



**Opinia do ustawy**  
**o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawa**  
(druk senacki nr 978)

**Uwagi do ustawy**

1. Należy zauważyć, iż poprawka zawarta w art. 1 pkt 6 lit. b opiniowanej ustawy została wprowadzona z naruszeniem trybu III czytań, a więc z naruszeniem art. 119 ust. 1 Konstytucji RP. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż Sejm nie jest upoważniony do wydania ustawy o treści dowolnie ustalonej w toku prac nad wniesionym projektem. Na każdym etapie Sejm powinien rozpatrywać ten sam projekt ustawy zarówno w sensie merytorycznym jak i technicznym, a więc musi występować zakresowa tożsamość rozpatrywanego projektu. Nie jest dopuszczalne zgłaszanie w II czytaniu poprawek, których treść wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu.<sup>1</sup> Przywołana powyżej poprawka została zgłoszona w II czytaniu i nie była przedmiotem prac komisji sejmowej w I czytaniu.
  
2. W zmienionym art. 11 ust. 1 ustawodawca przewiduje, iż statut dzielnicy będzie stanowił załącznik do statutu nadanego przez Radę m.st. Warszawy. Ustawa zmienia więc charakter statutów dzielnicowych, które nie będą stanowiły odrębnego aktu prawa miejscowego, ale będą częścią statutu miasta. Należy jednak zauważyć, iż powyżej zmiany **nie skorelowano z przepisami określającymi tryb uchwalania statutu m. st. Warszawy i statutów poszczególnych dzielnic**. Ustawa przewiduje bowiem dwa odrębne uregulowania: art. 4 określający tryb uchwalania statutu m.st. Warszawy oraz art. 5 ust. 4 określający tryb uchwalania statutu dzielnicy. Jeżeli, zdaniem ustawodawcy, uzasadnione jest przyjęcie zmiany w art. 11 ust. 1, konieczne jest określenie jednego wspólnego trybu uchwalania statutu miasta wraz z załącznikami.

---

<sup>1</sup> przykładowo orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 czerwca 1998 r. (K.3/98), z dnia 21 października 1998 r. (K.24/98), z dnia 23 lutego 1999 r. (K.25/98).

3. Zmiany wprowadzone w art. 11 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, zmierzają, **po pierwsze**: do ustawowego umocowania dzielnic, jako jednostek, do których zadań należy utrzymywanie placówek oświaty i wychowania, kultury, pomocy społecznej, rekreacji, sportu i turystyki, realizacja zadań związanych z ochroną zdrowia, oraz utrzymanie zieleni i dróg o charakterze lokalnym (dotychczas takie umocowanie miało wynikać ze statutu miasta lub odpowiednich uchwał Rady m.st. Warszawy), **po drugie**: dookreślenia, iż przekazanie zadań dzielnicy jest jednoznaczne z przekazaniem uprawnień stanowiących i wykonawczych, związanych z wykonywaniem tych zadań.

Należy zauważyć, iż nie jest jasne, jakie intencje przyświecały ustawodawcy przy formułowaniu treści ust. 3 w art. 11. Przepis ten nie stanowi bowiem nowości normatywnej, gdyż organom dzielnicy zostały przyznane kompetencje stanowiące i wykonawcze na podstawie art. 6 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

4. Rozwiązania przyjęte w art. 12 ust. 1b i ust. 2c ustawy (art. 1 pkt 5 nowelizacji) stanowią regulację szczególną do ustawy o finansach publicznych. Przepisy te uprawniają radę dzielnicy do dokonywania zmian w planach dochodów i wydatków budżetowych, w ramach rozdziałów, w załączniku dzielnicowym do uchwały budżetowej m.st. Warszawy, oraz do podejmowania uchwał o wydatkach, które nie wygasają w roku budżetowym, dotyczących kwot zawartych w załączniku budżetowym tej dzielnicy.

Należy zauważyć, iż art. 128 ustawy o finansach publicznych szczególnie restrykcyjnie określa, jaki organ jednostki samorządu terytorialnego oraz w jakim zakresie jest uprawniony do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu tej jednostki. Kompetencje te przysługują organowi wykonawczemu jednostki i wynikają wprost z ustawy lub też wymagają dodatkowego upoważnienia organu stanowiącego tej jednostki. Należy podkreślić, iż ustawa wyraźnie określa, na czym mogą polegać przesunięcia w planie dochodów i wydatków (np. mogą wiązać się ze zmianami kwot dotacji celowych lub przenoszeniem wydatków z rezerw budżetowych), przy czym organ wykonawczy może zostać upoważniony do dokonywania innych zmian, ale wyłącznie w zakresie wydatków.

Ustalenie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego należy, zgodnie z art. 130 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Wydaje się więc, iż **po pierwsze**: przyznanie radzie dzielnicy prawa dokonywania zmian w planach dochodów i wydatków oznacza przyznanie jej szerszych uprawnień, niż ustawa

o finansach publicznych przyznaje organom jednostek samorządu terytorialnego, **po drugie**: nie określenie w ustawie mechanizmu określającego współpracę organów m. st. Warszawy i organów gmin w razie podjęcia rozbieżnych decyzji omawianych sprawach budżetowych rodzi wątpliwości, co do prawidłowego funkcjonowania tych przepisów w praktyce, **po trzecie**: wprowadzenie zmian dotyczących wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinno nastąpić z początkiem nowego roku budżetowego, tak aby nie zaburzyć funkcjonowania budżetów tegorocznych.

Powyższe wątpliwości będą aktualne również na gruncie nowej ustawy o finansach publicznych z dnia 20 maja 2005 r.

5. W art. 1 w pkt 6 w lit. a zmieniono **art. 20 ust. 4 ustawy**, skreślając w nim termin 31 grudnia 2003 r., do którego to dnia czynności prawne mające za przedmiot mienie komunalne przejęte przez m.st. Warszawa na podstawie art. 20 ust. 1 były traktowane za ważne (pomimo nieujawnienia w księgach wieczystych zmian wynikających z przejęcia mienia) jeżeli m.st. Warszawa dokonując danej czynności złożyło, w formie przewidzianej dla tej czynności, oświadczenie, że jest gminą właściwą dla dokonania tej czynności. **Tym samym wprowadzono przepis dostosowujący, który miał charakter czasowy, a uprawnienia z niego wynikające wygasły z dniem 1 stycznia 2004 r.** Ponowne "uaktywnienie" tego przepisu od dnia wejścia w życie ustawy (tj. 14 dni od dnia jej ogłoszenia), biorąc pod uwagę, iż czynności dokonywane w trybie tego przepisu mogły być ważne dokonywane tylko do dnia 31 grudnia 2003 r., oznacza naruszenie zasady stabilności i pewności prawa. Jeżeli ustawodawca uznał, iż korzystanie z dobrodziejstw tego przepisu jest konieczne przez okres dłuższy niż do dnia 31 grudnia 2003 r. odpowiedniej nowelizacji należało dokonać przed tą datą.
6. Rozwiązanie przyjęte w art. 22 ust. 2 i 2a powoduje dublowanie się uprawnień zwierzchnika służbowego, gdyż pracownicy jednostek organizacyjnych działających w zakresie kompetencji i zadań dzielnic będą podlegali zarówno Prezydentowi m. st. Warszawy jak i burmistrzowi dzielnicy. Opierając się na poglądach wyrażonych przez przedstawicieli doktryny<sup>2</sup>, przez **zwierzchność służbową należy uznać kierownictwo**

---

<sup>2</sup> M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, Samorząd Terytorialny, 1998, nr 12, S. Czarnow, *Zespolecie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, Samorząd Terytorialny, 2003 nr 3.

**pracodawcy** w rozumieniu art. 22 § 1 Kodeksu pracy, co oznacza organizacyjne podporządkowanie pracownika pracodawcy (przełożonemu), z czym wiąże się wymóg osobistego świadczenia przez niego pracy i jego dyspozycyjność. W omawianej sytuacji oznacza, iż pracownik będzie miał dwóch pracodawców, co skutkować będzie określone trudności praktycznymi. Należy również zauważyć, iż przekazanie uprawnień pracodawcy burmistrzowi dzielnicy powinno skutkować odpowiednimi zmianami w ustawie o pracownikach samorządowych.

7. Wątpliwości budzi również rozwiązanie, jakie przyjęto w art. 2 ustawy, które ma służyć zdyscyplinowaniu Rady m.st. Warszawy, aby wykonała ona obowiązek uchwalenia statutu m.st. Warszawy. W razie nie wykonania tego obowiązku w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej nowelizacji, statut m. st. Warszawy nadaje Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia. Przedmiotowe rozporządzenie ma mieć charakter czasowy i obowiązywać do dnia wejścia w życie uchwały Rady m. st. Warszawy określającej statut tego miasta. Ustawodawca przewiduje więc jako konsekwencję niewydania aktu prawa miejscowego przez jednostkę samorządu terytorialnego wydanie zastępczego rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Takie rozwiązanie należy zakwestionować z kilku powodów:
- 1) zgodnie z art. 169 ust. 9 Konstytucji, ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Treść art. 5 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawa, wprost odnosi się do tej normy konstytucyjnej, stanowiąc, iż statut uchwała Rada m. st. Warszawy po zasięgnięciu opinii rad dzielnic i po jego uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. **Trudno natomiast uznać, iż przywołany przepis Konstytucji dopuszcza określenie ustroju jednostki samorządu terytorialnego z całkowitym wyłączeniem udziału w tych pracach organu stanowiącego tej jednostki;**
  - 2) rozporządzenia spełniające wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji (wydawane przez uprawniony konstytucyjnie organ, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania) są aktami powszechnie obowiązującymi na terenie kraju, inaczej niż akty prawa miejscowego, które mają charakter aktów powszechnie obowiązujących, ale wyłącznie na terenie działania organów, które je ustanowiły. Inne jest też miejsce publikacji tych aktów normatywnych. Trudności będzie budzić ustalenie, czy statut m.st. Warszawy jest aktem powszechnie obowiązującym, czy też rozporządzenie ma ograniczony zasięg

działania, przy czym przyjęcie każdego z tych stanowisk potwierdza, iż rozwiązanie to stanowi wyłom w konstytucyjnym systemie źródeł prawa.

8. Ustawa zmienia podmiot, który wykonywał będzie czynności z zakresu prawa pracy wobec burmistrza dzielnicy. Nowelizacja nie zawiera jednak przepisów przejściowych, w szczególności nie rozstrzygnięto w jakim terminie i trybie powinno dość do nawiązania nowych stosunków pracy.
9. Niezwykle trudne jest ustalenie, czy zmiany wprowadzane niniejszą nowelizacją mają charakter ustrojowy, co wiązało by się z przesunięciem terminu ich obowiązywania od następnej kadencji. Należy jednak zauważyć, iż zmiany organizacyjne, które będą dokonywane w związku ze zmianami w podziale zadań dzielnic oraz reorganizacją urzędów dzielnic wymagają rozważenia potrzeby przesunięcia terminu wejścia w życie niniejszej nowelizacji.

#### 10. Uwagi techniczno – legislacyjne:

- a) sformułowanie "dzielnica działa na podstawie odpowiednich przepisów niniejszej ustawy" bez bliższego określenia, o jakie odpowiednie przepisy chodzi, narusza zasadę określoności prawa,
- b) należy ujednoczyć terminologię stosowaną dla określenia załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej,
- c) zdaniu wstępnemu w art. 1 pkt 6 lit. b nowelizacji należy nadać inną treść, gdyż zmiana dokonywana przez ten przepis w art. 20 powinna polegać na dodaniu ust. 6 a nie na zmianie jego brzmienia (art. 20 aktualnie nie posiada ust. 6).

#### **Propozycje poprawek:**

- 1) w art. 1 w pkt 3 w lit. a, w ust. 1 skreśla się wyrazy „odpowiednich przepisów niniejszej ustawy,”; Dotyczy uwagi w pkt 10 opinii
- 2) w art. 1 w pkt 3 w lit. a, w ust. 1 skreśla się wyrazy "będącego załącznikiem do statutu m. st. Warszawy oraz"; Dotyczy uwagi w pkt 2 opinii

*W przypadku poparcia poprawek nr 1 i 2 należy skreślić całą zmianę w art. 1 w pkt 3 w*

*lit. a*

- 3) w art. 1 w 3 skreśla się lit. c; Dotyczy uwagi w pkt 3 opinii
- 4) w art. 1 w pkt 5: Dotyczy uwagi w pkt 10 opinii
- a) w lit. a:
- w ust. 1a wyraz "budżetowym" zastępuje się wyrazami ", o którym mowa w ust. 1",
  - w ust. 1b wyrazy "dzielnicowego załącznika budżetowego" zastępuje się wyrazami " jej załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej m. st. Warszawy",
- b) w lit. b, w ust. 2c wyrazy "załączniku budżetowym" zastępuje się wyrazami "załączniku dzielnicowym do uchwały budżetowej m. st. Warszawy";
- W razie poparcia poprawki nr 6, w poprawce nr 4 należy skreślić lit. b*
- 5) w art. 1 w pkt 5 w lit. a, w zdaniu wstępnym skreśla się wyrazy "i 1b" oraz skreśla się ust. 1b; Dotyczy uwagi w pkt 4 opinii
- 6) w art. 1 w pkt 5 w lit. b, w zdaniu wstępnym wyrazy "ust. 2a-2c" zastępuje się wyrazami "ust. 2a i 2b" oraz skreśla się ust. 2c; Dotyczy uwagi w pkt 4 opinii
- 7) w art. 1 w pkt 6 skreśla się lit. a; Dotyczy uwagi w pkt 5 opinii
- 8) w art. 1 skreśla się pkt 6 lit. b; Dotyczy uwagi w pkt 1 opinii
- Przyjęcie poprawki nr 8 wyklucza głosowanie poprawki nr 9*
- 9) w art. 1 w pkt 6 w lit. b zdanie wstępne otrzymuje brzmienie: "dodaje się ust. 6 w brzmieniu:"; Dotyczy uwagi w pkt 10 opinii
- 10) w art. 1 skreśla się pkt 7; Dotyczy uwagi w pkt 6 opinii
- 11) po art. 2 dodaje się art. 2a w brzmieniu: Dotyczy uwagi w pkt 8 opinii
- "Art. 2a. 1. Nawiązanie stosunku pracy z osobą sprawującą funkcję burmistrza dzielnicy w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, zgodnie z art. 11b ust. 1 ustawy, o której mowa w art.

1, nastąpi do dnia.....

2. Do dnia, o którym mowa w art. 1, burmistrz dzielnicy pełni swoją funkcję na zasadach dotychczasowych.";

12) art. 3 otrzymuje brzmienie:

Dotyczy uwagi w  
pkt 4 opinii

"Art. 3 Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- 1) art. 1 pkt 2, który wchodzi w życie od pierwszego dnia po następnym dniu wyborów Prezydenta m. st. Warszawy następnej kadencji;
- 2) art. 1 pkt 5, który wchodzi w życie od dnia 1 stycznia 2006 r."

*Oprac. Renata Bronowska*