

Jarosław Sozański
Prywatna Wyższa Szkoła Nauk Społecznych,
Komputerowych i Medycznych – Warszawa

SŁABOŚCI PRAWNE USTROJU I DEMOKRACJI LOKALNEJ WARSZAWY

Streszczenie

Cel: ustalenie zakresu stosowania konstytucyjnych i ustawowych norm w praktyce m.st. Warszawy oraz skutki *status quo* dla społeczności lokalnych. Metoda prawnoporównawcza. Wniosek: norma ustrojowa jest jasno określona ale nieadekwatnie stosowana. Istnieje konieczność zmiany tego stanu rzeczy w praktyce prawnej, dla poprawy demokracji i świadomości prawnej społeczeństw lokalnych.

Treść: jeśli Konstytucja RP wprowadza prawa społeczeństw lokalnych (a zwłaszcza ich podstawowych jednostek) do samorządności terytorialnej to nie znajduje to odbicia w ustawie warszawskiej, a zwłaszcza w Statucie m.st. Warszawy i Uchwale o przekazaniu niektórych kompetencji dzielnicom. Tak rodzi się niekorzystna dla tych jednostek praktyka. Ograniczanie wspomnianych uprawnień powinno być dostrzegane oraz budzić reakcję społeczeństw lokalnych (chyba niezbyt świadomych swych praw) wobec władz przedstawicielskich, sądów i Trybunału Konstytucyjnego. Stan obecny niekorzystnie wpływa na interesy społeczności lokalnych dzielnic Warszawy, a szerzej także na stosowanie zasad konstytucyjnych przez organy państwa wbrew interesom obywateli. Artykuł ma charakter koncepcyjny.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, demokracja lokalna, ustroj m.st. Warszawy, normy ustrojowe.

Kody JEL: F53, F59, J58, H83, K10, K33, K4, P37, P43, R11

Wstęp

Problem zarysowany w tytule to kwestie zgodności rozwiązań prawnych ustroju m.st. Warszawy z prawem międzynarodowym, w tym uniwersalnym, Rady Europy i unijnym oraz z normami konstytucyjnymi (Konstytucja RP 1997) i ustawowymi RP, a także ich proporcjonalnością, w tym zwłaszcza z efektami (Ustawa warszawska 2002). W prawie uniwersalnym odnośne regulacje stypulują standardy ochrony praw człowieka (w tym wolności, demokracji i udziału w sprawowaniu władzy), w konwencjach Rady Europy ponadto

– prawa obywatelskie, samorządowe oraz współpracy władz terytorialnych, a w prawie Unii – kwestie decentralizacji, autonomii samorządów, kompetencji korporatywnych, praw człowieka i rządów prawa. Natomiast w prawie polskim należy rozważyć zgodność przedmiotowych unormowań z Konstytucją, ustawą warszawską oraz zasadami samorządu terytorialnego.

O ile ustawa o samorządzie gminnym była nowoczesną i dobrze opracowaną legislacją, to ustawy samorządowe i ich nowelizacje zwykle nie posiadały zbyt wielu przymiotów prawniczych. W sferze samorządu terytorialnego wprowadzano częste, istotne i niespójne zmiany, a ustrój Warszawy może być tego przykładem. W 2002 r. wprowadzono wybory bezpośrednie wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Ustawa o bezpośrednim... 2002; Kowalik 2003, s. 41 i nast.), które wbrew obietnicom niczego w samorządach nie poprawiły (*Ocena sytuacji...* 2013).

W doktrynie podnosi się, że system wyboru bezpośredniego sprawił, iż wybrany wójt, burmistrz czy prezydent miasta staje się swoistym władcą – udzielnym księciem, który w pewnym momencie może uwierzyć w swoją nieomyślność, co może prowadzić do fatalnych dla społeczności lokalnej decyzji. Często pojawia się szkodliwe zjawisko szafowania stanowiskami, wymiany kadr na tzw. „swoich” oraz ich rotacji na stanowiska w różnych jednostkach samorządu, zwalniania „nie-swoich” ludzi. Kolejny problem to wprowadzenie ograniczeń okresu sprawowania funkcji w samorządzie (liczby kadencji). Biorąc pod uwagę różne czynniki, okresy planowania i realizowania przedsięwzięć czy inwestycji, należy uznać, że dwie kadencje (8 lat) to wystarczający okres dla zrealizowania programu wyborczego.

Wprowadzenie powiatów, obok niskiej ich zgodności z zasadą decentralizacji i autonomią gmin, zrodziło wiele innych problemów. Są podstawy by sądzić, że powiaty mają nadmiar zadań, nieproporcjonalnie do posiadanych finansów i możliwości oraz odbierają część kompetencji gminom, a jako grodzkie kłóćcą się czasem z ich ideą. Mało fortunne (kreujące konflikty kompetencyjne) wydaje się być stworzenie podwójnej (rządowej i samorządowej) administracji w województwie (której regulacje wielokrotnie nowelizowano). Poważną zmienność rozwiązań i modelu normatywnego przynosiły również kolejne regulacje dotyczące personelu samorządów (Ustawa o pracownikach 2008). Ustawa o samorządzie powiatowym jest dysharmonijna wobec konstytucyjnych zasad decentralizacji oraz autonomii gmin i powstawania wspólnot gminnych z mocy prawa. Koliduje ona też (w sferze sprowadzenia dzielnic miast do rangi jednostek pomocniczych) z zasadą demokracji lokalnej, rozumianą w odniesieniu do podstawowych ogniw samorządu, jako najpełniejsza i najbardziej funkcjonalna (efektywna) jej postać. Ale czy można się doszukać takiej demokracji w dzielnicach Warszawy, mających status prawny równy sołectwu? Czy jest to zgodne z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego? Czy warto utrzymywać liczne i kosztowne rady, zarządy oraz personel dzielnic w sytuacji, gdy dzielnice

nie mają żadnych kompetencji zarządzających i kontrolnych, a istotne sprawy są sterowane z ratusza? A ponadto, jeśli doktryna dostrzega ogólne słabości samorządu terytorialnego (*Raport o stanie...* 2013; *Ocena sytuacji* 2013), to dlaczego nie dostrzega ich jaskrawych przejawów (nie wspominając o władzy publicznej)?

Regulacje prawne ustroju samorządu Warszawy a praktyka

Ustrój Warszawy po 1989 r. był regulowany przez trzy kolejno uchwalane przez Sejm ustawy warszawskie, wzajemnie niespójne, przyjmujące kolejno skrajne rozwiązania oraz o niewysokim poziomie legislacyjnym, a z których dwie pierwsze z były mocno krytykowane (co jest o tyle dziwne, że to trzecia ma najwięcej słabości). Na podstawie aktualnej ustawy przyjęto (z 6-letnim opóźnieniem) Statut m.st. Warszawy i statuty dzielnic, również budzące zastrzeżenia co do standardów *lege artis*.

W przyjętej w 1990 r. specjalnej ustawie, Sejm RP postanowił, że Warszawa będzie się składała z siedmiu dzielnic-gmin, pokrywających się terytorialnie z dzielnicami ustanowionymi w 1960 r. Termin „dzielnica” podkreślał, iż jednostka ta jest częścią większej całości – miasta stołecznego Warszawy. Natomiast termin „gmina” oznaczał, że ta jednostka ma prawa i obowiązki statutowe gminy, w tym dużą samodzielność. Ustrój nie był doskonały, zwłaszcza w sferze finansowania zadań ogólnomiejskich. Jednak zamiast usuwać z tej ustawy niedostatki i metodą „małych kroków” zmierzać do optymalnego rozwiązania, zdecydowano przyjąć nowe, krańcowo różne rozwiązanie. W ustawie warszawskiej z 1994 r. (także słabo opracowanej) obszar miasta podzielono na jedenaście nowych gmin, bez określenia „dzielnica”, co sprawiło, że stolica stała się luźnym związkiem autonomicznych gmin, z których cztery przystąpiły nawet do Związku Gmin Polskich. Stąd też okazało się, że nowa ustawa (i wprowadzony nią model funkcjonalny) ma jeszcze więcej błędów niż poprzednio. Po jej wielokrotnej nowelizacji oraz po wprowadzeniu komisarza do gminy Warszawa-Centrum w 2002 r., Sejm kolejny raz radykalnie zmienił ustrój prawny stolicy, przyjmując rozwiązania przeciwne do uprzednich (oznaczało to pogwałcenie zasad stabilności i pewności prawa, a nowe rozwiązania były niezbyt zgodne z zasadami konstytucyjnymi). W nowej ustawie gminą (na prawach powiatu) było tylko miasto stołeczne Warszawa, natomiast jego terytorium zostało podzielone na siedemnaście, ogromnych „jednostek pomocniczych”, nazwanych „dzielnicami”. Później do obszaru Warszawy włączono gminy Wesoła i Sulejówek, a następnie Sulejówek wyłączono. Tak powstało 18 dzielnic miasta stołecznego Warszawy. Kategoria „jednostki pomocniczej” występuje w ustawie gminnej i odnosi się do sołectwa i osiedla, które bezpośrednio podlegają wójtowi i burmistrzowi (a decyzje w ich kwestii należą do ich bezpośrednich uprawnień). W ten sposób społeczności lokalne dawnych gmin-dielnic straciły wszystkie swoje uprawnienia (chyba w sposób

niezgodny z Konstytucją, która takiego rozwiązania nie przewiduje), a wybory ich organów (pozbawionych kompetencji władczych) straciły racjonalne uzasadnienie. Niekonieczna obecność organów przedstawicielskich w tych jednostkach wynika z faktu, że mają one jedynie fakultatywną rolę opiniodawczą. Warto zauważyć, że w przypadku Warszawy jednostki pomocnicze, czyli dzielnice, powołane zostały przez radę miasta-gminy (jak wydają się sądzić władze Warszawy), ale przez Sejm RP mocą ustawy (który jednak nie uwzględnił rozmiarów, praw i roli społecznej dzielnic). Ich ustrój, zadania, uprawnienia i finansowanie zostały określone w tej ustawie. Nietrafnie przypisano im jednak cechy klasycznej jednostki pomocniczej, co zauważył w wyroku Trybunał Konstytucyjny nazywając je „quasi-gminami”, choć bez konsekwencji normatywnych (Wyrok 2005). Niektóre dzielnice Warszawy, np. Mokotów, Ursynów, Ochota, czy Praga mają więcej mieszkańców niż przeciętne miasto wojewódzkie, ale uzyskały formalny status sołectwa (jak np. w przysłowiowej Koziej Wólce). Ustawa warszawska z 2002 r. ustaliła też, iż szczegółowy podział uprawnień pomiędzy Miasto i dzielnice (którym ustawa nadała uprawnienia stanowiące i kontrolne) zostanie dokonany w statucie Warszawy oraz w statutach dzielnic, uchwalonych (niezwłocznie) przez Radę Warszawy. Zwlekały z tym jednak kolejne koalicje rządzące w Radzie, bo nie chciały dzielić się władzą z dzielnicami. Po objęciu władzy przez PO w 2008 r. skonstruowano statut pozwalający zachować Radzie i Prezydentowi wyłączność i pełnię władzy nad dzielnicami. Stąd też rada każdej z 18 dzielnic Warszawy ma jedynie prawo wybrać swojego przewodniczącego oraz jego zastępców, a także burmistrza i pozostałych członków zarządu dzielnicy oraz podjąć nieznaczące uchwały (np. dotyczące miejsc handlu obwoźnego). Choć ustawowo rada dzielnicy jest ciałem stanowiącym i kontrolnym, to z woli Rady Warszawy dzielnice mają nikiłe uprawnienia, m.in. możliwość opiniowania (niewiążąco) aktów prawnych (prawa miejscowego), np. projektu statutu i dzielnicowego budżetu, projektów (ciągle nieuchwalonych) planów zagospodarowania przestrzennego itp. Czy stypulowana ustawą stanowiąca i kontrolna funkcja rad dzielnic stała się fikcją?

L. Królikowski (2015) uważa, że Rada m.st. Warszawy uchwalając w 2008 r. Statut m.st. Warszawy z 10.01.2002 r., zmieniony pół roku później (Zmiana Statutu 2002) nie wziął pod uwagę obowiązujących norm ustawowych, a wojewoda w trybie nadzoru prawnego nie raczył zwrócić na to uwagi (w czym jest sporo racji). Ponadto wojewoda mazowiecki nie zwrócił także uwagi na w uchwałach Rady z 2008 (o przekazaniu kompetencji w zakresie niezgodnym z ustawą) i 2010 r. o nadaniu statutów dzielnicom są przepisy, iż organy dzielnicy podlegają nadzorowi pod względem legalności Prezydenta m.st. Warszawy i Rady m.st. Warszawy (§ 62, ust. 1 i 2), które sprawują go w sposób autorytarny, bez terminów i prawa do dowołania. Przepis według cytowanego autora jest niezgodny z ustawą oraz art. 171 Konstytucji (1997), stanowiącym, że nadzór prawny nad samorządem terytorialnym sprawuje wyłącznie premier

oraz wojewodowie. Tymi kwestiami nie zainteresował się dotąd, ani nie został zainteresowany, również Trybunał Konstytucyjny.

Ustawa warszawska takich kompetencji też nie przewiduje. Prezydent i Rada Warszawy „nadzorować” mogą arbitralnie, bo nie przewidziano trybu odwoławczego (co też wydaje jest sprzeczne z Konstytucją). Prezydent, czyli organ wykonawczy, jednoosobowo decyduje, czy dana uchwała rady dzielnicy jest zgodna z prawem, mimo iż pod projektem uchwały obligatoryjnie widnieją podpisy radców prawnych – pracowników tegoż Prezydenta – którzy zaświadcniają, że dany dokument jest zgodny z prawem. Przepis ten odnosi się także do Komisji Rewizyjnej (Rady Warszawy). Wszystko jest dobrze, gdy Prezydent, Rada, wojewoda, Prezes Rady Ministrów należą do tej samej partii lub koalicji. Jednak gdy każdy będzie należał do innej partii, nastąpił paraliż decyzyjny, blokujący funkcjonowanie miasta. Nie byłoby tego, gdyby przepisy ustawy byłyby bardziej jednoznaczne i wykazywały większy szacunek dla zasad konstytucyjnych oraz gdyby Rada Warszawy, tworząc statut, je uwzględniła, w tym podział i równowagę pomiędzy władzą uchwałodawczą, władzą wykonawczą i władzą sądowniczą (art. 10 Konstytucji RP), a także o trybie odwoławczym (dwiinstancyjność) oraz przywołany wcześniej art. 171, nie mówiąc już o zasadzie państwa prawnego, autonomii samorządu lokalnego, prawach wspólnot lokalnych i standardach międzynarodowych. Jednak, sprawa przestaje być tak jednoznaczna (jak to w prawie polskim) w świetle orzecznictwa administracyjnego, a częściowo nawet TK.

Reasumując, w obecnym brzmieniu Statutu za niezgodne z ustawą można uznać: ograniczenie kompetencji stanowiących i zarządczych organów dzielnic (sprowadzonych do rangi sołectw), nadzór Prezydenta i Rady Miasta nad wydawanym przez nie APM, nadawanie burmistrzom i zarządom dzielnic uprawnień (z możliwością ich mianowania), a także możliwość rozwiązywania organów dzielnic i ustanawiania zarządów komisarycznych, a wszystko to bez możliwości zaskarżenia i bez kontroli, choć NSA i WSA są innego zdania.

Ubezwłasnowolnione dzielnice

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, a częściowo także wyroku TK o dzielnicy jako „quasi-gminie” (Wyrok TK 2005). Judykatura ta potwierdza stosowaną praktykę sprowadzania dzielnic miast do rangi prawnej sołectwa. Przytoczmy wyjątki z kilku takich wyroków:

Wyrok WSA w Krakowie (2004) z 11 maja 2004 r. stanowi: 1. Dzielnice są wyłącznie elementami składowymi gmin, nie mającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, nie mogącymi w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań. Poza ramami organizacyjnymi gminy dzielnica nie istnieje, gdyż nie ma w żadnej mierze choćby nawet ułomnej osobowości

prawnej. 2. Współpracować ze społecznościami innych państw może gmina, a nie jego dzielnica. 3. Przekazywanie przez gminę zadań na rzecz jednostki pomocniczej może następować wyłącznie w statucie jednostki pomocniczej.

Postanowienie NSA we Wrocławiu (2003) podkreśla zaś: – Jednostki pomocnicze i ich organy nie są organizacją społeczną, która może być na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. dopuszczona do postępowania a przez to nie mają prawa do korzystania z praw procesowych strony. A wyrok NSA w Warszawie (2003) stanowi, że: 1. Grupy obywateli nie mające ustawowych podstaw do samodzielnego działania i nie zarejestrowane w odpowiednim rejestrze urzędowym nie są organizacjami społecznymi. 2. Brak regulacji w u.s.g. przyznającej sołectwom, dzielnicom, osiedlom prawa do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym na zasadach ustalonych dla organizacji społecznych przez k.p.a., wyłącza możliwość przyznania tym jednostkom pomocniczym gminy w formie uchwały organu gminy, pozycji podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. Tym bardziej takiego prawa nie mogą mieć jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej osiedla. Ponadto z innych orzeczeń wynika, że jednostki pomocnicze nie mają *locus standi* przed sądami, a więc nie mogą w żaden sposób bronić swoich (jeśli nawet tak nikłych jakby wynikało z wyroków) uprawnień.

Wynika z tego, że wobec jednostek pomocniczych władze miasta i gminy mają nieograniczone kompetencje, niczym nieskrępowany, wręcz imperialny władca. A wspólnoty lokalne dzielnic, jeśli liczących nawet po ponad 100 tys. mieszkańców są pozbawione wszelkich realnych praw (i możliwości ich obrony). Czy w takim razie jest sens organizować kosztowne wybory w jednostkach pomocniczych oraz utrzymywać ich organy, pociągające za sobą duże wydatki publiczne? Przecież jeśli organy jednostek pomocniczych nie mają istotnych uprawnień zarządzających i kontrolnych (a są zależne od jednostki podstawowej) to nie są samorządem (nie wykonują jego funkcji). A wybory do takich organów są fałszywym pozorem demokracji. Z kolei pozbawienie wszelkich praw społeczności (blisko lub ponad stutysięcznych) lokalnych dzielnic trudno uznać za zgodne z zasadami konstytucyjnymi i istotą samorządu. Czy stan taki jest zgodny z istotą samorządności oraz zasadami ustroju i Konstytucji RP?

Interesy partii politycznych a interes wspólnoty lokalnej

Duże, ogólnokrajowe partie polityczne traktują miasta, powiaty i województwa jako „łup wyborczy” służący realizacji partykularnych interesów partyjnych. Walki i „gry partyjne” w są szczególnie widoczne w organach samorządu Warszawy. Dochodzi do częstych transferów (kupowania?) radnych i tworzenia koalicji na złość przeciwnikowi politycznemu. Takie transfery chyba obrażają wyborców, którzy głosują ze względu na partie i na ich listy, a nie po

to, by wybrany radny przeszedł do obozu przeciwnika. Zważywszy, że wybór z list partyjnych nie jest zwykle wyborem indywidualnym osoby, zmiana barw partyjnych powinna oznaczać utratę mandatu (co ukróciłoby korupcję polityczną). Tym bardziej, że takie manipulowanie nie ma nic wspólnego z interesami wspólnoty lokalnej oraz demokracji, przeciwnie – szkodzi im. Ale czy partie polityczne w Sejmie kiedykolwiek zgodzą się na taką zmianę Kodeksu wyborczego?

Interesy partyjne są szczególnie widoczne po wyborach z jesieni 2014 r. na Ursynowie, Pradze Północ i Bemowie i szkodzą dla interesom dzielnic. Cztery lata wcześniej wniosek PiS z 2011 r. o przeprowadzenie referendum w zw. z prywatyzacją SPEC i podwyżką cen biletów ZTM nie uzyskał koniecznej liczby ważnych podpisów. SPEC był wiodącym dostawcą ciepła w Polsce, zarządzający największym systemem ciepłowniczym w UE i jednym z największych na świecie, o długości 1700 km. Spółka zaspokajała ok. 80% potrzeb ciepłych miasta, ogrzewając ponad 19 tys. obiektów. W 2009 roku SPEC osiągnął blisko 1,3 mld zł przychodów netto ze sprzedaży; zysk spółki wyniósł 36 mln zł. Czemu więc taką firmę „oddano” w obce ręce?

Uwagi krytyczne o urzędzie Prezydenta

Warszawa nie miała chyba i nie ma szczęścia do bezstronnych i dbających o interes miasta włodarzy. Po zawirowaniach politycznych lat 1990-2002, a potem 2003-2007, stabilny Prezydent Warszawy w latach 2007-2015 (podobnie jak jego poprzednicy) nie wydaje się wykazywać wielkiej dbałości o mienie komunalne i majątek publiczny. Nieruchomości przekazywano często domniemanym właścicielom: nie zawsze zasadnie (np. na podstawie niespójnych i niepewnych dokumentów, czasem na pograniczu manipulacji) oraz nie zawsze z należytą kontrolą, a domy czasem po uprzednim remoncie na koszt miasta. Dopuszczano też do sprzedaży nieruchomości za bezcen. Nie występowano do sądu w obronie mienia (np. przejmowanego z niekonstytucyjnych decyzji Komisji Majątkowej). Przekazywano bezzasadnie nieruchomości Kościołowi. Prowadzono nie zawsze racjonalne prywatyzacje (np. SPEC). Blokowano także przekazywanie spółdzielniom mieszkaniowych użytkowanych przez nie gruntów w dzierżawę wieczystą. Tradycyjnie nie dotrzymywano obietnic (II linia metra na Mistrzostwa Europy w piłce nożnej EURO 2012, obwodnica Warszawy). Przewlekłością inwestycji Czajka można było doprowadzić (w przypadku wycofania i konieczności zwrotu dotacji UE) do bankructwa miasta. A przede wszystkim – trwale zablokowano przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego, co zmusza miasto do zwrotu nieruchomości publicznych b. właścicielom (zgodnie z prawem, przy istnieniu planu zagospodarowania przestrzennego nieruchomości użytkowane na cele publiczne nie są zwracane; jak więc oceniać jego brak?). O wielu drobiazgach, takich jak np. nieracjonalne

zmiany linii komunikacyjnych oraz bałagan z biletami (karta warszawiaka, certyfikaty biletów) nie warto wspominać. Podobnie jak o „aferach” w niektórych dzielnicach. Z opóźnieniem oraz w mało uporządkowany sposób zaczęto wprowadzać budżet partycypacyjny. Za zgodę na budowę w obrębie Starówki oraz za dopuszczenie do zniszczenia wielu cennych lub zabytkowych budynków nikt nie poniósł dotąd odpowiedzialności. Aktualne regulacje prawne zapewniają bezkarność wszystkich tych działań, a wyborcy to zwykle akceptują.

Warto wspomnieć o referendum w Warszawie z dnia 13.10.2013 r., do bojkotowania którego nawoływali wysocy urzędnicy państwa (zachowanie takie stanowiłoby poważne wykroczenie w wielu starych demokracjach). Wcześniej pani Prezydent przekazała większość wyłącznych uprawnień swoim zastępcom (nie wspominając o innych błędach) nie wspominając już o tym, że samorząd warszawski jest i pozostanie elementem nieustannej politycznej gry wielkich partii; ze szkodą dla społeczności lokalnej¹.

Podsumowanie

Niestarannie opracowane trzy kolejne ustawy warszawskie oscyływały od jednej skrajności do drugiej i zawsze miały wiele niedostatków prawnych. Obecna niezbyt jednoznacznie ujmuje status prawnych i kompetencje dzielnic. Ale nawet ewidentnie jasne przepisy zostały zignorowane w Statucie m.st. (opracowanym z 6-letnim poślizgiem i szybko nowelizowanym) oraz w statutach dzielnic, nadanych przez Radę Warszawy. Takie *status quo* daje podstawy do sprzecznych stanowisk, ocen i interpretacji, a przede wszystkim szkodzi interesom mieszkańców i poszanowaniu prawa. Za sprowadzeniem dzielnic do rangi prawnej „jednostki pomocniczej” (np. sołectwa, czy osiedla) opowiada się orzecznictwo administracyjne, a problemu nie dostrzega też TK. Ale czy można wspólnoty lokalne dzielnic (zwykle ponad stutysięcznych) pozbawić kompetencji zarządzająco-kontrolnych wobec własnych spraw, a więc istoty samorządności? Czy warto w takiej sytuacji ponosić duże koszty wyborów do ich rad oraz utrzymywać rady i zarządy (skoro o wszystkim decyduje ratusz)? Czy nie obraża to istoty demokracji lokalnej, a także zdrowego rozsądku i inteligencji obywateli? Z pewnością jest to niezbyt zgodne z normami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz standardami Unii Europejskiej (czego wobec braku szacunku dla rodzimego prawa i przyzwoitości legislacji nie warto chyba rozwijać). Jednakże o ile w porównaniu z prawem międzynarodowym i unijnym można przyjąć, że normy obecnego ustroju Warszawy odpowiadają

¹ Warto wskazać na nieobiektywność wyborców. Adam Gendźwiłł, doktorant w Instytucie Socjologii UW, przeprowadził analizę miast, w których rządzą prezydenci. Wykazał, że ponowny wybór nie jest w żaden sposób związany z ich osiągnięciami gospodarskimi. Ponownie wybrani nigdy nie mieli większych sukcesów w porównaniu z tymi, którzy wybory przegrali.

minimalnym standardom, to nie można tego powiedzieć o ich zgodności z Konstytucją RP, ustawą warszawską i zasadami ustrojowymi.

A może by tak wprowadzić zakaz ingerencji partii ogólnokrajowych w sprawy samorządowe? Może wtedy zadbałyby one w Sejmie o lepsze regulacje problemu.

Bibliografia

- Bober J., Hausner J., Izdebski H. i in. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, Raport o stanie samorządności w Polsce, AE w Krakowie, Kraków.
- Kowalik J. (2003), *Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji - raport z badań*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6.
- Królikowski L. (2002), *Globalizacja a rozwój Warszawy*, Towarzystwo Przyjaciół Warszawy, Warszawa.
- Królikowski (2015), *Kilka uwag o ustroju Warszawy*, <http://wws.org.pl/kilka-uwag-ustroju-warszawy> [dostęp: 10.02.2015].
- Kulesza M. (1994), *Położenia aglomeracji warszawskiej w świetle prawa*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6.
- Nalcken S. (2013), *Funkcjonowanie rozwiązań w trzech ustawach warszawskich*, „Doctrin. Studia Społeczno-Polityczne”, nr 10.
- Niziołek M. (2008), *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Niknące gminy, przedmieścia i fikcja granic administracyjnych miast. Propozycja podejścia systemowego* (2012), <http://www.forumodnowa.pl> [dostęp: 18.11.2014].
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych* (2013), Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.

Akty prawne i wyroki

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Uchwała Rady m.st. Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 roku nr XLVI/1422/2008 ws. przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy.
- Uchwała nr LXX/2182/2010 Rada m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010 r. o nadaniu dzielnicom statutów.
- Ustawa warszawska: Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu m.st. Warszawy; Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju m.st. Warszawy i Ustawa z dnia 15 marca 2002 r., wraz z nowelizacją z 19.07.2002 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 127, poz. 1087).

- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 575, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 96, poz. 603, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458).
- Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05.
- Wyrok NSA z 29.04.2003 r. sygn. II SA/Wr 1541/03 i sygn. IV SA 2841/01.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r., Sygn. III SA/Kr 61/04. Całość wyroków i komentarz (w:) „Wspólnota” 2004, nr 9.
- Zmiana Statutu m.st. Warszawy - Uchwała nr XXXVII/1107/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 lipca 2008 r. (Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego nr 141 z 18 sierpnia 2008 r., poz. 4977).

Legal Weaknesses of the System and Local Democracy of Warsaw

Summary

Aim: to provide for the scope of application of constitutional and statutory norms in the practice of the metropolitan city of Warsaw as well as consequences of *status quo* for local communities. Legal and comparative method.

Conclusion: the constitutional norm is clearly defined though inadequately applied. There is the need to change this state of affairs in the legal practice for the purpose of improvement of democracy and legal awareness of local communities.

Contents: if the Constitution of the Republic of Poland introduces the rights of local communities (and particularly of their basic units) to the local self-governmental system, this is not reflected in the Warsaw Act, and particularly in the Statutes of the metropolitan city of Warsaw and in the Resolution on delegation of some competencies to districts. Thus there emerges the unfavourable for these units practice. Limitation of the said empowerments should be perceived and should arouse reaction of local communities (perhaps not enough aware of their rights) vis-à-vis representative authorities, courts and the Constitutional Tribunal. The present state unfavourably affects interests of

local communities of Warsaw districts and, broader, also the application of the constitutional principles by the state bodies contrary to the citizens' interests. The article is of the conceptual nature.

Key words: local self-government, local democracy, structure of the metropolitan city of Warsaw, constitutional norms.

JEL codes: F53, F59, J58, H83, K10, K33, K4, P37, P43, R11

Artykuł nadesłany do redakcji w grudniu 2014 r.

© All rights reserved

Afiliacja:

dr Jarosław Sozański

Prywatna Wyższa Szkoła Nauk Społecznych, Komputerowych i Medycznych
ul. Bobrowiecka 9

00-728 Warszawa

tel.: 22 559 20 00

e-mail: jaroslawsozanski@yahoo.com