



Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 11 października 2002 r.

Do sprawy:
K 24/02

11.2564

Trybunał Konstytucyjny

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wnosi o stwierdzenie **z g o d n o ś c i** zaskarżonych przepisów z przywołanymi jako wzór kontroli przepisami konstytucyjnymi i przepisami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, w szczególności, że:

- 1) :
 - a) art. 15 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 i Nr 127, poz. 1087) dalej zwanej „ustawą”,
 - b) art. 4 i 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558 i Nr 113, poz. 984)
- **są zgodne** z art. 15, art. 16 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w zw. z jej preambułą (zasada pomocniczości), a także z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), dalej zwanej „EKST” i jej preambułą, a tym samym również z art. 9 i art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 1 i 2 w zw. z art. 15 ustawy, a art. 1 także w zw. z art. 13 ustawy **są zgodne** z art. 2 oraz art. 15 Konstytucji w związku z postanowieniami preambuły do Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 3 EKST i jej preambułą, a tym samym również z art. 9 i art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 4 ust. 2 i 5 ustawy **są zgodne** z art. 165 ust. 2 w zw. z art. 2 i art. 171 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 5-12 oraz art. 14 ustawy **są zgodne** z art. 2 oraz z art. 164 ust. 1 i 3 oraz z art. 169 ust. 4 lub też - przy innym ich rozumieniu - z art. 165 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 16 ustawy **jest zgodny** z art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w zw. z art. 170 Konstytucji oraz art. 11 EKST, a tym samym również z art. 9 i art. 91 ust. 2 w

zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 2 w zw. z art. 31 Konstytucji oraz art. 15 Konstytucji w zw. z jej preambułą,

- 6) art. 18 ust. 3 i 4 **są zgodne** z art. 2 Konstytucji,
- 7) art. 21 ustawy **jest zgodny** z art. 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji,
- 8) art. 24 ust. 1 w zw. z art. 33 ustawy **jest zgodny** z art. 2 i art. 7 Konstytucji,
- 9) tryb przygotowania ustawy, a także określony w art. 33 tryb jej wejścia w życie oraz przepisy przejściowe **są zgodne** z art. 16, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz z art. 11 EKST, a tym samym również z art. 9 i art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji i **są zgodne** z art. 2 Konstytucji,
- 10) ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy w całości **jest zgodna** z:
 - art. 2, art. 10, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, zwłaszcza w związku z postanowieniami preambuły do Konstytucji (zasada pomocniczości i dialogu społecznego), a także z:
 - art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji oraz z art. 11 EKST, a tym samym również z:
 - art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji.

W imieniu Sejmu, działając na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, przedkładam wyjaśnienia dotyczące skierowanych do wspólnego rozpoznania wniosków (sygnatura K 24/02) rad gmin: Warszawa-Ursynów (K 24/02), Warszawa-Rembertów (K 29/02), Warszawa-Wawer (K 32/02), Warszawa-Wilanów (K 35/02), Warszawa-Targówek (K 36/02), Warszawa-Białoleka (K 37/02), Warszawa-Bielany (K 38/02), Warszawa-Włochy (K 39/02), Warszawa-Ursus (K 40/02) oraz Rady Miasta Sulejówek (K 34/02). Wyjaśnienia uwzględniają treść pism procesowych z 11 i 13 września 2002 r. przesłanych przez Trybunał Konstytucyjny.

Zdaniem Sejmu powyższe wnioski w całym zakresie są bezzasadne, a przedstawione w nich argumenty nie znajdują uzasadnienia w treści konkretnych przepisów, ani w całości zaskarżonej ustawy. Nietrafne są również zarzuty, że w trybie przygotowania ustawy naruszono zasady konstytucyjne i przepisy EKST. Przedstawione poniżej konkretne uwagi odnoszą się do wszystkich dziesięciu wniosków zgodnie z kolejnością artykułów ustawy.

Ad pkt. 1a - zarzut niegodności art. 15 w zw. z art. 1 ustawy, z art. 15, art. 16 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w zw. z jej preambułą (zasada pomocniczości), a także z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 EKST, a przez to również z art. 9 i art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji.

Wywody uzasadnienia do tego punktu wniosków opierają się głównie na tezie,

że ustawodawca, znosząc przepisem art. 15 ustawy jednaście gmin warszawskich i tworząc w to miejsce jedną gminę - miasto stołeczne Warszawę, naruszył podstawową dla porządku konstytucyjnego zasadę decentralizacji wyrażoną w art. 15 i 16 Konstytucji, uszczegółowioną w odniesieniu do gmin w art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji. Wnioskodawczyni wiąże ten zarzut z powołaną w preambule zasadą pomocniczości nakazującą ograniczać do niezbędnego minimum ingerencję państwa w sferę zaspokajania potrzeb obywateli. Nadto w uzasadnieniu wniosków wielokrotnie podkreśla się, że uchwalona przez Sejm nowa ustawa warszawska jest przejawem „recentralizacji” zarządzania publicznego w Warszawie.

Zdaniem Sejmu te zarzuty są bezpodstawne, gdyż opierają się na mylnym rozumieniu pojęcia decentralizacji w kontekście tej konkretnej sprawy. Według niekwestionowanych poglądów sformułowanych w doktrynie „decentralizacja administracji wyraża się ustawowym przeniesieniem odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne nie należące do scentralizowanej administracji rządowej”. (H. Izdebski, M. Kulesza „Administracja publiczna zagadnienia ogólne” Warszawa 1998 r., s. 123). Nowa ustawa warszawska nie zmienia modelu wykonywania władzy lokalnej na terenie miasta stołecznego Warszawy, będzie on jak dotychczas zdecentralizowany. Zadania publiczne na obszarze Warszawy będzie nadal wykonywała gmina, a jeśli można mówić o scentralizowaniu, to tylko w odniesieniu do wewnętrznego zarządzania miastem. Kwestionowana przez Wnioskodawczyni ustawa zwiększa ponadto stopień decentralizacji, gdyż likwiduje na obszarze Warszawy szczebel powiatowy, przekazując jego zadania gminie. Nadto, porównaniu z poprzednim stanem prawnym, zwiększeniu ulegnie stopień faktycznej decentralizacji na obszarze dzielnic w Gminie Warszawa-Centrum. Rada dzielnicy we własnym zakresie wybierać będzie burmistrza, podczas gdy powołanie i odwołanie dyrektora zarządu dzielnicy mogło nastąpić wyłącznie na wniosek przewodniczącego zarządu Gminy Warszawa-Centrum. Nowa ustawa zawiera szerszy katalog zadań, które mają być wykonywane w dzielnicach (art. 11). Jednocześnie, ustawowo zostały zagwarantowane środki finansowe przeznaczone do dyspozycji dzielnic. Ustawa w art. 12 ust. 5 i 6 zawiera dodatkowe dyrektywy jakie Rada m. st. Warszawy powinna brać pod uwagę przy planowaniu środków na zadania realizowane przez dzielnice. W żadnym przypadku nie można więc mówić o „recentralizacji” jako o procesie przeciwnym decentralizacji w rozumieniu art. 15 ust.1 Konstytucji i w konsekwencji o naruszeniu zasady pomocniczości. Nie ma tu też miejsca naruszenie zasad, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji) i że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu

terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji).

Odrębną kwestią jest zgodność art. 15 w zw. z art. 1 ustawy z przepisem art. 15 ust. 2 Konstytucji stanowiącym, że zasadniczy podział terytorialny ma uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Określone w tym przepisie przesłanki są niewątpliwie wiążące dla ustawodawcy przy zmianach zasadniczego podziału terytorialnego, ale nie można ich interpretować w ten sposób, że likwidacja gmin warszawskich oznacza pozbawienie mieszkańców tych gmin prawa do samorządu. Prawo to od dnia wejścia w życie ustawy będzie realizowane przez udział w nowym podmiocie publicznoprawnym posiadającym wszystkie przymioty dotychczasowych gmin. Sejm nie kwestionuje zdolności gmin warszawskich do wykonywania zadań publicznych, zdecydował jednak, że administracja publiczna w Warszawie powinna być zorganizowana w formie obejmującej cały jej obszar, tak jak jest to w przypadku innych największych miast w kraju. Nie bez znaczenia jest tu także fakt, że Warszawa jako stolica Polski musi wykonywać szereg zadań o znaczeniu dla całego państwa. Nie była to decyzja arbitralna, gdyż kwestia ustroju Warszawy jest przedmiotem dyskusji publicznej i prac parlamentarnych właściwie od początku reaktywowania samorządu terytorialnego. Dość przypomnieć, że obecna ustawa jest już trzecią ustawą, która będzie regulowała te kwestie, i że od 1998 r. podejmowano kilka prób gruntownych zmian ustrojowych w Warszawie. Zaproponowane obecnie rozwiązanie zdaniem Sejmu uwzględnia wszystkie wymogi określone w art. 15 ust. 2 Konstytucji.

Gmina nie jest wartością abstrakcyjną, ale nie jest też wartością absolutną. Sejm podziela pogląd prezentowany w uzasadnieniu, że muszą istnieć bardzo poważne powody likwidacji gminy. Jednak nie mogą być to jedynie powody, których przykład wskazano w uzasadnieniu wniosku Rady Gminy Warszawa-Ursynów (likwidacja gminy z powodu budowy zbiornika wodnego „zabierającego” teren gminy lub jego znaczną część). Wydaje się, że Konstytucja w art. 15 ust. 2 pozostawia w tym zakresie ustawodawcy o wiele większą swobodę ograniczoną spełnieniem przesłanek zawartych w tym przepisie. Likwidacja gmin uzasadniona była w tym konkretnym przypadku potrzebą usprawnienia zarządzania na poziomie całego miasta i uwzględniała opinię społeczeństwa całej Warszawy, o czym będzie mowa w dalszej części wyjaśnień. Powszechnie znane są kłopoty związku komunalnego m. st. Warszawy z zaspokajaniem zadań ogólnomiejskich dotyczących zagospodarowania przestrzennego, komunikacji czy utylizacji odpadów komunalnych. Sejm uznał, że najlepszą formułą ustrojową, która pozwoli rozwiązać te problemy, będzie utworzenie jednego podmiotu publicznoprawnego odpowiedzialnego za realizację całości zadań na terenie Warszawy.

Zakładając, że likwidacja gmin warszawskich nie narusza przepisów

Konstytucji, Sejm nie znajduje bezpośrednich związków tej sprawy z przepisami art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 EKST. Ustawa w żaden sposób nie ogranicza podmiotowości publicznoprawnej i przysługujących z tego tytułu uprawnień powołanej nią wspólnoty samorządowej m. st. Warszawy (art. 3 ust. 1 EKST). W trójszczeblowym modelu samorządu gmina - a taki status nadano Warszawie - jest jednostką znajdującą się najbliżej obywateli. Kompetencje przyznane ustawą lokalnej społeczności Warszawy są takie same jak w innych gminach i nie są zastrzeżone czy też ograniczone na rzecz innych rodzajów władzy publicznej. Nie zachodzi więc sprzeczność z art. 4 ust. 3 i 4 EKST, a w konsekwencji z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji.

Ad pkt. 1b - zarzut niezgodności art. 4 i 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z art. 15, art. 16 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w zw. z jej preambułą (zasada pomocniczości), a także z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 EKST, a przez to również z art. 9 i art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie wniosków nie precyzuje, na czym konkretnie ma polegać niezgodność art. 4 i art. 4a ustawy o samorządzie gminnym dotyczących zasad wprowadzania zmian w podziale kraju na gminy z przywołanymi jako wzór kontroli przepisami Konstytucji i EKST. Sejm stoi na stanowisku, że wszystkie przepisy zaskarżonych artykułów ustawy o samorządzie gminnym są zgodne z zasadą decentralizacji i konstytucyjnymi wymogami wynikającymi z art. 15 i art. 16, a tym bardziej z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji. Przepisy te zostały w istotny sposób zmodyfikowane ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497) i obecnie odpowiadają one standardom wyznaczonym Konstytucją z 1997 r. Również przywołane jako wzór kontroli przepisy EKST nie odnoszą się bezpośrednio do zaskarżonych w tym punkcie wniosków przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a skoro w uzasadnieniu wniosków nie formułuje się konkretnych zarzutów w tym zakresie, Sejm pozostawia ten zarzut bez bliższego wyjaśnienia.

Ad pkt. 2 - zarzut niezgodności art. 1 i 2 w zw. z art. 15 ustawy, a art. 1 także w zw. z art. 13 ustawy, z art. 2 oraz art. 15 Konstytucji w zw. z postanowieniami preambuły do Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i 2 i art. 4 ust. 3 EKST i jej preambułą, a tym samym również z art. 9 i art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji.

W tej części wyjaśnień Sejm przedstawia argumenty w związku z zarzutem niezgodności z art. 2 Konstytucji, gdyż pozostały zakres pkt. 2 wniosków jest co do

meritum zbieżny z zarzutami postawionymi w pkt 1 wniosków i w całej rozciągłości argumenty wyżej przedstawione odnoszą się do omawianego teraz punktu. Tak też zostało sformułowane uzasadnienie wniosków. Wnioskodawczynie podnoszą, że ustawodawca poprzez sposób sformułowania art. 1 ustawy, w którym nie użyto zwrotu „tworzy się” gminę m. st. Warszawy, i art. 2, w którym nie zawarto odesłania do ustawy o samorządzie gminnym, naruszył art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę prawidłowej legislacji. Zdaniem Wnioskodawczyń „urąga” to „zasadom przyzwoitej legislacji” i tworzy przeszkody prawne uniemożliwiające praktyczne stosowanie ustawy.

W ocenie Sejmu tak ostre zarzuty są całkowicie nieadekwatne do treści art. 1 i 2 ustawy. Ustawa rzeczywiście powołuje do życia zupełnie nową gminę, ale zarzut, że nie nastąpił odpowiedni akt władzy, bo brakuje w ustawie sformułowania „tworzy się”, pozostaje w oczywistej sprzeczności ze standardami, jakie przyjęte są w polskiej legislacji. W zdecydowanej większości przepisów kreujących nowe jednostki organizacyjne i podmioty publicznoprawne posłużono się konwencją stylistyczną, w której nie występuje zwrot „tworzy się”. Zazwyczaj przepisy ustawy określają, jaki charakter ma nowo tworzony podmiot czy instytucja, traktując jako akt władzy samą ustawę i nikt dotychczas nie miał wątpliwości co do ich bytu prawnego. Dość przypomnieć, że sformułowania, o którym mowa w uzasadnieniu, nie było również w dotychczasowej ustawie o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 1994 r., a nie ma wątpliwości, że związek komunalny, o którym mowa w art. 1 tej ustawy, został utworzony i istnieje.

Zarzut naruszenia zasad „przyzwoitej”, czy też - jak to częściej Trybunał Konstytucyjny określa - „prawidłowej” lub „poprawnej” legislacji nie znajduje również potwierdzenia w fakcie, że w ustawie nie znalazł się przepis przewidujący stosowanie do kwestii w niej nieuregulowanych przepisów ustawy o samorządzie gminnym - wprost lub odpowiednio, w całości lub w niektórych sprawach. Ustawodawca świadomie zrezygnował w tym przypadku z mniej lub bardziej ogólnego odesłania do przepisów ustawy o samorządzie gminnym właśnie ze względu na reguły poprawnej legislacji i wykluczenie praktycznych trudności interpretacyjnych. Jedną z podstawowych reguł legislacji jest unikanie zbędnych odesłań i tworzenia przepisów o charakterze „informacyjno-edukacyjnym”. Już sam autor uzasadnienia wniosków ma wątpliwości, jaki miałby być zakres odesłania. Gdyby nawet posłużyć się tylko odesłaniem wprost do ustawy o samorządzie gminnym, to zapewne znalazłby się prawnik, który twierdziłby, że do m. st. Warszawy w ogóle nie mają zastosowania przepisy o samorządzie powiatowym, mimo że Warszawa jest miastem na prawach powiatu. To, że nie ma odesłań, jeszcze bardziej podkreśla, iż gmina Warszawa jest zwykłą gminą, do której stosuje się wszystkie inne

przepisy dotyczące gmin i miast na prawach powiatu, jeżeli co innego nie wynika z ustawy. Dzięki takiemu ujęciu nie ma potrzeby stosowania tych przepisów *per analogiam* czy też „odpowiednio”, ponieważ stosuje się je wprost. Odesłanie, o którym mówi uzasadnienie, miałoby sens merytoryczny, gdyby Warszawa miała być - jak obecnie - związkiem komunalnym lub posiadać inną podmiotowość publicznoprawną. Konstrukcja ustawy przyjęta przez ustawodawcę jest tym bardziej zasadna, że w jednym przypadku - dla podkreślenia szczególnego statusu dzielnicy Warszawy - zdecydowano się na odesłanie do konkretnego przepisu ustawy o samorządzie gminnym. Kwestie dotyczące ustroju i zakresu działania dzielnicy Warszawy co do zasady uregulowano w sposób szczególny w porównaniu z przepisami dotyczącymi dzielnic innych miast. Dodatkowo - na zasadzie wyjątku w stosunku do innych gmin - zobowiązano organy m. st. Warszawy, by przy zmianach w podziale na dzielnice kierowały się identycznymi przesłankami materialnymi, jakimi ma się kierować Rada Ministrów przy zmianach terytorialnych dotyczących gmin. Odesłanie zawarte w art. 5 ust. 2 zdanie drugie ustawy ma więc charakter merytoryczny i jest uzasadnione legislacyjnie.

Konstrukcja ustawy jest więc czytelna i nie może być wątpliwości, na podstawie jakich przepisów ma funkcjonować m. st. Warszawa, a argumenty sformułowane do pkt. 2 wniosku nie mogą prowadzić do stwierdzenia niezgodności z art. 2 Konstytucji.

Ad pkt. 3 - zarzut niezgodności art. 4 ust. 2 i 5 ustawy z art. 165 ust. 2 w zw. z art. 2 i art. 171 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut opiera się na twierdzeniu, że ustawodawca wprowadzając szczególny tryb przyjmowania Statutu Warszawy z udziałem Prezesa Rady Ministrów, bez sprecyzowania jego uprawnień i trybu odwoławczego w tym zakresie, doprowadził do sprzeczności z art. 165 ust. 2, stanowiącym, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej i do sprzeczności z art. 171 ust. 1, stanowiącym, że działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Zdaniem Wnioskodawczyń przepisy art. 4 ust. 2 i 5 są tak sformułowane, że upoważniają Premiera do kwestionowania przepisów statutu, nawet jeśli są one zgodne z prawem, nie określając jednocześnie trybu odwoławczego w takich sytuacjach.

Po pierwsze to, że brakuje przepisów określających tryb odwoławczy od decyzji Premiera, nie oznacza, że nie mają tu zastosowania zwykłe przepisy art. 98 ustawy o samorządzie gminnym określające tryb odwoławczy od rozstrzygnięć organów nadzorczych. Ustawodawca nie zamknął drogi do ochrony prawnej samodzielności m.

st. Warszawy. Takie wykluczenie mogłoby nastąpić jedynie wprost i trudno byłoby je uznać za konstytucyjne.

Po drugie, nieuzasadniony jest pogląd, że skoro przepisy nic nie mówią o zakresie możliwych do zgłoszenia przez Prezesa Rady Ministrów uwag do statutu, to mogą one mieć charakter wykraczający poza badanie zgodności z prawem. Byłoby tak jedynie w przypadku, gdyby skarżone przepisy wprost przewidywały taką możliwość. Jest oczywiste, że Prezes Rady Ministrów jako organ nadzoru jest obowiązany przestrzegać art. 171 ust. 1 Konstytucji i rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym (nadzór nad działalnością gminy). Zupełnie zbędne jest więc przywoływanie w art. 4 ustawy kryteriów, wg jakich ma następować uzgodnienie projektu statutu.

Gdyby jednak Trybunał uznał zaskarżone przepisy za nieprecyzyjne, to wydaje się, że właściwe byłoby tutaj zastosowanie techniki wykładni ustawy zgodnie z Konstytucją. Jest to typowy przypadek opisywany m. in. w wyrokach TK w sprawach K 27/98 i K 3/99, gdzie utrwalono pogląd, że jeżeli językowe sformułowanie badanego przepisu pozwala na ustalenie takiego rozumienia tego przepisu, które pozwoli na uznanie jego zgodności z Konstytucją, to nie ma bezwzględnej konieczności orzekania, iż przepis taki jest niezgodny z Konstytucją. Jak zostało wyżej wykazane, przepisów art. 4 nie sposób inaczej interpretować

Ad pkt. 4 - zarzut niezgodności art. 5-12 oraz art. 14 ustawy z art. 2 oraz z art. 164 ust. 1 i 3 oraz z art. 169 ust. 4 lub też - przy innym ich rozumieniu- z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

W kolejnym punkcie wniosków zarzucono, że w ustawie, wprowadzając szczególne - w porównaniu z przepisami dotyczącymi zwykłej gminy - regulacje dotyczące jednostek pomocniczych, naruszono zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego wyrażone w art. 164 ust. 1 (gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego), art. 164 ust. 3 (domniemanie kompetencji gminy w wykonywaniu zadań publicznych) i art. 169 ust. 4 (gminy we własnym zakresie określają swój ustrój wewnętrzny).

Sejm całkowicie podziela pogląd cytowany w uzasadnieniu, że przepisy określające ustrój Warszawy powinny być zgodne z konstytucyjnymi zasadami dotyczącymi ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym z zasadą pomocniczości i domniemania kompetencji gminy. Nie może to jednak prowadzić do pełnego zakwestionowania modyfikacji ustrojowych w Warszawie. Powyższa dyrektywa została sformułowana raczej po to, aby ustawodawca nie wprowadzał na obszarze Warszawy zupełnie odmiennych regulacji, w szczególności takich, które część zwykłych kompetencji samorządu przekazywałyby w Warszawie w ręce

administracji rządowej. Należy podkreślić, że w porównaniu z poprzednimi ustawami warszawskimi, regulacja przyjęta w zaskarżonej ustawie odbiega w najmniejszym zakresie od ustrojowego modelu ukształtowanego w ustawie o samorządzie gminnym. Od 1990 r. w Warszawie funkcjonował utworzony z mocy ustawy związek komunalny gmin-dzielnic, a potem związek komunalny zwykłych gmin, z tym że jedna gmina (Gmina Warszawa-Centrum) podzielona była na dzielnice o znacznej samodzielności. W ramach tych różnych konfiguracji podmiotowych występowały jeszcze znaczne odrębności w ustroju wewnętrznym i w zależnościach pomiędzy członkami związku komunalnego. Jak pokazała praktyka, żaden z tych modeli nie sprawdził się, jeśli chodzi o zarządzanie miastem jako całością. Dopiero obecna ustawa jest próbą jak najbliższego dostosowania przepisów dotyczących ustroju Warszawy do reguł jakie Konstytucja ustaliła dla samorządu terytorialnego. Od jesiennych wyborów w 2002 r. ustrój Warszawy w istocie niewiele się będzie różnił od ustroju Krakowa czy Gdańska. Dzielnice m. st. Warszawy jako jej jednostki pomocnicze nie będą posiadały osobowości prawnej. Podmiotem wykonującym wszystkie zadania publiczne należące do kompetencji najniższego szczebla samorządu terytorialnego na terenie Warszawy będzie gmina. Brak jest więc przesłanek do stwierdzenia, że rozwiązania przyjęte w ustawie naruszają art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Jedyną istotną modyfikacją ustrojową, na jaką zdecydował się w Warszawie ustawodawca, jest określenie ustawowego katalogu spraw, jakie mają być rozpatrywane w dzielnicach, oraz ustawowe określenia zasad wyboru organów dzielnicy w Warszawie. Nie podlega dyskusji fakt, że podstawowym celem ustawodawcy przy określeniu nowego ustroju Warszawy było uwzględnienie aspiracji lokalnych wspólnot, jakie po 1994 r. wytworzyły się na obszarze gmin warszawskich i dzielnic Gminy Warszawa-Centrum. Szanując ich niekwestionowane doświadczenia i osiągnięcia, Sejm przyjął ustawę, która gwarantuje tym wspólnotom szeroki zakres zadań jakie mają być realizowane na poziomie jednostek pomocniczych (art. 11 ustawy). Ustawowo zostały określone zasady wyboru organów dzielnic i podstawy ich gospodarki finansowej po to, aby zgodnie z konstytucyjnymi zasadami określonymi w art. 15, 16 i 164 Konstytucji przynajmniej częściowo upodmiotowić społeczności likwidowanych gmin.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie można zarzucić ustawie sprzeczności z art. 169 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten wyraźnie stwierdza, że jednostki samorządu terytorialnego określają swój ustrój w granicach ustaw. Nie wyklucza się więc - a w przypadku Warszawy jest to oczywiste - że ustawy mogą wyznaczać organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego granice swobodnego kształtowania ustroju.

Sejm nie odnosi się w tym punkcie do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji,

gdyż w uzasadnieniu nie podano konkretnych argumentów, dla jakich również i w tym przypadku należałoby stwierdzić niezgodność art. 5-12 z zasadą prawidłowej legislacji, do której znowu się odwołano.

Bez bliższych wyjaśnień należy pozostawić również zarzut niezgodności z art. 165 ust. 1. Z samej treści uzasadnienia wniosków wynika, że nie ma wątpliwości, jaki status prawny w stosunku do gminy Warszawa mają jej dzielnice, więc rozważanie innego rozumienia skarżonych w tym punkcie przepisów ma charakter czysto hipotetyczny i jako takie nie powinno mieć miejsca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Ad pkt. 5 - zarzut niezgodności art. 16 ustawy z art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w zw. z art. 170 Konstytucji oraz z art. 11 EKST, a tym samym również z art. 9 i art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 2 w zw. z art. 31 Konstytucji oraz art. 15 Konstytucji w zw. z jej preambułą.

Zarzut ten sformułowany został jedynie we wniosku Rady Miasta Sulejówek. (K 34/02). Po nowelizacji ustawy z dnia 19 lipca 2002 r. (Dz. U. Nr 127, poz. 1087) art. 16 ustawy znosi powiat warszawski, a wchodzącą w jego skład gminę Sulejówek przenosi do powiatu mińskiego. Wnioskodawczyni zarzuca, że poprzez brak konsultacji z zainteresowanymi wspólnotami samorządowymi ustawodawca naruszył przepisy EKST oraz, że przyjmując treść art. 16 nie uwzględnił przesłanek wynikających z zasad decentralizacji i pomocniczości. Odnośnie tych zarzutów w całej rozciągłości ma zastosowanie argumentacja zawarta w wyjaśnieniach do pkt. 1a i pkt. 9. Należy jedynie stwierdzić, że przyjęte w ustawie rozwiązania dotyczące Sulejówka nie naruszają zdaniem Sejmu zasad decentralizacji i pomocniczości. Status Sulejówka jako gminy nie zmieni się po wejściu w życie ustawy. W ocenie Sejmu konsultacje przeprowadzone w ramach prac nad projektem ustawy dały odpowiedni zasób informacji do rozstrzygnięć odnośnie Sulejówka.

Niezależnie od powyższego, podkreślić należy, że Sejm traktował kwestie włączenia gmin Sulejówek i Wesola do m. st. Warszawy w sposób szczególny. Ponieważ ich związanie z Warszawą miało inny charakter w porównaniu z gminami warszawskimi, jako podstawę wszelkich decyzji wobec tych jednostek przyjęto zasadę zachowania ich dotychczasowej podmiotowości publicznoprawnej. Zgodnie z tą zasadą, w pierwotnej treści ustawy Sulejówek i Wesola zachowały swój dotychczasowy status. Już po uchwaleniu ustawy, uwzględniając wynik konsultacji przeprowadzonych przez władze Wesolej, grupa posłów złożyła projekt nowelizacji ustawy warszawskiej włączającej Wesolą do m. st. Warszawy. Sejm, biorąc pod uwagę wyniki konsultacji, zweryfikował swą poprzednią decyzję i znosząc gminę Wesolą

włączył jej obszar do m. st. Warszawy jako dzielnicę. Nic nie stało na przeszkodzie, aby wspólnota Sulejówka także wystąpiła do Sejmu o zmianę statusu przyznanego jej ustawą z dnia 15 marca 2002 r. Jeżeli wyniki przeprowadzonych w związku z tym konsultacji byłyby jednoznaczne, Sejm zapewne uwzględniłby je, tak jak uczynił to w przypadku Wesołej.

Ad pkt. 6 - zarzut niezgodności art. 18 ust. 3 i 4 ustawy z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawczynie w tym punkcie zarzucają, że formułując w art. 18 ust. 3 i 4 zasadę wygaśnięcia stosunków pracy pracowników samorządowych podmiotów likwidowanych ustawą, po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów, jeżeli nie zostaną im przedstawione nowe warunki pracy, naruszono wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw słusznie nabytych. Zdaniem Wnioskodawczyń nie było żadnych przesłanek do wprowadzenia tak rygorystycznej zasady i pierwszeństwo powinna mieć w tym przypadku zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa.

Sejm dostrzega szczególną rolę przywoływanych w tym punkcie zasad demokratycznego państwa prawnego, ale należy podkreślić, że nie wynika z nich bezwzględny zakaz zmiany unormowań prawnych na niekorzyść obywatela. Ustawodawca ma obowiązek zastosowania w takich przypadkach procedury służącej ochronie interesów obywateli w zależności od całokształtu okoliczności związanych z wprowadzanymi w życie przepisami. Nowa ustawa warszawska uwzględnia wszystkie standardy, jakie obowiązują w tego typu regulacjach. Przyjęte rozwiązania wynikają z potrzeby gruntownej przebudowy całego aparatu administracji samorządowej w Warszawie. Likwidowany jest szczebel powiatowy, związek komunalny m. st. Warszawy oraz gminy warszawskie i jest oczywiste, że nowo wybrane władze Warszawy muszą mieć szeroki zakres swobody w tworzeniu struktury nowego aparatu administracyjnego. Skarżone przepisy wejdą w życie z ponad półrocznym *vacatio legis*, a ewentualne wygaśnięcie stosunku pracy z niektórymi pracownikami, którzy z mocy prawa staną się pracownikami urzędu m. st. Warszawy nastąpi w maju 2003 r., a więc ponad rok od dnia ogłoszenia ustawy. Należy też podkreślić, że podobna lub identyczna procedura była już wielokrotnie stosowana w ustawach powołujących do życia nowe podmioty publicznoprawne czy instytucje, zwłaszcza przy reformach administracji publicznej. (Patrz np. rozdział 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną Dz. U Nr, 133, poz. 872). Przepisy art. 18 ust. 3 i 4 spełniają więc standardy demokratycznego państwa prawnego i nie można ich uznać za sprzeczne z art. 2 Konstytucji.

Ad pkt. 7 - zarzut niezgodności art. 21 ustawy z art. 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Kolejny zarzut znowu dotyczy naruszenia zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) i praw podmiotowych gminy (art. 165 ust. 1 Konstytucji). W ocenie Wnioskodawczyń art. 21 ustawy dotyczący przekształcenia zakładów budżetowych i przedsiębiorstw w spółki prawa handlowego jest prostym powieleniem przepisów art. 14 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej i prowadzi do sytuacji, w której ta sama sprawa jest regulowana kolejno dwiema ustawami.

Omawiany artykuł znalazł się w ustawie w efekcie dyskusji wywołanej przez przedstawicieli Zarządu m. st. Warszawy w trakcie prac nad ustawą. Podnieśli oni, że część warszawskich zakładów budżetowych i przedsiębiorstw komunalnych, nie została skomercjalizowana w trybie określonym w art. 14 ustawy o gospodarce komunalnej ze względu na poważne wątpliwości prawne, spowodowane m. in. nieprecyzyjnością przepisów ustawy warszawskiej z 1994 r. Podmioty te nie zostały poddane procesom przekształceń własnościowych, a ich status prawny w zakresie określenia organów założycielskich uprawnionych do przeprowadzenia tych przekształceń jest niejasny. Na tym gruncie poprawka sformułowana przez przedstawicieli Zarządu m. st. Warszawy została przejęta przez posłów i weszła ostatecznie do treści ustawy jako art. 21. Nie można tu zatem mówić o regulowaniu tej samej sprawy dwa razy. Przepisy art. 14 ustawy o gospodarce komunalnej mają charakter przejściowy i epizodyczny. Skoro co do *meritum* te przepisy w 2002 r. już wyekspirowały i nie podjęto procedury w nich przewidzianej, to nie można mówić o podwójnej regulacji ustawowej i naruszeniu art. 2 Konstytucji.

Niesłuszny jest też zarzut niezgodności z art. 165 ust. 1. Nie nastąpiło w tym przypadku uszczuplenie praw majątkowych przysługujących nowo tworzonej gminie Warszawa. Ustawodawca przesądził jedynie o formie organizacyjno-prawnej mienia komunalnego dostosowując ją do stanu wprowadzonego ustawą o gospodarce komunalnej w odniesieniu do innych gmin. Jest oczywistym nieporozumieniem twierdzenie, że uprawnienia wyboru formy organizacyjno-prawnej „nigdy nie odebrano żadnej gminie w Polsce”. Czymże więc jest cytowany na tej samej stronie uzasadnienia art. 14 ustawy o gospodarce komunalnej, który z dniem 1 lipca 1997 r., z mocy prawa, przekształcił przedsiębiorstwa komunalne w jednoosobowe spółki gminy?

Nie ma więc przesłanek do stwierdzenia niekonstytucyjności również w tym punkcie.

Ad pkt. 8 - zarzut niezgodności art. 24 ust. 1 w związku z art. 33 ustawy z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Z. przepisu art. 24 ust. 1 wynika obowiązek sporządzenia przez przewodniczących zarządu likwidowanych jednostek samorządu terytorialnego sprawozdania z wykonania budżetu na dzień poprzedzający wejście w życie ustawy. Przepis ten wchodzi w życie, podobnie jak cała ustawa, w dniu wyborów. Zdaniem Wnioskodawcy obowiązek ten będzie niewykonalny, bowiem w dniu wyborów organy, na które został on nałożony, nie będą już istniały. Narusza to zasadę prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) i zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji). Sejm przyznaje, że zastosowanie tego przepisu może budzić wątpliwości z punktu widzenia czysto legislacyjnego. W tym konkretnym przypadku nie powoduje to jednak niekonstytucyjności omawianego przepisu. Obowiązek ten został skierowany do precyzyjnie określonego kręgu osób, a przepisy go wprowadzające zostały ogłoszone na wiele miesięcy przed dniem wejścia w życie ustawy. Nie naruszono tu praw ani nie nałożono obowiązku na obywateli. Norma zawarta w tym przepisie ma charakter wyłącznie techniczny. Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby zobowiązane organy przygotowały stosowne sprawozdanie przed dniem wejścia w życie ustawy i przedstawiły je po dniu jej wejścia w życie, zwłaszcza że z art. 17 ustawy wynika, iż zarządy likwidowanych jednostek samorządu terytorialnego działać będą do czasu powołania organów nowo tworzonych dzielnic.

Ad pkt 9. - zarzut niezgodności trybu przygotowania ustawy, a także określonego w art. 33 trybu jej wejścia w życie oraz przepisów przejściowych z art. 16, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz art. 11 EKST, a w związku z tym także – art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji i z art. 2 Konstytucji.

Ten punkt dotyczy ogólnego zarzutu, że ustawa została przyjęta przez Sejm bez odpowiedniej konsultacji ze społecznościami lokalnymi zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, a procedura konsultacji społecznych przeprowadzonych w trakcie prac nad projektem nie uwzględniała wymogów wynikających z ogólnych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego (art. 16 Konstytucji) i nie zapewniła możliwości ochrony samodzielności likwidowanych ustawą jednostek samorządu terytorialnego na drodze sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji i art. 11 EKST).

W treści uzasadnienia do tego punktu dodatkowo zarzuca się też niezgodność trybu przygotowania ustawy z art. 3, art. 4 ust. 3, 4 i 6 oraz art. 5 EKST dotyczącymi wymogu przeprowadzenia konsultacji ze społecznościami lokalnymi w sprawach ich dotyczących, w tym zmiany granic społeczności lokalnej. Do przepisów tych, chociaż nie są one przywołane w tym, lecz w ostatnim punkcie wniosków, Sejm odniesie się w tej części wyjaśnień.

Kwestia przeprowadzenia konsultacji społecznych stała się podstawową sprawą w pracach nad projektem ustawy. Ustawa o ustroju m. st. Warszawy jest aktem szczególnym, reguluje bowiem to, co w odniesieniu do pozostałych gmin jest określone ogólnymi przepisami ustrojowymi dotyczącymi samorządu terytorialnego. Jak słusznie podkreśla się w uzasadnieniu wniosków, nie jest określony tryb, w jakim zmiany w ustroju samorządu warszawskiego powinny być konsultowane z zainteresowanymi społecznościami lokalnymi i organami jednostek samorządu terytorialnego, których dotyczą. Kwestia zasięgu terytorialnego oraz zakresu przedmiotowego i podmiotowego konsultacji od początku była dyskusyjna. Niektórzy w ogóle kwestionowali wymóg przeprowadzenia konsultacji przy uchwalaniu ustawy o ustroju Warszawy. Na przykład ekspertyza sporządzona już po przyjęciu ustawy przez prof. B. Jałowieckiego z Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego stwierdza wprost, że w świetle wiedzy socjologicznej ani mieszkańcy gmin warszawskich, ani tym bardziej całej Warszawy nie tworzą społeczności lokalnych (załącznik nr 1).

W tej sytuacji, kierując się w istocie rzeczy rozszerzającą wykładnią przepisów EKST i biorąc pod uwagę ogólne przepisy dotyczące zmian w podziale terytorialnym, Sejm podjął szerokie działania w celu zapewnienia mieszkańcom Warszawy jak i organom gmin warszawskich możliwości wyrażenia opinii w tej sprawie. Poniżej przedstawione zostały działania Sejmu podjęte w tym zakresie.

Projekt skierowano do druku 15 grudnia 2001 r. i jednocześnie umieszczono na stronie internetowej Sejmu, dzięki czemu każdy zainteresowany obywatel mógł się z nim zapoznać. W dniu 18 grudnia 2001 r. projekt przekazano do zaopiniowania siedmiu najważniejszym organizacjom samorządowym. W dniu 27 grudnia 2001 r. odbyło się na zaproszenia Szefa Kancelarii Sejmu spotkanie z udziałem przedstawicieli wszystkich gmin warszawskich, dzielnic Gminy Warszawa-Centrum oraz Zarządu m. st. Warszawy. Przez cały okres prac nad projektem posłowie warszawscy brali aktywny udział w spotkaniach z mieszkańcami i władzami Warszawy. Jak wynika z informacji przekazanych przez posłów, jedenastu z nich odbyło 48 spotkań z mieszkańcami, a dwunastu wzięło udział w 38 posiedzeniach rad gmin i dzielnic. Do uczestnictwa w pracach komisji i podkomisji rozpatrujących projekt byli zapraszani i uczestniczyli w nich przedstawiciele wszystkich ważniejszych organizacji samorządowych oraz Zarząd m. st. Warszawy i działacze samorządowi gmin i dzielnic warszawskich, a także członkowie władz Wesołej i Sulejówka. W dniu 23 stycznia 2002 r. projekt został przesłany wszystkim organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład powiatu warszawskiego w celu wyrażenia opinii. W tym samym czasie indywidualne uwagi przyjmowane były drogą telefoniczną, internetową i listowną. Przeprowadzona została również konsultacja z

mieszkańcami - sondaż wykonany przez renomowaną firmę badania opinii społecznej. Podobne, co do zakresu i istoty, działania podjęto także w trakcie III kadencji Sejmu przed uchwaleniem ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, nieuchwalonej ostatecznie w wyniku nieodrżucenia sprzeciwu Prezydenta. Zestawienie przeprowadzonych w latach 2001 i 2002 działań konsultacyjnych oraz ich wyniki zawierają załączniki nr 2-4 do niniejszych wyjaśnień.

Na gruncie opisanych wyżej działań należy odpowiedzieć na pytanie jakie są cele konsultacji w tego rodzaju sprawach i jak zostały one zrealizowane. Zdaniem Sejmu konsultacje w ogóle, w tym w sprawie ustawy warszawskiej, powinny po pierwsze – dostarczyć ustawodawcy rzetelnej i możliwie pełnej informacji na temat poglądów zainteresowanej społeczności (ustawodawca nie może być związany wynikami tej konsultacji, ale podejmując decyzję inną niż oczekiwania części społeczności musi być tego świadomy); po drugie – umożliwić zgłoszenie propozycji udoskonalających projekt.

Odnosząc się do pierwszej kwestii, należy stwierdzić z całą odpowiedzialnością, że posłowie dysponowali taką informacją i zdawali sobie sprawę, że ingerując w partykularne interesy nie spotkają się z jednoznacznym poparciem. Wyniki konsultacji były zróżnicowane, zależnie od ich formy. Najbardziej profesjonalnego i miarodajnego sondażu dokonała Pracownia Badań Społecznych. Nie ulega wątpliwości, że posłowie, podejmując decyzję o poparciu projektu (przeciw opowiedziało się tylko sześćdziesięciu posłów, co świadczy o ponadpartyjnym charakterze tej decyzji), mieli pełną świadomość zróżnicowania opinii.

W drugiej kwestii Sejm podkreśla, że konsultacje – wiele spotkań w terenie, nadchodzące do Sejmu listy i stanowiska poszczególnych organów samorządowych oraz propozycje zgłaszane w trakcie prac komisji – przyniosły istotne i wymierne rezultaty. W wyniku uwzględnienia uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji, w projekcie przedłożonym do drugiego czytania odstąpiono od propozycji wybierania zarządu dzielnicy na wniosek Prezydenta Warszawy, na rzecz w pełni samodzielnej decyzji rad dzielnic w tej sprawie. Zagwarantowano również szerszą autonomię finansową dzielnic, wprowadzając bardziej szczegółowe regulacje w tym zakresie.

W tym stanie rzeczy nie można mówić o naruszeniu zasad wynikających z Konstytucji i EKST. Nie można odmówić ustawodawcy prawa do likwidacji raz powołanych jednostek samorządu terytorialnego. Sejm zapewnił właściwe konsultacje w celu rozstrzygnięcia kształtu ustroju Warszawy, a decyzja podjęta na ich podstawie nie była arbitralna.

Odnosnie do uwarunkowań prawnych podnoszonych w uzasadnieniu nie można stwierdzić, że w przedmiocie konsultacji nastąpiło naruszenia powagi prawa, ze względu na to, że nie było podstaw prawnych dla zasad i trybu konsultacji

przeprowadzonych przez Marszałka Sejmu. Przepisy art. 5 EKST nie precyzują formy, w jakich owa konsultacja ma być przeprowadzona. Nie ulega wątpliwości, że w polskim porządku prawnym nie mogło to nastąpić w drodze referendum, gdyż zmiany w podziale terytorialnym kraju w ogóle nie podlegają rozstrzygnięciu w trybie referendum (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym Dz. U. Nr 88, poz. 985 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220 i Nr 113, poz. 984). Nie mogą być też te sprawy konsultowane na podstawie uchwał rad gmin „w trybie referendum lokalnego” na podstawie art. 4-4b ustawy o samorządzie gminnym, jak proponuje się to w piśmie procesowym z dnia 6 września 2002 r. (s. 13). Całkowicie sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym jest twierdzenie, że „stosując Konstytucję bezpośrednio Sejm jako podmiot likwidujący tzw. gminy warszawskie powinien zarządzić na ich obszarze referendum” (opinia B. Banaszaka załączona do pisma procesowego z dnia 6 września 2002 r. s. 2). W ocenie Sejmu użytego w art. 5 EKST zwrotu „w drodze referendum” nie można rozumieć jako określenia formy konsultacji przy użyciu tych samych technik jak w referendum, z tą tylko różnicą, że konsultacja ta nie ma charakteru wiążącego. W tym stanie rzeczy nie można mówić o sprzeczności ustawy z art. 170 Konstytucji.

Odrębnego uzasadnienia w tym punkcie wymaga sprawa braku regulacji przejściowych uwzględniających interesy społeczności likwidowanych ustawą jednostek samorządu terytorialnego, co narusza zdaniem Wnioskodawczyń art. 2 Konstytucji (zasada zaufania obywateli do państwa). Uzasadnienie sugeruje, że społeczności te powinny mieć swobodę wyboru statusu, jaki chcą mieć w systemie samorządu terytorialnego. W tym przypadku zasada zaufania obywateli do państwa ulega istotnemu ograniczeniu. Sprawy podziału terytorialnego państwa należą do właściwości Sejmu i Rady Ministrów, działających w drodze ustaw oraz rozporządzeń, i to one podejmują ostateczne decyzje o jego kształcie w ramach przesłanek określonych w art. 15 ust. 2 Konstytucji. Trudno sobie nawet wyobrazić przepisy przejściowe w tej materii, a gdyby one istniały to ich zastosowanie mogłoby przynieść skutek odwrotny do zamierzonego przez ustawę, a mianowicie rozdrobnienie systemu zarządzania aglomeracją warszawską.

W tym stanie rzeczy argumenty użyte w uzasadnieniu pkt 9 nie zasługują na uwzględnienie.

Ad. pkt 10 - zarzut niezgodności ustawy w całości z:

- art. 2, art. 10, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, zwłaszcza w związku z postanowieniami preambuły do konstytucji (zasada pomocniczości i dialogu społecznego), a także z:
- art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170

- Konstytucji oraz z art. 11 EKST, a w konsekwencji także z
- art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji.

Podobnie jak w uzasadnieniach wniosków w tej części wyjaśnień powtórzone zostaną ogólne konkluzje przemawiające za uznaniem ustawy za zgodną z przywołanymi we wniosku przepisami Konstytucji i EKST, gdyż szczegółowe uwagi sformułowane zostały przy omawianiu poszczególnych punktów wniosków.

Odrębnie należy się tu odnieść do zarzutu niezgodności ustawy z art. 10 Konstytucji sformułowanego jedynie we wniosku Rady Miasta Sulejówek (K 34/02). Wnioskodawczynie zarzuca, że ustawodawca, wprowadzając ustawą warszawską zmiany w podziale terytorialnym, uczynił to, mimo że kwestie te w zwykłym trybie regulowane są przez Radę Ministrów w drodze rozporządzeń wydawanych na podstawie samorządowych ustaw ustrojowych, a w szczególności art. 3-3b ustawy o samorządzie powiatowym. Narusza to zdaniem Wnioskodawczynie wyrażoną w art. 10 Konstytucji zasadę rozdziału i równowagi władz.

Niekwestionowane i oczywiste jest to, że zasada rozdziału władz jest podstawową zasadą ustrojową państwa. Nie może ona jednak wykluczać swobody parlamentu w kształtowaniu ustroju samorządu terytorialnego. W przypadku Warszawy droga ustawowa jest jedyną drogą do wprowadzenia dla niej szczególnego statusu, w tym również, jeśli chodzi o miejsce w zasadniczym podziale terytorialnym. Po wejściu w życie ustawy Warszawa będzie jedną gminą mającą status miasta na prawach powiatu, podlegającą rygorom ustawy o samorządzie gminnym, co wyklucza możliwość zmiany tego statusu przez rozporządzenie Rady Ministrów. Wydaje się, że takie wyjątkowe uregulowanie nie narusza istoty rozdziału władz i utrwalonej zasady pozostawienia kwestii zmian w zasadniczym podziale terytorialnym administracji jako zadania rządowego. Zmiany dotyczące przynależności powiatowej Sulejówka są ściśle związane z tworzeniem nowego ustroju Warszawy i są jedynie konsekwencją merytorycznych decyzji podjętych przy uchwaleniu ustawy. Jeśli nawet przyjąć dyskusyjną tezę uzasadnienia, że każda najdrobniejsza zmiana granic m. st. Warszawy będzie wymagała aktu rangi ustawowej, to nie może to być podstawą do stwierdzenia niezgodności z art. 10 Konstytucji.

Reasumując wszystkie powyżej przedstawione argumenty, należy raz jeszcze podkreślić, że:

- ustawa nie narusza konstytucyjnych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, a w szczególności nie stoi w sprzeczności z zasadami pomocniczości i decentralizacji,
- modyfikacje ustroju m. st. Warszawy, w porównaniu z ustrojem zwykłej

gminy, mieszczą się w granicach dopuszczalnych ze względu na szczególną pozycję m. st. Warszawy w systemie wykonywania zadań publicznych określonym Konstytucją i ustawami zwykłymi,

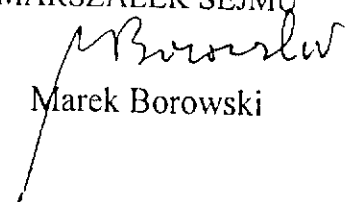
- tryb przygotowania projektu ustawy, a w szczególności przeprowadzone konsultacje społeczne były podstawą wystarczających informacji na temat kształtu ostatecznie przyjętej ustawy,
- ustawa ani w całości, ani w poszczególnych przepisach nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego i wynikających z niej zasady zaufania obywateli do państwa i zasady poprawnej legislacji.

Sejm dołożył dostatecznej staranności, aby podjąć decyzję w tak istotnej kwestii. Uczynił to – z jednej strony maksymalnie uwzględniając interesy społeczności warszawskiej jako całości, a z drugiej strony – obywateli zamieszkujących przekształcone w dzielnice gminy.

Niezależnie od argumentów prawnych, wykazujących zgodność ustawy z Konstytucją, nie można abstrahować od celu jaki Sejm wyznaczył sobie przy jej uchwalaniu. W przekonaniu posłów i senatorów wdrożenie ustawy usprawni zarządzanie Warszawą i wprowadzi mechanizmy pozwalające zaspokajać potrzeby wszystkich jej mieszkańców, zgodnie ze standardami odpowiednimi dla nowoczesnej metropolii.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnioski stanowiące przedmiot niniejszych wyjaśnień należy w całości uznać za bezzasadne.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Borowski