

OPINIA PRAWNA

nt. projektu ustawy o ustroju m.st. Warszawy

I. W ślad za przekazanymi już wcześniej uwagami i spostrzeżeniami dotyczącymi projektowanej nowej regulacji prawnej (nowej ustawy) ustroju m.st. Warszawy przedstawiam poniżej w uzupełnieniu poszerzone stanowisko odnośnie do projektu ustawy. Ogólny ton tego stanowiska pozostaje niezmienny i jest zdecydowanie krytyczny. W moim przekonaniu proponowana regulacja budzi już kontrowersje z punktu widzenia samego celu i idei przewodniej przygotowanych zmian. Wiele wątpliwości, prowadzących do negatywnych ocen budzą kwestie koncepcyjne przyjętych rozwiązań (konstrukcji) ustrojowych, jak i cały szereg konkretnych unormowań proponowanych w zakresie systemu organizacyjno-funkcjonalnego zarządzania m.st. Warszawą i aglomeracją warszawską. Wreszcie zauważyć też należy, że projekt ustawy nasuwa wiele krytycznych uwag z perspektywy legislacyjnej; można powiedzieć, że od strony legislacji mamy do czynienia z aktem normatywnym (projektem aktu) na słabym poziomie.

W zakresie argumentacji uzasadniającej powyższą surową krytyczną ocenę proponowanej nowej regulacji prawnej dotyczącej ustroju m.st. Warszawy można zgłosić liczne pytania, uwagi i zastrzeżenia zarówno ogólnej, jak i szczegółowej natury.

II. UWAGI W KWESTIACH OGÓLNYCH

1. Analiza projektu ustawy winna być poprzedzona na wstępie pytaniem o cel proponowanej regulacji oraz założenia koncepcyjne, ideowe wprowadzenia nowego ustroju m.st. Warszawy. Gdy chodzi o pytanie o cel, przesłanie nowego ukształtowania ustroju Warszawy, to trudno wydobyć go w sposób jednoznaczny z samej lektury przepisów projektu. Bardziej miarodajne w tym względzie wydaje się być uzasadnienie projektu, ale i ono ów cel wskazuje ogólnikowo jako stworzenie jednostki samorządu terytorialnego o charakterze metropolitalnym, która mogłaby koordynować rozwój metropolii i zapewniać jej harmonijny rozwój. Ten cel formułowany jest w oparciu o diagnozę dzisiejszego stanu rzeczy, która nie jest przekonywująca i posługuje się często argumentami ogólnikowymi, bez odwołania się do jakichś źródeł na ich poparcie, operuje też stwierdzeniami, które mają charakter pewników (choć mogą one podlegać odmiennej ocenie), dokonuje porównań z rozwiązaniami dotyczącymi innych europejskich miast bez bliższego uwzględnienia różnic między tymi miastami i Warszawą. I tak m.in.:

- projekt przyjmuje, że kilkadziesiąt gmin wokół Warszawy (wraz z Warszawą w granicach urbanistycznych) – w projekcie wskazanych enumeratywnie – tworzy

warszawską metropolię, jednakże bez żadnego uzasadnienia co do tego, że rzeczywiście ten krąg terytorialny odpowiada cechom metropolii. Ani uzasadnienie, ani też ustawa nie precyzują (terytorialnie i merytorycznie) warszawskiego obszaru metropolitalnego, nie ma też odesłania do pojęcia obszaru metropolitalnego z ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (dalej: u.z.m.). Na kanwie definicji tego obszaru zawartej we wspomnianej ustawie (art. 5) można mieć sporo wątpliwości co do tego, czy określony w projekcie obszar m.st. Warszawy, stanowi spójną strefę oddziaływania miasta Warszawa w której występują „silne powiązania funkcjonalne” pomiędzy miastem a gminami i która to strefa „charakteryzuje się zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych”. Czy tym kryteriom odpowiada włączenie w projektowane granice miasta wszystkich wymienionych gmin, których usytuowanie wobec miasta Warszawy jest pod wieloma względami wielce zróżnicowana (np. inaczej kształtują się realne więzi Warszawy z gminą Łomianki niż z gminą Wiązowna czy Nadarzyn)?;

- wg projektodawcy konsekwencją istnienia wielkiego województwa mazowieckiego jest brak jednostki, która mogłaby koordynować rozwój metropolii w określonym wyżej obszarze. Pomijając już ogólnikowość formuły: koordynowanie rozwoju, tudzież wątpliwości, co do wyznaczenia obszaru metropolitalnego, nasuwa się pytanie, na czym projektodawca opiera tezę o braku jednostki zdolnej do koordynowania tego rozwoju? Towarzyszy temu ocena, że utrudnienia w rozwoju stolicy (na marginesie: nie jest w świetle projektu jasne: co to jest stolica – miasto (gmina) Warszawa, czy też m.st. Warszawa) wynikają stąd, że dziś m.st. Warszawa jest gminą posiadającą status miasta na prawach powiatu (por. art. 1 ust. 1 ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, (Dz. U. nr 41, poz. 361 ze zm.). Jeżeli takie ułożenie m.st. Warszawy jest barierą rozwoju stolicy, to najprostszą drogą do likwidacji tej bariery jest podniesienie miasta na wyższy (bądź specjalny) poziom w strukturze terytorialnej. Propozycja projektu w tej mierze jest niejasna, zwłaszcza w kontekście podkreślenia, że m.st. Warszawa wykonywać ma dalej zadania powiatu. Wskazanie, że ma być utworzony „nowy rodzaj jednostki samorządu terytorialnego o charakterze metropolitalnym” niewiele wyjaśnia i stanowi jedynie ogólne hasło;
- co najmniej zdziwienie budzi też aksjomat projektodawcy, że mało realna jest możliwość utworzenia związku metropolitalnego wg ustawy z 9.10.2015. Nie przekonuje argument, że w określonej metropolii dominująca pozycja stolicy (co w metropoliach stołecznych jest rzeczą oczywistą) powoduje „brak rozwijania się instytucjonalnej współpracy międzygminnej”. Brak tej współpracy może mieć oczywiście różne przyczyny, wśród których na plan pierwszy wysunąć się mogą determinanty obiektywne w postaci nieistnienia rzeczywistych więzi (na różnych płaszczyznach) pomiędzy jednostkami samorządu, spajającymi je w jeden organizm

w postaci właśnie obszaru metropolitalnego. W rezultacie, nie można zgodzić się z apriorycznym stanowiskiem, że nie da się zrealizować idei metropolii warszawskiej (niezależnie od jej kształtu terytorialnego) na gruncie konstrukcji związku metropolitalnego;

- porównanie rozwiązań ustrojowych dotyczących aglomeracji w innych państwach z rozwiązaniami (propozycjami rozwiązań) polskimi jest oczywiście cenne. Winno ono jednak obejmować szerokie spectrum zagadnień, a nie ograniczać się do wskazania, że w tych innych państwach stolice „stanowią najwyższe (?) jednostki terytorialne”, a w Polsce – nie.

2. Obecne rozwiązania ustrojowe dot. m.st. Warszawy z pewnością nie są doskonałe i można mieć do nich różne zastrzeżenia, łącznie z tym, że kształtują one system organizacyjno-funkcjonalny złożony, wręcz nazbyt skomplikowany, nadmiernie oparty na delegacjach i upoważnieniach itd., i wymagający modyfikacji i ulepszeń. Ale takie modyfikacje, doskonalące ustrój i funkcjonowanie miasta-stolicy państwa ujmowanego wraz z jego otoczeniem w kategorii metropolii (obszaru metropolitalnego) winny być odzwierciedlone w przemyślanej wszechstronnie, czytelnej koncepcji, a następnie – w klarownej, dobrze ujętej legislacyjnie regulacji prawnej, po której można byłoby oczekiwać, że da w efekcie model ustrojowy m.st. Warszawy i aglomeracji (metropolii) warszawskiej zdecydowanie lepszy, pozwalający efektywniej zarządzać całym organizmem miejskim i metropolitalnym i skutecznie realizować zadania publiczne w jego ramach. Czy można powiedzieć, że proponowana reforma (założenia i projekt ustawy) spełnią wspomniane wymogi i oczekiwania? W moim przekonaniu, na podstawie analizowanego projektu i jego uzasadnienia – nie spełnia. Po pierwsze, z projektu trudno wyczytać jednoznaczny pomysł na rozwiązanie kwestii metropolii warszawskiej (obszaru metropolitalnego). Niezrozumiałe jest przy tym aprioryczne stwierdzenie, że nie da się przeprowadzić takiego projektu w oparciu o ustawę o związkach metropolitalnych. Ustawa ta pomyślana została właśnie w tej intencji i co więcej jest skuteczna w praktyce, np. w odniesieniu do aglomeracji (metropolii) śląskiej. Mając do czynienia choćby z tym (aktualnym) rozwiązaniem na Śląsku projektodawca lansuje jednak przesądzenie ustroju m.st. Warszawy w drodze odrębnej ustawy, nie dowierzając w możliwości sprawcze utworzenia związku metropolitalnego przez zainteresowane samorządy. Dlaczego? A może chodzi tu zupełnie o inne cele niż tylko stworzenie dobrego prawa, zapewniającego jak najlepsze warunki dla funkcjonowania całego złożonego organizmu, jakim jest m.st. Warszawa postrzegane w kontekście metropolii warszawskiej. Po drugie, projektodawca przesądzając o nieprzydatności do zbudowania nowoczesnego i perspektywicznego ustroju m.st. Warszawy rozwiązań przewidzianych w ustawie o związkach metropolitalnych nie buduje jasnej, zrozumiałej dla każdego wizji organizacji i funkcjonowania m.st. Warszawy. Lektura projektu ustawy (i uzasadnienia projektu). Nie określa przede wszystkim kategorii „metropolitalnej jednostki

samorządu terytorialnego”. Taka jednostka nie występuje dziś w porządku prawnym, ale wystąpić może, pod warunkiem, że zostanie prawnie dookreślona. W projekcie ustawy takiego dookreślenia nie ma. Nie wiadomo zatem czy m.st. Warszawa w projektowanym kształcie jest na poziomie powiatu, województwa, czy jakimś innym. Pytania te są o tyle istotne, że w uzasadnieniu projektodawca odwołuje się do innych miast stołecznych, np. Berlina czy Paryża, wskazując, że mają one status terytorialny i prawny szczególny. W rezultacie należałoby więc oczekiwać, że projektodawca sprecyzuje status jednostki terytorialnej i podmiotu prawa w postaci m.st. Warszawy. Póki co tego sprecyzowania nie ma, za to nasuwają się skojarzenia z podejmowanymi już wcześniej próbami rozwiązania problemu Warszawy i przestrzeni terytorialnej ją otaczającej. Warto wspomnieć np. konstrukcję „województwa stołecznego warszawskiego”, utworzonego przez art. 2 pkt. 1 ustawy z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. 1975 r. nr 16 poz. 91). W skład tego województwa wchodziły poza Warszawą, następujące gminy: Legionowo, Otwock, Wołomin, Nowy Dwór Mazowiecki, Piaseczno, Grodzisk Mazowiecki, Piastów, Sulejówek, Ząbki, Konstancin-Jeziorna, Kobyłka, Zielonka, Józefów, Milanówek, Łomianki, Błonie, Góra Kalwaria, Brwinów, Karczew. Jak widać, wskazane gminy tworzą i dziś zasadniczy substrat jednostki w postaci m.st. Warszawy. Równocześnie w projekcie obszar m.st. Warszawy został znacznie poszerzony (o paręnaście gmin), ale ideę dzisiejszej regulacji można odczytywać jako nawiązanie do koncepcji województwa stołecznego, przynajmniej pod względem terytorialnym i niektórych rozwiązań organizacyjnych (np. fuzja organów miasta z organami województwa). Po części projekt nawiązuje też do rozwiązań zawartych w ustawie o związkach metropolitalnych, a także w jakimś zakresie brzmia tu echa rozwiązań ustrojowych dotyczących m.st. Warszawy wg ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju m.st. Warszawy (Dz. U. nr 48, poz. 195 ze zm.), kształtujących Warszawę jako obligatoryjny związek gmin (związek komunalny). Jeśli się weźmie pod uwagę wspomniane odniesienia proponowanej regulacji do różnych wcześniejszych rozwiązań, a jednocześnie brak wyrazistego dookreślenia czym – w sensie jednostki terytorialnej i jednostki samorządu terytorialnego – ma być m.st. Warszawa, to ma się wrażenie, iż projekt przypomina bardziej zbitkę różnych pomysłów na ustrój Warszawy (i „przerabianych” już rozwiązań prawnych w tym zakresie), niż przemyślaną, czytelną i spójną nową wizję tego ustroju. Widać to zresztą w świetle szeregu konkretnych unormowań zawartych w projekcie (o czym szerzej w dalszych fragmentach opinii). Po trzecie, proponowane w projekcie rozwiązania organizacyjne, a także i funkcjonalne nie upraszczają, ale jeszcze bardziej komplikują cały złożony organizm m.st. Warszawy i nie gwarantują sprawnego mechanizmu jego działania. Z jednej strony mamy do czynienia z wysmukleniem struktury tego organizmu, który tworzą: m.st. Warszawa, gmina Warszawa, gminy metropolii warszawskiej, dzielnice gminy Warszawa. Przy tym m.st. Warszawa nie jest zdefiniowane w kategoriach poziomu zarządzania (wskazanie, że jest to metropolitalna jednostka samorządu terytorialnego nie

jest w tym zakresie wystarczające), ale można przypuszczać, że jest to poziom ponadgminny (przynajmniej tak zdaje się to wynikać z określenia zadań i funkcji tej „metropolitalnej jednostki”). Z kolei gmina Warszawa otrzymuje normatywnie wskazany status miasta, co nie jest do końca zrozumiałe. W istniejącym modelu samorządu terytorialnego w Polsce gmina jest albo miejska albo terytorialna (wiejska), w związku z czym gmina Pruszków, Ożarów, Legionowo i inne wchodzące w skład projektowanego m.st. Warszawy są gminami miejskimi (gminami o statusie miasta). Jakie są więc rzeczywiste treści i sens określenia użytego w art. 81 projektu wobec gminy Warszawa? Z kolei w ramach tej gminy Warszawa obowiązkowo tworzone są dzielnice (jako jednostki pomocnicze, czyli wg statusu dotychczasowego z tym jednak, że gmina nie może różnicować zadań dzielnic – co chyba nie do końca współgra z pomocniczym charakterem tej jednostki, i że spory kompetencyjne pomiędzy organami dzielnic a organami m.st. Warszawy rozstrzyga sąd administracyjny, co sugeruje, że dzielnica jest podmiotem samodzielny). Jest to więc z punktu widzenia organizacyjnego osobny poziom jednostek samorządu terytorialnego (tyle, że obligatoryjny) zakotwiczony jednak w gminie Warszawa. Pojawia się problem relacji dzielnic gminy Warszawa a m.st. Warszawa. Dzielnicę wg art. 2 projektu nie są wymienione jako składniki m.st. Warszawy, jak należy zatem odczytywać regulacje art. 95 dotyczące finansowania zadań dzielnicy? Z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że w świetle projektu o przekazywaniu dzielnicom zadań decydują członkowie wspólnoty gminy Warszawa, ale o zapewnieniu środków finansowych rozstrzygają członkowie wspólnoty m.st. Warszawy (mówiąc obrazowo, przy przekazaniu zadań głos najważniejszy ma gmina Warszawa, ale już o finansach np. dzielnicy śródmieście współdecydować będą gminy Zielonka, Wiązowna, Karczew itd.). Nie jest to klarowne rozwiązanie.

Z drugiej strony temu pogłębieniu złożoności ustroju m.st. Warszawy w sferze organizacyjnej towarzyszy tworzenie konstrukcji, które zamiast likwidować czy choćby ograniczać skomplikowanie na płaszczyźnie funkcjonalnej, tworzą sytuacje, które mogą prowadzić do dalszego zamętu w mechanizmie funkcjonowania Warszawy i metropolii warszawskiej. Chodzi tu o te przepisy, które stanowią o możliwościach zawierania w zakresie realizacji zadań porozumień (np. art. 13 ust. 3-4, art. 14), udzielania upoważnień (np. art. 65), pełnomocnictw (art. 71) itd.

3. Przy niejednoznacznym ujęciu treści i istoty „metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego” (art. 1 ust. 1 projektu) znaki zapytania budzi art. 3 projektu, wg. którego mieszkańcy miasta st. Warszawy tworzą wspólnotę samorządową. Odczytanie literalne tego przepisu oznacza, że mieszkańcy 33 gmin, obok tego, że są członkami wspólnoty gminnej, powiatowej i wojewódzkiej są członkami jeszcze jednej wspólnoty, która prawnie nie jest doprecyzowana, zwłaszcza na tle zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Tymczasem w świetle Konstytucji R.P. wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 16). Na gruncie projektu m.st. Warszawa

nie stanowi bynajmniej nowej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa (podział ten tworzą wyłącznie gminy, powiaty i województwa); jest terytorialnie zakreślonym obszarem obejmującym 33 gminy. Deklarowana przez art. 3 projektu wspólnota samorządowa mieszkańców tychże 33 gmin ujętych w konstrukcję m.st. Warszawy nie jest kompatybilna ze wspomnianą regulacją konstytucyjną. Uznanie, że w obecnym reżimie prawno-konstytucyjnym mieszkańcy nowo wykreowanego m.st. Warszawy jako jednostki terytorialnej nie osadzonej w zasadniczym podziale terytorialnym państwa nie mogą być traktowani jako wspólnota samorządowa oznacza z kolei, iż mamy do czynienia z sytuacją, w której mieszkańcy jakiejś gminy z obszaru m.st. Warszawy mogą mieć wpływ na sprawę innej gminy, co trudno zrozumieć z punktu widzenia istniejących zasad samorządu terytorialnego jak i konstytucyjnego modelu tego samorządu.

4. W ogólnej ocenie opiniowany projekt prezentuje bardzo przeciętny, żeby nie powiedzieć – słaby, poziom legislacyjny, choć można byłoby oczekiwać, iż tak istotna regulacja ustrojowa wzniesie się na wyżyny techniki prawodawczej i legislacji. Istotnym mankamentem projektu jest ogólnikowość i hasłowy jedynie charakter (ujęcie) proponowanych rozwiązań. Przykładem może być tu pomoc finansowa, o której mowa w art. 10, określenie: sprawy publiczne o znaczeniu metropolitalnym, z którego nie wynika, co to są za sprawy, ogólne wskazanie jednostki samorządu terytorialnego w art. 13 ust. 3 i 4, posługiwanie się niejednorodną terminologią jak m.in. w art. 17 pkt. 1 – stołeczne jednostki organizacyjne i w art. 18 pkt. 1 jednostki organizacyjne m.st. Warszawy (czy są to jednostki tożsame?), czy też w art. 19 ust. 1 „jednostka obsługująca”, itd. W projekcie występują powtórzenia innych regulacji prawnych. Obejmują one recepcję przepisów (często in extenso) tzw. ustaw samorządowych, zwłaszcza ustawy o samorządzie gminnym (por. np. regulację zawartą w art. 32-51 projektu z unormowaniami m.in. art. 20-27 ustawy o samorządzie gminnym), a także obowiązującej ustawy o ustroju m.st. Warszawy (por. art. 16 projektu i art. 3 dzisiejszej „ustawy warszawskiej”). Pytanie czy jest to potrzebne, czy też może należałoby zastosować tu odesłanie do tych regulacji, co zresztą np. dla spraw nie unormowanych w projektowanej ustawie a dotyczących radnych m.st. Warszawy czyni art. 51 projektu. Pojawiają się też powtórzenia w ramach samego projektu, jak np. art. 6 ust. 1 i art. 26, a ponadto występują niedokładności w przepisach i niedopowiedzenia, skutkujące wątpliwościami co do ich treści (np. art. 84 ust. 2, który jest powtórzeniem art. 6, do którego nie pasuje odesłanie do ustawy o samorządzie gminnym – wydaje się w rezultacie, że w ust. 2 tego artykułu chodzi nie o statut m.st. Warszawy, ale o statut gminy Warszawa, art. 91 ust. 5 – „odwołanie burmistrza następuje na wniosek burmistrza gminy”), występuje też brak precyzji w operowaniu utartymi normatywnie i prawnie kategoriami (np. art. 92, w którym zakres działania traktowany jest na równi z pojęciem kompetencji). Na tym tle można odnieść wrażenie, że projektodawca niezbyt pewnie (albo nazbyt nonszalancko) porusza się w obszarze pojęć, kategorii prawnych i doktrynalnych konstrukcji jurekcyjnych i instytucji z

zakresu prawnej problematyki ustroju administracji publicznej, a zwłaszcza samorządu terytorialnego.

III. PROJEKT W KONTEKŚCIE KONSTYTUCYJNYM.

1. Proponowane unormowania ustroju m.st. Warszawy nasuwają też pewne uwagi i spostrzeżenia a także wątpliwości w konfrontacji z konstytucyjną regulacją materii ustroju samorządu terytorialnego. We wcześniejszych fragmentach opinii podnosiłem już wątpliwość co do kompatybilności art. 3 projektu z art. 16 ust. 1 Konstytucji. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na inne jeszcze sprawy. Jedną z nich jest proponowane rozwiązanie, polegające na „unii personalnej” osoby piastującej stanowisko prezydenta m.st. Warszawy i stanowisko burmistrza gminy Warszawa. Zgodnie z art. 24 ust. 6 projektu Prezydenta m.st. Warszawy wybierają mieszkańcy m.st. Warszawy (...). Tak wybrany Prezydent piastuje równocześnie stanowisko burmistrza gminy Warszawa (por. art. 82 ust. 2). W rezultacie oznacza to, że burmistrza gminy Warszawa wybierać będą nie tylko mieszkańcy (członkowie wspólnoty) gminy Warszawa, ale także mieszkańcy innych gmin, wchodzących w skład metropolii. Podważa to, dającą się wyprowadzić z przepisów Konstytucji (art. 169-197, art. 16) możliwość rozstrzygnięcia przez członków wspólnoty samorządowej o poszczególnych sprawach jej dotyczących, w tym możliwość kształtowania organów jednostki samorządu terytorialnego. Co prawda w zakresie kwestii wyborów organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, art. 169 ust. 3 Konstytucji RP odsyła do regulacji ustawowych, niemniej jednak, nie sposób przyjąć, że w ogóle kwestię tę pomija. O ile ustawodawca zwykle posiada tu swobodę w kształtowaniu procedury wyborczej, określaniu wymogów dla uzyskania biernego prawa wyborczego, to jednak nie może ukształtować sprawy obsady organów wspólnoty zupełnie dowolnie. Nie może przede wszystkim pozbawić wspólnoty samorządowej prawa do samodzielnego decydowania o składzie organów gminy. Tymczasem w świetle rozwiązań przyjętych w projekcie, mieszkańcy gminy Warszawa zostaną pozbawieni prawa do samodzielnego kształtowania organów gminy. Wybór burmistrza, będzie bowiem dokonywany przez członków całej metropolii, a zatem mieszkańcy gminy Warszawa nie będą w istocie wyłącznym podmiotem – wspólnotą uprawnioną do kształtowania swego organu wykonawczego. Zachwiana zostaje tutaj samodzielność (samorządność) gminy Warszawa, nie można bowiem uznać za prawidłowe aby mieszkańcy innych gmin, wybierali władzę dla gminy sąsiedniej. Analogiczna sytuacja będzie miała miejsce w przypadku odwołania Prezydenta m.st. Warszawy w drodze referendum (art. 24 ust. 7 Projektu). Uprawnionymi do udziału w referendum będą wszyscy mieszkańcy m.st. Warszawy, a konsekwencje tego wyboru będą wpływały nie tylko na organ tego miasta, ale również na organ wykonawczy odrębnie traktowanej gminy Warszawa.

2. Należy zauważyć, że owa „unia personalna” odnosi się do miasta st. Warszawy i gminy Warszawa, nie jest zaś w żadnym stopniu przewidziana w stosunku do innej z gmin m.

stołecznego Warszawy. To zaś oznacza, że owe wspomniane ograniczenie możliwości kreowania własnego organu dotyczy wyłącznie wspólnoty gminy Warszawa, co może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia równego traktowania wspólnot samorządowych w ramach kształtowanego podmiotu w postaci m.st. Warszawy. Powstaje też pytanie, dlaczego „unia personalna” ma miejsce jedynie na poziomie organów wykonawczych, a nie stanowiących m.st. Warszawy gminy Warszawa? Poza tym proponowane rozwiązanie prowadzić musi też do wątpliwości powstających na tle funkcjonalnym. Jeśli bowiem prezydent m.st. Warszawy i burmistrz gminy Warszawa mają rozdzielne role i funkcje, to dlaczego zła ocena działalności burmistrza bądź prezydenta ma automatycznie wywierać negatywne konsekwencje w stosunku do drugiego z nich?

3. Wątpliwości budzi również sposób wyboru organu stanowiącego miasta stołecznego Warszawy. Zgodnie z art. 24 ust. 3 radni rady miasta wybierani są po jednym z każdej dzielnicy gminy Warszawa oraz po jednym z gmin wchodzących w skład miasta stołecznego Warszawy w wyborach bezpośrednich.

Zgodnie z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, są powszechne, równe, bezpośrednie, w głosowaniu tajnym. Przez „równość” wyborów należy rozumieć równość formalną oraz równość materialną. Równość formalna oznacza, że wszyscy wyborcy mają równą liczbę głosów (z reguły zasada jeden wyborca - jeden głos). Równość materialna zaś oznacza, że wszyscy wyborcy dysponują głosem o równej czy też zbliżonej sile. Konsekwencją tej zasady jest zatem fakt, że okręgi wyborcze do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego powinny zostać tak utworzone, aby dana, zbliżona liczba mieszkańców każdego okręgu wybierała jednego przedstawiciela. Innymi słowy chodzi o to, aby jeden przedstawiciel przypadał na zbliżoną liczbę mieszkańców¹. W doktrynie wskazuje się, że aspekt materialny równości wyborów ma charakter priorytetowy i ma zasadniczy wpływ na odzwierciedlenie faktycznych preferencji wyborców². Zauważa się, przy tym że aspekt materialny równości wyborów ma charakter gwarancyjny przed zjawiskiem *gerrymanderingu*. Określenie to stosowane jest na oznaczenie patologicznego, w moim przekonaniu, zjawiska geometrii wyborczej, czyli takiego kształtowania okręgów wyborczych, który nie dopuszcza w ogólnym rozrachunku, do przejęcia władzy w danym organie przez przeciwników politycznych³. Zjawisko to nosi znamiona nadużycia władzy. Zjawisko takie należy oceniać również przez pryzmat zasady ustrojowej demokratycznego państwa prawnego, wyrażonego w art. 2 Konstytucji RP.

¹ por. P. Czarny [w:] Konstytucja RP. Komentarz, tom 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 r., s. 253.

² P. Uziębło, *Realizacja zasady równości wyborów do organu stanowiącego miast na prawach powiatu*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 2/2012 r., s. 31.

³ T. Kowalczyk, *Znaczenie równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 2/2013 r., s. 125; Szerzej na ten temat zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008 r., s. 44 -46.

Projekt zakłada, że kształtowanie składu osobowego rady miasta stołecznego Warszawy (organu stanowiącego aglomeracji), będzie następowało w wyborach odbywających się w okręgach jednomandatowych. Okręgi te zostały określone ustawowo. Tworzą je, w świetle projektu, z mocy prawa - 32 gminy „ościenne” oraz 18 dzielnic gminy Warszawa. Warto zwrócić uwagę, że w każdym z tych okręgów będzie wybierany jeden radny. Takie ukształtowanie będzie naruszało zasadę równości wyborów w jej aspekcie materialnym. Przykładowo wystarczy wskazać, że obecna dzielnica Mokotów liczy około 220 tysięcy mieszkańców - będzie ona wybierała jednego radnego do rady m. st. Warszawy. Tę samą liczbę radnych (jednego) będzie wybierała gmina Izabelin (10 tysięcy mieszkańców), Wieliszew (12 tysięcy mieszkańców), czy Stare Babice (13 tysięcy mieszkańców). Regulacja ta narusza, deklarowaną w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP zasadę równości wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w jej aspekcie materialnym.

4. Kolejną istotną wątpliwość, jaką można wyrazić wobec projektu dotyczy omawianego już art. 24 ust. 2 i 3. Normy te wskazują na sposób kształtowania składu osobowego rady miasta stołecznego Warszawy. Zgodnie z tym przepisem rada ta liczy 50 radnych, którzy są wybierani:

- po jednym z każdej dzielnicy gminy Warszawa (18 radnych)
- po jednym z pozostałych gmin wchodzących w skład miasta stołecznego Warszawy (32 radnych)

Pomijając już, opisane wcześniej wątpliwości dotyczące równości wyborów, należy zwrócić uwagę na fakt, że przez tego rodzaju regulację, ustawodawca przesądza faktycznie o stałej liczbie dzielnic gminy Warszawa. Warto bowiem zwrócić uwagę, że projekt ustala stałą liczbę gmin wchodzących w skład aglomeracji (32 gminy plus gmina Warszawa). Oznacza to, że liczba radnych z dzielnic gminy Warszawa musi zawsze wynosić łącznie 18 radnych.

Warto w tym kontekście zauważyć, że art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do określenia swojego ustroju wewnętrznego. Przepis ten wskazuje co prawda, że prawo to nie jest nieograniczone - kształtowanie ustroju wewnętrznego musi bowiem mieścić się w granicach określonych przez ustawy. Niemniej jednak ustawa nie może uniemożliwiać kształtowania ustroju wewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego. Omawiane przepisy art. 24 projektu zaś faktycznie możliwość taką wykluczają. Warto bowiem zwrócić uwagę, że każda próba utworzenia nowej dzielnicy, będzie uznana przez organ nadzoru za sprzeczną z przepisem art. 24 projektowanej regulacji. Skoro, w myśl, art. 24 ust. 3 projektu, każda dzielnica gminy Warszawa wybiera jednego radnego, to w przypadku utworzenia dodatkowej jednostki pomocniczej, zgodnie z tym przepisem wybranych będzie 51 radnych, podczas gdy ustawowy skład rady miasta stołecznego wynosi 50 radnych.

Podobnie sytuacja będzie się przedstawiała w przypadku próby połączenia lub zniesienia dzielnic. Wówczas, zmniejszy się ogólna liczba dzielnic gminy Warszawa, co będzie

prowadziło do tego, że obsadzonych zostanie *de facto* 49 (lub mniej) mandatów w 50 osobowej radzie miasta stołecznego Warszawy. Taki sposób ukształtowania będzie nie tylko naruszał prawo, ale również będzie uniemożliwiał wykonywanie określonych kompetencji przez radę miasta stołecznego Warszawy np. kompetencję wynikającą z art. 14 ust. 1 projektu. Przepis ten stanowi, że rada miasta stołecznego Warszawy może postanowić o przekazaniu do realizacji miastu stołecznemu Warszawie zadań publicznych gminy wchodzącej w skład aglomeracji. Uchwała taka musi jednak zostać podjęta „jednomyślnie w obecności ustawowego składu rady”. Ustawowy skład rady wnosi zaś 50 radnych.

Należy zauważyć, że w tych regulacjach dotyczących składu rady m.st. Warszawy pominięta jest gmina Warszawa jako odrębny podmiot, który nie ma swojego bezpośredniego reprezentanta (reprezentacje gminy stanowią tu niejako reprezentanci dzielnic).

Wspomniana regulacja art. 23 ust. 3 i 4 Projektu, narusza niewątpliwie art. 169 ust. 4 Konstytucji poprzez faktyczne uniemożliwienie gminie Warszawa, kształtowania swojego ustroju wewnętrznego.

5. Deklarowaną konstytucyjnie zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego może naruszać również przepis art. 14 projektu. Zgodnie z nim, rada miasta stołecznego Warszawy może postanowić o przekazaniu do realizacji miastu stołecznemu Warszawie zadań publicznych przez gminy znajdujące się w obszarze miasta stołecznego. Podjęcie tej uchwały może nastąpić tylko po uzyskaniu pozytywnego stanowiska zainteresowanych gmin. Wątpliwości budzi tutaj przewidziany sposób realizacji tego przekazania. Przekazanie do realizacji zadań odbywa się nie w formie swego rodzaju wolicjonalnego, obustronnego porozumienia, lecz przejęcie to następuje przez akt rady miasta stołecznego Warszawy. Ustawodawca nie reguluje jednak, co stanie się w sytuacji, w której po jakimś czasie dana gmina (która zgodziła się wcześniej na przekazanie zadań) będzie chciała się z tego wycofać? W przypadku braku regulacji, należałoby przyjąć, że wycofanie się z tych zadań powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim nastąpiło ich przejęcie przez miasto stołeczne (aglomerację). Przy takim założeniu, decyzja ta będzie podejmowana nie przez gminę, do której zadania takie pierwotnie przynależały, a przez radę miasta stołecznego Warszawy. Co więcej konieczne będzie uzyskanie jednomyślności. Rozwiązanie to uderza m.zd. w konstytucyjną samodzielność gminy.

IV. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Oprócz podniesionych powyżej kwestii ogólniejszej natury, w stosunku do projektu ustawy nasuwają się jeszcze dalsze bardziej szczegółowe refleksje i spostrzeżenia. Można spróbować je przedstawić w odniesieniu do określonych unormowań, kierując się zasadniczo porządkiem jaki stanowią poszczególne, konkretne rozdziały ustawy. I tak:

1. Regulacja rozdziału 1 (przepisy ogólne) kreśli podstawowe kontury ustroju m.st. Warszawy i normuje charakterystyczne w tej mierze, elementarne sprawy, jak m.in. obszar m.st. Warszawy, herb miasta, ogólną pozycję ustrojową m.st. Warszawy w systemie itd. Jak już była o tym mowa wcześniej, niektóre z tych unormowań są kontrowersyjne (np. art. 31 kreujący metropolitalną jednostkę samorządu terytorialnego, art. 3 tworzący wspólnotę samorządową poza strukturą zasadniczego podziału terytorialnego) i nie oddają w sposób jednoznaczny założonej koncepcji (wizji) ustrojowej Warszawy i aglomeracji warszawskiej. Nie ma potrzeby powracać tu do tej problematyki. W ramach uwag szczegółowych warto natomiast zatrzymać się na treści art. 6 oraz art. 10.

Pierwszy z nich w ust. 1 stwierdza, że o ustroju m.st. Warszawy stanowi jego statut. Z kolei w art. 26 czytamy, że organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów m.st. Warszawy określa jego statut. Co zatem w świetle tych przepisów stanowi materię ustrojową normowaną w statucie? Jeżeli ustrój – kategorię niezdefiniowaną normatywnie – potraktować jako – co się najczęściej przyjmuje – organizację i funkcjonowanie jakiejś wyodrębnionej jednostki (podmiot), to mamy do czynienia z powtórzeniami w projektowanej regulacji. Jeżeli natomiast ustrój – to coś innego (więcej) niż tylko organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów m.st. Warszawy (nawiasem mówiąc, o jakiej „organizacji wewnętrznej” można mówić w odniesieniu do monokratycznego organu w postaci prezydenta m.st. Warszawy?), to rodzi się istotne pytanie o zakres i swobodę regulacji ustrojowej, jaką może nieść ze sobą wskazany w przywołanych przepisach statut? Inaczej mówiąc, co może być uregulowane w przedmiocie ustroju m.st. Warszawy, co nie byłoby powtórzeniem rozwiązań ustawowych? Na pierwszy rzut oka wydaje się, że rola statutu jako aktu normującego kwestie ustroju miasta st. Warszawy nie jest daleko idąca.

Druąga sprawa związana ze statutem, to kompetencja do jego uchwalania. Art. 6 milczy w tym przedmiocie, dopiero z art. 29 ust. 2 pkt. 2 dowiadujemy się, że statut ustanawia rada m.st. Warszawy, z uwzględnieniem jednak trybu, określonego z kolei w art. 6 ust. 2. Pod względem legislacyjnym ujęcie takie nie wydaje się najszcześniejsze, gdyż utrudnia rozpoznanie rozwiązania prawnego dotyczącego ustanawiania statutu. Pomijając już jednak ten aspekt techniczno-legislacyjny, można zgłosić pytanie, w jakim celu elementem trybu ustanawiania statutu jest wprowadzenie pośrednictwa (literalnie: wniosku) ministra właściwego do spraw administracji. Jasne jest uprzednie uzgodnienie projektu statutu z Prezesem Rady Ministrów (czyli oddanie głosu stanowczego: uzgodnienie, w sprawie kształtu tego aktu de facto Premierowi). Ale co znaczy tu wniosek ministra i jaki ma sens? Czy jest to techniczny element procedury, polegający na pośredniczeniu ministra w przekazaniu projektu Prezesowi R.M., które to pośrednictwo jest wymogiem nie tylko dla projektodawcy, ale i obowiązkiem ministra, w tym sensie, że musi on złożony projekt przekazać do uzgodnienia? Czy też należy tenże wniosek traktować jako jakąś wstępną kontrolę projektu dokonywaną przez ministra (czy minister może np. odmówić wnioskowania o uzgodnienie projektu statutu z Prezesem R.M.?), co oznaczałoby już

wkraczanie ministra w sferę nadzoru nad samorządem, co musi budzić istotne wątpliwości. M.zd. włączenie pośrednictwa ministra w uzgodnienie projektu statutu m.st. Warszawy z Prezesem R.M. nie jest jasne i gmatwa całe rozwiązanie prawne w tym przedmiocie.

W rozdziale 1 budzić musi też pytania i zastrzeżenia art. 10. Jest to przepis formułujący udzielanie pomocy w sposób bardzo ogólnikowy i hasłowy, pomijający zupełnie kwestie form i sposobów ich dokonywania, przybliżenie choćby przykładowo treści tej pomocy, tudzież warunków jej udzielania. Ponadto przepis ten różnicuje zakres tej pomocy, mianowicie pomoc m.st. Warszawy jednostkom samorządu terytorialnego (gminom, powiatom, województwom) może mieć nieograniczony zakres przedmiotowy, nie tylko polegający na świadczeniu finansowym, podczas gdy jednostki samorządu i ich związki mogą udzielać m.st. Warszawie tylko pomocy finansowej. Czy to zróżnicowanie jest dokonane świadomie, czy jest niedopatrzaniem legislacyjnym? Jest to przykład (kolejny) rozwiązania prawnie niedopracowanego, które w praktyce będzie z pewnością wywoływać wątpliwości interpretacyjne i trudności ze stosowaniem.

2. W odniesieniu do regulacji zakresu działania i zadań m.st. Warszawy (rozd. 2) należy odnotować, że projektodawca dowolnie operuje tu pojęciami, które choć zbliżone, na gruncie normatywnym mają odrębne treści. Chodzi o takie kategorie prawne jak: zakres działania, zadania, sprawy. Generalnie regulacje tego rozdziału dotyczące zakresu działania i zadań są formułowane dość ogólnie, bez staranności o dostateczną przynajmniej precyzję wyrazu:

- art. 11 ust. 1 wskazuje, że do m.st. Warszawy należą sprawy ponadgminne o znaczeniu metropolitalnym (co to jest znaczenie metropolitalne?),
- art. 12:
 - pkt 1 stanowi ogólnie o zadaniach powiatu: pytanie, czy o wszystkich czy tylko o znaczeniu metropolitalnym?
 - pkt. 2 – zadania z kolei są określone przedmiotowo
 - pkt. 3 – dotyczy sposobu (instrumentu) realizacji zadań
 - pkt. 5 – odsyła do zadań gmin w zakresie transportu drogowego

Powyższe ujęcie proponuje katalog zadań m.st. Warszawy określonych w oparciu o różne kryteria (przedmiotowe, podmiotowe, sposobu realizacji), co sprawia, że obraz zadań wyodrębnionego podmiotu jest rozchwiany i mało przejrzysty. Zawiera też pewne skróty myślowe, jak np. art. 12 ust. 1 pkt. 7, w którym projektodawca oddziela (w sprawach promocji) miasto stołeczne Warszawa od jego obszaru.

W art. 13 ust. 3 przewidziane jest powierzanie zadań należących do m.st. Warszawy na podstawie porozumienia innym jednostkom samorządu terytorialnego (wszystkim!), co – jeśli nie jest *passusem* legislacyjnym – stanowi propozycję irracjonalną. Przecież z jednej strony m.st. Warszawa ma wypełniać zadania o charakterze metropolitalnym oraz funkcje stołeczne, a tymczasem omawiany przepis stanowi, że w drodze porozumienia któreś z tych

charakterystycznych zadań może być przez m.st. Warszawę przekazane do wykonania każdej gminie, powiatowi, czy województwu i to bez żadnych bliższych ograniczeń i warunków. Podobny zarzut rozwiązania nieracjonalnego wystosować można wobec normy art. 13 ust. 4, wg którego w drodze porozumienia m.st. Warszawa może przejąć realizowanie zadań gmin, powiatów i województwa, bądź koordynować realizację tych zadań. Istota problemu polega tu na tym, że przytoczone regulacje nie ograniczają się do porozumień (i w konsekwencji przekazania bądź przejęcia do realizacji zadań) na linii li tylko m.st. Warszawa – jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład tego miasta. Jak może wyglądać skonstruowanie funkcji koordynacyjnej wobec realizacji zadań gmin nie wchodzących w skład m.st. Warszawy? To oznacza ingerencję w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że zasada osobnej podmiotowości i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wywodzona z Konstytucji i ustaw samorządowych nie może w żadnym wypadku prowadzić do swobodnego przekazywania zadań pomiędzy tymi jednostkami, tudzież do stworzenia możliwości ingerowania przez te jednostki w działalność i realizację zadań innych jednostek.

Przytaczane rozwiązania prawne mogą budzić zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z obowiązującym konstytucyjnym i ustawowym modelem samorządu terytorialnego.

Istotne wątpliwości budzi norma art. 14 projektu. Dotyczą one z jednej strony w ogóle możliwości przejmowania przez m.st. Warszawę zadań publicznych należących do gmin, tworzących miasto stołeczne, jest to bowiem przejaw idei centralizowania władzy na poziomie ponadgminnym, z drugiej zaś realności zastosowania tego przejęcia przy wymogach w postaci jednogłośnego rozstrzygnięcia przy 100% składu rady, które to wymogi są niezwykle trudne do osiągnięcia. Wątpliwa realność tego rozwiązania podkreśla dodatkowo konieczność uzyskania pozytywnego stanowiska (w istocie więc zgody) rad zainteresowanych gmin.

W art. 15 projekt próbuje wskazać funkcję koordynacji przypisaną m.st. Warszawie. W ust. 1 przepis ten odsyła do ustalenia w drodze uchwały rady m.st. Warszawy zadań gmin, które podlegają koordynacji, oraz sposobu i trybu tej koordynacji. Sam z kolei przepis art. 15 ust. 2 wskazuje na czym ma polegać ta koordynacja. Wydaje się jednak, że w dużej mierze ujęcie koordynacji odbiega tu od tradycyjnie pojmowanej tej funkcji jako procesu ujednoczenia działań różnych podmiotów w pożądanym kierunku. W dużej części owa koordynacja polega po prostu na wiążącym jednostronnym oddziaływaniu. W niektórych przypadkach ma ono postać aktów prawa miejscowego (por. art. 15 ust. 3) co w moim przekonaniu jest wielce dyskusyjne w świetle konstytucyjnego (ale i ustawowego) modelu prawa miejscowego.

Art. 17 odnosząc się do instrumentów realizacji zadań m.st. Warszawy wymienia instrumenty organizacyjne, czynności prawne, a także działania faktyczne (prowadzenie działalności gospodarczej). Brak tu jednak choćby przybliżenia statusu prawnego stołecznych

jednostek organizacyjnych (co to za jednostki?), które wymienione są w pierwszej kolejności jako formy realizacji zadań. Te instrumenty prawne dedykowane są *expressis verbis* wykonywaniu zadań określonych w art. 16 jako wynikających ze stołecznego charakteru miasta. Czy zatem tworzenie stołecznych jednostek organizacyjnych, zawieranie umów itd. odnosi się jedynie do wykonywania zadań „stołecznych”, a nie do innych przynależnych m.st. Warszawie? W tym większym stopniu pojawia się konieczność doprecyzowania ustawowego kategorii stołecznych jednostek organizacyjnych i jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy?

Na marginesie można zauważyć, że projektodawca w szerokim zakresie używa kategorii porozumienia, nie precyzując tej instytucji. Ponieważ nie jest ona wszechstronnie wyświetlona doktrynalnie, przy braku jej dookreślenia normatywnego może rodzić wiele problemów przy praktycznym zastosowaniu.

Mało czytelne pozostają regulacje art. 18-19 dotyczące wspólnej obsługi. Czy owa wspólna obsługa dotyczyć może także stołecznych jednostek organizacyjnych, czy też – zgodnie z literą art. 18 pkt. 1 odnoszą się tylko do jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy.

Na tle treści art. 19 w nawiązaniu do art. 18 można stwierdzić bardzo zagmatwane ujęcie kwestii koncepcji „wspólnej obsługi”, która może zapewnić m.st. Warszawa. Wydaje się wielce prawdopodobny chaos organizacyjno-kompetencyjny, wynikający z wdrożenia wspomnianych rozwiązań.

3. Co się tyczy unormowań dotyczących problematyki władz m.st. Warszawy (rozdział 3 ustawy), to o niektórych problemach (np. na tle art. 24 ust. 3) była już mowa wcześniej. W tym miejscu należy odnotować jeszcze, że

- nie do końca zrozumiałe jest unormowanie art. 25 ust. 3 odwołujące się do funkcji organów gmin w m.st. Warszawie w zakresie zadań, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt. 4,
- zakamuflowana jest rola gminy Warszawa w zakresie wyboru radnych m.st. Warszawy (art. 24 ust. 3). Gmina Warszawa nie jest obszarem, z którego pochodziłby jeden radny. Domyślnie traktując przyjętą konstrukcję prawną można powiedzieć, że gminę Warszawa na płaszczyźnie kształtowania rady m.st. Warszawy reprezentują dzielnice. Tylko pytanie dlaczego? Skoro gmina Warszawa jest wymieniana równorzędnie wśród gmin tworzących m.st. Warszawa, jednocześnie dzielnice są osobno traktowanymi jednostkami w ustroju m. stołecznego, to jaki jest powód, żeby gminę Warszawa jako taką a nie w postaci 18 dzielnic pozbawić reprezentacji w radzie m.st. Warszawy?
- ewenementem zdaje się być unormowanie przewidujące jako zasadę podejmowanie uchwał rady miasta tzw. podwójną większością głosów. Pomijając wątpliwą potrzebę takiego sposobu wyrażania woli przez kolegialny organ przedstawicielski, trzeba

zauważyć, że sposób ten jest mało realistyczny i w praktyce może prowadzić do paraliżu w wielu sytuacjach działalności uchwałodawczej rady m.st. Warszawy. Tym bardziej, że ten sposób głosowania przewidziany jest jako uniwersalny (wyjątki może wprowadzać ustawa), a więc odnoszący się do uchwał w ogóle, niezależnie od ich przedmiotu,

- w regulacji omawianego rozdz. 3 spotkać można pewne nieporadności legislacyjnej natury. Przykładem jest art. 31 ust. 1, który podkreśla, że przewodniczący rady ma **wyłącznie** organizować pracę rady i prowadzić jej obrady. Jaki jest cel zaznaczenia tej wyłączności (brzmi to naiwnie) ? Równocześnie tej dbałości o wyznaczenie nader ściśle roli przewodniczącego towarzyszy pominięcie kwestii reprezentowania rady na zewnątrz (jak i wykonywania innych czynności z prawnym skutkiem, jak np. podpisywanie powziętych uchwał).
- nie jestem przekonany co do przemyślenia przez projektodawcę treści art. 34 ust. 3. W moim przekonaniu przewidziana w posiedzeniach komisji rady aktywność radnych, nie będących członkami komisji idzie za daleko z punktu widzenia determinant sprawności działania tych organów,
- spory fragment regulacji projektu zawarty w art. 35-59 stanowi w dużej mierze bardziej lub mniej dokładne powtórzenie odpowiednich unormowań ustawy o samorządzie gminnym (np. w zakresie opisanie statusu radnego, czy regulacji tzw. antykorupcyjnej. Pytanie, czy nie można by zastosować odesłania do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a w projekcie pozostawić jedynie swoiste rozwiązania,
- w art. 60 pojawia się kolejny raz pośrednictwo ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a w ślad za tym pytanie o potrzebę takiego pośrednictwa i sens całej konstrukcji,
- w zakresie regulacji zadań prezydenta m.st. Warszawy projekt jest dość skąpy (art. 62-63) i stanowi niemalże dokładne powtórzenie art. 30-31 ustawy o samorządzie gminnym. Podobnie też rzecz ma się z unormowaniami dotyczącymi urzędu m.st. Warszawy (art. 64), które powtarzają treść art. 33 us.g., tudzież z przepisami art. 65 odnoszącymi się do załatwiania spraw indywidualnych i wydawania decyzji administracyjnych, które brzmią prawie identycznie jak przepis art. 39 u.s.g. (z tym, że art. 39 lepiej określa „inne jednostki i podmioty których organy mogą być upoważnione do załatwiania spraw indywidualnych”).

4. Jako niepełna i pozbawiona w zasadzie treści normatywnych jawi się regulacja rozdziału 4 projektu. Zawiera ona informację, że m.st. Warszawa może stanowić akty prawa miejscowego i, że stanowi je rada miasta w formie uchwały. Przy czym mowa jest tu jedynie o jednym z rodzajów prawa miejscowego, tj. aktach wydawanych na podstawie upoważnień ustawowych (tzw. wykonawcze akty prawa miejscowego). Natomiast nie ma tu – tak jak np.

w u.s.g. (art. 40) czy ustawie o samorządzie powiatowym (art. 40-41) – unormowania kwestii aktów prawa miejscowego o charakterze organizacyjno-regulaminowym oraz przepisów porządkowych. Te rodzaje aktów są wzmiankowane w projekcie (por. art. 29 ust. 2 pkt. 2, który wymienia statut jako akt prawa miejscowego, oraz art. 103 ust. 1, w którym mowa o ogłaszaniu przepisów porządkowych, co sugeruje, że m.st. Warszawa wydaje tego rodzaju akty prawa miejscowego), ale trudno to uznać za unormowanie problematyki tych rodzajów aktów prawa miejscowego. Powstaje tu zatem pytanie czy i na jakich podstawach miasto st. Warszawa może stanowić te akty. Otóż wydaje się, że nie może wchodzić tu w grę wykorzystanie podstaw wynikających z u.s.g., skoro do miasta należą sprawy ponadgminne, a z obszaru zadań gminnych tylko niektóre (por. art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 pkt. 5 i pkt. 4 w zw. z art. 25 ust. 3). Podstawy można próbować wywodzić z właściwych przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, ponieważ do zakresu zadań miasta stołecznego należą zadania powiatu (art. 12 ust. 1 pkt. 1). Ale odwołujemy się tu do interpretacji, a nie jasnego rozstrzygnięcia zagadnienia, które to rozstrzygnięcie powinno mieć miejsce w samych przepisach.

5. Przepisy rozdziałów 5 i 6 projektu dotyczące mienia m.st. Warszawy oraz gospodarki finansowej miasta nawiązują wprost albo z pewnymi drobnymi modyfikacjami do brzmienia obowiązujących w tym przedmiocie przepisów rozdziałów 5 i 6 u.s.g.. Można odnieść na tym tle wrażenie, że m.st. Warszawa nie odbiega w sferze mienia i gospodarki finansowej od poziomu gminy. Czy takie były założenia kształtowania nowej pozycji miasta stołecznego wyrażanej (i problematycznej) w art. 1 ust. 1 projektu? A jeśli nawet potraktować recepcję w omawianym zakresie przepisów u.s.g. w sensie czysto instrumentalnym i technicznym, to i tak powstaje pytanie o to, czy jednostka deklarowana jako ponadgminna, o charakterze metropolitalnym może (powinna?) korzystać z rozwiązań prawnych (instrumentów) właściwych gminie? W każdym razie kwestie mienia i gospodarki finansowej m.st. Warszawy nie wnoszą do prawnego ujęcia ustroju tego jednostki żadnego elementu charakterystycznego.

6. Novum stanowi natomiast regulacja rozdz. 7 projektu kształtująca sytuację prawną gminy Warszawa oraz jej dzielnic. Pod adresem tej regulacji nasuwają się liczne uwagi, a wśród nich m.in.:

- niezrozumiałe jest – o czym była mowa wcześniej – określenie gminy Warszawa jako gminy o statusie miasta (art. 81 ust. 1). Wprowadza ono nową kategorię, ale w żaden sposób nie przybliża jej treści. We wcześniejszych uwagach podnoszona też była kwestia unii personalnej organów wykonawczych m.st. Warszawy i gminy Warszawa, przy jednoczesnej rozdzielności organów stanowiących i kontrolnych. Wszystkie te rozwiązania nie są ideowo i normatywnie przejrzyste,

- jako nieporozumienie i istotne potknięcie legislacyjne potraktować należy art. 84 ust. 2, zwłaszcza w zw. z art. 6 ust. 1, który określa sposób uzgadniania projektu statutu. Domyślać się można, że art. 84 ust. 2 projektu odnosi się do projektu statutu gminy Warszawa, a nie m.st. Warszawy,
- art. 85 projektu przewiduje unię organizacyjną w zakresie aparatu pracy organów m.st. Warszawy oraz organów gminy Warszawa: organy m.st. Warszawy i organy gminy Warszawa obsługuje wspólny dla gminy i miasta Warszawa urząd m.st. Warszawy. Projekt nie zajmuje jednak jasnego stanowiska, jak w tym ujęciu organizacyjnym mieści się aparat pomocniczy obsługujący dzielnice gminy Warszawa. W art. 92 ust. 4 mowa o pracownikach urzędu miasta wykonujących pracę w danej dzielnicy, ale nie wiadomo czy działają oni w ramach osobnych jednostek organizacyjnych, tj. urzędów dzielnic czy też nie? W konsekwencji nie ma odpowiedzi, czy urząd m.st. Warszawy obejmuje w sobie aparat pomocniczy dzielnic w postaci wyodrębnionych jednostek organizacyjnych, czy też te jednostki istnieją, ale usytuowane są poza urzędem miasta (tzn. w dzielnicach – tak jak dziś), czy też mamy do czynienia z rozwiązaniem funkcjonalnym polegającym jedynie na wyznaczeniu pracowników urzędu miasta do obsługi organów dzielnicy (przy czym, to ostatnie ujęcie nie odpowiada na pytanie o miejsce – siedzibę organów dzielnicy). Być może szczegółowo problemy te rozwiązywać będą statuty dzielnic, ale pewnych kierunkowych rozstrzygnięć w tej mierze należy oczekiwać od ustawy.

7. Ogólnie można stwierdzić, że przepisy projektu normujące problematykę dzielnic nawiązują zdecydowanie do regulacji obecnej ustawy o ustroju m.st. Warszawy:

- art. 86 powtarza w gruncie rzeczy treść art. 5 obowiązującej ustawy, art. 87 – treść art. 6, art. 88 – treść art. 7, art. 89 – art. 8, art. 90 – treść art. 9,
- art. 91 odnoszący się do organów wykonawczych dzielnic też powtarza – z niewielkimi modyfikacjami unormowania obowiązującej obecnie ustawy (art. 10),
- podobnie można to stwierdzić w odniesieniu do art. 92 projektu i art. 11 obecnej ustawy o ustroju m.st. Warszawy.

Problematyczne jest tu jednak przeniesienie treści ust. 1 art. 11 dzisiejszej ustawy do ust. 1 art. 92 projektu w tej części, która stanowi o przekazaniu zadań i kompetencji powiatowych należących do gminy. Chodzi o to, że o ile w obecnej sytuacji Warszawa takimi zadaniami i kompetencjami dysponuje, o tyle wg projektu gmina Warszawa nie jest adresatem powiatowych zadań i kompetencji.

8. Co się tyczy wreszcie rozdziału 8 projektu dotyczącego nadzoru nad działalnością m.st. Warszawy i gminy Warszawa, to należy zauważyć, że

- przepisy art. 98-109 projektu powielają przepisy art. 85-94 u.s.g. z uwzględnieniem stylistyki legislacyjnej dostosowującej te przepisy do m.st. Warszawy i gminy Warszawa oraz ich organów (dostosowania redakcyjne, techniczne),
- art. 110 projektu przytacza rozwiązanie art. 96 u.s.g. w przedmiocie odwołania organu wykonawczego gminy z odniesieniem do istniejącej unii personalnej zastosowanej wobec organu wykonawczego m.st. Warszawy i gminy Warszawa. Pewna niejasność przyjętej regulacji polega na tym, że z jednej strony mowa jest o możliwości rozłącznego odwołania prezydenta lub burmistrza art. 110 ust. 1, z drugiej zaś o automatycznej konsekwencji odwołania któregoś z tych organów dla drugiego z nich. Można przyjąć, że to ujęcie jest logicznym następstwem owej unii personalnej, ale z praktycznego punktu widzenia nie do końca może przekonywać. Możemy wszakże mieć do czynienia z sytuacją, że prezydent m. st. Warszawy, może być źle oceniany przez organy nadzoru, natomiast jako burmistrz gminy Warszawa może posiadać bardzo dobre notowania u mieszkańców Warszawy.
- podobne uwagi nasuwają się przy analizie art. 11 projektu kopiującego regulację art. 97 u.s.g. w sprawie zawieszenia organu wykonawczego gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego,
- pozostałe unormowanie kwestii nadzoru w projekcie ustawy (art. 112 i dalsze) są niemalże dokładnym przywołaniem przepisów u.s.g. w tej materii nadzorczej.

Podobnie jak i w odniesieniu do innych zagadnień ustrojowych, tak i w obszarze zagadnień nadzoru nad działalnością m.st. Warszawy i gminy Warszawa trudno dopatrzeć się jakiejś oryginalnej koncepcji.

V REFLEKSJA KOŃCOWA

W podsumowaniu wszystkich zgłoszonych do tej pory uwag na temat projektu nowej ustawy o ustroju m.st. Warszawy nasuwa się generalna refleksja, że ten projektowany nowy ustrój nie jest tak naprawdę wcale nowy. Jak już to było zaznaczone z proponowanej regulacji ustawowej nie można odczytać spójnej racjonalnej wizji, koncepcji rozwiązania problemu (który istotnie się pojawia jako rzeczywisty) ustroju i zarządzania m.st. warszawą i metropolią warszawską. Od strony czysto normatywnej, projekt w większości swych unormowań stanowi powtórki regulacji u.s.g., a także obecnej ustawy warszawskiej. Ten „nowy” ustrój Warszawy i metropolii warszawskiej sprowadza się do powiększenia (chyba nadmiernego, nie w pełni uzasadnionego) obszaru m.st. Warszawy, któremu nie towarzyszy jednak stworzenie nowych, racjonalnych rozwiązań prawnych w zakresie zarządzania tym nowo wykreowanym organizmem. Z lektury przepisów projektu, które w większości są powtórzeniem obowiązujących dziś unormowań prawnych przenoszonych wręcz wprost na rzecz stworzonego tworu terytorialnego m. st. Warszawy i gminy Warszawa, można wynieść

wrażenie, że z tej inicjatywy ustawodawczej wcale nie wynika nowe perspektywiczne ujęcie Warszawy jako stolicy i metropolii warszawskiej, służące ich rozwojowi.