europejska, projekt ustawy, samorząd terytorialny,
Warszawa*



Warszawa, dnia 22 września 2004 r.

Pan
Józef Oleksy
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia
w sprawie czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy przewiduje wprowadzenie zmian w ustawie dotyczących kwestii związanych z organizacją dzielnic Warszawy - statut dzielnicy, wybór burmistrza, odwołanie burmistrza, trybu głosowania nad odwołaniem burmistrza, wygaśnięcia mandatu członka zarządu dzielnicy, zasad składania oświadczeń woli przez członków zarządów dzielnic oraz ustalania środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań dzielnicy. Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Łech Czaplak
Łech Czaplak

Deskryptory bazy REX: Unia Europejska, projekt ustawy, samorząd, Warszawa

BIURO STUDIÓW I EKSPERTYZ KANCELARII SEJMU

00-441 Warszawa, ul. Zagórna 3 tel. 621 09 71, 694 17 27, fax 694 18 65

Niniejszy tekst jest wyłącznie opinią, sporządzoną w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, na użytek wewnętrzny w Sejmie i Kancelarii Sejmu; nie stanowi obowiązującej wykładni prawa.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 23 września 2004 r.

Cena 0,66 zł + 22% VAT



