



Rada Gminy Warszawa-Rembertów

04-401 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 28

tel. 51-51-614; fax 611-95-30

e-mail: ratusz@warszawarembertow.pl <http://www.warszawarembertow.pl>

Warszawa, dnia 15 maja 2002 r.

SRG/R-239/2002

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rada Gminy Warszawa-Rembertów wnosi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją i ratyfikowaną umową międzynarodową - ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 41, poz. 361). Ustawa poddawana kontroli Trybunału Konstytucyjnego dotyczy spraw objętych zakresem działania Gminy Warszawa-Rembertów w ten sposób, że znosi byt prawny Gminy uniemożliwiając jej wykonywanie powierzonych zadań (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Ustawie z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy - Rada Gminy Warszawa-Rembertów zarzuca niezgodność:

- 1) z art. 7 i art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 r. nr 124, poz. 607) – w całości,
- 2) art. 13 ustawy z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 15 ustawy z art. 15 ust.1, art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, preambułą do Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Uzasadnienie

W dniu 15 marca 2002 r. Sejm uchwalił ustawę o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Przyjęta ustawa stanowi, że m.st. Warszawa jest jedną gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Jednoszczeblowy ustrój miasta stołecznego Warszawy zastąpić ma dotychczasową strukturę administracyjną obejmującą gminy warszawskie, związek komunalny oraz warszawski powiat ziemski. Przekształcenie ustroju m. st. Warszawy pociąga za sobą w konsekwencji likwidację gmin warszawskich,

w tym Gminy Warszawa-Rembertów, działających na podstawie ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 48, poz. 195 ze zm.) – dalej: „ustawa warszawska”. Ustawa warszawska z dnia 25 marca 1994 r. utraci moc w dniu wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przypadających w związku z zakończeniem kadencji tych organów wybranych w dniu 11 października 1998 r. Inicjatywę ustawodawczą w sprawie ustawy zgłosiła grupa posłów. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy (druk sejmowy nr 164) wprowadzenie nowych rozwiązań ustrojowych zagwarantuje sprawną i efektywną administrację majątkiem stolicy, skuteczną i zadawalającą obsługę interesantów, a także maksymalne wykorzystanie potencjału i szans rozwojowych miasta.

Zdaniem Rady Gminy Warszawa-Rembertów ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy nie doprowadzi do osiągnięcia założonych przez ustawodawcę celów, a ponadto przyjęte w ustawie regulacje są sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym i ratyfikowaną umową międzynarodową - Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, stanowiącą - stosownie do art. 91 ust. 1 i 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - część krajowego porządku prawnego.

I.

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy jest niezgodna z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania wymaganego przepisami prawa trybu właściwego w przypadku znoszenia podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Tryb uchwalania ustawy jest traktowany jako element zasady państwa prawnego i zasady praworządności (wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r. K.3/98). Ustawodawca pozbawiając wspólnoty samorządowe prawa wypowiedzenia się w sprawie istotnych przekształceń ustrojowych - polegających na likwidacji organizacyjnych struktur wspólnot, naruszył zarówno zasadę samodzielności gmin wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji, jak i prawo mieszkańców gmin współdecydowania o sprawach dotyczących wspólnoty.

Sejm uchwalił ustawę z dnia 15 marca 2002 r. bez zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin w ustawowo określonym trybie, do czego był zobligowany na podstawie art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591, zm.: Dz.U. 2002 r. nr 23, poz. 220) – dalej: „ustawa gminna”. Marszałek Sejmu w dniu 22 stycznia 2002 r. skierował do rad gmin warszawskich wezwanie do wyrażenia opinii w terminie do dnia 9 lutego 2002 r. Opinia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego może być wyrażona tylko w formie uchwały, co nakazuje dochowania takich ram czasowych postępowania opiniodawczego, które pozwolą na zebranie się rady i zajęcie przez nią stanowiska. Dopiero przekroczenie tych ram czasowych i niewyrażenie opinii nie zatrzymuje prac ustawodawczych. Zgodnie z art. 4a ust. 3 ustawy gminnej w przypadku niewyrażenia opinii przez radę gminy w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony. Krótki termin wyrażenia opinii uniemożliwił władzom gmin warszawskich przeprowadzenie konsultacji,

o których mowa w art. 4a, w trybie określonym uchwałą rady podjętą na podstawie art. 5a ustawy gminnej.

Demokracja państwa prawnego nie wyraża się tylko aktem wyborczym lecz w takim samym stopniu ustanowieniem, a następnie poszanowaniem mechanizmu zapewniającego obywatelski wpływ i społeczną kontrolę działalności wybranych władz. Konsultacje z mieszkańcami Warszawy, wymagane przepisem art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, przeprowadzone zostały w sposób naruszający wymogi demokratycznego państwa prawnego.

Fakt dotkliwego braku w polskim ustawodawstwie reguł przeprowadzania konsultacji społecznych, nie usprawiedliwia terminu (od 23 stycznia 2002 r. do 9 lutego 2002 r.), w jakim konsultacje zostały przeprowadzone. Ustawodawca znosząc gminy warszawskie ustawą z dnia 15 marca 2002 r. nie oparł swojej decyzji na elementach, którymi z mocy prawa był obowiązany dysponować w momencie podejmowania decyzji i bez znaczenia jest przy tym jedynie opiniodawczy charakter tych elementów.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. K.3/98 analizując przewidziane w ustawach uprawnienia niektórych podmiotów do zajmowania stanowiska i wyrażania opinii, w aspekcie dochowania prawidłowego trybu wydania ustawy, stwierdził, że jeżeli treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedziny traktowane przez Konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach. Gmina jest podmiotem konstytucyjnych praw i obowiązków kształtowanych zwłaszcza w oparciu o zasadę jej samodzielności.

Zignorowanie obowiązku zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin spowodowane zostało szybkim tempem prac sejmowych nad ustawą (zakładano, że wybory samorządowe odbędą się w czerwcu 2002 r.) oraz przyjęciem założenia o braku regulacji ustanawiającej taki obowiązek. Powyższe założenie jest bezpodstawne. Dotychczas obowiązująca ustawa warszawska w art. 1 ust. 4 stanowi, że tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin warszawskich, ustalanie ich granic, nazw oraz siedzib władz następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w ustępie 1 tego artykułu, tzn. w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepis art. 1 ust. 4 ustawy warszawskiej uzyskał obecne brzmienie - z dniem 18 listopada 1995 r. - na podstawie ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 124, poz. 601).

Wymagającym wyjaśnienia jest charakter odesłania zastosowanego przez ustawodawcę w przytoczonym przepisie ustawy warszawskiej. Ustawa uchwalana w dniu 25 marca 1994 r. nie mogła uwzględniać zmian ustawy o samorządzie gminnym (poprzednio "terytorialnym") dokonanych po dniu jej podjęcia. W tzw. wskazaniu publikacyjnym ustawy gminnej zawartym w art. 1 ust. 1 ustawy warszawskiej, uwzględniono jedynie ostatnią nowelizację ustawy gminnej dokonaną przed uchwaleniem ustawy warszawskiej, tzn. ustawę z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. 1993 r. nr 17, poz. 78). Natomiast przepisy precyzujące procedurę tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin (art. 4 ustawy gminnej) oraz wprowadzające obowiązek zasięgania w tych sprawach opinii zainteresowanych

rad gmin (art. 4a ustawy gminnej) zostały, w obecnym brzmieniu, wprowadzone do ustawy gminnej 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. 495) – która zmieniła ustawę gminną z dniem 30 maja 2001 r.

Odesłanie zastosowane przez ustawodawcę w ustawie warszawskiej bez wątpienia jest odesłaniem dynamicznym, to znaczy odsyła do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalania kwestionowanej ustawy z dnia 15 marca 2002 r., ujętym w tekście jednolitym - Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591. Trudno bowiem przyjąć, by racjonalny ustawodawca w jednym akcie ustawodawczym – stosując tę samą formułę – zastosował dwojakiego rodzaju odesłania. Ustawa warszawska w art. 4 wyraźnie nakazuje stosować w sprawach w niej nie uregulowanych przepisy ustawy o samorządzie gminnym (“przepisy ustawy, o której mowa w art. 1 ust. 1,”). Przepisy szczególne dotyczące gmin warszawskich zawarte w rozdziale 3 ustawy warszawskiej odnoszą się jedynie do wybranych kwestii, ograniczając się w zasadzie do określenia statusu jednostek pomocniczych, jakimi są dzielnice. Zasadnicze uregulowania dotyczące funkcjonowania gmin warszawskich określa ustawa gminna, analogicznie jak w przypadku pozostałych gmin. Ustawa gminna od dnia uchwalenia ustawy z 7 stycznia 1993 r. (ostatniej nowelizacji uwzględnionej w art. 1 ust. 1 ustawy warszawskiej) została wielokrotnie nowelizowana: Dz.U. 1994 r. nr 122, poz. 593, Dz.U. 1995 r. nr 74, poz. 368 i nr 124, poz. 601, Dz.U. 1996 r. nr 106, poz. 496 i nr 132, poz. 622, Dz.U. 1997 r. nr 9, poz. 43, nr 123, poz. 775, nr 107, poz. 686, nr 113, poz. 734 i nr 106, poz. 679, Dz.U. 1998 r. nr 155, poz. 1014 i nr 162, poz. 1126, Dz.U. z 2000 r. nr 26, poz. 306. Nr 48, poz. 552, nr 26, poz. 306, nr 88, poz. 985, nr 62, poz. 718, nr 95, poz. 1041 i nr 91, poz. 1009, Dz.U. z 2001 r. nr 45, poz. 497 i nr 89, poz. 971. Wszystkie zmiany ustawy gminnej, jeżeli dotyczyły spraw nie unormowanych odrębnie w ustawie warszawskiej, miały bezpośrednie zastosowanie do gmin warszawskich, w tym także przepis art. 4 i 4a ustawy gminnej w brzmieniu nadanym 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. 495).

Reasumując należy stwierdzić, że od dnia 30 maja 2001 r. – stosownie do art. 4a ustawy gminnej – istniał obowiązek zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin w razie podjęcia inicjatywy zniesienia podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, jakimi bez wątpienia są gminy warszawskie, w trybie i na zasadach określonych w tym przepisie.

Samorządowy ustrój Warszawy - stolicy Rzeczypospolitej Polskiej już w okresie międzywojennym kształtowany był odmiennie niż ustrój pozostałych jednostek samorządu terytorialnego posiadających status miejski (H. Izdebski *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej* [w:] Piekara A., Niewiadomski Z. [red.], *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Warszawa 1998). Ostatecznie w okresie międzywojennym ustrój samorządu stolicy uregulowała ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m.st. Warszawy (Dz.U. RP nr 63, poz. 497) tworząc gminę m.st. Warszawy jako jednostkę samorządu terytorialnego

gminnego, powiatowego i wojewódzkiego oraz osobę publicznoprawną. Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. w art. 3 ust. 2 umożliwiała zmianę granic miasta jedynie w drodze ustawy.

W związku z reaktywowaniem samorządu terytorialnego w 1990 r. ustawodawca nawiązał do szczególnego sposobu ustalania ustroju samorządowego stolicy przyjmując ustawę z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 34, poz. 200), uchyloną następnie ustawą z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 48, poz. 195 ze zm.). Ustawa warszawska z 1994 r. nie tylko tworzyła podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, ale również w załączniku do ustawy określiła szczegółowo granice tych gmin. Zatem zniesienie gminy warszawskiej, jak również zmiana jej granic mogły być dokonane jedynie w drodze aktu ustawodawczego. Kwestionowana ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 41, poz. 361) stanowi kontynuację ustawowego sposobu ustalania ustroju stolicy.

Zatem zgodnie z obowiązującym prawem i ustaloną praktyką prawodawczą podmiotem uprawnionym do tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin warszawskich, jak również ustalania ich granic - jest ustawodawca.

Przepis art. 4a ustawy gminnej upoważnienie do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin przyznaje Radzie Ministrów. Wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów obligatoryjnie poprzedzać powinno zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami. Kwestią wymagającą wyjaśnienia pozostaje zatem ustalenie, czy obowiązek zasięgnięcia opinii dotyczy jedynie np. znoszenia gminy w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, czy także znoszenia gminy warszawskiej w drodze aktu ustawodawczego. Przepisy Konstytucji, jak również pozostałe przepisy dotyczące samorządu terytorialnego nie stwarzają podstaw do różnicowania pozycji ustrojowej poszczególnych podstawowych jednostek samorządu terytorialnego i nie czynią uzasadnionym pomniejszanie uprawnień członków wskazanych wspólnot lokalnych. Gminy warszawskie, podobnie jak pozostałe gminy wykonują zadania przewidziane przepisami dotyczącymi samorządu terytorialnego korzystając z takich samych praw i gwarantowanej konstytucyjnie ochrony sądowej.

Zniesienie gmin warszawskich - poprzez odesłanie zastosowane przez ustawodawcę w art. 1 ust. 4 ustawy warszawskiej - wymagało wyczerpania procedury opiniodawczej określonej w art. 4a ustawy gminnej, przy czym organem zobligowanym do zainicjowania procesu zasięgania opinii - z uwagi na charakter aktu określającego ustrój miasta stołecznego Warszawy - pozostawał Marszałek Sejmu RP jako reprezentant Wysokiej Izby na zewnątrz (art. 110 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Brak jednoznacznych regulacji prawnych odnoszących się do znoszenia gmin warszawskich lub zmiany ich granic, zaniechanie ustalenia trybu i zasad przeprowadzania konsultacji w drodze przepisów powszechnie obowiązujących oraz odrzucenie przez ustawodawcę instytucji referendum o zasięgu lokalnym (ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum utraciła moc z dniem 9 września 1995 r.) nie mogą stanowić w demokratycznym państwie prawnym

uzasadnienia dla ograniczania praw gmin warszawskich – podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Trafnie stwierdził Sąd Najwyższy, że ustawa warszawska jest ustawą ustrojową szczególną (*lex specialis*) względem ustawy o samorządzie gminnym, która w tym zakresie pełni rolę ogólnej ustawy ustrojowej dotyczącej samorządu terytorialnego w Polsce (*lex generalis*). Z tej przyczyny postanowienia ustawy warszawskiej muszą być interpretowane w sposób ścisły (dodatkowo wskazuje na to dyspozycja art. 4 ustawy warszawskiej) i zgodnie z zasadami konstytucyjnymi dotyczącymi ustroju oraz funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, w tym w szczególności zgodnie z zasadą pomocniczości (wyrażoną w preambule do Konstytucji RP) oraz zgodnie z generalną zasadą domniemania kompetencji samorządowych na rzecz gmin (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP) – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 1997 r. III RN 50/97.

II.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy gminnej, ilekroć w tej ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 41, poz. 361) w art. 13 stanowi, że obszar m. st. Warszawy, w dniu wejścia w życie ustawy, obejmuje “obszar związku komunalnego m.st. Warszawy utworzonego ustawą z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 48, poz. 195 i nr 86, poz. 369, z 1995 r. nr 124, poz. 601, z 1998 r. nr 127, poz. 947, z 1999 r. nr 92, poz. 1044, z 2000 r. nr 26, poz. 306 oraz z 2001 r. nr 45, poz. 497)”.

Powyższy przepis jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP, ponieważ wyrażona w tym przepisie zasada legalizmu nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowiących ustawach w zgodności z postanowieniami Konstytucji. Ustawodawca regulując w sposób szczególny ustrój gmin warszawskich przejął również kompetencję ustalania ich granic. Uprawnienie tworzenia gmin pozostałych oraz zmiana ich granic – stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy gminnej – przysługuje Radzie Ministrów. Trudno bronić poglądu, że sposób ustalania gminnych granic przez ustawodawcę może cechować się dowolnością i odstępstwem od zasad obowiązujących w tym zakresie Radę Ministrów (w kwestii sposobu ustalania granic - np. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast – Dz.U. nr 116, poz. 1241 ze zm.).

Przepis art. 13 ustawy nie określa granic tworzonej gminy – miasta stołecznego Warszawy, ograniczając się do wskazania obszaru ustanowionego ustawą eliminowaną z obrotu prawnego.

Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie analizując zasady ustalania granic gmin (wyrok TK z dnia 27 listopada 2000 r. U.3/00 oraz wyrok TK z dnia 5 listopada 2001 r. U.1/01) stwierdził, że ustaleniu granic gminy towarzyszyć powinno takie ich doprecyzowanie, które do minimum ograniczy margines dowolności w działaniach instytucji i służb geodezyjnych powołanych ustawowo do następczych działań faktycznych, związanych z określeniem ich przebiegu. Rejestr granic jednostek zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa stanowi element krajowego systemu informacji o terenie – rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 12 lipca 2001 r. (Dz.U. nr 80, poz. 866).

Wskazany wyżej wymóg określoności został spełniony przez ustawodawcę w 1994 r., ponieważ ustawa warszawska w załączniku do ustawy precyzyjnie określa przebieg granic gmin warszawskich. Czytelna identyfikacja terenów, które mają stanowić obszar nowej gminy – miasta stołecznego Warszawy, faktycznie możliwa jest jednak prawnie niedopuszczalna, ponieważ byłaby dokonana na podstawie nie obowiązującego aktu ustawodawczego. Ustalenia granic gminy nie można ograniczać wyłącznie do samego “technicznego” wyznaczenia granic gminy. Normy wyrażone w akcie ustalającym granice nie “spełniają się” wyłącznie jednorazowym ich wykonaniem. Zawarte w nich unormowania stanowić będą w przyszłości część składową podstawy normatywnej (treściowej, proceduralnej, kompetencyjnej) dla podejmowania konkretnych rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym i konkretnym.

W orzeczeniu z dnia 25 listopada 1997 r. K.26/97 Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że po stronie prawodawcy istnieje obowiązek szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji. Zasady te stanowią przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa. Posiadają także głębokie uzasadnienie konstytucyjne. Uzasadnienia tego Trybunał poszukiwał tak w aksjologii Konstytucji, jak i w jej warstwie normatywnej. Prawna niewykonalność kwestionowanego przepisu art. 13 ustawy świadczy o niezachowaniu powyższych reguł, mających charakter gwarancyjny nie tylko w stosunku do obywateli. Również instytucje publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być narażone na konsekwencje wynikające z nieprecyzyjnego określenia ich sytuacji prawnej i faktycznej. Prowadzi to bowiem do zdeorganizowania działalności tych instytucji, a w konsekwencji do funkcjonalnego osłabienia struktur państwa. Zadaniem prawodawcy każdego szczebla jest budowanie zrębów ładu prawnego w państwie. Celowi temu służy też precyzyjne i jednoznaczne formułowanie przepisów prawa. Weryfikacja przepisów prawnych z punktu widzenia ich określoności w przypadku ustalania granic gmin wiąże się ze ścisłym określeniem wszystkich elementów, które są niezbędne do ich wyznaczenia, przy zachowaniu prawem przewidzianych procedur – wyrok TK z dnia 5 listopada 2001 r. U.1/01. Czy ewentualna zmiana granic przyszłej gminy stołecznej nie wiązałaby się z koniecznością wzruszenia aktu ustawodawczego nie funkcjonującego w obrocie prawnym?

Senat Rzeczypospolitej Polskiej w uchwale z dnia 27 lutego 2002 r. w sprawie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (pkt 15) wniósł do jej tekstu poprawkę polegającą na zmianie art. 13. Proponowana przez Senat zmiana zmierzała do przekazania Radzie Ministrów prawa ustalania granic gminy – miasta stołecznego Warszawy. W dniu 15 marca 2002 r. poprawka Senatu została odrzucona przez Sejm.

III.

Istotą reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. było wyraźne rozdzielenie władzy centralnej i szczebla gminnego. Gmina stała się podmiotem konstytucyjnych praw i obowiązków, partnerem władzy centralnej, obowiązany do współdziałania w imię interesu ogólnego, ale zachowującym własną podmiotowość i prawo do ochrony własnych interesów. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy zaprzecza koncepcji reformy samorządowej

dokonanej w 1990 r. znosząc bez uzasadnienia w art. 15 gminy warszawskie, w tym Gminę Warszawa-Rembertów. Przepis art. 15 ustawy jest niezgodny z art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2, art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2-3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, przez to, że narusza pozycję ustrojową gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zasadę samodzielności znosząc gminę warszawską wbrew woli jej mieszkańców, w sposób arbitralny i bez wykazania, że nowa struktura ustrojowa zapewni lepszą zdolność wykonywania zadań publicznych powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego.

Ustawodawca ma prawo kształtować urząd samorządowy Warszawy w sposób odmienny od innych jednostek samorządu terytorialnego. Powinien jednak uwzględniać zasady mające swe źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które w poważnym stopniu ograniczają jego swobodę w kształtowaniu struktury samorządu terytorialnego. W szczególności, bezwzględnie poszanowana być powinna zasada podstawowego charakteru gminy (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP) wzmocniona podniesioną do rangi generalnej zasadą ustroju Rzeczypospolitej – zasadą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto zasada domniemania właściwości gminy we wszystkich sprawach samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP) tworzy gwarancję pozycji ustrojowej gminy względem innych jednostek samorządu terytorialnego.

Likwidacja podstawowej jednostki samorządu terytorialnego stanowi najdalej idącą ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność gminy. To oczywiście, że ochrona samodzielności gminy nie może wykluczać, lub znosić całkowicie, albo w istotnej części, prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Chodzi jednak o to, by ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna oraz znajdowała swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach. Zgodność z porządkiem konstytucyjnym uwarunkowana jest tym, że w przypadku zniesienia gminy należy wskazać cele konstytucyjne, których realizacja poprzez likwidację gminy byłaby lepsza tzn. zapewniająca mieszkańcom likwidowanych gmin wyższy standard w zakresie zaspakajania ich potrzeb członków likwidowanej wspólnoty samorządowej. W trakcie dwumiesięcznych prac parlamentarnych nad projektem ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy nie wykazano, że nowa struktura zapewni lepszą zdolność wykonywania zadań publicznych. Dostrzegane i niekwestionowane mankamenty obecnego ustroju samorządowego miasta stołecznego można usunąć bez sięgania do tak drastycznego i arbitralnego rozwiązania, jakim jest likwidacja gmin warszawskich.

Badanie, czy ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna sprowadza się do odpowiedzi na pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, tzn. czy jest celowa, 2) czy regulacja ta jest niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana oraz 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r. K.38/98).

Ustawa poddawana kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie jest celowa, ponieważ względy ekonomiczne nie przemawiają za likwidacją Gminy Warszawa-

Rembertów. Uzyskana w 1994 r. samodzielność Gminy stanowi punkt zwrotny w jej rozwoju. Dzięki poczynionym nakładom inwestycyjnym wzrasta poziom życia członków wspólnoty (budowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, budowa i remont dróg gminnych). Likwidacja Gminy Warszawa-Rembertów nie jest również konieczna, bowiem w jej przypadku powierzone zadania publiczne (własne i zlecone) wykonywane są prawidłowo. W 2001 r. z dochodów własnych Gmina Warszawa-Rembertów przeznaczyła na realizację zadań oświatowych subwencjonowanych z budżetu państwa - kwotę 5.622.700 zł.

Mieszkańcy Gminy Warszawa-Rembertów są zdecydowanie przeciwni zniesieniu Gminy. W referendum gminnym przeprowadzonym w dniu 8 października 2000 r. za zachowaniem samodzielności Gminy opowiedziało się 8.118 mieszkańców z 9.125 biorących udział w głosowaniu. W referendum wzięło udział 59,67% ogółu uprawnionych mieszkańców Rembertowa.

Zniesienie odrębnej, najbliższej mieszkańcom struktury samorządowej oznacza odebranie im prawa współdecydowania o sprawach dotyczących historycznie ukształtowanej wspólnoty lokalnej (Rembertów uzyskał prawa miejskie w dniu 1 kwietnia 1939 r.), narusza przyznane mieszkańcom wcześniej prawa oraz godzi w ukształtowane więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.

Sposób zniesienia przez ustawodawcę gmin warszawskich stanowi naruszenie nie tylko powołanych przepisów Konstytucji ale również jest zaprzeczeniem zasady pomocniczości wyrażonej w preambule do Konstytucji oraz w art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Zasada pomocniczości jest konstytucyjną wskazówką dla ustawodawcy w zakresie tworzenia ram prawnych oraz sposobu podziału kompetencji pomiędzy administrację samorządową a centralną. Odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli.

Z uwagi na precedensowy charakter zniesienia przez ustawodawcę podstawowych jednostek samorządu terytorialnego oraz mając na względzie znaczenie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego dla przyszłości samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej – Rada Gminy Warszawa-Rembertów zwraca się z prośbą do Wysokiego Trybunału o rozpoznanie wniosku w okresie istnienia Gminy Warszawa-Rembertów, to znaczy do dnia wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przypadających w związku z zakończeniem kadencji tych organów wybranych w dniu 11 października 1998 r.

Przewodniczący
Rady Gminy Warszawa-Rembertów

Jadwiga Cegielska
Jadwiga Cegielska

Załączniki:

1. Uchwała Nr 418/LII/2002 Rady Gminy Warszawa-Rembertów z dnia 10 maja 2002 roku.

Uchwała Nr 418/LII/2002
Rady Gminy Warszawa - Rembertów
z dnia 10 maja 2002 roku

w sprawie: wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rada Gminy Warszawa-Rembertów uchwala, co następuje:

§ 1

1. Wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 41, poz. 361) - poprzez zarzucenie powyższej ustawie niezgodności:
 - a) z art. 7 i art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. 1994 r. nr 124, poz. 607) – całości ustawy,
 - b) art. 13 ustawy z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - c) art. 15 ustawy z art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, preambułą do Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.
2. Wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 4 i 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.) z art. 15, art. 16, art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, preambułą do Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Gminy Warszawa-Rembertów.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Gminy Warszawa-Rembertów

Jadwiga Cegielska
Jadwiga Cegielska