

Warszawa, 9 stycznia 2018 r.

Pan Poseł

Andrzej Maciejewski

- Przewodniczący Komisji Samorządu
Terytorialnego i Polityki Regionalnej
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

zwracamy się do Pana Przewodniczącego o rozważenie możliwości podjęcia działań w celu usunięcia z systemu prawnego niektórych wad i niedostatków, które zmniejszają efektywność funkcjonowania samorządu terytorialnego stolicy. Chcemy zasygnalizować Panu cztery tematy, które – na podstawie naszych wieloletnich (wielokadencyjnych) obserwacji – utrudniają działanie samorządu terytorialnego w Warszawie. W szczególności chcemy podzielić się naszymi doświadczeniami, jakie zdobyliśmy podczas wieloletniej praktyki samorządowej zdobytej w jednej z większych warszawskich dzielnic – na Ursynowie.

Podstawową sprawą jest prawne mocowanie warszawskich dzielnic, z których kilka jest równych liczbą mieszkańców miastom wojewódzkim. Dzielnice te pod względem prawnym są jednostkami pomocniczymi gminy (m.st. Warszawy). W związku z takim zaszeregowaniem prawnym, są równorzędne np. sołectwom w innych gminach Polski.

Instytucja „jednostki pomocniczej” występuje w ustawie gminnej (art. 5 ustawy z 8 marca 1990 r.; j.t. Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i odnosi się do każdej gminy w Polsce – w tym

oczywiście także do Warszawy. Na podstawie tego przepisu gminy mogą ustanawiać na swoim terytorium jednostki pomocnicze, np. osiedla i sołectwa. W przypadku Warszawy jednostki pomocnicze, czyli dzielnice, powołane zostały nie przez radę gminy, jak stanowi ustawa (art. 5 ust. 2), ale przez Sejm mocą ustawy. Ich ustrój, zadania, uprawnienia i sposób finansowania zostały określone w ustawie warszawskiej z 2002 r. (Dz.U. 2002, nr 41, poz. 361 ze zm.). Miały i mają więc wszelkie cechy „klasycznej” jednostki administracyjnej, co znalazło wyraz m.in. w uzasadnieniu do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2003 r., który nazwał je „quasi gminami”. W tym miejscu pragniemy podkreślić, że przywołana ustawa gminna w art. 5 ust. 2 stwierdza: *Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, ...*. Z przepisu jednoznacznie wynika, że dzielnice Warszawy powołane, jako jednostki pomocnicze przez Sejm mocą ustawy, nie są tożsame z takimi jednostkami powołanymi uchwałami rad gmin, ale ten fakt nie jest jednak uznawany w orzecznictwie.

Postulowana od lat przez samorządowców zmiana statusu stołecznych dzielnic rozbija się o fakt, iż w ustawie o samorządzie gminnym z 1990 r., jedyną jednostką niższego rzędu w gminie może być „jednostka pomocnicza”, określona w cytowanym art. 5.

Zwracamy się do Pana Przewodniczącego z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia do art. 5. Ustawy gminnej dodatkowego ustępu 5., np. o następującej treści: *„Na obszarze gminy mogą być tworzone „jednostki składowe”¹, których prawa i obowiązki określone są w powołującej je ustawie*”. Powyżej sformułowana treść jest jedynie jedną z wielu możliwych wersji przepisu pozwalającego rozróżnić jednostki pomocnicze (np. sołectwa” powołane przez rady gmin, od jednostek powoływanych ustawą przez Sejm (np. dzielnice Warszawy). Znowelizowany w tym duchu przepis umożliwiłby wyposażenie warszawskich dzielnic w rzeczywiste uprawnienia (w ramach gminy m.st. Warszawy), a w przyszłości (najprawdopodobniej) także dzielnic w największych polskich miastach.

* * *

W toku naszej wieloletniej pracy w warszawskich samorządach dostrześliśmy liczne niedostatki prawne w przepisach regulujących ich funkcjonowanie, jak również widzimy stosunkowo proste możliwości naprawienia najbardziej dokuczliwych przepisów. Niektóre z tych możliwości dostrzegli również posłowie obecnej kadencji. Chcemy zwrócić uwagę Pana Przewodniczącego na trzy przepisy z wycofanego z procedowania projektu ustawy metropolitarnej autorstwa posła

¹ Nazwa jednostki jest jedynie propozycją do dyskusji.

Jacka Sasina. Uważamy je za nadzwyczaj korzystne dla stolicy, gdyby wprowadzono je do obowiązującej ustawy warszawskiej.

Uważamy, że zasadnym jest dodanie (do ustawy warszawskiej) artykułu o treści: *„Spory kompetencyjne pomiędzy organami dzielnicy a organami miasta stołecznego Warszawy rozstrzyga sąd administracyjny”*. To niebywale ważny przepis, albowiem dotychczas spory natury prawnej (podkreślenie autorów) pomiędzy dzielnicami, a Miastem, rozstrzygała Rada m.st. Warszawy w głosowaniu! Taki model postępowania zaordynowała dzielnicom Rada Warszawy, uchwalając statuty dzielnic, w których w paragrafie 62 ust. 1 napisano: *„Działalność organów Dzielnicy podlega nadzorowi na podstawie kryteriów: zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności”*², a w ust. 2 przywołanego paragrafu: *„Nadzór sprawuje Prezydent oraz Rada Miasta”*. Nie mamy nic przeciwko sprawowaniu nadzoru przez Radę Warszawy i Prezydenta nad celowością, rzetelnością i gospodarnością dzielnic, ale głosowanie przez radę - z natury rzeczy składającą się z ludzi bardzo różnych zawodów – czy uchwała dzielnicy jest zgodna z prawem, to naszym zdaniem ewidentne wynaturzenie ustrojowe. Nasza propozycja oddania sporów prawnych sądom administracyjnym, jest próbą sprowadzenia problemu do zasad wynikających z podstaw demokratycznego państwa prawa i trójpodziału władzy, toteż optujemy za podjęciem działań celem wprowadzenia tego przepisu do obowiązującej ustawy.

Drugi przepis sprowadza się do prostej zasady stanowiącej, że burmistrz dzielnicy (bez żadnych dodatkowych upoważnień prezydenta miasta), jest kierownikiem zakładu pracy (w dzielnicowym ratuszu) w rozumieniu Kodeksu Pracy. Czyli udzielenie np. okolicznościowego urlopu sprzątacze (zatrudnionej w dzielnicy), byłoby możliwe bez upoważnień i przekazywania kompetencji przez prezydenta miasta.

Kolejne ważne dla dzielnic przepisy, to: *„Gospodarka finansowa dzielnicy jest prowadzona na podstawie załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej miasta stołecznego Warszawy, stanowiącego integralną część tej uchwały, określającego środki przeznaczone do dyspozycji dzielnic na realizację ich zadań”* oraz: *„Rada dzielnicy przedstawia Radzie miasta stołecznego Warszawy projekt załącznika dzielnicowego do projektu uchwały budżetowej. Uchwalony przez radę dzielnicy projekt załącznika dzielnicowego do projektu uchwały budżetowej jest włączany do projektu uchwały budżetowej miasta stołecznego Warszawy”*.

² Statut Dzielnicy Ursynów miasta stołecznego Warszawy - Załącznik nr 12, do uchwały nr LXX/2182/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010 r.

Wręcz przełomowe znaczenie przytoczonych wyżej przepisów polega na tym, że dzięki nim centralne władze stolicy (prezydent, Rada Miasta) zachowują ekonomiczne władztwo nad dzielnicami, gdyż Rada Warszawy określa środki będące do dyspozycji dzielnic, natomiast samorząd terytorialny dzielnic staje się gospodarzem na swoim terenie (w granicach środków przeznaczonych przez Radę Warszawy). Przepis ten znacznie upraszcza i przyspiesza procedurę budżetową w dzielnicach, albowiem zmiany i przesunięcia w budżecie dzielnic nie muszą przechodzić przez komisje i Radę Warszawy. Daje to nie tylko poczucie bycia gospodarzem na swoim terenie dzielnicowym radom, ale stanowi także istotny czynnik przyspieszający proces inwestycyjny w dzielnicach. Dotychczas zmiany w budżetach dzielnic, polegające np. na przesunięciu środków inwestycyjnych zaplanowanych na naprawę chodnika na ulicy X, na analogiczną inwestycję na ulicy Y – wymagały uchwały zarządu dzielnicy, przesłania tej uchwały do komisji budżetu rady dzielnicy, a po poparciu przez komisję – do rady dzielnicy. Jeśli rada dzielnica uchwaliła zmianę, to wniosek wpływał do komisji budżetu Rady Miasta, a po pozytywnym jego rozpatrzeniu, rozpatrywany był na sesji Rady Warszawy. Po mniej więcej trzech miesiącach procedowania można było rozpisać przetarg na remont chodnika na ulicy Y. Innym, ale także bardzo ważnym elementem opisywanej procedury, jest – naszym zdaniem – przeciążenie mało istotnymi sprawami Rady Warszawy. Rada ta bardzo często w swoim porządku obrad ma nawet 80 i więcej punktów i obraduje nad nimi od rana w czwartek (tradycyjny termin sesji), często do godziny 2 – 3 nad ranem następnego dnia. Czy w takich warunkach można mieć przeświadczenie, że kolejne uchwały Rady Miasta podjęte zostały przy pełnej świadomości radnych?

Przedstawione powyżej propozycje nowelizacji przepisów – w naszym przekonaniu – idą w kierunku usprawnienia funkcjonowania organów stanowiących samorządu stolicy, w kierunku zwiększenia roli samorządu dzielnic oraz odciążenia Rady Warszawy, która w większym stopniu miałaby czas sprawowania swojej kontrolnej funkcji, m.in. w stosunku do prezydenta miasta, ale także funkcji kreatywnej w zakresie planowania rozwoju stolicy, czego naszemu miastu – naszym zdaniem – bardzo brakuje.

Propozycje zmian przedstawione powyżej, to minimum korekt ustrojowych, jakie powinno być wprowadzone do ustawy gminnej oraz ustawy warszawskiej. Pozwolą one nadać nową, jakość działań samorządowi Warszawy, ze szczególnym uwzględnieniem „małych miast”, czyli dzielnic, z których składa się m.st. Warszawa.



Szanowny Panie Pośle,

gdyby uznał Pan powyższe uwagi za interesujące, z przyjemnością spotkamy się z Panem oraz innymi posłami, aby odpowiedzieć na ewentualne pytania, wyjaśnić wątpliwości, czy przedstawić na przykładach niedostatki obecnego ustroju stolicy. Jesteśmy do Pana dyspozycji.

Lech Królikowski

Piotr Skubiszewski

Paweł Lenarczyk

Bartosz Dominiak

Do wiadomości: Marszałek i Wicemarszałkowie Sejmu RP, Przewodniczący Klubów Parlamentarnych Sejmu RP, Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.