



Warszawa, dnia 5 czerwca 2002 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej załączając uchwałę Nr LV/723/02 Rady Gminy Warszawa-Białołęka z dnia 24 maja 2002 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

wnosimy o stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego zarzucając tej ustawie, jako całemu aktowi, niezgodność

1/ z art. 7 i 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2/ art. 5 i 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego w związku z art. 2 Konstytucji RP,

3/ z art. 15 ust. 1 i art. 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

1. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. dotyczy spraw objętych zakresem działania Gminy Warszawa Białołęka w ten sposób, że znosi byt prawny Gminy uniemożliwiając jej wykonywanie powierzonych zadań, co uzasadnia legitymację procesową Gminy, w związku z czym niniejszy wniosek odpowiada wymaganiom art. 32 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

2. Ustawa likwiduje byt Gminy powodując odebranie społeczności Białołęki majątku (art. 165 ust. 1 Konstytucji) i prawa do zarządzania własnymi sprawami, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność odbiera jej status wspólnoty samorządowej (art. 16 Konstytucji). Tym samym Sejm RP pozbawił Gminę samodzielności, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Ustawę z dnia 15 marca 2002 r. Sejm podjął w sposób sprzeczny z obowiązującym prawem, tym samym naruszając art. 7 Konstytucji, który odnosi się także

do Parlamentu, tworząc (razem z art. 2 Konstytucji) podstawy państwa prawnego. Naruszone przez Sejm prawo to - w szczególności - art. 15 Konstytucji, który w ustępie 1-szym ustanawia zasadę ustroju państwowego RP, że "ustrój terytorialny Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej", zaś w ust. 2 ustala przesłanki dla decentralizacji – a to, że podział terytorialny państwa ma zapewniać poszanowanie więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych oraz zdolność wykonywania zadań publicznych przez jednostki terytorialne. Naruszono także art. 164 ust. 1 Konstytucji, przez odebranie mieszkańcom Białoleki statusu gminy, która – zgodnie z tym przepisem jest fundamentem ustroju państwowego i podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce. Gmina Warszawa-Białoleka utworzona w 1994 r. w pełni odpowiada wszystkim tym cechom, mimo to jednak ulega likwidacji w drodze ustawy sejmowej.

W 1994 r. mieszkańcom Białoleki przyznano prawo do samorządu (art. 16 Konstytucji). Stało to się w ramach wprowadzania w Warszawie ustroju metropolitalnego. Obecnie – bez żadnych poważnych argumentów i bez uzasadnienia następuje odwrócenie tamtej decyzji i centralizacja zarządzania na obszarze całej Warszawy.

Należy podkreślić, że zgodnie z Konstytucją gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art.164 ust. 1), i to nie gmina "w ogóle" lecz konkretna Gmina, tak właśnie jak Gmina Warszawa- Białoleka, której w ramach istniejącego ustroju terytorialnego Państwa (art. 15 ust. 1 Konstytucji) nadano status wspólnoty samorządowej i uprawnienia do wykonywania określonych ustawami zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 Konstytucji).

Teraz, ustawą z dnia 15 marca 2002 r. status ten i prawo do samorządu odbiera się mieszkańcom Białoleki ledwie po ośmiu latach funkcjonowania Gminy. Imponujące rezultaty tych kilku lat pracy Gminy i jej perspektywy rozwojowe pokazują materiały załączone do niniejszego wniosku.

Ustawa z 15 marca podjęta została bez żadnego merytorycznego uzasadnienia, w szczególności bez najmniejszego dowodu na to, że likwidacja gmin warszawskich (w tym Gminy Warszawa-Białoleka) przyczyni się do poprawy zarządzania Warszawa jako całością. To jest nieprawda – problemy Warszawy mają charakter ogólnomiejski, tymczasem Gmina zajmuje się wyłącznie sprawami lokalnymi, które i tak muszą być na tym samym terenie i dla tych samych mieszkańców załatwiane. Istnienie gmin warszawskich sprzyja rozwojowi gospodarczemu całego obszaru Warszawy. Jedynym rezultatem ustawy z 15 marca jest pozbawienie mieszkańców Białoleki uprawnień do zarządzania własnymi sprawami i wyboru władz działających w imieniu tej wspólnoty samorządowej. Obecnie na tym samym terenie działać mają organy Miasta stołecznego Warszawy.

3. Zaskarżona ustawa została przyjęta i wprowadzona w życie z naruszeniem art. 5 oraz art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Karta ustanawia podmiotowy status społeczności lokalnych w zarządzaniu sprawami publicznymi, we wszystkich państwach, które tę umowę międzynarodową ratyfikowały. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Kartę bez zastrzeżeń i tym samym Karta ta stała się wiążącym zobowiązaniem międzynarodowym (art. 9 i 91 ust. 2 Konstytucji) również w sferze legislacyjnej.

Należy stwierdzić, że likwidacja gmin warszawskich i także Gminy Warszawa-Białołęka nastąpiła bez konsultacji z mieszkańcami i bez zasięgnięcia opinii społeczności lokalnych (gmin), co stanowiło obowiązek Ustawodawcy na gruncie art. 5 i art. 4 ust. 6 Karty. Tryb ten nie został dochowany, w szczególności nie można za taki uznać internetowego sondażu opinii publicznej przeprowadzonego przez Marszałka Sejmu. Rzutuje to wprost na konstytucyjność zaskarżonej ustawy.

Trzeba zaznaczyć, że w konsultacjach przeprowadzonych w 2000 r. (w trybie referendum) – zał., za zachowaniem Gminy Warszawa-Białołęka opowiedziało się ponad 17 tys. uczestników konsultacji przy ok. 1400 głosach przeciwnych.

W 2002 r. konsultacji w Gminie nie przeprowadzono, natomiast w zał. przedstawiam listę poparcia w sprawie zachowania samodzielności Gminy, którą podpisał pełen skład Rady Gminy – 28 radnych ze wszystkich klubów.

4. Do niniejszego załącza się – jako integralną część wniosku – opinię przygotowaną przez Prof. Jacka Jagielskiego z Uniwersytetu Warszawskiego.

Biorąc pod uwagę przedstawioną argumentację wnosimy – jak na wstępie.

BURMISTRZ GMINY
WARSZAWA-BIAŁOLEKA

mgr inż. Jerzy Smoczyński
mgr Tadeusz Sembroniński

Załącznik:

1. Uchwała Rady Gminy
2. Opinia prof. J. Jagielskiego
3. Protokół z konsultacji 2000 r.
4. Lista poparcia 2002 r.
5. Materiały informacyjne (plik)

Uchwała Nr LV/723/02
Rady Gminy Warszawa-Białoleka
z dnia 24 maja 2002 roku

w sprawie: wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem
o stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 15 marca 2002 roku
o ustroju miasta stołecznego Warszawy z Konstytucją
Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu
Terytorialnego.

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 2 kwietnia 1997 roku /Dz. U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. z 2001 r.
Nr 28, poz. 319/ - uchwala się, co następuje:

§ 1.

1. Występuje się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego zarzucając tej ustawie, jako całemu aktowi niezgodność:
 - 1/ z art. 7 i 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - 2/ art. 5 i 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego w związku z art. 2 Konstytucji RP,
 - 3/ z art. 15 ust. 1 i 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Uzasadnienie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1 stanowi załącznik do uchwały.

§ 2.

Wraz z wnioskiem , o którym mowa w § 1 ust. 1 wnosi się do Trybunału Konstytucyjnego prośbę o rozpatrzenie sprawy w trybie pilnym i wydanie orzeczenia przed wyborami, o których mowa w art. 28 ustawy będącej przedmiotem zaskarżenia.



§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się zarządowi, zobowiązując go do wszelkich koniecznych działań dla realizacji uchwały.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Gminy Warszawa-Białoleka
mgr inż. Jacek Kaznowski

Prof. dr hab. JACEK JAGIELSKI
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

OPINIA PRAWNA

dot. niektórych aspektów zagadnienia zgodności
ustawy z 15 marca 2002r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy
z Konstytucją R.P. oraz regulacjami międzynarodowoprawnymi
dotyczącymi samorządu terytorialnego.

I. Przedmiotem i celem niniejszej opinii jest rozważenie niektórych aspektów zagadnienia zgodności ustawy z 15 marca 2002r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy z Konstytucją R.P. oraz wiążącymi Polskę regulacjami międzynarodowoprawnymi dotyczącymi samorządu terytorialnego. Nowa regulacja ustroju administracyjnego Warszawy jeszcze w fazie projektowej wzbudzała co do samej koncepcji jak i kierunków rozwiązań wiele kontrowersji, wątpliwości i zastrzeżeń. Również obecnie – już jako uchwalony i podpisany przez Prezydenta R.P. akt normatywny – jest przedmiotem krytyki i adresem różnych zarzutów (natury prawnej, politycznej, gospodarczej. itd.), wśród których pojawiają się m.in. zarzuty niekonstytucyjności i sprzeczności z wiążącymi Polskę konwencjami międzynarodowymi (wśród których podstawowe znaczenie ma Europejska Konwencja Samorządu Lokalnego, ratyfikowana przez Polskę w 1994r. [Dz. U. nr 124, poz. 607], a znana pod nazwą Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego).

Za zgodność poświadczam

Dr hab. Michał Kuźniak
Profesor

Niewątpliwie nowa regulacja ustroju Warszawy już tylko ze względu na wagę i złożoność całego zagadnienia może być oceniana niejednoznacznie. Ocenianie to może być zresztą prowadzone z różnych punktów widzenia, np. legislacyjnego, politycznego, czy też – co nas najbardziej interesuje – konstytucyjnego oraz kontekstu międzynarodowoprawnego. Tak np. z perspektywy legislacyjnej nasuwa się uwaga, że ustawie brak jest oczekiwanej precyzji w zakresie rozwiązań organizacyjnych dotyczących władz m.st. Warszawy. Ustawa nie określa mianowicie wprost organów m.st. Warszawy (pojawiają się one przy regulacjach konkretnych kwestii w poszczególnych przepisach), ograniczając się do ustalenia, że Warszawa jest „*gminą mającą status miasta na prawach powiatu*” (art. 1 ust. 1). Równocześnie jednak ustawa nie odsyła do przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym, które znajdowałyby zastosowanie w sprawach nie unormowanych w ustawie o ustroju m.st. Warszawy. Co prawda można założyć, że skoro Warszawa jest gminą o statusie miasta na prawach powiatu, to podlega ona regulacjom dotyczącym samorządu gminnego i samorządu powiatowego, ale brak ustalenia relacji między tymi regulacjami a ustawą „warszawską” zdecydowanie nie sprzyja ustaleniu pełnego pola unormowań, które kształtować mają ustrój Warszawy. W każdym razie patrząc na treść ustawy z punktu widzenia ujęcia ustroju Warszawy można powiedzieć, że mamy tu do czynienia nie tyle z ustawą o ustroju m.st. Warszawy, ale z ustawą o odrębnościach ustrojowych m.st. Warszawy w stosunku do innych miast-gmin. Inaczej mówiąc, można odnieść wrażenie, że przyjęta ustawa nie wyraża jakiejś pełnej, nowej koncepcji ustroju administracyjnego stolicy, lecz do istniejącego ustroju wprowadza zmiany doraźne, idące wyraźnie w kierunku centralistycznym.

Powyższa konstatacja wiąże się z oceną ustawy z punktu widzenia celów i potrzeb jej podjęcia. Chodzi mianowicie o odpowiedź na pytanie, czy w sytuacji, kiedy nie było wypracowanej jeszcze w pełni nowoczesnej koncepcji zarządzania stołeczną aglomeracją należało dokonywać reformy istniejących dotychczas rozwiązań? Tym bardziej, że kierunek reformy, tj. likwidacja gmin warszawskich, odbierany jest przez społeczność tych gmin z bardzo dużą wstrzemięźliwością, jeżeli nie wręcz z dezaprobatą. Nie wchodząc bliżej w tę płaszczyznę oceny nowych unormowań (która ma zresztą wymiar przede wszystkim polityczny, a nie prawny) można stwierdzić, iż niewątpliwie ustrój m.st. Warszawy wymagał rekonstrukcji, która zapewniłaby efektywne zarządzanie problemami ogólnomiejskimi (stołecznymi), usprawniła struktury administracyjne, zapewniła ekonomiczność (oszczędność) działania władzy

Za zgodność poświadczam
Dr hab. Michał Kulesza
Profesor Uniwersytetu Warszawskiego
PRAWNIK PRAWNY

publicznej w mieście, stworzyła czytelne zasady odpowiedzialności za funkcjonowanie całego organizmu miejskiego i jego ogniw. Jest jednak również oczywiste, że do wspomnianych celów dojść można różnymi drogami, co oznacza w konsekwencji różne możliwości koncepcji i rozwiązań ustrojowych. Wszystkie te różne warianty powinny być starannie, wnikliwie i wszechstronnie wyważone i rozpatrzone z uwzględnieniem konsultacji społecznej. W pracach parlamentarnych nad ustawą „warszawską” owej wnikliwości rozważań nad koncepcją nowego ustroju stolicy zabrakło; ustawa powstała w nadmiernym – z punktu widzenia rzetelnego jej przygotowania merytorycznego – tempie. Zupełnie zmarginalizowana też została kwestia potrzebnych w tym przypadku konsultacji społecznych.

W sumie więc nowa ustawa o ustroju m.st. Warszawy może budzić krytyczne uwagi co do jej legislacyjnej konstrukcji (ujęcia kwestii ustrojowych) oraz zasadne wątpliwości w odniesieniu do rzetelności jej przygotowania (tak pod względem koncepcyjnym, jak i konkretnych rozwiązań).

II. Przechodząc do innych, jeszcze bardziej znaczących problemów jakie podnoszone są w stosunku do nowej ustawy „warszawskiej” należy w pierwszym rzędzie zwrócić uwagę na zagadnienie konstytucyjności (a ściślej: zarzutów dotyczących niekonstytucyjności) ustawy. Jest to zagadnienie tyleż podstawowe, co i złożone. Z jednej strony w ocenie ustawy dokonanej z perspektywy konstytucyjnych regulacji dotyczących samorządu (a zwłaszcza samorządu terytorialnego) trudno wskazać, iż określone przepisy ustawy pozostają w prostej sprzeczności z konkretnymi normami ustawy zasadniczej (trudno wskazać „twarde” naruszenia Konstytucji R.P. przez ustawę o ustroju m.st. Warszawy). Konstytucja nie zawiera wszakże żadnych regulacji odnoszących się bezpośrednio do ustroju Warszawy (czy też szerzej: do ustroju aglomeracji) i nie formułuje też żadnych ogólnych dyrektyw (zasad) co do kształtowania systemu administracyjnego w stolicy, jak i w innych wielkich miastach. Problematyka ustrojowa m.st. Warszawy, tudzież innych aglomeracji miejskich przekazana jest do unormowania ustawowego i w tym kontekście trudno odmówić ustawodawcy prawa wyboru koncepcji ustrojowych i realizujących je rozwiązań prawno-organizacyjnych.

Równocześnie z drugiej strony należy podkreślić, iż wspomniana swoboda wyboru wizji ustrojowej aglomeracji stołecznej i związanych z nią rozwiązań normatywnych nie

Za zgodność poświadczam,
Dr hab. ~~Mieczysław~~ Kulesza
Profesor Uniwersytetu Warszawskiego
RADCA PRAWNY

może być w świetle Konstytucji dowolna, lecz osadzona być musi na gruncie konstytucyjnych zasad dotyczących decentralizacji władzy publicznej i rozwijania różnych form samorządu, w tym w pierwszej kolejności – samorządu terytorialnego. Inaczej mówiąc, ustawodawca ma niewątpliwie prawo do kształtowania ustroju samorządowego Warszawy w sposób swoisty, odmienne od rozwiązań przyjętych w innych jednostkach samorządowych, jednakże korzystanie z tego prawa przez ustawodawcę respektować musi zasady mające swe źródło w Konstytucji, a dotyczące samorządu terytorialnego.

W preambule Konstytucji zawarta jest zasada pomocniczości jako uniwersalna reguła, na której opierają się przepisy Konstytucji stanowiące dla państwa prawa podstawowe i której celem jest m.in. umacnianie „*uprawnień obywateli i wspólnot*”. Z tej zasady pomocniczości wynika – wskazywana również przez Konstytucję – zasada decentralizacji władzy publicznej (art. 15). Decentralizacja stanowi taki system organizacyjny, w którym poszczególne podmioty władzy publicznej (administracji) mają wyraźnie określone zadania i kompetencje, ustalone bądź przekazywane z wyższych organów w drodze ustawowej. Wspomniane podmioty realizują przydzielone im zadania i kompetencje w sposób samodzielny, w granicach ustalonych prawem.

Zasadniczą, najpełniejszą formą decentralizacji jest w świetle Konstytucji samorząd terytorialny. Konstytucja gwarantuje samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy, stwierdzając, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, która uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i że przysługującą w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16). Proklamując zasadę decentralizacji władzy i jej podstawową formę w postaci samorządu terytorialnego Konstytucja wskazuje równocześnie, że podstawowym ogniwem tego samorządu (a co za tym idzie – systemu administracji zdecentralizowanej) jest gmina (art. 164 ust. 1). Na rzecz gminy ustanowione jest w ustawie zasadniczej domniemanie właściwości we wszystkich sprawach samorządu, nie zastrzeżonych dla innych jednostek samorządu (art. 164 ust. 3).

Konstytucja wyraża też zasadę samodzielności gminy polegającą na zapewnieniu gminie szerokiego zakresu swobodnego decydowania o sprawach lokalnych w celu zaspokajania potrzeb mieszkańców swojego terytorium (art. 166 ust. 1 dotyczący zadań własnych) oraz ograniczeniu ingerencji zewnętrznej do przypadków, form i zakresu określonym przez prawo. W myśl Konstytucji działalność gminy (jak i całego

samorządu) poddana jest nadzorowi z punktu widzenia jedynie legalności, a samodzielność gminy (i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego) podlega ochronie sądowej (art. 171 ust. 1 i art. 165 ust. 2). Wspomniana zasada samodzielności dotyczy wszystkich aspektów działalności gminy, w tym także obejmuje zasadę samodzielności finansowej. Samodzielność finansowa jest jednym z najistotniejszych elementów podmiotowości gminy. Istotą tej samodzielności jest zapewnienie gminie (i innym jednostkom samorządu) dochodów pozwalających na realizację przypisanych gminie (jednostkom samorządu) zadań publicznych, pozostawienie im swobody kształtowania swoich wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie.

Wskazane konstytucyjne zasady stanowią podstawowe wartości i cele, które odnoszą się nie tylko do samorządu terytorialnego, ale do ustroju całego państwa. W tym większym więc stopniu tworzą one wiążące ramy dla określonych rozwiązań organizacyjnych podejmowanych w ustawach zwykłych. Znajduje to w pełni zastosowanie w przypadku oceny ustawy „warszawskiej”. Choć ustawodawca ma tu niekwestionowane prawo do odrębnego unormowania ustroju Warszawy, stosownie do specyfiki tej aglomeracji, unormowanie to musi respektować (i odpowiadać) konstytucyjne wartości, cele i zasady wyznaczające ustrój administracji.

Patrząc tymczasem na regulację nowej ustawy o ustroju m.st. Warszawy można stwierdzić, iż te konstytucyjne założenia i standardy, o których mowa nie są w pełni dochowywane. Przede wszystkim główna koncepcja ustawy wyraża tendencję, która różni się z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej, zakładającą przekazanie realizacji zadań publicznych i funkcji władczych na możliwie najniższy poziom organizacyjny. W mieście stołecznym Warszawie poziom ten stanowiły dotychczas gminy warszawskie. Zniesienie tych gmin i zastąpienie ich dzielnicami jako jednostkami pomocniczymi w żaden sposób nie mieści się w procesie decentralizacji władzy. W myśl ustawy bowiem Warszawa jest jednolitą gminą, posiadającą status miasta na prawach powiatu, co oznacza, że centrum dyspozycyjno-zarządcze przeniosło się na poziom całego miasta. Gminy warszawskie, będące do tej pory samodzielnymi podmiotami publicznoprawnymi (i na ogół dobrze wywiązujące się z tej roli) stają się, zgodnie z rozwiązaniami ustawy, jednostkami pozbawionymi atrybutu podmiotowości publicznoprawnej (i osobowości prawnej) i wynikającej stąd samodzielności, zwłaszcza w sferze finansowej (por. art. 12 ustawy).

Za zgodność poświadczam

Dr hab. Michał Kula

Z formalnego punktu widzenia Warszawa oczywiście nie zostaje pozbawiona samorządu; miasto uzyskuje wszakże charakter gminy mającej status miasta na prawach powiatu. Patrząc od tej strony można nawet powiedzieć, że respektowany jest tu kanon gminy jako podstawowego ogniwa władzy lokalnej. Równocześnie jednak w porównaniu ze stanem dotychczasowym społeczności lokalne uzyskują mniejsze możliwości bezpośredniego wpływu na stan spraw publicznych, które ich dotyczą. W sytuacji istnienia gmin mieszkańcy określonych fragmentów stolicy (obszarów objętych granicami gmin warszawskich) mogli poprzez samorząd gminny realizować zadania własne o charakterze lokalnym, służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych i załatwianiu indywidualnych spraw administracyjnych. Realizacja tych zadań dokonywała się w imieniu własnym gminy i na jej własną odpowiedzialność. Obecnie, po wprowadzeniu w Warszawie jednej gminy i zastąpieniu dotychczasowych gmin dzielnicami jako jednostkami pomocniczymi, warunki działania zbiorowości lokalnych (dzielnicowych) w zakresie prowadzenia spraw publicznych są zgoła inne. Co prawda ustawa wskazuje (art. 11 ust. 2), że do dzielnicy należy prowadzenie spraw lokalnych, wymienionych w przykładowym katalogu, ale ostateczny zakres działania dzielnic rozstrzygany jest przez Radę m.st. Warszawy (w statutach i innych uchwałach – art. 11 ust. 1) i może być zmieniany. Nie może tu być więc mowy o sferze zadań własnych dzielnic, dających podstawę do funkcjonowania na zasadach samodzielności prawnej. Ponadto tej samodzielności nie ma tym bardziej w materii finansowej, skoro podstawą prowadzenia gospodarki finansowej dzielnicy jest załącznik dzielnicowy do uchwały budżetowej m.st. Warszawy (a nie budżet dzielnicy uchwalany przez nią samą, tak jak to miało miejsce w odniesieniu do gmin warszawskich). Oznacza to bowiem, że pieniądze na realizację zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb społeczności dzielnic rozdziela władza ogólnomiejska.

Wszystkie wspomniane rozwiązania trudno uznać za sprzyjające decentralizacji władzy i rozszerzeniu udziału zbiorowości lokalnych (w tym przypadku: mieszkańców m.st. Warszawy) w zawiadywaniu sprawami publicznymi. W tym też kontekście wprowadzonej nowej regulacji ustroju m.st. Warszawy można stawiać zarzut, że nie jest ona kompatybilna z konstytucyjnymi założeniami ustroju administracyjnego, a zwłaszcza z zasadą decentralizowania władzy publicznej. Odbierając gminom warszawskim status samodzielnych podmiotów publicznoprawnych, ustawa odzwierciedla tendencję raczej do centralizowania władzy niż przekazywania jej w dół. Z perspektywy udziału społeczności lokalnych – zorganizowanych do tej pory w gminy

warszawskie – w prowadzeniu spraw publicznych, ustawa przynosi widoczny regres (ograniczenie możliwości współdecydowania o własnych sprawach). W działaniach ustawodawczych można dostrzec pewne niepokojące podejście, polegające na traktowaniu funkcjonujących do tej pory gmin jak organów państwowych, które władza państwowa, tj. ustawodawca może zmieniać i przekształcać w nieograniczony sposób. Tymczasem gmina – to nie tylko podmiot sprowadzony do określonych organów i urzędów, lecz przede wszystkim wspólnota samorządowa osób z ich potrzebami, interesami, aspiracjami, itd., z którymi tworzone konstrukcje prawne powinny się liczyć. Konstrukcje te, determinowane celami usprawnienia struktur i wyeliminowania niedomogów zawiadywania problemami ogólnomiejskimi powinny pozostawać w odpowiednich proporcjach do wspomnianych przesłanek i uwarunkowań płynących z praktycznych doświadczeń. Przy przygotowywaniu i podejmowaniu nowej ustawy proporcje te nie zostały dostatecznie wyważone.

III. Bardzo istotną, wywołującą szereg krytycznych uwag i zastrzeżeń płaszczyzną oceny nowej ustawy „warszawskiej” jest tryb jej przygotowania i dojścia do skutku. W tym zakresie chodzi o odpowiedź na pytanie, czy likwidacja gmin warszawskich, jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego odbyła się zgodnie z przewidzianą przez prawo procedurą. Wymogi proceduralne dotyczące zmian granic wspólnot samorządowych wiążą się dość ściśle z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (zwaną dalej w skrócie E.K.S.T. lub Kartą). W konsekwencji zatem powstaje tu problem oceny ustawy „warszawskiej” przez pryzmat zgodności z przyjętymi przez Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi;

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego została ustanowiona przez Radę Europy 15 października 1985r. i postrzegana jest jako jeden z podstawowych aktów (filarów) Rady Europy, na równi z Europejską Kartą Praw Obywatelskich, Europejską Kartą Praw Socjalnych i Europejską Kartą Stosunków Kulturalnych. Karta traktuje prawo gmin do samorządu jako swoiste prawo podstawowe skierowane przeciwko państwowemu centralizmowi.

Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Kartę 26 kwietnia 1993r., a weszła ona w życie 1 marca 1994r. będąc w całości uznana za słuszną, przyjętą i potwierdzoną, z zobowiązaniem do niezmiennego zachowywania. Mówiąc inaczej, Polska związała się wszystkimi postanowieniami Karty, bez żadnych wyłączeń. Karta stała się w ten sposób

Za zgodność poświadczam
Dr hab. Michał Kulesza
Profesor Uniwersytetu Warszawskiego
RADCA PRAWNY

składnikiem porządku prawnego obowiązującego w R.P. Zgodnie z art. 91 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego systemu źródeł prawa i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy. Jednocześnie umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji). Wprawdzie Karta jest umową „przedkonstytucyjną”, tzn. została ratyfikowana przed wejściem w życie Konstytucji R.P., ale na mocy art. 241 ust. 1 Konstytucji została ona poddana konwalidacji. Zgodnie z treścią tego przepisu, umowy międzynarodowe ratyfikowane do momentu wejścia w życie Konstytucji R.P. na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Niewątpliwie Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest umową międzynarodową spełniającą wszystkie określone w tym przepisie przesłanki. Po pierwsze, została ona ratyfikowana przez R.P. i ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Po drugie, ratyfikacja została dokonana na podstawie obowiązujących w tym czasie przepisów konstytucyjnych (art. 33 Małej Konstytucji). Po trzecie wreszcie, materia Karty dotyczy spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 pkt. 5 Konstytucji – problematyka samorządu terytorialnego jest sprawą wymagającą regulacji ustawowej, na co wskazują chociażby art. 15, 16 oraz przepisy Rozdziału VII Konstytucji.

Bez wątpienia zatem przepisy EKST mogą być stosowane bezpośrednio oraz mają pierwszeństwo przed ustawami – w tym oczywiście ustawami samorządowymi – gdy treści ustaw nie da się pogodzić z regulacją Karty. Na płaszczyźnie hierarchicznej struktury źródeł prawa (art. 87 Konstytucji) oznacza to ograniczenie zakresu przedmiotowego ustaw. Treści zawarte w ustawach muszą być bowiem zgodne z treściami zawartymi w Konstytucji i umowach międzynarodowych, o których mowa w art. 91 ust. 2 Konstytucji. Przyjąć należy, że ustawa „warszawska” musi realizować zasady (reguły, normy) statuowane przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego. W szczególności chodzi tu o wyrażoną w art. 5 Karty zasadę ochrony granic wspólnot lokalnych, polegającą na tym, że *„każda zmiana granic wspólnoty lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala”*.

Za zgodność poświadczam

Dr hab. Michał Kulesza
Profesor Uniwersytetu Warszawskiego

Norma zawarta we wspomnianym art. 5 Karty wprowadza zatem formalny wymóg (procedure) obligatoryjnych konsultacji ze wspólnotą lokalną, które poprzedzać muszą każdą zmianę granic takiej wspólnoty. Natomiast forma tej konsultacji (konsultacje bądź referendum) zależna jest od regulacji prawa wewnętrznego.

Ze zmianą granic wspólnoty lokalnej (w tym wypadku chodzi o granice gmin) mamy do czynienia w następujących sytuacjach: utworzenia gminy, co może także obejmować przypadek jej podziału; wyodrębnienie nowej gminy z obszaru co najmniej dwóch gmin; przeniesienia części obszaru gminy (np. sołectwa) do innej gminy; łączenia gmin przez przeniesienie całości obszaru jednej z nich do drugiej lub też utworzenie nowej gminy. Zmianą granic gmin będzie również ich zniesienie (likwidacja) i przekształcenie w jednostki pomocnicze gminy – dzielnice (art. 15 w zw. z art. 14 i 5 ustawy). Każdy zatem ze wskazanych przypadków objęty jest wymogiem konsultacji. Nie ulega więc wątpliwości, że przekształcenia ustroju Warszawy, polegające na zniesieniu gmin powinny być poprzedzone konsultacjami ze społecznościami znoszonych jednostek.

Na gruncie ustawodawstwa wewnętrznego wymóg konsultacji odzwierciedlają przepisy ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym. Tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin oraz ustalenie ich granic dokonuje się w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 4 ust. 1 pkt. 1 ustawy). Tryb konsultacji zaś określa art. 4a, stanowiąc, że:

Ust. 1. Wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów, lub województw – dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw, z zastrzeżeniem ust. 2.

Ust. 2. Konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do:

- 1) mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą – przez odpowiednie rady gmin,*
- 2) mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw – przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw.*

Ust. 3. W przypadku niewyrażenia opinii, o której mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony.

Wskazane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie odnoszą się jednak do sytuacji ustawowego zniesienia gmin. Dotyczą one tylko standardowego (podstawowego) trybu zmiany granic gmin, tzn. zmiany tych granic w drodze rozporządzenia R.M. Powstaje zatem pytanie czy parlament likwidując gminy warszawskie w drodze ustawy, związany był wymogiem konsultacji z mieszkańcami tych gmin?

Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Wynika to z treści art. 5 Karty, który określa w sposób jednoznaczny wymóg konsultacji, niezależnie od tego jaki organ i w jakim trybie dokonuje zmiany granic gmin. Przyjęcie odmiennego poglądu mogłoby prowadzić do niebezpiecznego precedensu, polegającego na możliwości omijania wynikającej ze zobowiązań międzynarodowych R.P. zasady ochrony granic społeczności lokalnych (która to zasada zajmuje, jak już było to wzmiankowane, najwyższe, obok przepisów Konstytucji, miejsce w hierarchii źródeł prawa, w tym prawa samorządowego). Taka praktyka legislacyjna eliminowałaby gwarantowaną przez normy prawa międzynarodowego, możliwość ustosunkowania się gmin (społeczności lokalnych) do zmiany ich granic, przeprowadzanych również w drodze zniesienia (likwidacji) samej wspólnoty.

W rezultacie stwierdzić należy, że uchwalenie ustawy „warszawskiej” likwidującej gminy winno być poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami. Należy podkreślić, iż konsultacje nakazane określonej podmiotowi kształtują nie tylko jego obowiązek, ale równocześnie tworzą uprawnienie po stronie społeczności lokalnej do żądania, aby podmiot władzy publicznej zasięgał jej zdania i brał je pod uwagę przed podjęciem decyzji. Brak konsultacji mających obligatoryjny charakter oznacza zatem niedochowanie obowiązku, ale także naruszenie uprawnień przysługujących społeczności lokalnej.

Niezbędność konsultacji przed wprowadzeniem nowego ustroju m.st. Warszawy zderzyła się z brakiem regulacji prawnej dotyczącej przeprowadzania konsultacji wynikających z EKST. Nie ma w tym zakresie odrębnej ustawy, brak jest też stosownych przepisów w ustawie o samorządzie gminnym.

W tej sytuacji powstaje pytanie, czy konsultacje, o których mowa w art. 5 Karty mogły być przeprowadzone w formule referendum lokalnego?

za zgodność poświadczam

Dr hab. Michał Kulewicz
profesor Uniwersytetu Warszawskiego

Art. 5 Karty przewiduje warunkowe posługiwanie się instytucją referendum, tzn. nie korzysta się z niej, gdy nie została ona przewidziana przez prawo wewnętrzne jako sposób konsultacji. Innymi słowy, konsultacje dotyczące zmiany granic wspólnoty samorządowej mogą przybierać formę referendum, jeżeli rozwiązanie takie dopuszcza ustawa.

W naszym ustawodawstwie problematyka referendum lokalnego uregulowana jest w dwóch aktach normatywnych. Zgodnie z treścią Konstytucji R.P. członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa (art. 170 Konstytucji).

Ta ogólna formuła konstytucyjna znajduje uszczegółowienie w przepisach ustawy z dn. 15 września 2000r. o referendum lokalnym. Z punktu widzenia poruszanej problematyki za najistotniejszą trzeba uznać sprawę przedmiotowego zakresu referendum lokalnego (pod pojęciem tym ustawa rozumie, odpowiednio do wspólnoty samorządowej której sprawa dotyczy, referendum gminne, powiatowe lub wojewódzkie – art. 6 ustawy). Zakres ten określony jest w sposób bardzo wyraźny w art. 2 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem w referendum lokalnym, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki.

Tak określony przedmiotowy zakres referendum lokalnego oznacza, że de lege lata brak jest prawnych podstaw do przeprowadzenia konsultacji o których mowa w art. 5 EKST w formie referendum gminnego. Zmiana granic gminy (w tym również w drodze jej zniesienia) należą bowiem do kompetencji Rady Ministrów (art. 4 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym), lub możliwa jest w drodze ustawodawczej. W żadnym razie nie leżała natomiast w zakresie zadań i kompetencji organów gmin warszawskich. Warto zresztą zauważyć, że stanowisko takie było reprezentowane w orzecznictwie sądowym jeszcze przed wejściem w życie ustawy o referendum lokalnym. W postanowieniu z dn. 29 czerwca 1993r. (sygn. akt SA/Wr 935/93) Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł, że „przedmiotem referendum gminnego nie może być opiniodawcze stanowisko rady lub innego jej organu, wypowiedziane w sprawie nie należącej do zakresu działania gminy.

Za zgodność poświadczam
Dr. hab. Michalina Kulesza
Profesor Uniwersytetu Warszawskiego
RADCA PRAWNY

Zagadnienia terytorialnego podziału kraju (poza tworzeniem sołectw lub dzielnic) leżą niewątpliwie poza zasięgiem działania gminy” (OSP z 10/1995, poz. 277).

Również w postanowieniu z 18 września 1998r. (sygn. akt II SA/Ka 1240/98) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym „na gruncie art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o takich sprawach dotyczących tej wspólnoty, które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji jednostki samorządu terytorialnego, której mieszkańcy są członkami. Skoro więc kwestia zasadniczego terytorialnego podziału kraju nie należy do ustawowych zadań gminy, przeprowadzenie referendum w tej sprawie byłoby sprzeczne z prawem. Przedmiotem takiego referendum – w ocenie Sądu – nie może być również wyrażenie przez mieszkańców gminy bądź organ gminy stanowiska w sprawie terytorialnego podziału kraju, w tym projektowanych zmian w tym zakresie. Referendum odbywające się w głosowaniu powszechnym, ma charakter rozstrzygający (...), nie zaś opiniodawczy, sondażowy.” (OSP z 10/1999, poz. 190).

Reasumując należy podkreślić, że w obowiązującym stanie prawnym, konsultacje z mieszkańcami likwidowanych gmin warszawskich nie mogły być przeprowadzone w formie referendum gminnego (lokalnego), o którym mowa w art. 170 Konstytucji i ustawie o referendum lokalnym.

Brak trybu w jakim powinny być przeprowadzone konsultacje jak również niemożliwość wykorzystania instytucji referendum nie zwalniało jednak parlamentu z obowiązku dokonania tychże konsultacji. Istniejąca luka w ustawodawstwie powinna być wcześniej, jeszcze przed skierowaniem projektu ustawy „warszawskiej” do pierwszego czytania, zapełniona w drodze uchwalenia stosownej ustawy w przedmiocie trybu konsultacji. Ustawodawca znał założenia projektowanego ustroju Warszawy i wiedział, że istnieje obowiązek skonsultowania zamiaru likwidacji gmin warszawskich ze społecznościami tych jednostek. Nie dołożył jednakowoż staranności w kierunku stworzenia odpowiedniego oprzyrządowania prawnego służącego realizacji obowiązku konsultacji. Poza uchwaleniem ustawy dotyczącej trybu konsultacji można tu było przecież rozważać możliwość podjęcia przez Sejm uchwały, obligującej organy administracji rządowej, do zastosowania trybu przewidzianego przez art. 4a ustawy o samorządzie gminnym, tj. zasięgnięcia przez ministra właściwego ds. administracji opinii zainteresowanych rad gmin, które to opinie poprzedzone byłyby zorganizowanymi przez rady konsultacjami. Wyniki tych konsultacji powinny zostać przekazane niezwłocznie Marszałkowi Sejmu.

Za zgodność poświadczam

Dr hab. Michał...

III. Uchwalenie ustawy „warszawskiej” poprzedziło podjęcie inicjatywy konsultacyjnej przez Marszałka Sejmu. Powstaje pytanie czy wyczerpały one kategorię konsultacji, o których mowa w art. 5 EKST? Pojęcie „konsultacji” nie jest prawnie zdefiniowane, ale jego sens nie budzi wątpliwości. Konsultacje społeczne spełniają przede wszystkim funkcje opiniodawcze i polegają na zasięgnięciu stanowiska określonej grupy społecznej, środowiska, zbiorowości na określony temat. Wyniki konsultacji nie są wiążące dla podmiotu je przeprowadzającego, pozostają jednak bez wątpienia ważnym elementem procesu decyzyjnego i służą jego uspołecznieniu. Przy braku prawnych reguł dotyczących form i trybu przeprowadzania konsultacji mogą one przybierać różną postać.

Może to być przeprowadzenie ankiety, wykorzystanie lokalnych środków masowego przekazu, mogą to być również odpowiednie sondaże opinii, przeprowadzane metodą socjologiczno-statystyczną.

W każdym przypadku musi być precyzyjnie sformułowany przedmiot konsultacji, jak również konsultacje skierowane winny być do pełnego kręgu osób, których stanowisko jest zasięgane.

Konsultacje prowadzone w związku z nową ustawą „warszawską” przybrały dwojaką formę. Po pierwsze, w dn. 23 stycznia 2002r. ukazał się w prasie i na sejmowych stronach internetowych komunikat Marszałka Sejmu, informujący o skierowaniu – po pierwszym czytaniu – poselskiego projektu do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, a w komunikacie zamieszczonym w internecie dodatkowo informujący mieszkańców Warszawy, że zgodnie z projektem, „część zadań dotychczasowych gmin zostanie przekazana dzielnicom wraz z prawami do części dochodów”. W komunikacie Marszałek zwrócił się do mieszkańców Warszawy o wyrażenie opinii o propozycjach zawartych w projekcie i poinformował o możliwości ich przekazania do 9 lutego 2002r. do Kancelarii Sejmu za pośrednictwem poczty lub internetu.

Ponadto przeprowadzone zostały badania ankietowe na reprezentacyjnej próbie dorosłych mieszkańców Warszawy (1027 osób).

Oba zastosowane sposoby uzyskania stanowiska społeczności Warszawy na temat reformowanego ustroju administracyjnego budzą istotne wątpliwości jako wymagane konsultacje. Po pierwsze, w odniesieniu do ankiety należy podkreślić, iż tworząc próbę

Dr hab. Michał Kulesza
Profesor Uniwersytetu Warszawskiego
KATEDRA PRAWNY

Za zgodność posiłki
Zgodność posiłki

poddaną następnie badaniu (1027 osób), uwzględniono zmienną niezależną – miejsce zamieszkania na terenie gmin warszawskich. Innymi słowy, badanie to było reprezentatywne dla ogółu mieszkańców Warszawy, ale na jego podstawie nie można mówić o rozkładzie opinii w poszczególnych gminach warszawskich. Albo inaczej – było to badanie przeprowadzane na poziomie Warszawy, a nie na poziomie każdej z gmin.

Budzi to uzasadnione zastrzeżenia w kontekście treści art. 5 EKST. Przepis ten zakłada bowiem konsultacje z zainteresowaną społecznością lokalną, czyli z każdą wspólnotą, której granice mają być zmienione. W przypadku modyfikacji granic, właściwa władza powinna zatem zasięgnąć opinii zainteresowanych mieszkańców w sposób bezpośredni. Badania opinii publicznej powinny zostać przeprowadzone w każdej gminie warszawskiej. Już tylko z tych przyczyn ankieta nie może być uznana za konsultację w rozumieniu art. 5 Karty.

Podobnie rzecz ma się z oceną konsultacji korespondencyjnych. Tutaj przede wszystkim zwraca uwagę ten aspekt, który polega na tym, że formuła głosowania w drodze poczty elektronicznej (via internet) nie realizowała postulatów pełnej dostępności (powszechności) konsultacji. Ponadto ograniczona (jednorazowa) była też informacja prasowa o możliwości nadsyłania własnych opinii.

Po drugie, należy odnotować mało precyzyjnie określony przedmiot konsultacji. W ogólnie sformułowanych pytaniach zwracała uwagę szczupłość informacji o planowanych zmianach i ich kierunku, brak odniesienia się do zmiany granic gmin warszawskich w drodze ich likwidacji i ustanowienia jednej, scentralizowanej gminy Warszawa. Trudno również nie zauważyć, że treść pytania dotyczącego zmiany (zmniejszenia) ilości radnych (która to problematyka nie wiązała się bezpośrednio z zasadą ochrony granic społeczności lokalnych stanowiącą przez art. 5 EKST) mogła wpływać na odpowiedź na pytanie pierwsze. Poza tym wreszcie formuła ankiety, (obejmująca pytania zamknięte) nie pozwalała respondentom na przytaczanie argumentów wspierających deklarowane opinie. Nie dało się więc ustalić jak dalece były one oparte na wiedzy i orientacji badanych, a w jakim stopniu stanowiły raczej wypowiedzi intuicyjne, nie wsparte na znajomości funkcjonowania władz samorządowych.

W rezultacie trudno uznać, iż konsultacje podjęte przez Marszałka Sejmu wyczerpały wymóg konsultacji społecznej, wypływający z art. 5 EKST.

Za zgodność poświadczam

Dr hab. Michał Kulesza
Profesor Uniwersytetu Warszawskiego

III. W podsumowaniu dotychczasowych rozważań i zgłoszonych uwag można sformułować następujące konkluzje:

1. Ustawa z 15 marca 2002r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. nr 41, poz. 362) wzbudzać może uzasadnioną krytykę i zastrzeżenia, tak z punktu widzenia treści rozwiązań merytorycznych, jak i trybu jej wprowadzenia.

Chociaż reforma ustrojowa stolicy była potrzebna, to jednak celowość obranych jej kierunków, a przede wszystkim likwidacja gmin warszawskich, jest wątpliwa. Ustawa została przygotowana i wprowadzona w pośpiechu, bez należytego wyważenia różnych możliwości poprawienia organizacji i funkcjonowania Warszawy. W działaniach reformatorskich zachwiane zostały proporcje pomiędzy celem głównym w postaci rozwiązania kwestii sprawnego zarządzania całą aglomeracją (który to cel można osiągnąć na różne sposoby) a kosztami osiągnięcia tego celu, którymi stały się w tym przypadku efekt centralizacyjny i utrata samodzielności jednostek samorządu, które w swym dotychczasowym funkcjonowaniu prawidłowo realizowały swoją rolę i miały bardzo wiele pozytywnych osiągnięć w zakresie rozwoju miasta i zaspokajania potrzeb społecznych.

2. Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy wywołuje negatywną ocenę w kontekście konstytucyjnych założeń ustrojowych dotyczących władzy publicznej, a w szczególności samorządu terytorialnego. Zasadnicza koncepcja i unormowanie prawne ustawy, polegające na likwidacji dotychczasowych gmin warszawskich i zastąpieniu ich dzielnicami jako jednostkami pomocniczymi naruszają konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy. Nie respektują bowiem wynikającego z tej zasady kierunku przekształcania ustroju administracyjnego, zapewniającego przekazanie władzy na możliwie najniższy poziom, bezpośrednio związany z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców i określaniem warunków ich życia. Nowy ustrój Warszawy centralizuje władzę publiczną umieszczając ją – a ściślej samodzielny podmiot tej władzy – na szczeblu ogólnomiejskim. To zaś oznacza ograniczenie – w porównaniu ze stanem dotychczasowym – możliwości samostanowienia społeczności lokalnych mieszkających w różnych częściach miasta o swoich sprawach. Takie ograniczenie wymaga aprobaty ze strony tych społeczności.

Za zgodność poświadczam:

Dr hab. Michał Kulesze
Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

3. Nowa ustawa „warszawska” została przygotowana i wprowadzona bez dochowania procedury wynikającej z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Ponieważ Karta w świetle Konstytucji ma walor źródła prawa powszechnie obowiązującego, które w przypadku kolizji z ustawą ma przed nią pierwszeństwo, można stwierdzić, iż likwidacja gmin warszawskich nastąpiła niezgodnie z trybem przewidzianym przez prawo. Rzuca to na ocenę konstytucyjności ustawy warszawskiej w zakresie w jakim dokonuje ona likwidacji gmin. Konstytucja bowiem tworząc system źródeł prawa oparty na hierarchii tych źródeł, niejako automatycznie nakazuje respektowanie przez akty niższego rzędu norm wyższych w hierarchii (a taki charakter mają tu normy zawarte w EKST). Wspomnianej niezgodności dotyczącej trybu zniesienia gmin warszawskich z normami międzynarodowoprawnymi nie może usprawiedliwić ani tłumaczyć brak wewnętrznych regulacji prawnych służących przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami znoszonych jednostek samorządu terytorialnego. O stworzenie takich regulacji powinien zadbać ustawodawca, ponieważ to on jako podmiot wprowadzający nowy ład ustrojowy w Warszawie, związany z likwidacją gmin, był adresatem wymogu konsultacji z mieszkańcami, przewidzianego w art. 5 EKST. Należy dodać, że tego wymogu konsultacji nie spełniły konsultacje podjęte przez Marszałka Sejmu.

Michał Kulesza

Warszawa, 05.05.2002

Za zgodność poświadczam

Michał Kulesza
Dr hab. Michał Kulesza
Professor Uniwersytetu Warszawskiego
RADCA PRAWNY