



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 3220)

Przedmiotem poselskiej inicjatywy ustawodawczej jest wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 i Nr 127, poz. 1087), których celem jest przede wszystkim korekta regulacji ww. aktu normatywnego dotyczących funkcjonowania jednostek pomocniczych m.st. Warszawy oraz ich organów. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy zmierza w kierunku racjonalizacji wykonywania przez dzielnice m.st. Warszawy powierzonych im, zarówno na podstawie zapisów statutowych, jak i innych uchwał Rady m.st. Warszawy, zadań i kompetencji, stanowiąc tym samym realną gwarancję wpływu tych jednostek na sposób i zakres ich realizacji. Według opinii projektodawców, obowiązujące przepisy ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy są przedmiotem często odmiennych interpretacji, które deprecjonują intencję ustawodawcy i w rzeczywistości uniemożliwiają działanie organom dzielnicy m.st. Warszawy. Tym samym, u podstaw nowelizowanych rozwiązań ustawowych leży zapewnienie danym organom bezpośredniej realizacji potrzeb środowiska lokalnego na gruncie wpisanej w tekst ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy zasady decentralizacji. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż przyjęcie przedłożonych propozycji przyczyni się do zwiększenia roli oraz istotnego usamodzielnienia się jednostek pomocniczych m.st. Warszawy w wykonywaniu zadań publicznych.

Projektowane zmiany mają zostać zrealizowane poprzez:

1. doprecyzowanie trybu uzgodnienia projektu statutu m. st. Warszawy z Prezesem Rady Ministrów (którego załącznikiem pozostaje statut dzielnicy nadany przez Radę m.st. Warszawy) oraz zakresu działania dzielnicy m. st. Warszawy (przyjęto, że przekazanie zadania jest jednoznaczne z przekazaniem organom dzielnicy przewidzianych prawem uprawnień związanych z jego realizacją);
2. wyodrębnienie wyspecjalizowanego aparatu organizacyjnego zapewniającego obsługę organu wykonawczego dzielnicy (urząd dzielnicy) wraz z upoważnieniem: rady dzielnicy do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec burmistrza dzielnicy (lub na mocy uchwały przewodniczącego, z tym że uchwała ta nie może obejmować prawa do ustalania przez przewodniczącego rady dzielnicy wynagrodzenia burmistrza dzielnicy) oraz burmistrza dzielnicy - wobec pracowników urzędu;
3. uściślenie zapisów dotyczących gospodarki finansowej dzielnicy realizowanej na podstawie załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej m.st. Warszawy poprzez wskazanie, iż organ wykonawczy dzielnicy jest dysponentem środków przewidzianych w załączniku dla danej dzielnicy oraz dysponentem kont dzielnicy i przyznanie radzie dzielnicy możliwości dokonywania zmian w planach dochodów i wydatków w ramach rozdziałów przedmiotowego załącznika.

Jakkolwiek idea doprecyzowania zapisów danego aktu normatywnego wydaje się zasługiwać na aprobatę, niemniej należy zwrócić uwagę na niektóre z zaproponowanych

rozwiązań, które mogłyby w przyszłości powodować istotne wątpliwości w stosowaniu ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Projektowana zmiana art. 4 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy przewiduje uzgadnianie projektu statutu m.st. Warszawy z Prezesem Rady Ministrów wskazując tryb przewidziany w przepisach art. 89 i art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Należy zatem zwrócić uwagę, iż w świetle obecnie funkcjonującej regulacji (vide art. 4 ust. 3 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy) wątpliwości mogą dotyczyć zasadności skrócenia Prezesowi Rady Ministrów terminu uzgodnienia projektu danego statutu. Zgodnie bowiem z zasadą wyrażoną w powoływanym przez projektodawców art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zajęcie stanowiska przez organy nadzoru powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia organu gminy lub jego projektu. Przy czym nie sposób w tym miejscu pominąć konsekwencji prawnych niedotrzymania ww. terminu. W przypadku, gdy organ nadzoru nie zajmie stanowiska w sprawie w terminie określonym w art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z upływem tego terminu ustawodawca uważa rozstrzygnięcie organu gminy lub jego projekt za przyjęty w brzmieniu przedłożonym przez gminę (vide art. 89 ust. 2 tejże).

Proponowane brzmienie art. 11 ust. 1 ustawy zakłada, że statut dzielnicy będzie załącznikiem do statutu m.st. Warszawy. Propozycja taka może budzić wątpliwości w świetle rozwiązań ustrojowych, które zakładają odrębność obu aktów prawnych. Wynika to zarówno z przepisów obowiązującej ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 4) jak i wspólnych dla wszystkich jednostek samorządu gminnego przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 35 ust. 1) przesądzający o ustanowieniu dla każdej jednostki pomocniczej gminy, a więc i dzielnicy, odrębnego statutu).

Ponadto, propozycje tę trudno uznać za służącą sprawnemu wdrożeniu zakładanej nowelizacji. Należy zauważyć, że samo przygotowanie tak złożonego aktu, jakim byłby statut m.st. Warszawy wraz z załączonymi do niego kilkunastoma statutami dzielnic, wiązałoby się z długotrwałymi procedurami ustawodawczymi (którego elementem byłoby np. konsultacja z mieszkańcami poszczególnych dzielnic – zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Projektowane rozwiązanie może przyczynić się do braku statutu w mieście co w efekcie będzie skutkowało brakiem statutów w poszczególnych jego dzielnicach. Takiemu „zbiorczemu” uzgadnianiu aktów statutowych nie sprzyja również termin przewidziany w ustawie.

Należy przy tym pamiętać, że regułą ustrojową pozostaje kontrola legalności uchwał organów stanowiących (w tym także uchwał określających statut jednostki pomocniczej) przez organ bieżącego nadzoru – wojewodę. Stąd też utrzymanie ugruntowanych rozwiązań ustawowych w zakresie odrębności statutu jednostki pomocniczej, jak i kompetencje właściwego organu nadzoru do oceniania przyjętych w takim statucie postanowień, stanowi wystarczającą gwarancję wdrożenia projektowanej nowelizacji.

Za uzasadniony można przyjąć postulat ponownego przeanalizowania propozycji wyrażonej w art. 1 pkt 3 projektu, a dotyczącej dodawanego przez projektodawców przepisu art. 11b. Za uprawnione należy uznać spostrzeżenie, iż na gruncie projektowanego rozwiązania zostają przekazane kompetencje do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy: radzie dzielnicy (bądź w zakresie ustalonym przez ten organ jej przewodniczącemu) wobec burmistrza dzielnicy (ust. 1), natomiast burmistrzowi dzielnicy - względem pracowników urzędu dzielnicy (ust. 2). Z uwagi na powyższe oraz brzmienie art. 18 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, należałoby rozważyć możliwość zredagowania

odpowiednich przepisów przejściowych w tym przedmiocie. W świetle dyspozycji zawartej w art. 18 ust. 2 ww. aktu normatywnego, pracownicy zatrudnieni w dzielnicach - jako jednostkach pomocniczych m.st. Warszawy - są pracownikami samorządowymi Urzędu m.st. Warszawy. Tym samym, stosowne kompetencje pozostają na gruncie tej regulacji w gestii Prezydenta m.st. Warszawy. W konsekwencji wypada również zaznaczyć, iż zaproponowane rozwiązanie wydaje się stanowić uregulowanie o charakterze *lex specialis* względem unormowań przewidzianych w ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.). Należy również zaznaczyć, iż powoływanie urzędów dzielnic (nowy art. 11a ust. 1) będzie przejawem biurokratyzacji administracji samorządowej w Warszawie.

Należy zauważyć, iż podobne wątpliwości mogą się też pojawić na gruncie proponowanego przepisu art. 12 ust. 1b, przyznającego organowi stanowiącemu dzielnicy uprawnienie do dokonywania zmian w planach dochodów i wydatków w ramach rozdziałów załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej m.st. Warszawy. Takie rozwiązanie wydaje się pozostawać regulacją szczególną w stosunku do art. 124 ust. 4 i art. 128 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) zastrzegających dla organów jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś dla organów jej jednostki pomocniczej, kompetencje do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, bądź też do określania uprawnień jednostki pomocniczej w prowadzeniu gospodarki finansowej. Przepis zawarty w art. 1 pkt 4 projektu poselskiego wymaga doprecyzowania, aby w zakresie będącym przedmiotem regulacji zachowana została spójność z zasadami dotyczącymi wykonywania budżetu określonymi w ustawie o finansach publicznych. Ponadto należy zwrócić uwagę na niespójność wskazanego przepisu z niezmienionym art. 12 ust. 1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Jednocześnie, dodatkowe wątpliwości budzą przepisy przejściowe zawarte w przedmiotowym projekcie aktu normatywnego.

Dyskusyjny może wydać się przyjęty przez projektodawców zakres uchwał byłych rad gmin warszawskich działających na podstawie ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195 z późn. zm.), które - zgodnie z założeniem art. 2 analizowanego projektu - tracą moc w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Trudno dokonać oceny *ratio legis* ww. przepisu (co pozostaje istotne z uwagi na brak stosownych informacji w tym zakresie w załączonym do analizowanego projektu ustawy uzasadnieniu) pod kątem jego zasadności i kompletności.


Następnie należy zauważyć, iż projektowany art. 3 ust. 1 przyznaje Prezesowi Rady Ministrów kompetencje do podjęcia działań zarówno w zakresie nadania statutu m.st. Warszawy, jak i wprowadzenia w nim stosownych zmian wynikających z tej ustawy. Zaproponowany zapis wydaje się budzić wątpliwości, w zakresie odniesienia przekazywanej Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do zmian wprowadzanych przepisami zawartymi w analizowanym projekcie. Nie sposób bowiem pominąć, iż dzielnica działa nie tylko na podstawie statutu dzielnicy nadanego przez Radę m.st. Warszawy, będącego załącznikiem do statutu m.st. Warszawy, lecz również na podstawie innych uchwał Rady m.st. Warszawy, przekazujących dzielnicy zadania i kompetencje gminne i powiatowe, zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej oraz zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. W kontekście powyższego powstaje wątpliwość dotycząca realizacji przez Prezesa Rady Ministrów projektowanej dyspozycji w praktyce, mianowicie kiedy Prezes Rady Ministrów winien uznać, iż postanowienia statutu m.st. Warszawy nie spełniają tych wytycznych, w szczególności nie

odzwierciedlają przekazanych dzielniczy zadań i kompetencji i w konsekwencji skorzystać z przysługujących mu na gruncie art. 3 projektu kompetencji nadania statutu m.st. Warszawy lub wprowadzenia w nim stosownych zmian? (por. komentarz do nowego brzmienia art. 11 ust. 1).

Ponadto wątpliwości może budzić również regulacja zawarta w art. 4 poselskiego projektu ustawy. Projektuje się bowiem, że ustawa weeszłaby w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 4, który miałby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. Zapis taki zakłada, że ustawa wejdzie w życie przed dniem 1 stycznia 2005 r., a zważywszy na liczbę przepisów projektu budzących wątpliwość, nie jest to przesądzone. Dlatego istnieje niebezpieczeństwo, że ustawa wejdzie w życie później niż jej art. 1 pkt 4, co stworzyłoby sytuację nielogiczną.

Reasumując należy stwierdzić, iż rozwiązania zaproponowane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy zasługują generalnie na poparcie, jednakże przedłożony projekt aktu normatywnego, ze względu na zgłoszone powyżej zastrzeżenia, zarówno natury merytorycznej, jaki i legislacyjnej, winien zostać poddany dalszym pracom legislacyjnym.

Za zgodność
pod względem prawnym
i redakcyjnym

DYREKTOR
DEPARTAMENTU PRAWNEGO MSWiA

dr Zbigniew WRONA
13.01.05 r.