



Michał Kulesza

Profesor Uniw. Warszawskiego

Radca prawny

w imieniu Wnioskodawczyni:
Gminy Warszawa-Włochy

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
Warszawa

Warszawa, dnia 7 czerwca 2002 r.

WNIOSEK
O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI USTAWY Z KONSTYTUCJĄ

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 31 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643), załączając pełnomocnictwo i uchwałę Nr 397/XLIII/2002 Rady Gminy Warszawa-Włochy z dnia 29 maja 2002 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego,

wnoszę

1. o stwierdzenie, że:

- 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) – dalej jako “Ustawa”, a także

- art. 4 i 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591)

- są niezgodne z art. 15, art. 16 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w związku z jej Preambułą (zasada pomocniczości), a także z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i jej Preambułą (Dz.U. Nr 124 z 1994 r., poz. 607 – dalej EKSL) a przez to również z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP;

a nadto o stwierdzenie, że:

2. art. 1 i 2 w związku z art. 15 Ustawy, a art. 1 także w związku z art. 13 Ustawy, nie są zgodne z art. 2 oraz art. 15 Konstytucji RP w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 3 EKSL i jej Preambułą, a tym samym również z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP;
3. art. 4 ust. 2 i 5 Ustawy nie są zgodne z art. 165 ust. 2 w zw. z art. 2 i art. 171 ust. 1 Konstytucji RP;
4. art. 5-12 oraz art. 14 Ustawy nie są zgodne [a] z art. 2 oraz z art. 164 ust. 1 i 3 oraz z art. 169 ust. 4 lub też – przy innym ich rozumieniu – [b] z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP;
5. art. 18 ust. 3 i 4 Ustawy nie jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP;
6. art. 21 Ustawy nie jest zgodny z art. 2 oraz z art. 165 ust. 1 Konstytucji;
7. art. 24 ust. 1 w związku z art. 33 Ustawy nie jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;
8. tryb przygotowania Ustawy a także określony w art. 33 tryb jej wejścia w życie oraz przepisy przejściowe naruszają art. 16; art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji RP oraz art. 11 EKSL a w związku z tym także – art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP i są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP;

a w rezultacie również o stwierdzenie, że:

9. ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361) jest w całości niezgodna z:
 - art. 2, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, zwłaszcza w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji (zasada pomocniczości i zasada dialogu społecznego), a także z
 - art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego w związku z art. 170 Konstytucji RP oraz z art. 11 tej Karty, a w konsekwencji także z
 - art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Spis treści:

1. Uzasadnienie legitymacji procesowej Wnioskodawczyni, s. 3;
2. Naruszenie materialnych wartości konstytucyjnej zasady decentralizacji i podstaw aksjologicznych Konstytucji RP, s. 3;
3. Recentralizacja zarządzania publicznego – naruszenie zasady decentralizacji władzy i zasady pomocniczości, s. 7;
4. Naruszenie zasady proporcjonalności, s. 9;
5. Ustawodawcza swoboda parlamentu a pojęcia nieostre w Konstytucji, s. 13;
6. Niezgodność z art. 2 Konstytucji – naruszenie zasady państwa prawnego, s. 15;
7. Zarzut niezgodności art. 4 ust. 2 i 5 Ustawy art. 165 ust. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji, s. 16;
8. Pozycja dzielnic w Mieście – naruszenie autonomii Komunalnej, s. 17;
9. Niezgodność art. 18 Ustawy z zasadą ochrony praw nabytych – art. 2 Konstytucji, s. 19;
10. Niezgodność art. 21 Ustawy z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji, s. 20;
11. Brak rzetelnej konsultacji ze społecznościami lokalnymi Gmin Warszawskich. Niezgodność Ustawy z międzynarodowymi zobowiązaniami RP, s. 20;
12. Prawo Gminy do ochrony sądowej, s. 23;
13. Koszty wdrożenia Ustawy, s. 24;
14. Zasady racjonalnego ustawodawcy – *vacatio legis* i przepisy przejściowe. Inne braki Ustawy, s. 25;
15. Zaskarżenie ustawy w całości. Konkluzje, s. 29;

I.

1. [Uzasadnienie legitymacji procesowej Wnioskodawczyni] Na wstępie stwierdzam, że wniosek dotyczy przepisów z zakresu działania Wnioskodawczyni, co uzasadniam w następujący sposób:

Zaskarżona ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 – dalej jako “Ustawa” lub “ustawa z dnia 15 marca 2002 r.”) dokonuje zmiany ustrojowej polegającej na zniesieniu Gmin warszawskich (w tym Gminy Warszawa-Włochy) oraz utworzeniu w ich miejsce jednej gminy mającej status miasta na prawach powiatu wraz z jednostkami pomocniczymi - dzielnicami m. st. Warszawy.

Zniesienie Gminy Warszawa-Włochy uniemożliwia jej dalsze wykonywanie zadań publicznych określonych ustawami a w sensie podmiotowym – likwiduje status wspólnoty samorządowej społeczności Okęcia i Włoch jako gminy. Ponieważ taki status gminy i jej samodzielność prawna podlega szczególnej ochronie konstytucyjnej, wniosek odpowiada wymaganiom art. 32 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

II.

2. [Naruszenie materialnych wartości konstytucyjnej zasady decentralizacji i podstaw aksjologicznych Konstytucji RP] Zmiana ustroju m.st. Warszawy dokonana ustawą z dnia 15 marca 2002 r., w wyniku której ma nastąpić likwidacja Gminy Warszawa-Włochy (a także pozostałych Gmin warszawskich), narusza zasadę decentralizacji – w jej materialno-prawnym wymiarze, który wynika z konstytucyjnego wzorca ustalonego w art. 15 i 16 Konstytucji RP. Narusza też szczególną, podstawową pozycję gminy, którą – w ramach ustroju zdecentralizowanego – wyznacza art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Choć ustrojowa zasada decentralizacji, zapisana w art. 15 i 16 Konstytucji RP, nie ma charakteru absolutnego, to jednoznacznie ustala ona charakter i kierunek przekształceń

ustrojowych pożądaných ze względu na podstawy systemu społecznego i politycznego Rzeczypospolitej Polskiej. Utworzenie w 1994 r. Gminy Warszawa-Włochy było takim aktem decentralizacji, a równocześnie – aktem tworzącym warunki dla ukształtowania na tym terenie wspólnoty samorządowej – podstawowej formy organizacji życia zbiorowego w III RP i ramy ustrojowej dla budowy społeczeństwa obywatelskiego. W ciągu kolejnych lat warunki te zostały na terenie Gminy Warszawa-Włochy wypełnione rzeczywistą treścią społeczną.

Zaistnienie Gminy – jako wspólnoty samorządowej (art. 16 ust. 1 Konstytucji) – jest w tych warunkach nie tylko faktem społecznym, lecz przede wszystkim konstytutywnym faktem prawnym, który należy oceniać pod kątem materialnych przesłanek decentralizacji określonych w art. 15 Konstytucji, w kategoriach podstaw filozofii państwowej RP (zasada pomocniczości) i podstawowego charakteru gminy w świetle Konstytucji (art. 164 ust. 1 i 3), a także praw nabytych społeczności lokalnej (prawo do samorządu – art. 16 ust. 1).

Należy przy tym zaznaczyć, że – po myśli art. 16 ust. 1 Konstytucji – gmina nie jest zwykłą “jednostką organizacyjną” lecz stanowi korporację prawa publicznego – publiczno-prawny związek mieszkańców danego terenu. Zgodnie ze znaną definicją, gmina (tak samo jak państwo) – to klasyczna triada: terytorium, ludność (obywatele) oraz władza.

Skoro tak, to likwidacja Gminy, choć nie wykluczona bezwzględny zakazem konstytucji, stanowi akt głębokiej i drastycznej ingerencji w organizację życia zbiorowego, którego uzasadnienie może być tylko takie, że nie zdołały zaistnieć (lub faktycznie zanikły) merytoryczne przesłanki określone w art. 15 Konstytucji. W odniesieniu do Gminy Warszawa-Włochy takie uzasadnienie nie istnieje.

Postanowienie art. 15 ustawy z dnia 15 marca 2002 r., likwidujące Gminę Warszawa-Włochy, nie uwzględnia przesłanek merytorycznych, wymaganych Konstytucją. To samo dotyczy przepisów art. 4 i 4a ustawy o samorządzie gminnym, które nie nakazują oprzeć procesu likwidującego dotychczasowy byt gminy na tych przesłankach, uzależniając go *de facto* od wolnej woli Rady Ministrów, obwarowanej jedynie spełnieniem wymagań proceduralnych.

Skoro tak, zarówno ustawa z 15 marca 2002 r. jak i zaskarżone przepisy ustawy o samorządzie gminnym czynią z materialnej zasady decentralizacji, która należy do fundamentów ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej, jedynie formalną figurę stylistyczną, umożliwiając zniesienie gminy w istocie rzeczy w każdej sytuacji, tzn. bez nawiązania do przesłanek merytorycznych jej bytu, określonych w art. 15 Konstytucji, a jedynie przy spełnieniu przesłanek proceduralnych (zasięgnięcie opinii – co *nb.* nie nastąpiło we wszystkich jednostkach samorządu na terenie Warszawy).

Takie – formalne jedynie – ustawowe ujęcie warunków znoszenia gmin w ustawie o samorządzie gminnym zaprzecza zasadzie pomocniczości i regułom społeczeństwa obywatelskiego, w którym ustanowienie terytorialnej korporacji prawa publicznego (wspólnoty samorządowej – art. 16 ust. 1 Konstytucji) tworzy nową, istotną i samoistną wartość życia zbiorowego¹. Zaskarżone przepisy bowiem, które – w ujęciu literal-

¹ “ (...) rozważając zarzuty Rady Gminy Warszawa-Białoleka oraz Rady Gminy Warszawa-Centrum należy rozstrzygnąć, czy pozbawienie gmin warszawskich prawa do tworzenia straży gminnych było dopuszczalne, zarówno z punktu widzenia formalnoprawnych wymagań, wynikających z porządku konstytucyjnego, a dotyczących

nym – umożliwiając znoszenie jednostek podziału terytorialnego państwa, w sensie materialnym prowadzą też do likwidacji bytu wspólnoty samorządowej. Ani w jednym, ani w drugim aspekcie nie odzwierciedlają one koniecznych restrykcji, jakie Konstytucja nałożyła w tym względzie na władze centralne (tj. Radę Ministrów, a w przypadku ustawy z dnia 15 marca 2002 r. – na Sejm RP). Zaskarżone przepisy stoją w bezpośredniej sprzeczności z materialnymi przesłankami decentralizacji terytorialnej określonymi *expressis verbis* w art. 15 i 16 Konstytucji RP, zaprzeczają również podstawowym założeniom filozofii państwowej Rzeczypospolitej Polskiej (zasada pomocniczości – Wstęp do Konstytucji), a także zobowiązaniom międzynarodowym Polski (EKSL).

“Gmina” (konkretna wspólnota samorządowa) nie jest wartością abstrakcyjną, lecz stanowi związek wszystkich mieszkańców, a także zespół realnych więzi społecznych, instytucji życia zbiorowego, elit i konkretnych mechanizmów sprawowania władzy politycznej oraz zarządzania publicznego. Dotyczy to – oczywiście – także Gminy Warszawa-Włochy.

Spółeczeństwo obywatelskie także nie jest pojęciem abstrakcyjnym. Jest ono sumą istotnych wartości, ważnych nie tylko tu i teraz, powstałych w pewnych okresach czasu, opartych na konkretnych ludziach, organizacjach obywatelskich i instytucjach. Dotyczy to w pełni społeczności mieszkańców Gminy Warszawa-Włochy.

Gmina Warszawa-Włochy, która została utworzona w 1994 r., jest sprawnie funkcjonującą korporacją prawa publicznego. Gmina od początku stanowi aktywną, zintegrowaną wewnątrznie wspólnotę samorządową, która wykazuje wszystkie cechy społeczeństwa obywatelskiego, odpowiadając tym samym definicji art. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Jeśli więc akt kreacyjny wspólnoty samorządowej – w sensie prawnym stworzenie *ex nihilo* publicznoprawnego związku osób (mieszkańców danej terenu) – jest aktem w znacznym stopniu swobodnym, to już likwidacja takiej wspólnoty, choć w pewnych warunkach możliwa, wymaga zaistnienia bardzo poważnych powodów i odpowiednich, szczególnych uzasadnień. Gminy – jako korporacje prawa publicznego – zostały w Polsce utworzone w 1990 r., powiaty i województwa – w takim samym charakterze – w 1998 r. Konstytucja RP w szczególny sposób chroni byt tych korporacji. Jest to zrozumiałe, bowiem likwidacja wspólnoty w każdym przypadku oznacza pozbawienie mieszkańców ukształtowanego w dotychczasowy sposób prawa do samorządu.

materii objętej wyłącznością ustawy oraz zasad tzw. przyzwoitej legislacji, jak i przede wszystkim z punktu widzenia wymagań materialnoprawnych, jakie ustawodawca konstytucyjny nakłada na ustawy wkraczające w sferę samodzielności gmin oraz ich podstawowego charakteru. Badanie zatem od strony formalnej dotyczy nie tylko zachowania rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności gminy, jako jednostki podstawowej samorządu, lecz także tego, by przepisy owe charakteryzowały się w dostatecznym stopniu precyzją i zupełnością sformułowań - tak, by ograniczenia samodzielności gmin nie mogły być interpretowane rozszerzająco (por. uchwała IC SN z 30 kwietnia 1997 r., III CZP 13/97, OSP nr 10/1997, s. 477, wyrok TK z 24 marca 1998 r. sygn. akt K. 40/97, OTK ZU Nr 2/98, s. 64 i n.). Przede wszystkim jednak chodzi o wymagania materialnoprawne, by ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna oraz znajdowała swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności gmin zależy od oceny ustawodawcy (por. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K. 1/96, OTK w 1996 r., T. II, poz. 36 oraz wyrok z 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU Nr 5-6[14-15]/97) – z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r. sygn. K 38/97.

Gdy w 1994 r. zdecydowano się na wprowadzenie w Warszawie ustroju metropolitalnego, to podstawą tego rozstrzygnięcia była bardzo dokładna analiza sytuacji faktycznej, przesłanek społecznych, uwarunkowań przestrzennych, a także historii Warszawy, jej rozwoju urbanistycznego i tp. Dokonując tego wyboru świadomie ukierunkowano w ten sposób mechanizm życia zbiorowego i stworzono podstawy ustrojowe dla społeczeństwa obywatelskiego w Warszawie. Nikt, nawet zwolennicy obecnie przyjętej ustawy, nie kwestionują, że to rozwiązanie – w skali lokalnej (gminnej) – sprawdziło się znakomicie. Prawdą jest, że Warszawa ma nie rozwiązane problemy zarządzania w skali ogólnomiejskiej, a także w skali całego obszaru metropolitalnego, ale problemy te nie dotyczą zarządzania lokalnego (w Gminach warszawskich). Więcej, likwidacja Gminy nie przyczyni się w żadnej mierze do poprawy zarządzania w skali ogólnomiejskiej, ani tym bardziej – w skali całego obszaru metropolitalnego.

Jak zatem wskazano, Gmina Warszawa-Włochy jako korporacja terytorialna (art. 16 ust. 1 Konstytucji) istnieje od 1994 r. w granicach terytorialnych nakreślonych zgodnie z postanowieniami art. 15 ust. 2 Konstytucji i prawidłowo wykonuje wszystkie zadania, które dla gmin wynikają z ustawodawstwa, po myśli art. 16 ust. 2 w zw. z art. 164 ust. 3 oraz art. 163 i 165 ust. 1 Konstytucji RP. W tych warunkach likwidacja Gminy, co nastąpiło bez szczególnych uzasadnień, stanowi jawne naruszenie materialnej treści ustrojowej zasady decentralizacji, której zakres zwiiera się w art. 15 w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP.

Jeśli więc Gmina Warszawa-Włochy została ustanowiona, mało tego – istnieje i sprawnie funkcjonuje przez ponad 8 lat, to jej istnienie, suma spraw i więzi, suma dokonań obywatelskich i gospodarczych jest istotną wartością interesu publicznego, której nie można pomijać przy podejmowaniu decyzji o jej likwidacji.

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. znosząca imiennie 11 Gmin warszawskich (w tym skarżącą Gminę Warszawa-Włochy), jest *de facto* aktem władzy o charakterze indywidualnym, w swojej materialnej treści podobnym do rozporządzenia Rady Ministrów podejmowanego na podstawie art. 4 i 4a ustawy o samorządzie gminnym. Uzasadnienie do podejmowania rozstrzygnięć władczych w takim trybie (w formie ustawy) bywa różne; niekiedy zawiera się ono w tym po prostu, że w zwykłym trybie – administracyjnym – niemożliwe lub znacznie utrudnione byłoby osiągnięcie zamierzonego celu. Co nie zmienia faktu, że chociaż nie wiążą wtedy Sejmu ew. restrykcje proceduralne i ograniczenia materialne wynikające z aktów rangi ustawowej, to ma on przecież obowiązek uwzględniać przesłanki wynikające z Konstytucji i ze zobowiązań międzynarodowych Polski.

W tym aspekcie dodatkowo należy z mocą podkreślić, że przepisy art. 15 i 16 Konstytucji RP wraz z zasadą pomocniczości² tworzą mechanizm w zasadzie jednokierunkowy. Mechanizm ten, jednoznacznie ukierunkowany na decentralizację zarządzania publicznego,

² Pomijam w niniejszym Wniosku kwestię, rozważaną już przez Trybunał w różnych aspektach, czy Preambuła do Konstytucji zawiera treść normatywną, czy – określając założenia filozofii państwowej III RP – jedynie wytyczne o charakterze interpretacyjnym. Przyjmując – z ostrożności procesowej – tę drugą formułę, odnośnie do reguł pomocniczości należy podkreślić po pierwsze, że w takim ujęciu wzmacniają one rozumienie zasady decentralizacji (art. 15 i 16 Konstytucji), i po drugie – że siła zasady pomocniczości wiążąca Ustawodawcę wynika z faktu ratyfikowania przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (art. 4 ust. 3). Po trzecie należy w związku z tym zaznaczyć, że zawartość (treść) zasady pomocniczości nie jest płynna, lecz zdefiniowana została w sposób dookreślony, a tym samym ustalona normatywnie (por. – odnośnie do samorządu terytorialnego – art. 4 ust. 3 Karty). Przez wpisanie jej do Preambuły Konstytucji Polska przyjęła tę zasadę do wewnętrznego porządku prawnego. Por. też art. 3b (5) Traktatu w Maastricht i Protokoły dodatkowe dot. pomocniczości i proporcjonalności.

oczywiście podlega pewnym ograniczeniom, tak o charakterze wewnętrznym, jak i o charakterze zewnętrznym.

Do barier o charakterze wewnętrznym należy czynnik racjonalności zarządzania. Innymi słowy, zasada pomocniczości (i d a l s z a decentralizacja, prowadząca np. do rozdrabniania gmin) traci swoje zastosowanie, gdy w jej wyniku miałyby powstać (trwać) korporacja terytorialna nie spełniająca wytycznych określonych *expressis verbis* w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP³. (*“Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”*)

Do ograniczeń natury zewnętrznej można z pewnością zaliczyć te, które pojawiają się jako rezultat działań państwowych szerszej skali, służących realizacji interesu (celu) publicznego o nadrzędnym charakterze. Najprostszy przykład sytuacji, w której likwidacja jednostki terytorialnej byłaby uzasadniona, to realizacja wielkiego zbiornika wodnego, który zabiera teren gminy (jego znaczną część), co w sferze przesłanek materialnych sprowadza nas znowu na grunt cyt. art. 15 ust. 2 Konstytucji.

Odnosnie do Gminy Warszawa–Włochy żadna z tego rodzaju przesłanek nie zachodzi. Z jednej strony – jak już zaznaczono – Gmina ta spełnia wszystkie wymagania wynikające z art. 15 ust. 2 i dobrze realizuje swoje konstytucyjne i ustawowe obowiązki a także zobowiązania wobec mieszkańców. Z drugiej – likwidacja Gminy nie jest konieczna ani nawet przydatna do osiągnięcia celu publicznego o nadrzędnym charakterze, jaki ponoć przyświecał projektodawcom Ustawy, tj. poprawie zarządzania Warszawą – w całości, w skali ogólnomiejskiej (tę kwestię wyjaśniam szczegółowo poniżej – w pktcie 3 Uzasadnienia).

Dlatego zarzuty zawarte w pktcie 1 *petitum* Wniosku są uzasadnione. Dodatkowo – zarzut naruszenia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej jest omówiony w pktcie 11 i 12 niniejszego Uzasadnienia.

III.

3. [Recentralizacja zarządzania publicznego – naruszenie zasady decentralizacji władzy i zasady pomocniczości] Zgodnie z art. 1 ust. 1 Ustawy warszawskiej *“Stolica Rzeczypospolitej Polskiej jest gmina mająca status miasta na prawach powiatu”*. Z kolei, zgodnie z art. 2 *“W skład Rady m. st. Warszawy wchodzi radni w liczbie 60”*.

Przepisy ratyfikowanej przez Rzeczypospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (dalej: EKSL) zobowiązują w art. 4 ust. 3 Państwa – sygnatariuszy Karty do takiego rozdziału odpowiedzialności za sprawy publiczne, „aby odpowiedzialność tę ponosiły przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając zaś te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.

Centralizacja zarządzania w Warszawie – utworzenie jednej gminy na prawach powiatu w miejsce struktury zdecentralizowanej (tj. 11 gmin) – w oczywisty sposób oznacza przejęcie odpowiedzialności za wszystkie sprawy publiczne na szczebel wyższy, niż jest to w Warszawie konieczne. Nie ulega bowiem wątpliwości, że Gminy warszawskie zajmują się w całym zakresie swojego działania sprawami o charakterze lo-

³ Na ten temat zob. także Zbigniew Niewiadomski „Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163 – 172)”, Samorząd Terytorialny nr 3/2002.

kalnym (a nie ogólnomiejskim), co dokładnie odpowiada wymaganiom zasady pomocniczości, której normatywny wyraz zawarty jest *expressis verbis* w cyt. postanowieniach Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Jednak w świetle ustawy z dnia 15 marca 2002 r. również sprawy miejscowe, o charakterze *stricte* lokalnym, przechodzą do kompetencji Gminy m.st. Warszawy, która na obszarze Warszawy staje się – zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji – “podstawową jednostką samorządu terytorialnego”. Takie rozwiązanie stoi w jasnej sprzeczności z fundamentalną dla ustroju politycznego i administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej zasadą decentralizacji (art. 15 Konstytucji RP) w powiązaniu z zasadą pomocniczości. Należy podkreślić, że tej konkluzji nie podważa w żaden sposób decyzja ustawodawcy o utworzeniu na obszarze Warszawy dzielnic. W tej sprawie – zob. dalej pkt 8 Uzasadnienia.

Tu warto tylko nadmienić, że z podstawowego charakteru gminy i zasady pomocniczości wynikają istotne konsekwencje także dla systemu reprezentacji politycznej mieszkańców. System ten w warunkach polskich zakłada istotną rolę radnych w zarządzaniu gminą. Gmina m.st. Warszawy będzie liczyć ok. 1,7 mln. mieszkańców. Skoro – zgodnie z art. 2 Ustawy – Rada m. st. Warszawy ma liczyć 60 radnych, to w ujęciu statystycznym widać, że 1 radny przypada przeciętnie na ok. 30 tys. mieszkańców⁴.

W takim stanie rzeczy może się łatwo okazać, że mieszkańcy niektórych mniejszych (obecnych) Gmin warszawskich - Rembertowa, Wilanowa, Wawra czy Ursusa w ogóle nie będą mieli swoich przedstawicieli w radzie swojej nowej gminy (tj. w Radzie Miasta st. Warszawy). W warunkach okręgów wielomandatowych i proporcjonalnej ordynacji wyborczej nie jest też wykluczone, że również mieszkańcy Włoch nie będą mieć “swojego” przedstawiciela w Radzie Warszawy.

Tym samym w nowych warunkach mniejszym wspólnotom samorządowym Warszawy odebrana zostaje nie tylko dotychczasowa autonomia w zarządzaniu swoimi sprawami (art. 15 i 16 Konstytucji, art. 4 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 i 2 EKSL), lecz także – przez samą tylko wielkość Rady Miasta (60 osób – art. 2 Ustawy) – odbiera im się **jakąkolwiek zdolność do reprezentowania ich lokalnych interesów na poziomie Gminy**, spychając je do poziomu dzielnicy, a niebawem – zapewne – do poziomu komitetu osiedlowego (por. dalej – pkt 8 Uzasadnienia). **Oznacza to – jak poprzednio wskazano – odebranie danej wspólnoty (korporacji) ukształtowanego prawa do samorządu, a więc znaczne pogorszenie możliwości demokratycznego funkcjonowania danej społeczności lokalnej.** Prawo to *expressis verbis* gwarantowane jest przez art. 3 EKSL.

Należy tu raz jeszcze podkreślić z naciskiem, że wspólnota samorządowa Gminy Warszawa-Włochy w pełni wykazała, przez osiem lat funkcjonowania, zdolność “do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na jej własną odpowiedzialność i w interesie jej mieszkańców” (art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i art. 3 ust. 1 EKSL).

Powyzsze dowodzi, że art. 1 zaskarżonej Ustawy narusza zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji) oraz reguły państwa pomocniczego (Preambuła), a także zobowiązania międzynarodowe Polski.

⁴ Na gruncie dotychczasowej ustawy warszawskiej 1 radny gminny w Warszawie przypadał przeciętnie na ok. 3 tys. mieszkańców (nie biorąc pod uwagę radnych dzielnic w Gminie Warszawa-Centrum), przy przeciętnej ogólnopolskiej ok. 800 mieszkańców.

4. [Naruszenie zasady proporcjonalności] Zgodnie z art. 15 zaskarżonej Ustawy zniesione zostają Gminy warszawskie, dzielnice w gminie Warszawa-Centrum oraz Związek komunalny m.st. Warszawy, utworzone ustawą z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48 poz. 195 ze zm.), a także Powiat warszawski. Było to konieczne, skoro w tym miejscu postanowiono utworzyć jedną gminę na prawach powiatu (art. 1) – Gminę m.st. Warszawy. Tym samym, wobec konieczności poprawy zarządzania Miastem jako całością i utworzenia w związku z tym Gminy m.st. Warszawy (art. 1) musiała – zdaniem Ustawodawcy – nastąpić likwidacja Gminy Warszawa-Włochy (art. 15).

Samodzielny status gminy, gwarantowany Konstytucją RP (art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 w zw. z art. 15 Konstytucji RP) a także międzynarodowymi zobowiązaniami Polski (art. 3 EKSL) był wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W doktrynie prawa publicznego i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że autonomia lokalna nie ma charakteru bezwzględnie (m.in. cyt. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 1998 r. K 38/97 – OTK ZU 1998/3/31⁵). Dotyczy to – w oczywisty sposób – również Gmin warszawskich. Jednak ingerencja naruszenie tej wartości – lub tym bardziej jej pominięcie – wymaga w każdym konkretnym przypadku szczególnych racji i nie może być swobodnym aktem woli politycznej większości parlamentarnej (jej interesu politycznego).

Tak poważna zmiana ustrojowa, jaką jest likwidacja gminy musi więc mieć istotne uzasadnienie merytoryczne i konstytucyjne, musi więc powoływać się na **istotną wartość, która będzie utracona lub choćby narażona na naruszenie, gdy taka zmiana – tu likwidacja gminy – nie zostanie przeprowadzona**. Reguły proporcjonalności trzeba w takich przypadkach przestrzegać szczególnie skrupulatnie, bowiem inaczej podważeniu ulega cały system organizacji życia społecznego i zarządzania publicznego w kraju, nakreślony Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny stoi konsekwentnie na stanowisku, że z punktu widzenia ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego ingerencja ustawodawcy w samodzielność samorządu wymaga: od strony formalnej - zachowania rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności oraz dochowania koniecznej precyzji i zupełności sformułowań tak, aby ograniczenia samodzielności gmin nie mogły być interpretowane rozszerzająco (wyrok z 24 marca 1998 r., sygn. K. 40/97). **Od strony materialnoprawnej - dochowania zasady proporcjonalności, co oznacza że ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie może być nadmierna, a ponadto musi znajdować swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach** (wyrok z 15 grudnia 1997 r., sygn. K.13/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 69). Każda regulacja ustawowa dotycząca kwestii samodzi-

⁵ „Istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie jest jego samodzielność. Samodzielność ta nie może być w całości lub w części przesądzającej o jej istocie zniesiona, co oczywiście nie wyklucza możliwości ustawowego jej ograniczania. Zgodnie z art. 16 ust. 2, w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać, lub znosić całkowicie, albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu - w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) - musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała.

Stąd samodzielność, będąca przeciwieństwem istoty samorządu - nie wymaga, sama przez się, konstytucjonalizacji, a jedynie środki prawne oraz gwarancje jej ochrony”.

ności jednostek samorządu terytorialnego może i powinna również podlegać ponadto ocenie z punktu widzenia zachowania reguł przyzwoitej legislacji, które w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wywodzi z zasady demokratycznego państwa prawnego (obecnie art. 2 Konstytucji RP)

Tak rozumiana zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego zachowuje pełną aktualność na gruncie przepisów Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. tym bardziej, że art. 165 ust. 2 Konstytucji wspomina wyraźnie o tej zasadzie (nawiązując zresztą do formuły wprowadzonej w 1990 r. do art. 44 ust. 2 konstytucji z 1952 r.)⁶.

W ocenie Trybunału analiza obowiązujących przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż zasadę proporcjonalności *sensu largo* statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, ale przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a zasadami wywodzonymi z idei państwa prawnego (przede wszystkim zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa, jak również z wymienionymi w art. 2 *in fine* konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, *"ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw"*. Kształt obowiązujących unormowań konstytucyjnych w pełni uzasadnia odwołanie się do wcześniej formułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tez dotyczących interpretacji i zastosowania zasady proporcjonalności – także gdy chodzi o prawa polityczne mieszkańców.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz **zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności**.

Przesłanka "konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie", sformułowana w art. 31 ust. 3, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Jak już wskazano, z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo (1) **wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji** w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście (2) **służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów**.

Ponadto (3) **chodzi o środki niezbędne**, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak naj-

⁶ Zob. orzeczenie TK z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97.

mniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie.

Doktryna ta, w pierwszej kolejności odnosząca się do statusu osoby ludzkiej, ma – w różnym oczywiście stopniu – zastosowanie również do innych podmiotów obrotu prawnego, w tym do osób prawnych. Szczególna, w sensie konstytucyjnym, pozycja gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego, jako podstawowych podmiotów życia zbiorowego w Polsce, na których opiera się ustrój administracyjny i system polityczny kraju, każe i do nich odnosić te zasady w szerokim zakresie⁷. Ukształtowane prawo do samorządu (art. 3 EKSL, art. 16 ust. 1 Konstytucji) pozwala realizować obywatelom i ich wspólnotom wolności i prawa polityczne, rozumiane nie abstrakcyjnie, lecz w konkretnym ujęciu, wyznaczonym przez kształt danej korporacji prawa publicznego, jaką jest każda gmina (każda jednostka samorządu terytorialnego) – tu Gmina Warszawa-Włochy.

Podstawową przesłanką, by przy uchwalaniu Ustawy – przy powyższych uwarunkowaniach – dotrzymane zostały reguły przyzwoitej legislacji, było dochowanie, wielokrotnie tu już przywoływanej, zasady proporcjonalności. W kontekście wyznaczonym niniejszą sprawą zasada ta powinna stanąć na przeszkodzie nadmiernemu i bez koniecznego uzasadnienia ważnym interesem publicznym uszczuplaniu praw społeczności lokalnych⁸. Stało się jednak inaczej.

W sprawie ustroju Warszawy można było podjąć inne rozstrzygnięcia, które służyłyby poprawie zarządzania Warszawą, bez likwidacji gmin. Wiadomo także, że główne problemy zarządzania Warszawą dotyczą nie spraw lokalnych (gminnych) lecz sfery ogólnomiejskiej. Jak wspomniano już wielokrotnie, likwidacja gmin problemów tych w żadnej mierze nie rozwiązuje, natomiast pogorszy warunki życia wspólnot lokalnych.

Rozwiązania ustrojowe i finansowe, adekwatne do problemów zarządzania, z którymi boryka się Warszawa, były zawarte w projekcie zmian ustawy warszawskiej, który został opracowany przez Stowarzyszenie “Metropolia Warszawa”, a obecnie jest przedmiotem ustawodawczej inicjatywy obywatelskiej

Projekt ten, uwzględniający zasadę proporcjonalności, był przedstawiony w Komisji Sejmowej, nie znalazł jednak żadnego zainteresowania. Komisja nie rozważała bowiem merytorycznie żadnych problemów zarządzania Warszawą, lecz pośpiesznie pracowała nad technicznym opracowaniem projektu przedłożonego przez grupę posłów.

⁷ “Zasada proporcjonalności musi być uwzględniona przede wszystkim przy ingerencji ustawodawcy w sferze praw i wolności jednostki, ale Trybunał Konstytucyjny potwierdza stanowisko zawarte w uzasadnieniu orzeczenia sygn. akt 18/95, iż zasada ta obowiązuje również w odniesieniu do regulacji dotyczących sfery samodzielności jednostek samorządu terytorialnego” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1996 r., K. 27/95. OTK ZU 1996/6/50); z nowszych orzeczeń zob. także wyrok z 8 października 2001 r. w sprawie K 11/01, OTK 2001/7/210.

⁸ Badanie zatem, czy ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna sprowadza się do odpowiedzi na pytania: czy 1) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (celowa); czy 2) regulacja ta jest niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; czy 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (por. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K. 1/96). – wyrok z 5 maja 1998 r. sygn. K 38/97.

Zgodnie z filozofią przyjętą przez autorów ustawy z 15 marca 2002 r., warunkiem skutecznego zarządzania dużym miastem jest stworzenie ustroju prostego, a "prosty" – w rozumieniu autorów Ustawy – oznacza ustrój scentralizowany.

Hasło "uproszczenia" jest niewątpliwie nośne i atrakcyjne politycznie i medialnie, jednak współcześnie wiadomo, że zarządzania dużą aglomeracją miejską wymaga złożonych rozwiązań organizacyjnych, planistycznych i finansowych – adekwatnych do stopnia złożoności zarządzania metropolią, w różnych skalach: lokalnej, funkcjonalnej i metropolitalnej. Jak już podkreślano, twórcy ustawy nie przedstawili dla uzasadnienia swojego pomysłu, żadnej merytorycznej dokumentacji, żadnej analizy. Nie przedstawiono też studium przypadku, czyli precyzyjnego określenia konsekwencji, które ustawa przyniesie dla zarządzania Warszawą (w różnych skalach: lokalnej, funkcjonalnej i metropolitalnej).

Ustawa z 15 marca 2002 r. nie rozwiązuje żadnego z problemów Warszawy. Nie zapewnia nawet realizacji głównego celu, dla którego miała zostać uchwalona: uproszczenia ustroju, przez upodobnienie Warszawy do innych miast na prawach powiatu. Na miejsce 11 Gmin warszawskich utworzono w Warszawie 17 dzielnic, z niezależnymi radami i burmistrzami oraz gwarancjami finansowymi (art. 12), co wiąże ręce władzom miasta, o czym była już mowa. Uniemożliwia też rozwiązywanie problemów zarządzania publicznego w skali ponadmiejskiej, w szczególności zamyka Miasto na współpracę z gminami sąsiadującymi, nie stwarza żadnych nowych możliwości rozwiązywania problemów funkcjonalnych, wykraczających poza obręb granic Miasta (system dróg, komunikacja, bezpieczeństwo zbiorowe i in.), nie tworzy też możliwości programowania rozwoju aglomeracji w szerszej skali (metropolitalnej).

Konsekwencją naruszenia reguł proporcjonalności w odniesieniu do zakresu zmian wprowadzanych w zarządzaniu Warszawą jest delikt konstytucyjny, polegający na pogwałceniu przez ustawodawcę zasady pomocniczości, będącej podstawą organizacji życia publicznego w Polsce (Preambuła Konstytucji) i zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja RP z 1997 r. jeszcze wzmocniła – w stosunku do poprzednich ustaw zasadniczych – pozycję samorządu terytorialnego w Polsce "poprzez podniesienie do rangi generalnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wykonywania przez samorząd terytorialny istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). **Należy podkreślić, iż zasady decentralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych, to zasady organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego**" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97).

W tym stanie rzeczy, nie podważając stanowiska utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że samodzielności gminnej nie należy absolutyzować, w przedmiotowej sprawie uzasadniony jest zarzut naruszenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Pogwałcenie autonomii Gmin warszawskich (art. 16 Konstytucji) nie było bowiem potrzebne dla uzyskania poprawy zarządzania publicznego w Warszawie. W trakcie prac i w konsekwencji – w samej Ustawie, nie zostały uwzględnione wartości i kryteria określone w Konstytucji (art. 15, Preambuła) i Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. W trakcie prac nie były one w ogóle poważnie rozważane jako przesłanki wprowadzonej zmiany. W rezultacie została jawnie naruszona zasada racjonalnego ustawodawcy (art. 2 Konstytucji).

Uchwalona ustawa narusza zasadę zaufania obywatela do zasad organizacji życia zbiorowego w Polsce, określonych *expressis verbis* w Konstytucji RP, stanowiąc przy tym objaw arogancji władzy politycznej wobec obywateli i ich wspólnot.

Trzeba zatem wskazać tu z całą mocą, że **poprawa funkcjonowania Miasta jako całości – co oczywiście jest niezbędne – nie wymagała bynajmniej likwidacji Gmin warszawskich, jest bowiem możliwa przy użyciu innych, mniej radykalnych środków, i zwłaszcza bez uciekania się do rozwiązań drastycznych, sprzecznych z zasadą pomocniczości, która od 1989 r. wyznacza filozofię zarządzania publicznego w Polsce (obecnie *expressis verbis* we Wstępie do Konstytucji i w art. 4 ust. 3 EKSL).**

Jak już wspomniano, przygotowany został alternatywny projekt ustawodawczy, który zapewnia osiągnięcie tego pożądanego celu bez likwidacji Gmin. W projekcie tym wzmocniono pozycję Miasta (m.in. przez znaczne rozszerzenie jego kompetencji i radykalne zwiększenie dochodów własnych) przy utrzymaniu Gmin warszawskich i jednoczesnym otwarciu przestrzeni administracyjnej Miasta na zewnątrz, co miało umożliwić przystępowanie do Warszawy zurbanizowanych gmin z sąsiedztwa, bez konieczności rezygnowania przez nie ze statusu wspólnoty samorządowej: upodmiotowionej korporacji prawa publicznego (art. 16 Konstytucji RP).

Zaskarżona Ustawa (i zwłaszcza jej art. 1) uruchamia mechanizmy odwrotne: zamyka Warszawę w jej granicach administracyjnych, bowiem włączanie do Miasta kolejnych obszarów z sąsiedztwa jest, w warunkach wynikających z art. 1 Ustawy, połączone z konieczną rezygnacją przez zainteresowane społeczności lokalne ze statusu gminy.

Dodatkowo należy w tym kontekście zwrócić uwagę na art. 13 Ustawy, który zawiera ogólne stwierdzenie, 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.”* Jak widać, granice Gminy m.st. Warszawy wyznaczone zostały przepisem rangi ustawowej. Zabrakło jednak stwierdzenia, że zmiany granic Gminy m.st. Warszawy będą dochodzić do skutku w trybie ogólnym, wynikającym z art. 4 i 4a ustawy o samorządzie gminnym. Tym samym należy rozumieć, że każda zmiana granic Gminy będzie w przyszłości wymagała ingerencji ustawodawczej, również wtedy, gdy jedna z gmin graniczących z Warszawą będzie wnioskowała o zmianę wspólnej z nią granicy.

Tak wymuszone procesy centralizacji zarządzania publicznego na obszarze aglomeracji miejskiej Warszawy nie dość, że są sprzeczne z podstawowymi zasadami ustroju politycznego i administracyjnego RP (Wstęp do Konstytucji oraz cyt. 15 ust. 1), to znajdują się również w ostrej kolizji z zasadami efektywności zarządzania publicznego i gospodarności, a także z zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji).

5. [Ustawodawcza swoboda parlamentu a pojęcia nieostre w Konstytucji] Należy z mocą podkreślić – w nawiązaniu do postanowienia art. 188 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, który ustala zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego – że w sferze ustroju **administracyjnego Państwa** (i także w przedmiotowej sprawie) **zasady efektywności zarządzania publicznego i gospodarności stanowią zagadnienie prawne.** Wynika to wprost z przepisu art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, w którym zasady te zostały *expressis verbis* zawarte, w związku z jej art. 16 ust. 2, a także z postanowienia art. 4 ust. 3 EKSL. Ogranicza to swobodę ustawodawczą parlamentu – na ogólnych zasadach związania go postanowieniami Konstytucji i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Oczywiście, „zdolność wykonywania zadań publicznych”, kwestia uwzględniania „więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych” czy „zakresu i charakteru zadań publicznych” a także wymogi „gospodarności i efektywności”, są to tzw. pojęcia niedookreślone (nieostre). Taki ich charakter nie pozbawia ich jednak przymiotu kryteriów prawnych prawidłowości ustaw dotyczących ustroju administracyjnego Państwa (ich legalności). Kryteria te bowiem są wyznaczone przez normę wyższą, niż ustawa: przez Konstytucję oraz umowę międzynarodową, o której mowa w art. 91 ust. 2 Konstytucji.

W doktrynie prawa publicznego jest przyjęte bez wątpliwości, że stosowanie pojęć nieostrych zawartych w hipotezie normy prawnej stawia szczególne wymagania dla postępowania dowodowego. W postępowaniu tym trzeba ustalić, czy przesłanka zakreślona hipotezą rzeczywiście zachodzi, taki bowiem dopiero stan faktyczny pozwala uruchomić dyspozycję normy prawnej, tzn. zastosować ją. *Mutatis mutandis* to samo rozumowanie odnosi się do postępowania legislacyjnego: **swobodne uznanie ustawodawcy ograniczone jest – w przedmiotowej sprawie – merytorycznymi wymaganiami postawionymi mu przez Konstytucję** – art. 15 ust. 2, o czym była już mowa, zwłaszcza w pkt 2 niniejszego Uzasadnienia, w którym wskazano na inny – podstawowy – aspekt naruszenia przez Ustawodawcę art. 15, tj. materialnych treści ustrojowej zasady decentralizacji.

Ocena „dowodów” i ich merytorycznego znaczenia w sprawie, to już inna kwestia i trudno byłoby domagać się od Trybunału, by wdawał się szczegółowo w takie rozważania, zastępując Parlament.

W przedmiotowej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie zostanie jednak postawiony przed koniecznością oceny, czy w postępowaniu legislacyjnym zachowano szczególne wymagania proceduralne, w wyniku których zostałyby zgromadzone dowody, że centralizacja zarządzania w Warszawie jest konieczna i uzasadniona kryteriami określonymi przez cyt. art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i art. 4 ust. 3 EKSL. Oto bowiem w trakcie prac nad Ustawą żadnych dowodów na to, że centralizacja zarządzania Warszawą jest niezbędna (materiałów, analiz, symulacji – zwłaszcza finansowych) po prostu nie przygotowano i nie przedstawiono⁹; mówiąc wprost, skoro zamiar utworzenia w Warszawie jednej gminy miał charakter czysto polityczny (czego Trybunał z pewnością nie będzie oceniał), nikt sobie głowy nie zawracał takimi „drobiazgami”, jak analiza kryteriów określonych w Konstytucji i EKSL, oraz skutków, które ta decyzja może mieć dla efektywności zarządzania w skali lokalnej – a to już ma znaczenie konstytucyjne.

Problem ten ma znaczenie konstytucyjne również w tym sensie, że – w innych warunkach ustrojowych, przed 1990 r. – Warszawa była już miastem podzielonym na dzielnice, z wiadomymi skutkami. Ustrój zdecentralizowany, najpierw w formie bardzo ułomnej, wprowadzono w Warszawie w 1990 r. W 1994 r. ustrój ten został przekształcony w formułę zarządzania metropolitalnego. Ustawa z 1994 r. nie spełniła oczekiwań w sferze zarządzania problemami o charakterze ogólnomiejskim, natomiast sprawdziła się znakomicie właśnie na poziomie lokalnym. Zaledwie po ośmiu latach funkcjonowania widać, że w tym zakresie spełniła ona z naddatkiem oczekiwania, otwierając szansę korzystnego zorganizowania życia zbiorowego 700 tys. osób mieszkających w 10 gminach kręgu zewnętrznej (tzw. „wianuszką”)¹⁰. Nadto – uczyniła ona z gmin warszawskiego

⁹ Gdy za rządów Margaret Thatcher zlikwidowano Radę Wielkiego Londynu, także stawiany był zarzut, że decyzja ta miała charakter czysto polityczny. Tyle, że w systemie brytyjskim brak konstytucyjnych gwarancji samodzielności samorządu, a nadto Wielka Brytania nie ratyfikowała Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

¹⁰ Odnośnie do Gminy Warszawa-Włochy zob. Zał. Nr 3

“wianuszka” użyteczny pomost między centrum aglomeracji a sąsiadującymi gminami podwarszawskimi, całą aglomeracją stołeczną i wreszcie całym Mazowszem.

Nie przeprowadzono żadnych studiów i analiz nad efektywnością modelu scentralizowanego. W dokumentacji procesu legislacyjnego nie ma żadnych materiałów uzasadniających konieczność dokonania radykalnego odwrotu od – niedoskonałego, to prawda, ale przecież przynoszącego wymierne korzyści – modelu metropolitalnego, na rzecz jednej megagminy¹¹. Tymczasem zmiana, którą wprowadzono, daje się łatwo kwantyfikować: taki dowód byłby wystarczającą przesłanką dla podjęcia prac, jak bowiem wiadomo, zasada pomocniczości i decentralizacji zachowuje swój walor jedynie do granic wyznaczonych kryteriami racjonalności (art. 15 ust. 2 Konstytucji RP) – por. poprz. s. 7.

Więcej: **nie przedstawiono też żadnych poważnych argumentów za tezą, że likwidacja Gmin warszawskich jest w ogóle konieczna dla poprawy zarządzania w skali ogólnomiejskiej.** Jest natomiast pewne, że utworzenie w Warszawie jednej Gminy pogorszy radykalnie warunki zarządzania w skali lokalnej, niszcząc też tożsamość lokalnych wspólnot samorządowych. W rezultacie – o czym była już mowa, poprzez art. 1 Ustawy, razem z art. 15 ust. 2 Konstytucji została naruszona zasada proporcjonalności (art. 2 Konstytucji) – miara zastosowanego środka nie jest odpowiednia do celu, który miał być osiągnięty.

W sensie ustrojowym wprowadzona centralizacja stanowi powrót do mechanizmów zarządzania Warszawą sprzed 1990 r. i próbę odwrócenia – bez żadnych merytorycznych uzasadnień – procesów decentralizacyjnych rozpoczętych w Polsce i w Warszawie po 1989 r. Autonomia lokalna jest fundamentem społeczeństwa obywatelskiego i nowej organizacji życia zbiorowego w Polsce po 1989 r. Podważenie tej zasady przez Parlament bez wystarczającego uzasadnienia merytorycznego oznacza, że w Polsce następuje powrót do wyłącznie instrumentalnego traktowania władz terenowych, a więc do zasad właściwych dla rad narodowych w systemie jednolitej władzy państwowej.

6. [Niezgodność z art. 2 Konstytucji – naruszenie zasady państwa prawnego]. W kontekście zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) należy także zaznaczyć, że Ustawa – a tu konkretnie jej art. 1 – urąga zasadom przyzwoitej legislacji.

Po pierwsze należy zauważyć, że wpisana w przepis art. 1 ust. 1 deklaracja, że “Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu” nie może zastąpić aktu władzy, że taką gminę “tworzy się”, tym bardziej, że sposób utworzenia tej konkretnej gminy jest zupełnie odmienny, niż wynikałoby z odnoszących się do tej kwestii “zwyczajnych” przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 4 usg).

Po wtóre, z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji należy zaznaczyć, że stwierdzając w art. 1 istnienie tej szczególnej gminy (szczególnej, bowiem jej ustrój wewnętrzny jest

¹¹ “Podejmowanie racjonalnych decyzji prawodawczych wymaga wiedzy o aktualnym stanie spraw, które przez stanowanie mają być zmienione czy utrwalone, wiedzy o związkach między działaniami alternatywnymi, a ich społecznymi skutkami, wiedzy o uwarunkowaniach i prawidłowościach działania prawa w społeczeństwie, wreszcie wiedzy dotyczącej techniki formułowania prawa. Przedmiotowo wiedza podmiotów podejmujących racjonalne decyzje prawodawcze nie może więc ograniczać się do wiedzy stricte prawniczej, gwarantującej sprawność w technicznym formułowaniu prawa, ale musi obejmować wiedzę empiryczną pozwalającą na diagnozę wyjściowego stanu społecznego, ustalenie związków pomiędzy podejmowanym działaniem a uzyskaniem zakładanych skutków w życiu społecznym, jak też wiedzą specjalistyczną potrzebną do regulacji różnych dziedzin życia społecznego za pomocą prawa.” E. Kustra “Podstawy teorii legislacji” Wyd. UMK w Toruniu 1982, s. 86 i nast.).

inny, niż wszystkich pozostałych gmin w Polsce – por. dalej pkt 8 Uzasadnienia dot. dzielnic), ustawodawca nie zamieścił w Ustawie przepisu przewidującego stosowanie do kwestii w Ustawie nieuregulowanych przepisów ustawy o samorządzie gminnym – wprost lub odpowiednio, w całości lub w niektórych sprawach.

Skoro nie jest to “zwykła” gmina – jakimi są inne duże miasta w Polsce (Kraków, Łódź, Poznań i in.) – nie wiadomo, jakimi ma ona się powodować regulami funkcjonowania. Zastosowanie do niej w całości przepisów ogólnej ustawy o samorządzie gminnym wydaje się wykluczone, skoro ustawodawca przywołuje zastosowanie tej ustawy do Warszawy jedynie w niektórych przypadkach, np. do tworzenia jednostek pomocniczych w Warszawie stosuje się odpowiednio art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (a nie art. 5). Zresztą w prawie administracyjnym takie ogólne domniemania stosowania prawa – *per analogiam* – są niedopuszczalne.

Jeśli ten tylko zarzut prawny znajdzie potwierdzenie w postępowaniu przed Trybunałem, będzie to oznaczać, że **Ustawa jako całość pozostaje w niezgodności w art. 2 Konstytucji**, bowiem jej praktyczne stosowanie napotka nieusuwalne przeszkody prawne.

W konsekwencji powyższych rozważań wyrażam pogląd, że **zarzuty wskazane w pktcie 2 *petitum* Wniosku zostały udowodnione**. Aspekt związany z naruszeniem przepisów Karty omówiony jest szerzej w pktcie 11 Uzasadnienia.

7. [Zarzut niezgodności art. 4 ust. 2 i 5 Ustawy z art. 165 ust. 2 i art. 171 ust. 1 Konstytucji] Wskazany przepis – wzorem art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym – wprowadza uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do kontroli treści projektu statutu gminy Warszawa. Sama możliwość kontroli treści statutu ma podstawę konstytucyjną w art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP który stanowi konstytucyjną podstawę do wprowadzenia nadzoru ze strony Prezesa Rady Ministrów nad legalnością działalności samorządu terytorialnego. Należy jednakże wskazać, iż prawo do nadzoru w przypadku postanowień art. 4 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. zostało w sposób ewidentny nadużyte.

Prezes Rady Ministrów, wskazując zgodnie z ust. 5 “uchybień” w treści statutu oraz nakazując organom samorządu termin ich usunięcia, może w tej fundamentalnej dla funkcjonowania samorządu kwestii w istocie podyktować organom gminy treść statutu. Nie wiadomo też, co stanie się w sytuacji, gdy termin wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów do “usunięcia uchybień” zostanie przekroczony, bądź też Rada Gminy w głosowaniu nad ostateczną wersją statutu nie uwzględni w ogóle uwag Prezesa Rady Ministrów. Brak jest przy tym drogi odwoławczej a w szczególności brak jest drogi sądowej umożliwiającej zaskarżenie takich rozstrzygnięć nadzorczych Prezesa Rady Ministrów.

Statut jednostki samorządu terytorialnego jest najistotniejszym aktem prawa wewnętrznego, który jest podstawą działania i funkcjonowania wszystkich jej organów. Brak jasnych kryteriów “uzgodnienia” jak też określenia “uchybień” stwarza możliwość ingerencji we wszystkie elementy treści statutu. To z kolei uprawnia Prezesa Rady Ministrów do żądania uwzględnienia jego poprawek nawet, gdy kwestionowane przez niego postanowienia statutu są zgodne z prawem. Możliwość takiego “uzgodnienia” treści tworzy stosunek zależności jednostki samorządu terytorialnego względem administracji rządowej. Wykładnia językowa zaskarżonego przepisu nie pozwala przy tym przyjąć, iż mamy tu do czynienia z nadzorem Prezesa Rady Ministrów ograniczonym wyłącznie do czuwania nad zgodnością treści statutu z prawem.

Zgodnie z treścią art. 171 ust. 1 Konstytucji RP nadzór Prezesa Rady Ministrów winien odnosić się wyłącznie do legalności działań organów samorządu terytorialnego. W art. 4 kwestionowanej ustawy brak jest wskazania jakichkolwiek kryteriów wg których Prezes Rady Ministrów miałby uznawać postanowienia statutu za zawierające "uchybień", w szczególności brak jest ograniczenia zakresu tego szczególnego rodzaju nadzoru do kryterium legalności.

Zatem postanowienia art. 4 Ustawy wychodzą znacznie poza konstytucyjne kompetencje Prezesa Rady Ministrów względem samorządu, wynikające z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Należy tu dodać, iż regulacja art. 171 Konstytucji jest wyjątkiem od ogólnej konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Rozszerzanie tych uprawnień w trybie ustawy zwykłej jest niedopuszczalne.

Art. 4 Ustawy godzi przy tym wprost w wynikające z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP dwie fundamentalne zasady ustrojowe samorządu terytorialnego: **zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz zasadę sądowej ochrony tej samodzielności**, pomija bowiem kwestię ewentualnej kontroli sądowej rozstrzygnięć Prezesa Rady Ministrów.

Gdyby w ustawie z dnia 15 marca 2002 r. zawarty był przepis, że do spraw nieuregulowanych w Ustawie zastosowanie mają przepisy ustawy o samorządzie gminnym, powyższe wątpliwości, choć w każdej sytuacji istotne, miałyby inny wymiar. Jednak – jak zaznaczono wyżej, s. 12 – takiej klauzuli w Ustawie nie zamieszczono. W tym stanie rzeczy wskazane uregulowanie art. 4 będzie rodzić w praktyce poważne wątpliwości interpretacyjne, które bez wątpienia stać się mogą przyczyną rozlicznych konfliktów w procesie stosowania prawa.

Powyższe świadczy o jakości stanowionego prawa, wskazując na naruszenie przez Ustawodawcę zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji RP).

Powyższe uzasadnia zarzut zawarty w pktcie 3 *petitum* Wniosku.

8. [Pozycja dzielnic w Mieście – naruszenie autonomii komunalnej] Artykuły 5–12 i art. 14 Ustawy wprowadzają podział Gminy m.st. Warszawy na dzielnice. Jak wyżej wspomniano, już samo ustawowe wprowadzenie dzielnic oznacza w efekcie istotną komplikację interpretacyjną co do pozycji Warszawy jako gminy, o której mówi ustawa o samorządzie gminnym. Komplikacje te jednak mają jeszcze szerszy wymiar. Już poprzednio doktryna zwracała uwagę, że możliwość utrzymania w Warszawie dzielnic na podstawach ustawowych jest w świetle postanowień nowej Konstytucji wątpliwa, i kwestia ta należy do grupy zadań dostosowawczych, które należało wykonać w okresie 2 lat od daty wejścia w życie Konstytucji (art. 236 ust. 1).

Jeżeli bowiem przyjąć, że dzielnice w Warszawie są jednostkami wewnętrznego ustroju gminy (jednostkami pomocniczymi Miasta), to w oczywisty sposób regulacja przyjęta w Ustawie jest sprzeczna z art. 164 ust. 3 i art. 169 ust. 4 Konstytucji. Pozostaje bowiem aktualna teza wyroku SN z dnia 6 listopada 1997 r. (III RN 50/97 – OSNAP 1998/8/232), że "Przepisy ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (...) jako ustawy ustrojowej szczególnej względem ustawy o samorządzie terytorialnym (...), powinny być interpretowane w sposób ścisły i zgodnie z zasadami konstytucyjnymi dotyczącymi ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce (zasada pomocniczości i zasada domniemania kompetencji

samorządowych gminy, wynikające z preambuły oraz art. 164 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (...)”.

Zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji to gmina – jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego – wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem Ustawa w znacznym zakresie nakazuje, by duża część zadań publicznych w Warszawie była prowadzona nie przez gminę, lecz obligatoryjnie przez jej dzielnice, co wynika nie tylko z art. 11, który określa zakres działania dzielnic, lecz przede wszystkim z art. 12, który ustala dość wysoki poziom obowiązkowych dochodów dzielnic, a przez to – konieczny zakres ich obowiązków. Dzielnice nie są “jednostkami samorządu terytorialnego” w rozumieniu art. 164 Konstytucji.

Skoro tak, istotne znaczenie ma art. 169 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym “ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”. Oczywiście, status jednostki pomocniczej nie może wykraczać poza ramy wynikające z roli takiej jednostki w gminie, określonej Konstytucją.

W przypadku Ustawy warszawskiej stało się inaczej: nie pozostawiono organowi stanowiącemu m.st. Warszawy wielu możliwości określenia zakresu działania dzielnic i ich roli w mieście, przez co naruszona zostaje autonomia Gminy m.st. Warszawy. Tu należy przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. K 38/97 (OTK 1998/3/31), gdzie stwierdza się m.in.: “(...) ustrój miasta stołecznego nie został indywidualnie określony w Konstytucji RP. Brak jest więc konstytucyjnej podstawy dla odrębnego i szczególnego kształtowania ustroju aglomeracji warszawskiej, w sposób odstępujący od ogólnych konstytucyjnych postanowień o ustroju samorządu terytorialnego. Wyznacza to konstytucyjne ramy dla realizacji – oczywiście skądinąd – prawa ustawodawcy do przesądzania o ustroju miasta stołecznego w sposób odrębny i szczególny, w porównaniu z innymi jednostkami samorządu.”.

Jeżeli natomiast ustawodawca zakładał, że dzielnice miasta stołecznego Warszawy mają być w znacznym stopniu jednostkami samodzielными (por. przepisy art. 5-12 Ustawy) to powinny one zostać “nazwane” jednostkami samorządu terytorialnego, (t.j. “innymi” jednostkami samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 164 ust. 2 Konstytucji). Wtedy jednak, zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji, winny zostać wyposażone w osobowość prawną, co – jak wiadomo – nie nastąpiło.

Niezależnie od innych zarzutów, powyższy wywód wskazuje na poważne naruszenia zasad przyzwoitej, zrozumiałej legislacji (art. 2 Konstytucji RP). Jak widać, zarzut ten jest przywoływany w każdym niemal kolejnym punkcie niniejszego uzasadnienia.

Jest przy tym paradoksem, że ustalenie mocnej pozycji dzielnic w Warszawie, z naruszeniem art. 169 ust. 4 Konstytucji, nie zostało przez ustawodawcę w żadnej mierze powiązane z uszanowaniem pozycji i dorobku dotychczasowych wspólnot samorządowych Warszawy – Gmin warszawskiego “wianuszka”. Jak już wspomniano, jednostki te dziś są samodzielnymi korporacjami prawa publicznego (art. 16 Konstytucji), w dniu wejścia w życie Ustawy staną się z mocy prawa dzielnicami Warszawy (art. 14 Ustawy), ale nie ma żadnych gwarancji, że niebawem nie pozostaną ze statusem komitetu osiedlowego (por. art. 5 Ustawy). W ten sposób dodatkowe uzasadnienie znajduje poprzednio postawiony zarzut naruszenia przez Ustawodawcę prawa do samorządu, nabytego i ukształtowanego na dotychczasowych zasadach przez społeczność

lokalne w Warszawie, wykonywanego przez Gminy warszawskie – w związku z zasadą proporcjonalności (art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W świetle powyższego zarzut zawarty w pktcie 4 *petitum* Wniosku jest zasadny.

9. [Niezgodność art. 18 Ustawy z zasadą ochrony praw nabytych – art. 2 Konstytucji] Zgodnie z art. 18 zaskarżonej Ustawy, z upływem 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów mogą wygasnąć stosunki pracy nawet kilku tysięcy pracowników Samorządu warszawskiego, w tym Gminy Warszawa-Włochy; wśród pracowników tych są również pracownicy mianowani. Odbieranie w taki sposób praw nabytych sprzeczne jest z zasadą demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP.

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki nie dające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów. Powinni oni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. (wg wyroku TK z dnia 5 stycznia 1999 r., K. 27/98).

W świetle orzecznictwa Trybunału ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa wynika z rozważenia szeregu kwestii, w szczególności ustalenia na ile oczekiwanie jednostki (że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań) są usprawiedliwione. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Konstytucja dopuszcza nie tylko odstępianie w szczególnych okolicznościach od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ale również odstępianie od nakazu ochrony praw nabytych. Dopuszczalność odstępstw od wymienionych zasad konstytucyjnych zależy jednak od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja prawna ma chronić.

W przypadku zaskarżonej Ustawy w ogóle trudno doszukać się jakie to istotne przyczyny lub wartości zmusiły Ustawodawcę do podjęcia decyzji o zwolnieniu z pracy kilku tysięcy ludzi – w tym pracowników mianowanych, których status regulują przepisy odrębne. Należy bowiem podkreślić, że przepis art. 18 ust. 3 i 4 Ustawy jest wyjątkiem wobec zasady zawartej w art. 20, w którym przewidziano mechanizm sukcesji generalnej zobowiązań i wiarygodności.

Powyższe uzasadnia zarzut zawarty w pktcie 5 *petitum* Wniosku.

10. [Niezgodność art. 21 Ustawy z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji] Zgodnie z art. 21 zaskarżonej Ustawy warszawskiej *“Przedsiębiorstwa komunalne i zakłady budżetowe, które wykonują zadania o charakterze użyteczności publicznej mające znaczenie dla całego miasta, podporządkowane i nadzorowane przez Zarząd m. st. Warszawy, ulegają z mocy prawa przekształceniu w jednoosobowe spółki prawa handlowego m. st. Warszawy z dniem 1 stycznia 2003 r.”*. Odnośnie do

przedsiębiorstw komunalnych przepis ten jest w istocie rzeczą powieleniem postanowień art. 14 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9 poz. 43 ze zm.), zgodnie z którym:

- “1. *Przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze organizacyjno-prawnej formy lub o ich prywatyzacji, ulegają z dniem 1 lipca 1997 r. przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy, z mocy prawa.*
2. *Jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, spółka ta wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo komunalne, bez względu na charakter prawny tych stosunków.”*

Regulowanie tej samej kwestii w dwóch kolejnych ustawach budzi poważne wątpliwości co do zgodności takiego działania z zasadami ustawodawcy racjonalnego (art. 2 Konstytucji) – chyba, że chodziło o podkreślenie niemocy Państwa w egzekwowaniu przyjętych rozwiązań ustawodawczych.

Jest jeszcze inny aspekt regulacji zawartej w art. 21 Ustawy. Oto prawo własności i inne prawa majątkowe przyznane gminom po myśli art. 165 ust. 1 Konstytucji, mogą – w określonych sytuacjach i warunkach – podlegać uszczupleniu. Problem ten był już kilkakrotnie przedmiotem uwagi Trybunału. We wcześniejszych orzeczeniach i obecnie Trybunał nie negował możliwości ingerowania przez ustawodawcę w sferę prawa przysługującego gminom, w tym – odjęcia własności, uznając fakt, że własność samorządu wywodzi się z własności państwowej, która stanowi pokrycie finansowe dla ogółu reform, nie tylko reformy administracji publicznej.

Jednostki samorządu terytorialnego muszą więc liczyć się z koniecznością ponoszenia części kosztu tych reform, choć – jak podkreślono w uzasadnieniu powołanego orzeczenia Trybunału – “im dalej od granicznej daty 27 maja 1990 r., tym ostrożniejsza powinna być ingerencja w przyznane gminom uprawnienia majątkowe” (K. 18/95).

Jednak nawet w świetle powyższych ograniczeń nie jest jasne, dlaczego Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zajmuje się w Ustawie statusem Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania Miasta w Warszawie, Miejskimi Zakładami Autobusowymi itp. (art. 21 ust. 2 i 3), i – w szczególności – czemu przesądza, zamiast powierzyć to władzom miasta, w jakiej to formie organizacyjno-prawnej Gmina m.st. Warszawy ma prowadzić te i inne zadania komunalne. **Uprawnienia takiego nigdy nie odebrano żadnej gminie w Polsce, nawet w okresie najbardziej intensywnych przekształceń własnościowych.**

Powyższe dowodzi zasadności zarzutu zawartego w pkt 6 *petitum* Wniosku.

11. [Brak rzetelnej konsultacji ze społecznościami lokalnymi Gmin warszawskich. Niezgodność Ustawy z międzynarodowymi zobowiązaniami RP] Wprowadzając do wewnętrznego porządku prawnego Ustawę warszawską Rzeczpospolita Polska nie dotrzymała też zobowiązania wynikającego z art. 3, art. 4 ust. 3 i 4 oraz ust. 6 a także art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Nie było bowiem wystarczających konstytucyjnych uzasadnień dla zlikwidowania przez ustawodawcę Gmin warszawskich; odwrotnie, jest to właśnie **precedens** umożliwiający powrót do przedmiotowego, instrumentalnego traktowania lokalnych społeczności (wspólnot samorządowych) – jak przed 1990 r., a tryb konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego oraz konsultacji społecznych przewidziany w wyżej przytoczonych przepisach EKSL nie został dochowany.

Marszałek Sejmu wysłał wprawdzie samorządom warszawskim projekt do zaopiniowania, jednak był to projekt w wersji znacznie odbiegającej od tej, która stała się podstawą pracy posłów (art. 4 ust. 6 EKSL). **Żaden samorząd warszawski nie wyraził pozytywnej opinii na temat proponowanego rozwiązania.** Samo w sobie jest to dowodem przedmiotowego traktowania samorządu w procesie podejmowania decyzji dotyczących najbardziej żywotnych spraw bezpośrednio ich dotyczących (tamże).

Nadto, Marszałek Sejmu przeprowadził konsultację z mieszkańcami w formie badania opinii społecznej. **Pytanie, które zadał, nie odnosiło się do konstytucyjnej istoty projektowanej zmiany (likwidacja konkretnej gminy), lecz dotyczyło "ilości szczebli".**

Należy zauważyć, że w świetle prawa nie istniał taki adresat konsultacji jak "mieszkańcy Warszawy", są to bowiem mieszkańcy (wspólnoty samorządowe) 11 Gmin warszawskich oraz powiatu Warszawskiego, i każda z tych wspólnot winna być konsultowana w sprawie jej zniesienia (przyłączenia do innej gminy¹²).

Zasadniczy charakter ma wątpliwość, na jakiej podstawie prawnej Marszałek podjął decyzję o takiej formie "konsultacji" i w szczególności – na jakiej podstawie sformułował takie, a nie inne pytanie. Należy stwierdzić, że Marszałek Sejmu nie ma takiej kompetencji, ani na podstawie ustaw, ani na podstawie regulaminu Sejmu.

Nie dość więc, że w sprawie zmiany ustroju Warszawy nie w wykonano analiz merytorycznych, w tym dotyczących kondycji finansowej Gmin warszawskich, to także zaniedbano obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Warszawy, naruszając przewidziane prawem mechanizmy demokracji partycypacyjnej. Powierzchnowe badanie opinii publicznej nie może takiej konsultacji zastąpić. Konsultacje przeprowadzone przez Gminy dowodzą zresztą, że ponad połowa mieszkańców (w niektórych Gminach ponad 90 %) jest przeciwna likwidacji Gminy.

W przedmiocie konsultacji nastąpiło więc naruszenie powagi prawa. Brak było podstaw prawnych dla zasad i trybu konsultacji przeprowadzonych przez Marszałka Sejmu, a także dla trybu ustalenia treści postawionego pytania.

W tym zakresie wiążące znaczenie mają postanowienia art. 4 ust. 6 i art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego oraz art. 170 w zw. w art. 2 zd. pierwsze Konstytucji RP.

W kontekście tych przepisów, wobec zamiaru likwidacji gmin, należało przeprowadzić konsultacje w formie referendum, tzn. w trybie umożliwiającym zajęcie stanowiska kazdemu mieszkańcowi danej Gminy. Nie ma tu oczywiście zastosowania ustawa o referendum, lecz referendalny tryb konsultacji mógł i powinien być zostać zastosowany przez Sejm w drodze uchwały podjętej w wykonaniu art. 170 Konstytucji w związku z art. 5 EKSL. **Akt likwidacji gmin, sam w sobie nadzwyczajny wobec szczególnej ochrony, jaki daje korporacjom terytorialnym Konstytucja RP, wymagał przyjęcia przez Parlament szczególnych mechanizmów i gwarancji proceduralnych.** W uchwale tej Sejm (a nie Marszałek) powinien był także ustalić treść zadawanego pytania.

Tak się jednak nie stało, z powodu niedopuszczalnego pośpiechu, pod presją którego toczono były prace nad Ustawą warszawską. Projekt Ustawy, którą Sejm uchwalił w dniu 15 lutego 2002 r., został wniesiony do łaski marszałkowskiej przez grupę posłów w dniu 4

¹² Na marginesie wypada zauważyć, że przyjęty przez Sejm i jego organy tryb likwidacji gmin warszawskich stoi w sprzeczności z zasadami dokonywania zmian terytorialnych wg. ustaw samorządowych (art. 4, art. 4a i 4b usg i art. 3 usp).

grudnia 2001 r. Już w dniu 15 marca Sejm pracował nad propozycjami poprawek zgłoszonych w Senacie, a 19 kwietnia Ustawa została opublikowana.

Przyjęta ustawa stanowi jaskrawy przykład realizacji, w formie ustawodawczej, interesów politycznych i lobbystycznych – nie był to projekt rządowy lub choćby komisyjny, lecz był to projekt grupy posłów. W przedmiocie projektu nie zajął stanowiska Rząd ani przynajmniej Minister Finansów, nie przedstawiono projektu w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Tempo prac Sejmu, podporządkowane celowi politycznemu, było tak wielkie, że nie starczyło też czasu na przeprowadzenie procedury konsultacyjnej w sposób adekwatny do konstytucyjnej rangi proponowanej zmiany ustrojowej.

Zatem, z przyczyn nie ukrywanego interesu politycznego pominięto postanowienie art. 170 Konstytucji RP, którego zastosowanie było możliwe i konieczne na gruncie zobowiązania międzynarodowego Rzeczypospolitej, zawartego w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (art. 4 ust. 6 i art. 5). Tym samym również w tym aspekcie naruszono przepisy Konstytucji dotyczące autonomii gminnej i podmiotowej pozycji społeczności lokalnych (“wspólnot samorządowych”) w organizacji i mechanizmach życia zbiorowego w III RP (Preambuła, art. 16 Konstytucji).

Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP “Rzeczypospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Z kolei art. 91 ust. 1 stanowi, że “ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba, że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”. Zgodnie z art. 241 ust. 1 Konstytucji, umowy międzynarodowe *“ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską 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 wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1”*.

W odniesieniu do umów ratyfikowanych (a w świetle wyżej przytoczonych przepisów Konstytucji umową taką jest EKSL) konieczność zapewnienia zgodności prawa krajowego z tymi umowami wynika wprost z art. 188 Konstytucji. Zgodnie z tym artykułem Trybunał Konstytucyjny został wyposażony w kompetencje do orzekania w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Na ustawodawcę został nałożony przepisami Konstytucji z 1997 r. nie tylko wymóg tworzenia prawa w taki sposób, by pozostawało ono zgodne z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, ale sformułowano sankcję na okoliczność tej dyspozycji konstytucyjnej, gdyż Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić niekonstytucyjność takiego rozwiązania ze względu na naruszenie konstytucyjnej zasady przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Choć standard ten przybrał obecnie formę samodzielnej zasady konstytucyjnej, to jednak nie przestaje być składnikiem szerszej wartości konstytucyjnej, jaką niesie klauzula demokratycznego państwa prawnego¹³. Trudno bowiem mówić o możliwości kształtowania zaufania obywateli do państwa w sytuacji, gdy nie dotrzymuje ono zobowiązań międzynarodowych. Naruszenie Ustawą warszawską art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 Europejskiej Karty

¹³ Jerzy Jaskiernia, „Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym”. Wydawnictwo Sejmowa. Warszawa 1999 r., s. 435.

Samorządu Terytorialnego w związku z art. 170 Konstytucji RP oraz z art. 11 (zob. niżej pkt 12) tej Karty niezgodne jest więc nie tylko z art. 9 i art. 91 ale narusza również i w tym zakresie art. 2 Konstytucji.

Dodatkowo, należy w kontekście trybu przygotowania ustawy powrócić w tym miejscu do omówionych już poprzednio zagadnień ustroju terytorialnego Polski. Jak wskazano (s.5 - 7), naruszenie przez Ustawodawcę kryteriów określonych w art. 15 ust. 2 Konstytucji prowadzi w konsekwencji do pogwałcenia materialnych treści zasady decentralizacji władzy publicznej.

Ujmując to samo zagadnienie z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji) należy zauważyć, że tym samym na Ustawodawcę nałożony został obowiązek przeprowadzenia (uwzględnienia) stosownych prac studialnych i ekspertyz, które pozwoliłyby na ocenę zasadności zmian wprowadzanych w podziale terytorialnym właśnie z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Już wskazano, że w pracach nad zaskarżoną Ustawą nic takiego nie miało miejsca, choć ustrój terytorialny Warszawy (1,7 mln mieszkańców) ma bezpośredni i znaczący wpływ na zasady funkcjonowania życia zbiorowego i gospodarki na szerszym obszarze – całej aglomeracji warszawskiej, a także ma znaczenie dla Mazowsza i Polski i kształtowania podziału terytorialnego w taki sposób, aby reguły te były uwzględniane.

Przypadek Ustawy jest o tyle jeszcze bardziej istotny, że może być niebezpiecznym precedensem w skali ogólnopolskiej, zwłaszcza dla innych obszarów metropolitalnych. Nie ma bowiem większych różnic między nimi a Warszawą. Na takich obszarach wszędzie funkcjonują samodzielne gminy, zurbanizowane, sąsiadujące blisko, nieraz przez ulicę – bo taka jest naturalna specyfika każdej dużej aglomeracji miejskiej. I tu i tam są problemy z zarządzaniem w skali szerszej niż jedno miasto, w szczególności w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Jak wskazano uprzednio, kwestia racjonalności terytorialnej organizacji zarządzania publicznego w Polsce jest zagadnieniem prawnym, które nie może być, w sensie proceduralnym, pomijane przy podejmowaniu przez Sejm rozstrzygnięć z tego zakresu.

Dlatego zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji (poparty przesłankami proporcjonalności) ma znaczenie nie tylko [1] w kontekście naruszenia autonomii gminy, lecz również – samoistnie – w kontekście [2] wartości wyznaczonych przez przepis art. 15 ust. 2 Konstytucji, a także w kontekście [3] zasad racjonalnego ustawodawcy (art. 2 Konstytucji).

Biorąc powyższe pod uwagę wnoszę o uznanie, że zarzuty określone w pkt 8 *petitum* Wniosku, odnoszące się do trybu i zasad przygotowania Ustawy, są uzasadnione.

12. [Prawo Gminy do ochrony sądowej] Przepisy określające zasady wejścia w życie ustawy z dnia 15 marca 2002 r., a w szczególności właśnie pośpieszne tempo jej wprowadzenia, prowadzą do realnego zagrożenia, że Gmina Warszawa-Włochy nie będzie miała możliwości sprawdzenia zgodności jej przepisów z Konstytucją RP przed ich wejściem w życie.

Tym samym Ustawa narusza postanowienie art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, zgodnie z którym społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym. Odpowiednikiem tego postanowienia w polskim porządku prawnym jest art.

165 ust. 2 Konstytucji, lub – przy innym ujęciu tej kwestii, być może bardziej adekwatnym do sytuacji zachodzącej w niniejszej sprawie – art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP.

Gdyby Trybunał nie zechciał lub nie był w stanie rozpatrzyć niniejszego Wniosku przed upływem terminu wejścia w życie ustawy z dnia 15 marca 2002 r., określonym w jej art. 33, realne jest zagrożenie, że następnie postępowanie w sprawie zostanie umorzone z przyczyny braku (nie istnienia) Wnioskodawczyni, która z tą datą traci byt prawny, a to w zw. z przepisem art. 20 ust. 2 Ustawy, bowiem jest oczywiste, że Gmina m.st. Warszawy – jako następca prawny – wycofa Wniosek, korzystając z przepisu art. 31 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Oczywiście, możliwe jest rozpoczęcie debaty, zarówno merytorycznej, w kategoriach praw politycznych obywatela, jak i proceduralnej, nad charakterem prawa do samorządu, tj. czy jego podmiotem jest jednostka samorządu terytorialnego (korporacja prawa publicznego), czy może także mieszkańcy tej jednostki, w szczególnej sytuacji, w której ustawa o d e b r a ł a im ukształtowane uprzednio prawo do samorządu, przyznane *expressis verbis* w art. 16 ust. 1 Konstytucji. Są za tym poglądem poważne argumenty prawne. Tak czy inaczej Ustawodawca tego aspektu sprawy w ogóle, jak widać, nie brał pod uwagę.

Dodatkowo należy zauważyć, że gdyby Trybunał rozpatrzył sprawę z niniejszego Wniosku już po upływie terminu wejścia Ustawy w życie, ew. wyrok korzystny dla Wnioskodawczyni (i innych Gmin warszawskich) prowadzić by musiał do odwrócenia nie tylko skutków zdarzeń prawnych wywołanych wejściem ustawy w życie, lecz także skutków faktycznych, powodując w tym względzie znaczne koszty, w tym – zapewne – także w rezultacie spraw odszkodowawczych przeciwko Skarbowi państwa, z powództwa jednostek samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych oraz osób fizycznych.

Należy raz jeszcze zaznaczyć, że pośpiech w uchwalaniu, a zwłaszcza co do przyjęcia bardzo bliskiego terminu wejścia w życie, nie miał w przypadku tej Ustawy żadnego istotnego uzasadnienia.

13. [Koszty wdrożenia ustawy] W Ustawie nie przewidziano, że koszt jej wprowadzenia w życie (m.in. koszt likwidacji Gmin Warszawskich, Związku komunalnego m. st. Warszawy, Powiatu Warszawskiego, koszty odpraw dla pracowników, których z mocy prawa postawiono w stanie wypowiedzenia – por. poprz. pkt 9 Uzasadnienia) pokryje budżet państwa. Konsekwentnie, środków na ten cel nie przewidziano także w ustawie budżetowej na 2002 r.. Oznacza to zapewne, że stosowne wydatki ponieść będą miały budżety samorządowe, do czego jednak w samej ustawie nie ma podstawy prawnej powodując naruszenie art. 7 Konstytucji.

Obciążenie samorządu nowymi zadaniami bez przyznania na ten cel dodatkowych środków finansowych lub nowych źródeł dochodów własnych stanowi naruszenie art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Z drugiej strony należy zauważyć, że obciążenie budżetów samorządowych obowiązkiem poniesienia finansowego ciężaru zniesienia jednostek samorządu terytorialnego, której to likwidacji Gminy Warszawskie nie akceptują, jest szczególnym przejawem cynizmu politycznego i arogancji władzy, i braku respektu wobec znaczenia, jakie Konstytucja przypisuje decentralizacji i demokracji lokalnej.

14. [Zasada racjonalnego ustawodawcy – *vacatio legis* i przepisy przejściowe. Inne braki Ustawy] Dla zachowania zasady demokratycznego państwa prawnego istotna jest

nie tylko merytoryczna treść przepisów, ale także ich strona formalna. Poza zarzutami proceduralnymi dotyczącymi braku merytorycznego przygotowania i uzasadnienia wprowadzanych zmian¹⁴ (art. 2 Konstytucji – zasada racjonalnego ustawodawcy), a także braku konsultacji przeprowadzonej w trybie referendalnym (art. 170 Konstytucji i art. 5 EKSL) – zob. wyżej pkt 11 Uzasadnienia, należy wskazać, że przyjęte tempo prac ustawodawczych i – niczym nie uzasadniona – teza o koniecznym terminie szybkiego wejścia w życie Ustawy (art. 31 skarżonej Ustawy) spowodowały, iż społecznościom lokalnym Gmin warszawskich nie pozostawiono nawet cienia szansy, by mogły podjąć próbę wpłynięcia na swój los¹⁵.

Dotyczy to w szczególności Gmin tzw. „wianuszka”. Przykładu dostarcza sytuacja Gminy Warszawa-Rembertów, która postanowiła – dla ratowania swojej pozycji ustrojowej – odłączyć się od Warszawy. Gmina Rembertów – jedna z najmniejszych Gmin warszawskich – jest szczególnie zagrożona, bowiem jej status samodzielnej gminy, którą Ustawa przekształca w dzielnicę, w przyszłości może łatwo zostać przez Radę Warszawy sprowadzony do pozycji osiedla.

Nieodległy moment wejścia w życie Ustawy (z datą najbliższych wyborów samorządowych) i brak przepisów przejściowych, w istocie rzeczy czynią niemożliwym krok – w przypadku niektórych Gmin warszawskich zupełnie naturalny – polegający na przejściu z Powiatu warszawskiego do powiatu sąsiadującego z Warszawą (lub utworzenia nowego powiatu).

W orzeczeniu z dnia 10 kwietnia 2001 r. (wyrok TK U 7/00, OTK 2001/3/56) Trybunał Konstytucyjny, powołując się na wcześniej zajęte stanowisko w wyroku z dnia 5 stycznia 1999 r., zauważył między innymi: *„Trybunał Konstytucyjny potwierdza swoje stanowisko, iż prawo-*

¹⁴ „Skoro ustawa ma stanowić „oś koncentryczną” w systemie źródeł prawa, o szczególnym znaczeniu dla systemu ochrony prawa i wolności obywatelskich, to wszelkie reguły dotyczące sejmowego postępowania ustawodawczego dotyczą obszaru najwyższej rangi ustrojowej. Tendencja w kierunku ich co raz dalej idącej konstytucjonalizacji jest więc wyrazem prawidłowego uznania, że tych wartości konstytucyjnych, jakie niesie demokratyczne państwo prawne, nie sposób urzeczywistnić, gdyby państwo pozbawione było systemu tworzenia prawa, w którym twórca prawa – mimo posiadania mandatu do jego stanowienia – musi przestrzegać zasad, które czynią ten system racjonalnym i nakierowanym na budowanie zaufania obywateli do państwa na podstawie wszystkich tych instrumentów i procedur, które sprzyjają pewności prawnej.

O tym, że TK będzie konsekwentnie badał dotrzymanie prawidłowego trybu dochodzenia do ustawy, świadczyć może orzeczenie z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, w którym Trybunał uznał, że art. 10 ustawy z 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych ustaw jest niezgodny z art. 7 Konstytucji, przez to, że został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do jej wydania – poprzez uniemożliwienie wyrażenia stanowiska przez Krajową Radę Sądownictwa. Potwierdza to, że generalnej swobodzie posiadanej przez ustawodawcę w zakresie treści norm uchwalanych norm prawnych odpowiada jej brak, jeżeli chodzi o procedurę ich przyjmowania (glosa B. Banaszaka i K. Wygody. „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6, s. 163)” - Jerzy Jaskiernia, op. cit. s.454

¹⁵ „Istotą wprowadzenia samorządu terytorialnego w 1990 r. (co znalazło potem stosowne potwierdzenie w przepisach Małej Konstytucji) było wyraźne rozdzielenie władzy centralnej i szczebla gminnego. Gmina stała się podmiotem konstytucyjnych praw i obowiązków, ukształtowanych zwłaszcza w oparciu o zasadę jej samodzielności (tak np. orzeczenie z dnia 24 stycznia 1995 r., K. 5/94, OTK w 1995 r., t. I, s. 40-41). Gmina (samorząd) stała się w ten sposób partnerem władzy centralnej, obowiązany oczywiście do współdziałania w imię interesu ogólnego, ale zachowującym własną podmiotowość i prawo do ochrony własnych interesów. Za istotny element tej podmiotowości Mała Konstytucja uznała (art. 73) samodzielność finansową gminy. Ustawodawca może w samodzielność tą ingerować, ale – w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego – musi przy tym w każdym razie przestrzegać zasad prawidłowej legislacji (...). Do zasad tych można zaliczyć pewność prawa i wynikający z niej nakaz dochowania „odpowiedniej” *vacatio legis*” - z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96 OTK ZU 1996, nr. 5, ss. 329 – 330).

dawca może nowelizować prawo, także na niekorzyść obywateli czy podmiotów gospodarczych, jeżeli odbywa się to w zgodzie z konstytucją. Zarazem jednak swoboda prawodawcy w kształtowaniu materialnych treści nowych uregulowań jest w swoisty sposób "równoważona" obowiązkiem szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania "zasad przyzwoitej legislacji". Zasady te wymagają m.in., by przy stanowieniu nowych unormowań przyjmowane były regulacje przejściowe, uwzględniające ochronę tzw. interesów w toku" (wyrok z 5 stycznia 1999 r., K. 27/98, OTK ZU Nr 1/1999, s. 7-8).

Tymczasem ustawa warszawska w ogóle nie przewiduje regulacji przejściowych, które uwzględniałyby ochronę takich interesów – tu: interesów społeczności lokalnych (wspólnot samorządowych dotychczasowych Gmin warszawskich kręgu zewnętrznego) – i sytuacji intertemporalnych tego rodzaju¹⁶, również w ten sposób naruszając zasadę proporcjonalności, bowiem poprzez takie przepisy można było ograniczyć dolegliwość powodowaną Ustawą do niezbędnego minimum.

Powyższe jest sprzeczne z art. 2 Konstytucji albowiem w sposób oczywisty narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę zaufania obywateli do państwa.

W wielu punktach niniejszego wniosku wykazano już, jak mocno w Ustawie naruszono zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Dla wskazania, że nie jest to zarzut przypadkowy, poniżej, bez szczegółowego omówienia i tylko tytułem przykładu, przedstawiam kilka dalszych istotnych uchybień ustawodawczych:

- Przepis art. 24 ust. 1 ustawy nakłada na organy dotychczasowych jednostek samorządu obowiązek sporządzania "bilansu zamknięcia" – sprawozdania budżetowego z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z treścią art. 33 ustawy przepis ten wchodzi w życie w dniu pierwszych wyborów do Rady m. st. Warszawy.

Obowiązek ten w świetle przepisu art. 7 Konstytucji jest niewykonalny. Organy administracji publicznej działają bowiem na podstawie przepisów prawa. Przepis prawa w chwili obecnej jeszcze nie obowiązuje. Zatem organy istniejących obecnie jednostek samorządu terytorialnego nie mają jakiegokolwiek podstawy prawnej do sporządzenia "bilansu zamknięcia" przez dniem wejścia w życie ustawy. Nawet jeżeli organy te sporządziłyby stosowne sprawozdania to działały by bez podstawy prawnej, a zatem ich działanie byłoby nielegalne. Kwestionowany przepis nie może także zostać wykonany po wejściu w życie ustawy, bowiem na mocy art. 15 i 16 ustawy znosi się jednostki samorządu terytorialnego, których władze mają sporządzić sprawozdania finansowe, a zatem w momencie wejścia w życie ustawy organy tych jednostek przestają

¹⁶ W komentarzu do zasad techniki prawodawczej (S. Wronkowska, M. Zieliński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 1997, Wydawnictwo Sejmowe, s. 28) czytamy: "Aby uporządkować stan prawny, ustawodawca musi najpierw podjąć decyzje merytoryczne dotyczące uchylecia dawnych norm oraz decyzje dotyczące rozwiązania problemów intertemporalnych, a następnie dać im wyraz w postaci odpowiednich przepisów uchylających, dostosowujących i przejściowych (zob. § 21-41 ZTP). Brak takich przepisów w ustawie normującej sprawę wcześniej objęte regulacją prawną jest rażącym błędem ustawodawcy. Oznacza bowiem, że ustawodawca przerzuca tryb rozstrzygnięć merytorycznych na tych, którzy będą prawo stosować. Ustawa musi więc zawierać postanowienia, o których mowa w § 11 ust 2, nie dlatego, że bez nich nie byłaby ustawą, ale dlatego, że byłaby ustawą obciążoną jednym z największych błędów legislacyjnych. Stanowcze sformułowanie § 11 ust 2 podkreśla doniosłość postanowień uchylających, przejściowych i dostosowujących.". Zasady z 1991 r. utraciły moc prawną, ale pogląd tu wyłożony – nie. Oczywiście zasady techniki prawodawczej nie wiążą Sejmu w trakcie postępowania ustawodawczego, jednak odzwierciedlają dorobek nauk prawnych w dziedzinie optymalnego ustawodawstwa.

istnieć. W tej sytuacji brak będzie podmiotów zobowiązanych do wykonania obowiązku nałożonego art. 24 ust. 1 ustawy.

Takie postanowienia Ustawy naruszają w sposób oczywisty zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Jest bowiem niedopuszczalne aby obowiązki były nakładane w ustawie na organy jednostek samorządu terytorialnego, które w momencie nałożenia tych obowiązków przestały istnieć.

Nadto należy wskazać, iż problem jest niezwykle istotny dla możliwości wejścia ustawy w życie. Bez sprawozdań budżetowych nie sposób bowiem prowadzić prawidłowej gospodarki budżetowej w nowo powołanej ustawą Gminie m.st. Warszawy.

Zarzut odnośnie do art. 24 ust. 1 Ustawy był wymieniony odrębnie w *petitum* Wniosku (pkt 7), jako szczególnie istotny wśród innych naruszeń zasady przyzwoitej legislacji przy uregulowaniu zagadnień przejściowych.

- Ustawa wchodzi w życie w trakcie roku budżetowego. Przyjęcie takiego rozwiązania nie jest oczywiście *per se* sprzeczne z Konstytucją, chociaż podkreślenia wymaga fakt, że np. w ustawie o samorządzie gminnym (art. 4) i samorządzie powiatowym (art. 3) przewidziano, że wszelkie zmiany granic gmin i powiatów następują z końcem roku budżetowego. Jeżeli więc Ustawą warszawską wprowadzono zmiany granic gmin i powiatów w trakcie roku budżetowego to przepisy takie, zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji RP), powinny być wyjątkowo starannie opracowane. Tak w przypadku Ustawy warszawskiej się nie stało. Tym samym zagrożenie, że gminy i państwo zostały narażone na straty majątkowe wielkiej wartości, jest realne.

W tym kontekście warto też zauważyć, że obowiązek złożenia sprawozdań budżetowych (art. 24 ust. 1) jest nieokreślony w czasie, bowiem obowiązek ten ma być wykonany "na dzień poprzedzający wejście w życie ustawy". Ten dzień zaś w dacie wnoszenia niniejszego Wniosku nie jest znany: jest to data przyszła i niepewna – zgodnie z postanowieniem art. 33 Ustawa wchodzi w życie "w dniu wyborów, o których mowa w art. 28".

W tym stanie rzeczy trudności będzie też rodzić przepis art. 25, który dotyczy zasad finansowania nowej Gminy w okresie "od dnia wejścia w życie ustawy" do końca 2002 r.

- W ustawie trudno doszukać się regulacji na temat wykonania budżetów dzielnic w pierwszym okresie po wejściu ustawy w życie. Nie wiadomo, kto będzie kontrasygnował decyzje zarządów gmin w okresie przejściowym (art. 17 ust. 2), skoro w ustawie nie znalazł się przepis, na podstawie którego dotychczasowy skarbnik gminy mógłby pełnić w tym okresie funkcję skarbnika dzielnicy. Także, zgodnie z art. 17 ust. 1 dotychczasowy Zarząd związku komunalnego m. st. Warszawy pełni obowiązki organu wykonawczego na obszarze m. st. Warszawy do czasu objęcia obowiązków przez organ wykonawczy m. st. Warszawy utworzony ustawą, ale także nie ma mowy o wydłużeniu funkcji skarbnika Związku.

Nb. Ustawa nic nie mówi o funkcji skarbnika dzielnicy utworzonej na podstawie art. 5. Czy jest to materia statutowa?

- W Ustawie nie rozstrzygnięto również kwestii, w jaki sposób zostaną podzielone pieniądze pochodzące z subwencji dla obecnie istniejącego Powiatu warszawskiego w okresie do końca 2002 r. Jeżeli – zgodnie z art. 16 znosi się powiat warszawski a

Gminy Wesola i Sulejówek zostają *ex lege* wcielone do Powiatu mińskiego, to otwarte pozostaje pytanie, co stanie się z pieniędzmi stanowiącymi proporcjonalny udział gmin Sulejówek i Wesola (wg. obszaru, ludności lub innych kryteriów) w subwencji w budżecie Powiatu warszawskiego. Brak podstaw, by zastosować tu odpowiednio przepisy innych ustaw.

- W ustawie zabrakło także rozwiązań regulujących kwestie rozliczenia tej części działalności dotychczas istniejącego związku komunalnego m. st. Warszawy, w ramach której Zarząd m. st. Warszawy wykonywał w imieniu gmin warszawskich zarząd nad wspólnymi elementami mienia (art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 25 marca 1994 o ustroju miasta stołecznego Warszawy).
- Ustawodawca nie dostrzega problemu w tym, że istnieje bardzo wiele szczegółowych kompetencji i obowiązków, które ustawa o samorządzie gminnym a także przepisy szczególne przyznają do kompetencji zarządu gminy (np. decyzje z zakresu gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości - art. 25 ust. 1 o gospodarce nieruchomościami; kompetencje do pełnienia na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw funkcji organu założycielskiego wobec prywatyzowanego przedsiębiorstwa komunalnego i in.).

Dziś w skali jedenastu gmin warszawskich takich decyzji są tysiące. W przyszłości wszystkie one będą obciążały Zarząd Gminy m.st. Warszawy – jako organ kolegialny. Bez szczególnej podstawy prawnej (tej w Ustawie nie ma) nie będzie można upoważnić burmistrzów dzielnic do podejmowania takich decyzji w imieniu Zarządu. W efekcie rozstrzygnięcie zaproponowane w Ustawie albo doprowadzi do prędkiego paraliżu działalności Zarządu Gminy m.st. Warszawy albo wszystkie te decyzje będą przygotowywane wyłącznie przez urzędników a Zarząd będzie automatycznie je akceptował. Nie sposób nie zauważyć, że takie rozwiązanie ma wybitnie korupcyjny charakter.

- W związku z art. 17 Ustawy należy ponadto zauważyć, że ustawodawca nie określił kto pełnić będzie w okresie przejściowym funkcję burmistrza – kto więc będzie w Warszawie podejmował decyzje administracyjne w rozumieniu Kpa do czasu wyłonienia Prezydenta i Zarządu m. st. Warszawy przez Radę Warszawy (lub może ogłoszenia wyników wyborów bezpośrednich na to stanowisko, o czym do tej pory nie przesadzono).
- W art. 29, który dotyczy przygotowań pierwszych wyborów do Rady m. st. Warszawy ustawodawca nie przewidział zaistnienia takiej sytuacji, że Rada nie dokona pierwszego podziału m.st. Warszawy i dzielnic m. st. Warszawy na okręgi wyborcze (ust. 3). Nie przewidziano w tym artykule ani żadnego terminu dla Rady do dokonania takiego podziału, ani też w szczególności nie zamieszczono w tym przepisie sankcji lub rozwiązania zastępczego, gdyby Rada takiego podziału w stosownym czasie nie dokonała.

Wymaga szczególnego podkreślenia, iż czynione zarzuty nie dotyczą jedynie prostych uchybień formalnych. Powyższe przykłady pokazują dobitnie, że wejście w życie Ustawy warszawskiej w takim stanie, jak została pośpiesznie uchwalona, może łatwo doprowadzić do paraliżu prawnego i organizacyjnego Miasta. W wyroku z dnia 5 listopada 2001 r. (U 1/01 OTK 2001/8/247) Trybunał Konstytucyjny zwrócił już uwagę na niebezpieczeństwo zdezorganizowania, wskutek uchwalenia wadliwych przepisów, działalności instytucji publicznych. W orzeczeniu tym czytamy między innymi: *“Również instytucje publiczne: organy państwa, jednostki samorządu itd. nie mogą być narażone na kon-*

sekwencje wynikające z nieprecyzyjnego określenia ich sytuacji prawnej i faktycznej. Prowadzi to bowiem do dezorganizowania działalności tych instytucji a w konsekwencji do funkcjonalnego osłabienia struktur państwa. Zadaniem prawodawcy każdego państwa jest budowanie szkieletu państwa. Celowi temu służy też precyzyjne i jednoznaczne formułowanie przepisów prawa.”

Powyższe rozważania dowodzą, że zarzuty zawarte w pktach 7 i 8 *petitum* Wniosku są zasadne.

IV.

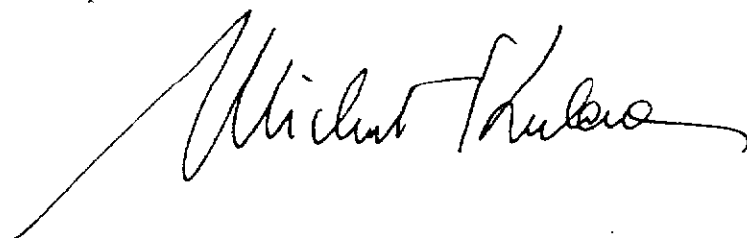
15. [Zaskarżenie Ustawy w całości. Konkluzje.] Nie ma powodu, aby w tym miejscu szczególnie przedstawiać ponownie argumentację za poglądem, że Ustawa w całości narusza przepisy Konstytucji i zobowiązania międzynarodowe Polski wymienione w pktcie 9 *petitum* Wniosku.

W kontekście przedstawionych wywodów jest oczywiste, że kluczowe dla Ustawy przepisy (art. 1 i 15 oraz przepisy przejściowe, w tym art. 33) są niezgodne z konkretnymi, licznymi postanowieniami Konstytucji RP, jej Preambułą – co do podstaw filozofii państwowej Rzeczypospolitej Polskiej oraz ze zobowiązaniami, jakie w tym zakresie ciąży na Polsce z tytułu umowy międzynarodowej (EKSL). Ustawa rażąco, w wielu aspektach i w każdym niemal przepisie, narusza także zasadę przyzwoitej legislacji.

Nie ulega wątpliwości, że potwierdzenie przez Trybunał głównych zarzutów niniejszego Wniosku musi prowadzić do wyeliminowania ustawy z dnia 15 marca 2002 r. z obrotu prawnego – w całości.

Wyrażam w imieniu Wnioskodawczyni pogląd, że **zaskarżona ustawa jest rażąco sprzeczna z fundamentami filozofii państwowej Rzeczypospolitej Polskiej wyrażonymi w Preambule i przepisach Konstytucji RP**, w szczególności zaś z zasadą dialogu społecznego i pomocniczości, narusza konstytucyjne podstawy ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zasadę państwa prawnego (art. 2), zasadę decentralizacji, o której mowa w art. 15 Konstytucji i zasadę autonomii komunalnej (art. 16 i art. 164 ust. 1 i 3) – z konsekwencjami wynikającymi z naruszenia reguł proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Uchwalenie ustawy nastąpiło w sposób sprzeczny z zasadami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – w tym zwłaszcza z jej art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5, w związku z art. 170 Konstytucji RP, oraz art. 11 Karty, a w konsekwencji – ustawa nie jest także zgodna z art. 9 Konstytucji, który zobowiązuje Rzeczypospolitą Polską do przestrzegania wiążących ją umów międzynarodowych a także z art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 15 marca 2002 r., która jawnie i poważnie narusza podstawowe prawa społeczności lokalnych gwarantowane Konstytucją, jest zasadny. Dlatego wnoszę jak na wstępie.



Załączniki:

1. Uchwała Nr 397/XLIII/2002 Rady Gminy Warszawa-Włochy z dnia 29 maja 2002 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.
2. Uchwała Nr 244/2002 Zarządu Gminy Warszawa-Włochy z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie ustanowienia pełnomocników Gminy Warszawa-Włochy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, o stwierdzenie niezgodności z przepisami Konstytucji, ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy – pełnomocnictwo dla: R.pr. Prof. Michała Kuleszy, mecenas Romana Nowosielskiego, senatora Krzysztofa Piesiewicza.
3. Informacja o Gminie Warszawa- Włochy.

Uchwała Nr 397/XLIII/2002

Rady Gminy Warszawa-Włochy

z dnia 29 maja 2002 r.

w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78 poz. 185) oraz art. 18 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591)

Rada Gminy Warszawa-Włochy

uchwala, co następuje:

§ 1

1. Wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że:

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) - dalej jako "Ustawa", a także

art. 4 i 4a ustawy o samorządzie gminnym

- są niezgodne z art. 15, art. 16 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w związku z jej Preambułą (zasada pomocniczości), a także z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i jej Preambułą (Dz.U. Nr 124 z 1994 r., poz. 607 - dalej EKSL) a przez to również z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP;

a nadto, że:

art. 1 i 2 w związku z art. 15 Ustawy, a art. 1 także w związku z art. 13 Ustawy, nie są zgodne z art. 2 i art. 15 Konstytucji RP w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 3 EKSL i jej Preambułą, a tym samym również z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP;

art. 4 ust. 2 i 5 Ustawy nie są zgodne z art. 165 ust. 2 w zw. z art. 2 i art. 171 ust. 1 Konstytucji RP;

art. 5-12 oraz art. 14 Ustawy nie 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 RP;

art. 18 ust. 3 i 4 Ustawy nie jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP;

art. 21 Ustawy nie jest zgodny z art. 2 oraz z art. 165 ust. 1 Konstytucji;

art. 24 ust. 1 w związku z art. 33 Ustawy nie jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

tryb przygotowania Ustawy a także określony w art. 33 tryb jej wejścia w życie oraz przepisy przejściowe nie są zgodne z art. 2 Konstytucji RP, co w rezultacie doprowadziło też do naruszenia art. 16, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji RP oraz art. 11 EKSL a w związku z tym także - art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP;

a w rezultacie również o stwierdzenie, że:

ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361) jest w całości niezgodna z:

art. 2, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, zwłaszcza w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji (zasada pomocniczości i zasada dialogu społecznego), a także z

art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego w związku z art. 170 Konstytucji RP oraz z art. 11 tej Karty, a w konsekwencji także z

art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Uzasadnienie wniosku stanowi Załącznik Nr 1 do Uchwały.

§ 2

Wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z prośbą o rozpatrzenie sprawy i wydanie wyroku w terminie przed wyborami, o których mowa w art. 28 zaskarżanej Ustawy.

§ 3

Wykonanie uchwały powierzyć Zarządowi Gminy Warszawa-Włochy

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik

BURMISTRZ

Krzysztof Brzózka

Przewodniczący Rady Gminy
Warszawa-Włochy

Tadeusz Kijodziejczyk