

WYROK
z dnia 18 lutego 2003 r.
Sygn. akt K 24/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Miroslaw Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 lutego 2003 r.,

1) wniosku Rady Gminy Warszawa-Ursynów, Rady Gminy Warszawa-Bielany, Rady Gminy Warszawa-Targówek, Rady Gminy Warszawa-Ursus, Rady Gminy Warszawa-Wilanów, Rady Gminy Warszawa-Włochy o zbadanie zgodności:

a) ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.; dalej: ustawa warszawska) z:

– art. 2, art. 15, art.16, art. 31 ust. 3 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji,

– art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKST) w związku z art. 170 Konstytucji oraz art. 11 tej Karty w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

b) trybu przygotowania ustawy warszawskiej, a także określonego w art. 33 tej ustawy trybu jej wejścia w życie oraz przepisów przejściowych z:

– art. 2, art. 16, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji,

– art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

c) art. 1 i 2 w związku z art. 15 oraz art. 1 w związku z art. 13 ustawy warszawskiej z:

– art. 2 i art. 15 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 marca 2003 r. w Dz. U. Nr 38, poz. 334.

- art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;
 - d) art. 4 ust. 2 i 5 ustawy warszawskiej z art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 171 ust. 1 Konstytucji;
 - e) art. 5-12 oraz art. 14 ustawy warszawskiej z art. 2, art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz – w zależności od przyjętego statusu dzielnic – z art. 169 ust. 4 albo z art. 165 ust. 1 Konstytucji;
 - f) art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej z:
 - art. 15, art. 16, art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji,
 - art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 3 i ust. 4 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;
 - g) art. 18 ust. 3 i 4 ustawy warszawskiej z art. 2 Konstytucji;
 - h) art. 21 ustawy warszawskiej z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji;
 - i) art. 24 ust. 1 w związku z art. 33 ustawy warszawskiej z art. 2 i art. 7 Konstytucji;
 - j) art. 4 i art. 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) z:
 - art. 15, art. 16 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji,
 - art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 3 i 4 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;
- 2) wniosku Rady Gminy Warszawa-Białoleśka o zbadanie zgodności ustawy warszawskiej z:
- a) art. 7 i art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 15 ust. 1 i art. 164 ust. 1 Konstytucji,
 - b) art. 4 ust. 6 i art. 5 EKST w związku z art. 2 Konstytucji;
- 3) wniosku Rady Gminy Warszawa-Rembertów o zbadanie zgodności:
- a) ustawy warszawskiej z:
 - art. 7 i art. 165 ust. 2 Konstytucji,
 - art. 4 ust. 6 EKST;
 - b) art. 13 ustawy warszawskiej z art. 2 i art. 7 Konstytucji;
 - c) art. 15 ustawy warszawskiej z:
 - art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji,
 - art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2 i 3 EKST;
 - d) art. 4 i art. 4a ustawy o samorządzie gminnym z:
 - art. 15, art. 16, art. 164 ust. 3 Konstytucji,
 - art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 2 i 3 EKST;
- 4) wniosku Rady Miasta Sulejówek o zbadanie zgodności:
- a) ustawy warszawskiej z:
 - art. 2, art. 10, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji,
 - art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji i art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;
 - b) art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej z:
 - art. 15, art. 16 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji,

- art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 3 i 4 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;
- c) art. 16 ustawy warszawskiej z:
 - art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 15 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji,
 - art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji i art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;
- d) art. 4 i art. 4a ustawy o samorządzie gminnym z:
 - art. 15, art. 16 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji,
 - art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 3 i 4 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;
- 5) wniosku Rady Gminy Warszawa-Wawer o zbadanie zgodności:
 - a) ustawy warszawskiej z:
 - art. 2, art. 15, art. 16 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji,
 - art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji oraz art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;
 - b) trybu przygotowania ustawy warszawskiej a także określonego w art. 33 tej ustawy trybu jej wejścia w życie oraz przepisów przejściowych z:
 - art. 2, art. 16 i art. 165 ust. 2 Konstytucji,
 - art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;
 - c) art. 1 i 2 w związku z art. 15 ustawy warszawskiej z:
 - art. 2 i art. 15 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji,
 - art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 3 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;
 - d) art. 5-12 oraz art. 14 ustawy warszawskiej z art. 2, art. 164 ust. 3 oraz – w zależności od przyjętego statusu dzielnic – z art. 169 ust. 4 albo z art. 165 ust. 1 Konstytucji,
 - e) art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej z:
 - art. 15 i art. 16 Konstytucji,
 - art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 oraz art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;
 - f) art. 18 ust. 3 i 4 ustawy warszawskiej z art. 2 Konstytucji;
 - g) art. 21 ustawy warszawskiej z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 i Nr 127, poz. 1087) z wyjątkiem art. 16 ust. 2:

a) jest zgodna z:

– art. 2, art. 7, art. 10, art. 15, art. 16, art. 164 ust. 1 i 3 oraz art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

– art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607);

b) nie jest niezgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 15 w związku z art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z:
 – art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 – art. 4 ust. 2 i ust. 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

3. Art. 16 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1:
 a) jest zgodny z art. 4 ust. 6 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego;
 b) nie jest niezgodny z:
 – art. 2 i art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 – art. 4 ust. 3 i art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

4. Art. 21 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Art. 4 i art. 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806) jest zgodny z :
 – art. 15, art. 16 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 – art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2, 3 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) na skutek cofnięcia wniosku umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 5-12 oraz art. 14 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 165 ust. 1 oraz art. 169 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Na podstawie Uchwały Nr 720 z 14 maja 2002 r. Rada Gminy Warszawa-Ursynów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, dalej: EKST) ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.; dalej: ustawa warszawska) oraz art. 4 i art. 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym).

Zarzuty obejmują wniosek o zbadanie zgodności:

I ustawy warszawskiej w całości z: 1) art. 2, art. 15, art.16, art. 31 ust. 3 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji, 2) art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji oraz i art. 11 tej Karty w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

II trybu przygotowania ustawy warszawskiej, a także określonego w art. 33 tej ustawy trybu jej wejścia w życie oraz przepisów przejściowych z: art. 2, art. 16, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

III art. 1 i 2 w związku z art. 15 oraz art. 1 w związku z art. 13 ustawy warszawskiej z: art. 2 i art. 15 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

IV art. 4 ust. 2 i 5 ustawy warszawskiej z art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 171 ust. 1 Konstytucji;

V art. 5-12 oraz art. 14 ustawy warszawskiej z art. 2, art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz – w zależności od przyjętego statusu dzielnic – z art. 169 ust. 4 albo z art. 165 ust. 1 Konstytucji;

VI art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej z: art. 15, art. 16, art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 3 i 4 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

VII art. 18 ust. 3 i 4 ustawy warszawskiej z art. 2 Konstytucji;

VIII art. 21 ustawy warszawskiej z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji;

IX art. 24 ust. 1 w związku z art. 33 ustawy warszawskiej z art. 2 i art. 7 Konstytucji;

X art. 4 i art. 4a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z: art. 15, art. 16 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 3 i 4 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji.

Identyczne zarzuty sformułowane zostały w wystąpieniach do Trybunału Konstytucyjnego z wniosków Rad Gmin: Warszawa-Bielany (Uchwała Nr 698/XXIX/02 z 25 maja 2002 r.), Warszawa – Targówek (Uchwała Nr LIII/544/02 z 27 maja 2002 r.), Warszawa-Ursus (Uchwała Nr 38/L/2002 z 24 maja 2002 r.) Warszawa-Wilanów (Uchwała Nr 735 z 6 czerwca 2002 r.) oraz Warszawa-Włochy (Uchwała Nr 397/XLIII/2002 z 29 maja 2002 r.).

2. Uchwałą z 26 kwietnia 2002 r. (Nr 596/LIV/2002) Rada Gminy Warszawa -Wawer podjęła decyzję o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

I ustawy warszawskiej w całości z: art. 2, art. 15, art. 16 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji oraz art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

II trybu przygotowania ustawy warszawskiej a także określonego w art. 33 tej ustawy trybu jej wejścia w życie oraz przepisów przejściowych z: art. 2, art. 16 i art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

III art. 1 i 2 w związku z art. 15 ustawy warszawskiej z: art. 2 i art. 15 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 3 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

IV art. 5-12 oraz art. 14 ustawy warszawskiej z art. 2, art. 164 ust. 3 oraz – w zależności od przyjętego statusu dzielnic – z art. 169 ust. 4 albo z art. 165 ust. 1 Konstytucji;

V art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej z: art. 15 i art. 16 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 3 oraz art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

VI art. 18 ust. 3 i 4 ustawy warszawskiej z art. 2 Konstytucji;

VII art. 21 ustawy warszawskiej z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji.

3. Uchwałą z 10 maja 2002 r. (Nr 418/LII/2002) Rada Gminy Warszawa-Rembertów podjęła decyzję o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

I ustawy warszawskiej z: art. 7 i art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 6 EKST;

II art. 13 ustawy warszawskiej z art. 2 i art. 7 Konstytucji;

III art. 15 ustawy warszawskiej z: art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2 i 3 EKST;

IV art. 4 i art. 4a ustawy o samorządzie gminnym z: art. 15, art. 16 i art. 164 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 2 i 3 EKST.

4. Na podstawie Uchwały z 24 maja 2002 r. (Nr LV/723/02) Rada Gminy Warszawa-Białoleka wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy warszawskiej w całości z: art. 7 i art. 165 ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 i art. 164 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 4 ust. 6 i art. 5 EKST w związku z art. 2 Konstytucji.

5. W oparciu o Uchwałę z 6 czerwca 2002 r. (Nr 449/LI/02) Rada Miasta Sulejówek wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

I ustawy warszawskiej w całości z: art. 2, art. 10, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji i art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

II art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej z: art. 15, art. 16 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

III art. 16 ustawy warszawskiej z: art. 2 w związku z art. 31 Konstytucji oraz art. 15 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji oraz art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji;

IV art. 4 i art. 4a ustawy o samorządzie gminnym z: art. 15, art. 16 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 3 i 4 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji.

6. Przedstawione przez wnioskodawców zarzuty dzielą się zasadniczo na dwie kategorie: dotyczące materialnej treści kwestionowanej ustawy oraz dotyczące trybu uchwalenia ustawy i trybu jej wejścia w życie oraz przepisów przejściowych.

Wnioskodawcy podnieśli zarzut, iż zniesienie przez art. 15 ustawy warszawskiej z 15 marca 2002 r. gmin warszawskich oraz utworzenie w ich miejsce przez ustawodawcę mocą art. 1 tej ustawy jednej gminy – miasto stołeczne Warszawa o statusie miasta na prawach powiatu, narusza konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy publicznej realizowaną w postaci samorządu terytorialnego (art. 15 i art. 16 Konstytucji w związku z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji) oraz wyrażoną w Preambule Konstytucji zasadę

pomocniczości. W szczególności sprecyzowali, iż art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej z 15 marca 2002 r. oraz art. 4 i art. 4a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym naruszają związaną z konstytucyjnymi zasadami decentralizacji i pomocniczości zasadę podstawowego charakteru gminy jako jednostki samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji) oraz nabyte przez społeczności lokalne prawo do samorządu ukształtowanego w dotychczasowy sposób (art. 16 ust. 1 Konstytucji). Wnioskodawcy oparli powyższe zarzuty na twierdzeniu, iż zaistnienie gminy, jako wspólnoty samorządowej jest konstytutywnym faktem prawnym, który powinien podlegać ocenie z punktu widzenia materialnych przesłanek decentralizacji, określonych w art. 15 Konstytucji. W konsekwencji likwidacja takiej wspólnoty, mimo że w pewnych warunkach dopuszczalna, wymaga zaistnienia szczególnie ważnych przesłanek i musi służyć realizacji innych wartości konstytucyjnych. Oznacza bowiem pozbawienie mieszkańców ukształtowanego w dotychczasowy sposób prawa do samorządu. Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 2 ustawy warszawskiej, który stanowi, iż „w skład Rady m. st. Warszawy wchodzi 60 osób” wnioskodawcy wskazali, iż na skutek utworzenia, w miejsce jedenastu dotychczasowych gmin, jednej gminy m. st. Warszawa z sześćdziesięciosobową Radą mniejszym wspólnotom została odebrana nie tylko dotychczasowa autonomia w zarządzaniu własnymi sprawami, ale również przez liczebność Rady tracą one możliwość reprezentowania swoich lokalnych interesów na poziomie gminy, co powoduje znaczne zmniejszenie możliwości demokratycznego funkcjonowania społeczności lokalnych.

Nadto we uzasadnieniu wniosków wskazano, iż zakwestionowane przepisy art. 1 i art. 2 w związku z art. 15 oraz art. 13 ustawy warszawskiej z 15 marca 2002 r. naruszają zasadę proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie wnioskodawcy podnieśli, że dochowanie zasady proporcjonalności oznacza, iż ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie może być nadmierna, a zarazem musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach. Przedstawiając argumentację odnośnie niedochowania przez kwestionowaną ustawę wymogów wynikających z zasady proporcjonalności wnioskodawcy twierdzą, że dla poprawy zarządzania Warszawą w skali ogólnomiejskiej – co, jak wynika ze sprawozdań sejmowych, stanowiło główny cel uchwalenia nowej ustawy warszawskiej – nie było konieczne podjęcie tak radykalnych zmian ustawodawczych, jak zlikwidowanie gmin warszawskich. Poza tym, w przekonaniu wnioskodawców, zakwestionowana ustawa nie zapewnia osiągnięcia celu w postaci poprawy zarządzania stolicą i funkcjonowania aglomeracji, natomiast czyni niemożliwym rozwiązywanie problemów zarządzania aglomeracją w skali ponadmiejskiej, w szczególności zamyka Warszawę na współpracę z gminami sąsiadującymi, nie stwarzając żadnych możliwości rozwiązywania problemów funkcjonalnych wykraczających poza jej granice.

Nadto wnioskodawcy zarzucili ustawie warszawskiej, a w szczególności jej art. 1 i 13 naruszenie wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad tzw. „przyzwoitej legislacji”. Wywodzili, iż przepisy art. 1 i art. 13 ustawy warszawskiej spowodują zamknięcie Warszawy w jej granicach administracyjnych, bowiem włączenie kolejnych obszarów sąsiedztwa, w warunkach wynikających z art. 1 ustawy, połączone będzie z konieczną rezygnacją przez zainteresowane społeczności lokalne ze statusu gminy. Podnieśli przy tym, iż ze względu na regulację art. 13 ustawy warszawskiej każda zmiana granic m. st. Warszawy będzie wymagała ingerencji ustawodawcy. Naruszeniem reguł poprawnej legislacji jest poza tym ustanowiona w art. 1 ust. 1 ustawy warszawskiej decyzja ustawodawcy, iż Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu, co – w ocenie wnioskodawców – nie może zastąpić sformułowania aktu władczego, że taką gminę

„tworzy się”. Poza tym wnioskodawcy podkreślili, iż w ustawie warszawskiej nie zamieszczono przepisu przewidującego stosowanie wprost lub odpowiednio, do spraw w niej nieuregulowanych, przepisów ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., przez co jej praktyczne stosowanie napotyka nieusuwalne przeszkody prawne.

Wnioskodawcy podnieśli również zarzut przekroczenia przez ustawodawcę przy uchwaleniu kwestionowanej ustawy granic swobody legislacyjnej. Wskazali, iż art. 15 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 EKST określają kryteria, jakimi winien kierować się ustawodawca przy uchwalaniu ustaw dotyczących samorządu terytorialnego. Wskazali przy tym na wiążące ustawodawcę konstytucyjne zwroty niedookreślone, takie jak „zdolność wykonywania zadań publicznych”, „więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe”, „zakres i charakter zadań publicznych” oraz wymogi „gospodarności i efektywności”. Zdaniem wnioskodawców przy uchwalaniu ustawy warszawskiej nie spełniono kryteriów wynikających ze wskazanych przepisów konstytucyjnych, bowiem w toku prac legislacyjnych nie przygotowano i nie przedstawiono żadnych analiz ani symulacji finansowych, które wskazywałyby na niezbędność i efektywność dokonanej zmiany ustroju Warszawy dla poprawy zarządzania w skali ogólnomiejskiej.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 4 ust. 2 i 5 ustawy warszawskiej wnioskodawcy podnieśli, iż przepisy te wprowadzają uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do kontroli treści projektu statutu Gminy miasto stołeczne Warszawa w sposób niezgodny z art. 165 ust. 2 oraz art. 171 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawcy stwierdzili, iż konstytucyjne prawo do nadzoru nad legalnością działalności samorządu terytorialnego zostało w przypadku postanowień art. 4 ust. 2 i 5 ustawy warszawskiej „w sposób ewidentny nadużyte”. Przedstawili mianowicie zarzut, iż w treści kwestionowanych przepisów brak jest wskazania jakichkolwiek kryteriów, według których Prezes Rady Ministrów mógłby uznawać postanowienia statutu za zawierające „uchybień”, a w szczególności brak jest ograniczenia zakresu tego nadzoru do kryterium legalności. W art. 165 ust. 2 Konstytucji zagwarantowane są fundamentalne zasady ustrojowe samorządu terytorialnego: zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz zasada sądowej ochrony tej samodzielności. Wyjątek od zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest przewidziany w art. 171 ust. 1 Konstytucji przewidującym nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności (organem nadzoru jest m.in. Prezes Rady Ministrów). W związku z tym wywodzili, iż brak w art. 4 ustawy warszawskiej z 15 marca 2002 r. jasnych kryteriów „uzgodnienia” oraz określenia „uchybień” stwarza możliwość ingerencji Prezesa Rady Ministrów we wszystkie elementy treści statutu i żądania uwzględnienia wszelkich jego poprawek, nawet jeśli kwestionowane przez niego postanowienia statutu są zgodne z prawem. Wnioskodawcy uważają, iż – działając zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy warszawskiej – Prezes Rady Ministrów, przez stwierdzenie uchybień w treści statutu oraz nakazanie organom samorządu terytorialnego ich usunięcie w wyznaczonym terminie, może w istocie „podyktować” organom gminy treść statutu. Wnioskodawcy wskazali także, iż ustawa warszawska nie określa kwestii kontroli sądowej rozstrzygnięć Prezesa Rady Ministrów odnośnie uchybień statutu, podczas gdy art. 165 ust. 2 Konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego sądową ochronę ich samodzielności. Nadto, w ocenie wnioskodawców, przepis art. 4 ust. 2 i 5 ustawy warszawskiej jest również niezgodny z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzoną zeń zasadą poprawnej legislacji, ponieważ brak w tej ustawie klauzuli o stosowaniu w sprawach nieuregulowanych przepisów ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., co w praktyce może powodować wątpliwości interpretacyjne.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 5-12 oraz art. 14 ustawy warszawskiej z Konstytucją wnioskodawcy wskazali, iż przepisy te wprowadzają podział Gminy miasto stołeczne Warszawa na dzielnice, a jednocześnie art. 11 i 12 tej ustawy obligują dzielnice do wykonywania znacznej części zadań publicznych. Wnioskodawcy stwierdzili, iż przy wynikającym z treści kwestionowanej ustawy założeniu, że dzielnice Warszawy są jednostkami wewnętrznymi gminy (jednostkami pomocniczymi), regulacja statusu dzielnic przyjęta w ustawie warszawskiej jest w oczywisty sposób niezgodna z art. 164 ust. 3 oraz art. 169 ust. 4 Konstytucji. Argumentując takie stanowisko wnioskodawcy wskazali, że zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, wykonuje wszystkie zadania publiczne niezastrzeżone dla innych jednostek. Wprowadzone zaś kwestionowaną ustawą dzielnice nie są jednostkami samorządu terytorialnego. Z kolei art. 169 ust. 4 Konstytucji gwarantuje, iż ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, z czego wynika, że status jednostki pomocniczej nie może wykraczać poza ramy wynikające z roli takiej jednostki w gminie, określonej Konstytucją. Natomiast w ustawie warszawskiej naruszono, zdaniem wnioskodawców, autonomię Gminy miasto stołeczne Warszawa, skoro ustawa nie zapewniła Radzie miasta stołecznego Warszawy możliwości określenia zakresu działania dzielnic. Jeśli by zaś przyjąć interpretację odmienną, opartą na założeniu, że ustawodawca chciał uczynić utworzone kwestionowanymi przepisami dzielnice m. st. Warszawy jednostkami samodzielными, to powinny one zostać nazwane jednostkami samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 164 ust. 1 Konstytucji i wówczas, zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji powinny być wyposażone w osobowość prawną. Z uwagi na to, że ustawa warszawska nie nadaje dzielnicom miasta stołecznego Warszawy przymiotu osobowości prawnej, należy – według wnioskodawców – uznać przepisy art. 5-12 oraz art. 14 tej ustawy w powyższym rozumieniu za niezgodne z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Odnośnie zarzutu niezgodności art. 18 ust. 3 i 4 ustawy warszawskiej z art. 2 Konstytucji, wnioskodawcy wskazali, że kwestionowany przepis, w zakresie w jakim przewiduje, iż z ostatnim dniem miesiąca, w którym upłynie 6 miesięcy od dnia opublikowania wyników wyborów do Rady m. st. Warszawy, wygaśnie stosunek pracy z pracownikami samorządowymi Urzędu m. st. Warszawy, jeżeli na miesiąc przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie ich nie przyjęcia w ciągu 14 dni od zaproponowania, narusza zasadę ochrony praw słusznie nabytych. Odbieranie w ten sposób praw nabytych jest zarazem sprzeczne, według wnioskodawców, z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wnioskodawcy przyznali, iż jest dopuszczalne konstytucyjnie odstępstwo od nakazu ochrony praw słusznie nabytych, lecz odstępstwa takie są możliwe w przypadku przeważenia wartości konstytucyjnych, które wprowadzana regulacja ma chronić nad prawami chronionymi przez art. 2 Konstytucji. W przekonaniu wnioskodawców, zaskarżona ustawa nie zawiera takiego uzasadnienia, ponieważ nie wskazano wartości konstytucyjnych, których realizacja usprawiedliwiłaby rozwiązanie stosunku pracy z kilkoma tysiącami osób, w tym z pracownikami mianowanymi, których status regulują odrębne przepisy. Wnioskodawcy wskazali zarazem, iż regulacja art. 18 ust. 3 i 4 ustawy warszawskiej stanowi wyjątek od zasady określonej w art. 20 tej ustawy, który przewiduje mechanizm sukcesji generalnej zobowiązań i wierzytelności.

Kolejnym zarzutem wobec ustawy warszawskiej jest wątpliwość co do zgodności art. 21 tej ustawy z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji. W myśl art. 21 kwestionowanej ustawy z dniem 1 stycznia 2003 r. 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. Zdaniem wnioskodawców przepis ten jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi „powielenie” regulacji art. 14 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.), co budzi poważne wątpliwości odnośnie zgodności takiego działania z zasadami ustawodawcy racjonalnego. Dodatkowo wnioskodawcy zarzucili, iż art. 21 kwestionowanej ustawy stanowi ingerencję w przysługujące gminie prawo własności, którego ochronę gwarantuje art. 165 ust. 1 Konstytucji. W ocenie wnioskodawców jest przy tym niewłaściwe, z punktu widzenia racjonalności ustawodawcy, iż decyzją ustawodawcy przesądzono status przedsiębiorstw wymienionych w art. 21 ust. 2 i zakładów budżetowych określonych w art. 21 ust. 3 ustawy warszawskiej, zamiast powierzenia decyzji, w jakiej formie organizacyjno-prawnej gmina m. st. Warszawa ma prowadzić zadania komunalne, władzom miasta. Wnioskodawcy zauważyli, że uprawnień co do decyzji w tym zakresie nie odebrano nigdy żadnej gminie w Polsce, nawet w okresie najbardziej intensywnych przekształceń własnościowych.

Następny zarzut wobec ustawy warszawskiej dotyczy niezgodności art. 24 ust. 1 w związku z art. 33 tej ustawy z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Przepisem art. 24 ust. 1 ustawy warszawskiej ustawodawca zobowiązał burmistrzów gmin warszawskich, Prezydenta m. st. Warszawy oraz starostę powiatu warszawskiego, działających na podstawie przepisów dotychczasowych, do sporządzenia i przekazania sprawozdania budżetowego z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego na dzień poprzedzający wejście w życie ustawy do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie. Wnioskodawcy postawili zarzut, że obowiązek nałożony w tym przepisie jest „nieokreślony w czasie”, bowiem ma być wykonany na dzień poprzedzający wejście w życie ustawy, zaś dzień ten to data przyszła i niepewna, skoro zgodnie z treścią art. 33 ustawa warszawska wchodzi w życie „w dniu wyborów, o których mowa w art. 28” (czyli w dniu wyborów do Rady m. st. Warszawy i do rad dzielnic m. st. Warszawy). Wnioskodawcy twierdzili, iż obowiązek wynikający z przepisu art. 24 ust. 1 ustawy warszawskiej jest niemożliwy do wykonania w świetle art. 7 Konstytucji. Podkreślili bowiem, że organy administracji publicznej działają na podstawie prawa, zaś organy istniejących obecnie jednostek samorządu terytorialnego nie mają podstawy prawnej do sporządzenia sprawozdania budżetowego z wykonania budżetu przed dniem wejścia w życie ustawy. Gdyby zatem organy te sporządziły stosowne sprawozdania to ich działanie jako pozbawione podstawy prawnej byłoby nielegalne. Natomiast po wejściu w życie ustawy warszawskiej brak będzie podmiotów zobowiązanych do wykonania art. 24 ust. 1 tej ustawy, skoro na podstawie art. 15 i art. 16 znosi się jednostki samorządu terytorialnego i w związku z tym ich organy przestaną istnieć. Wnioskodawcy wskazali, iż problem stąd wynikły jest istotny, ponieważ bez sprawozdań budżetowych nie sposób prowadzić prawidłowej gospodarki budżetowej w nowo powstałej gminie m. st. Warszawa. Stanowienie prawa w ten sposób narusza także, w ocenie wnioskodawców, zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Wnioskodawcy kwestionują ponadto tryb przygotowania ustawy warszawskiej oraz określony w art. 33 tryb jej wejścia w życie a także przepisy przejściowe zarzucając im niezgodność z art. 2, art. 16, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz art. 11 EKST i tym samym art. 9, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji. Zarzucając kwestionowanej ustawie brak uregulowania zagadnień przejściowych wnioskodawcy wskazali, iż wchodzi ona w życie w trakcie roku budżetowego. Podkreślili, iż zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. oraz ustawą o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) wszelkie zmiany granic gmin i powiatów następują z końcem roku budżetowego, natomiast w ustawie warszawskiej zostały przewidziane zmiany wchodzące w życie w

trakcie roku budżetowego. Brak jest przy tym regulacji wielu kwestii dotyczących zasad finansowania nowej gminy m. st. Warszawy od dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy. Zagroza to, zdaniem wnioskodawców, stratami majątkowymi gminy i państwa. Wnioskodawcy powołali konkretne zagadnienia, które – w ich ocenie – winny być uregulowane w drodze uchwalenia odpowiednich przepisów przejściowych ustawy warszawskiej. W szczególności sformułowano wobec ustawy warszawskiej zarzut nieuregulowania kwestii dotyczących: wykonania budżetów dzielnic w pierwszym okresie po wejściu w życie ustawy; sposobu podziału pieniędzy pochodzących z subwencji dla obecnie istniejącego powiatu warszawskiego, w okresie do końca 2002 r., w związku z odłączeniem gmin Sulejówek i Wesoła, które wchodzi w skład powiatu mińskiego; 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 oraz upoważnienia dla burmistrzów dzielnic do podejmowania decyzji w imieniu Zarządu. Zdaniem wnioskodawców, z uwagi na znaczną ilość tego rodzaju decyzji w skali całej stolicy, brak takiego upoważnienia doprowadzi do paraliżu działalności Zarządu m. st. Warszawy albo do sytuacji, w której wszystkie decyzje będą przygotowywane wyłącznie przez urzędników i automatycznie akceptowane przez Zarząd, co jest korupcjogenne. Dodatkowo wnioskodawcy wskazali na brak regulacji odnośnie kwestii: 1) pełnienia funkcji burmistrza w okresie przejściowym, a więc organu, który będzie podejmował decyzje w rozumieniu k.p.a. do czasu wyłonienia Prezydenta i Zarządu m. st. Warszawy; 2) terminu dla Rady m. st. Warszawy do dokonania podziału miasta na okręgi wyborcze (art. 29) w pierwszych wyborach do Rady m. st. Warszawy. Nie zamieszczono również w art. 29 kwestionowanej ustawy sankcji lub rozwiązania zastępczego, gdyby Rada m. st. Warszawy takiego podziału nie dokonała w stosownym czasie.

Nadto wnioskodawcy żądali stwierdzenia, iż ustawa warszawska z 15 marca 2002 r. jest w całości niezgodna z: art. 2, art. 7, art. 10, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 164 ust. 1 i 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji, zwłaszcza w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji (zasadą subsydiarności i zasadą dialogu społecznego) oraz z art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji oraz art. 11 tej Karty w związku z art. 9 i art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji.

Podnosząc zarzut naruszenia gwarancji zawartych w EKST, a w szczególności w art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 3 i 4 oraz art. 5 i art. 11 wnioskodawcy wskazali, iż Europejska Karta Samorządu Terytorialnego została ustanowiona przez Radę Europy 15 października 1985 r. i ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polskę 26 kwietnia 1993 r., zaś weszła w życie 1 marca 1994 r. Została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 listopada 1994 r. Podnieśli, iż zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej stanowi część krajowego systemu źródeł prawa i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy. Jednocześnie (art. 91 ust. 2 Konstytucji) umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli jej postanowieniami nie da się pogodzić z ustawą. Wnioskodawcy podnieśli przy tym, że pomimo ratyfikacji EKST przed wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. na mocy art. 241 ust. 1 Konstytucji stosuje się do niej art. 91 Konstytucji.

W uzasadnieniu zarzutów dotyczących niezgodności ustawy warszawskiej z 15 marca 2002 r. z EKST wnioskodawcy podnieśli przede wszystkim brak rzetelnej konsultacji w trakcie przygotowywania ustawy ze społecznościami lokalnymi gmin warszawskich. Wskazali, iż wprawdzie Marszałek Sejmu skierował do samorządów warszawskich projekt ustawy do zaopiniowania, jednakże przedstawił wersję różniącą się

od tej, która była przedmiotem prac parlamentarnych. Jednocześnie zarzucili, iż pytanie, które zostało zadane mieszkańcom gmin w trakcie zarządzonych przez Marszałka Sejmu konsultacji, nie odnosiło się do istoty przygotowywanej zamiany ustawowej (likwidacji konkretnej gminy), lecz dotyczyło – w ich ocenie – wyłącznie ilości szczebli samorządu. Wnioskodawcy wyrazili jednocześnie przekonanie, że brak było podstaw prawnych dla zasad i trybu konsultacji przeprowadzonych przez Marszałka Sejmu, a także dla trybu formułowania treści postawionego pytania. Zdaniem wnioskodawców, zgodnie z normami zawartymi w przepisach art. 4 ust. 6 oraz art. 5 EKST i art. 170 w związku z art. 2 Konstytucji projektując likwidację gmin ustawodawca był zobowiązany do przeprowadzenia konsultacji w formie referendum. Dodatkowo wnioskodawcy podnieśli zarzut, iż przepisy ustawy warszawskiej określające zasady jej wejścia w życie zostały tak sformułowane, że powodują realne zagrożenie niemożności zbadania ich konstytucyjności w związku z terminem wejścia w życie ustawy, a w związku z tym zarzucili ustawie również niezgodność z art. 11 EKST oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji gwarantującymi ochronę praw samorządu terytorialnego na drodze sądowej.

Wnioskodawcy wskazali ponadto, iż skoro kwestionowana ustawa nie obciąża kosztami jej wejścia w życie budżetu państwa, to oznacza konieczność poniesienia wskazanych kosztów przez budżety samorządowe, mimo iż brak podstawy prawnej do obciążenia samorządu tymi kosztami. Obciążenie zaś jednostek samorządu terytorialnego nowymi zadaniami, bez przyznania na nie dodatkowych środków finansowych lub nowych dochodów własnych stanowi, jak wywodzą wnioskodawcy, naruszenie art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Wnioskodawcy zarzucili także, iż ustawa warszawska z 15 marca 2002 r. nie zawiera przepisów przejściowych zapewniających ochronę interesów społeczności lokalnych, które dla uniknięcia likwidacji swojej gminy mogłyby podjąć działania mające na celu odłączenie się od Warszawy celem utworzenia np. odrębnego miasta na prawach powiatu bądź przejścia z powiatu warszawskiego do powiatu sąsiedniego. Wskazali, iż przy zbyt krótkim okresie *vacatio legis* działania takie są niemożliwe do urzeczywistnienia. Z powyższych względów wnioskodawcy uważają, iż ustawa warszawska jest w całości sprzeczna z art. 2 Konstytucji, bowiem narusza zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

7. Rada Gminy Warszawa-Rembertów uzasadniła przedstawione zarzuty niezgodności ustawy warszawskiej oraz art. 4 i art. 4a ustawy o samorządzie gminnym z Konstytucją oraz EKST przedstawiając wskazane niżej argumenty.

Zarzut niekonstytucyjności całej ustawy warszawskiej oraz przepisów art. 4 i art. 4a ustawy o samorządzie gminnym został oparty na tym, iż – w przekonaniu tego wnioskodawcy – Sejm uchwalił ustawę bez przeprowadzenia rzetelnych konsultacji z zainteresowanymi gminami w określonym trybie, do czego był zobligowany na podstawie art. 4a ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zdaniem tego wnioskodawcy likwidacja gmin warszawskich powinna być poprzedzona wykorzystaniem przez ustawodawcę procedury opiniodawczej, którą wskazuje art. 4a ustawy o samorządzie gminnym, gdyż konstytucyjna oraz ustawowa regulacja samorządu terytorialnego nie daje podstaw do różnicowania pozycji ustrojowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i tym samym nie pozwala na pomniejszenie uprawnień w tym względzie przysługujących członkom wspólnot lokalnych gmin warszawskich. Wnioskodawca przyznał, iż Marszałek Sejmu zwrócił się do gmin warszawskich o wyrażenie opinii, jednakże zbyt krótki termin do jej wyrażenia (od 22 stycznia do 9 lutego 2002 r.) uniemożliwił gminom przeprowadzenie konsultacji w trybie przewidzianym w ustawie o

samorządzie gminnym. Tym samym, zdaniem tego wnioskodawcy, ustawodawca pozbawił wspólnoty lokalne prawa wypowiedzenia się w sprawie projektowanych zmian polegających na likwidacji struktur tych wspólnot, przez co naruszył zasadę legalizmu i zasadę samodzielności gmin (art. 165 Konstytucji) oraz prawo mieszkańców gmin do współdecydowania w sprawach dotyczących wspólnoty.

Niekonstytucyjność regulacji art. 13 ustawy warszawskiej polega – według Rady Gminy Warszawa-Rembertów – na tym, iż jest to przepis niewykonalny. Przepis art. 13 kwestionowanej ustawy nie określa granic nowotworzonej gminy – m. st. Warszawy, lecz ogranicza się do wskazania obszaru ustanowionego eliminowaną z obrotu prawnego ustawą z 25 marca 1994 r. o ustroju m. st. Warszawy. Zdaniem wnioskodawcy taki sposób stanowienia prawa jest sprzeczny z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji, a zarazem nie spełnia wymagań wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji, w aspekcie jasności i precyzyjności formułowania przepisów prawa.

8. Rada Gminy Warszawa-Białoleka zakwestionowała zgodność ustawy warszawskiej w całości z art. 7, art. 15 ust. 1, art. 164 ust. 1 i 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 6 i art. 5 EKST w związku z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca ten dowodził, iż likwidacja gminy Warszawa-Białoleka oraz pozostałych gmin została dokonana niezgodnie z wymaganiami wskazanych norm EKST, ponieważ nie przeprowadzono konsultacji z mieszkańcami oraz nie zasięgnięto opinii społeczności lokalnych (gmin). Nadto wnioskodawca wskazał, iż likwidacja gmin, a ustanowienie w ich miejsce dzielnic pozbawia gminy samodzielności, która podlega ochronie zagwarantowanej w art. 165 ust. 2 Konstytucji, przez co takie działanie ustawodawcy jest także sprzeczne z zasadami legalizmu oraz decentralizacji.

9. Rada Miasta Sulejówek wniosła o zbadanie zgodności ustawy warszawskiej z: art. 2, art. 10, art. 15, art. 16, art. 31 ust. 3 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji, a także z art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji i art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wniosła o zbadanie zgodności: 1) art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej z art. 15, art. 16, art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji, a także z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 3 i 4 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 16 ustawy warszawskiej z art. 2 w związku z art. 31 Konstytucji oraz art. 15 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji, a także z art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji oraz art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji; 3) art. 4 i art. 4a ustawy o samorządzie gminnym z art. 15, art. 16 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z Preambułą do Konstytucji, a także z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 3 i 4 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 16 ustawy warszawskiej znosi się powiat warszawski (ust. 1), zaś zgodnie z ust. 2 Gminy Sulejówek i Wesola, w dniu wejścia w życie ustawy wchodzi w skład powiatu mińskiego. Wnioskodawca oparł zarzuty odnośnie art. 16 ustawy warszawskiej w szczególności na twierdzeniu, iż włączenie gminy Sulejówek do powiatu mińskiego nastąpiło z naruszeniem trybu przewidzianego przepisami art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2002 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz bez przeprowadzenia konsultacji ze społecznościami gminy Sulejówek i powiatów warszawskiego i mińskiego. Tym samym naruszono, w ocenie tego wnioskodawcy, normy wskazane w art. 5 oraz art. 4 ust. 6 EKST. Wskazując na niedochowanie przez ustawodawcę powyższych wymogów EKST wnioskodawca podniósł

jednocześnie, iż doszło do tego naruszenia w związku z art. 170 Konstytucji, gdyż – w jego ocenie – ustawodawca powinien przeprowadzić konsultacje w formie referendum. Wnioskodawca wywodził nadto, iż zmiana ustroju m. st. Warszawy polegająca na zniesieniu gmin warszawskich oznacza dla Miasta Sulejówek niemożność funkcjonowania w ramach nowego ustroju miasta stołecznego Warszawy bez przymusowej rezygnacji ze statutu gminy. Przepisy kwestionowanej ustawy, które uniemożliwiają Miastu Sulejówek realizację jego interesu polegającego na jednoczesnym utrzymaniu statusu gminy i funkcjonowaniu w ramach powiatu warszawskiego są – zdaniem wnioskodawcy – sprzeczne także z zasadą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji) oraz zasadą pomocniczości. Ingerencję ustawodawcy polegającą na zmianie „przynależności powiatowej” Sulejówek wbrew woli i interesom mieszkańców tej wspólnoty lokalnej uważa wnioskodawca za naruszenie zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nadto, wnioskodawca wywodził, iż zmiana przynależności powiatowej Sulejówek przez ustawodawcę spowoduje konieczność dokonywania w przyszłości każdej z tego typu zmian w drodze ustawy. Rozwiązanie takie jest również, w ocenie wnioskodawcy, niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz wyrażoną w art. 10 Konstytucji, skoro – zgodnie z przepisami art. 3, art. 3a i art. 3b ustawy o samorządzie powiatowym – kompetencja do tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic powiatów przysługuje Radzie Ministrów, czyli władzy wykonawczej. Nadto wnioskodawca zarzucił kwestionowanej ustawie naruszenie jego prawa do sądowej ochrony samodzielności zagwarantowanego w art. 165 ust. 2 Konstytucji i art. 11 EKST, ponieważ nie przewidziano wystarczającej *vacatio legis*, który to okres umożliwił by Gminie Sulejówek wykorzystanie uprawnienia do uzyskania rozstrzygnięcia w sprawie przez Trybunał Konstytucyjny.

Wraz z wnioskami gmin warszawskich zostały złożone opinie prawne: prof. dr hab. Bogusława Banaszaka, prof. dr hab. Jacka Jagielskiego oraz prof. dr hab. Teresy Rabskiej przedstawiające poglądy tych przedstawicieli doktryny na temat naruszenia przez kwestionowaną ustawę Konstytucji oraz Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

10. W piśmie procesowym z 26 lipca 2002 r. do zarzutów wnioskodawców ustosunkował się Prokurator Generalny Rzeczypospolitej Polskiej. W jego przekonaniu wszystkie podniesione we wnioskach zarzuty są niezasadne, zaś zakwestionowane przepisy, jak i ustawa warszawska z 15 marca 2002 r. w całości oraz zaskarżone przepisy ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. są zgodne ze wskazanymi normami Konstytucji oraz art. 5 EKST. Jednocześnie – odnosząc się zarzutu niezgodności z EKST oraz Konstytucją przepisu art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej – wyraził stanowisko, iż przepis art. 15 w związku z art. 1 kwestionowanej ustawy nie jest niezgodny z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 EKST oraz nie jest niezgodny z art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji. Ponadto stwierdził, iż postępowanie w przedmiocie zgodności art. 4 i art. 4a z art. 16 Konstytucji w związku z zasadą pomocniczości wyrażoną w Preambule oraz z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 EKST oraz art. 9 oraz art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji winno być umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Uzasadniając stanowisko Prokurator Generalny zwrócił uwagę na to, iż najdalej idącym zarzutem, podnoszonym przez wszystkich wnioskodawców, jest zarzut naruszenia przepisu art. 5 EKST, w związku z trybem przygotowania i uchwalenia ustawy warszawskiej. Zarzut ten dotyczy niedochowania przez ustawodawcę wymogu przeprowadzenia konsultacji ze społecznościami gmin warszawskich, które powinny poprzedzić uchwalenie kwestionowanej ustawy, z uwagi na to, iż ustawa ta wprowadza zmianę granic dotychczasowych wspólnot samorządowych. Odnosząc się do powyższego

zarzutu, Prokurator Generalny wskazał, iż uznanie go za zasadny podważyłoby konstytucyjność całej ustawy i czyniło bezprzedmiotowym merytoryczną ocenę kwestionowanych przepisów. Podkreślił, iż ustawa warszawska ma charakter ustawy ustrojowej, której konsekwencją a nie celem jest zmiana dotychczasowych granic gmin warszawskich. Z tego względu wyraził wątpliwość, odnośnie zobligowania ustawodawcy do przeprowadzenia konsultacji, przewidzianych w regulacji art. 5 EKST, skoro przepis ten dotyczy wyłącznie ochrony granic społeczności lokalnych, nie zaś kwestii ustrojowych. Przyjmując jednakże, iż ustawodawca był związany wymogiem art. 5 EKST, w którym mowa o „każdej zmianie granic” (przy czym niewątpliwie zniesienie gmin warszawskich i utworzenie w ich miejsce jednej gminy miasto stołeczne Warszawa powoduje zmianę granic społeczności lokalnych) Prokurator Generalny twierdził, iż wymóg konsultacji został przez ustawodawcę dochowany. Prokurator Generalny wskazał przy tym, że art. 5 EKST preferuje konsultacje w trybie referendum, o ile ustawodawstwo wewnętrzne taką formę przewiduje. W myśl zaś art. 170 Konstytucji członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty. Zasady i tryb przeprowadzenia referendum Konstytucja odsyła do uregulowania przez ustawodawcę. Kwestie te reguluje ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.), w której przewidziane są referendum gminne, referendum powiatowe i referendum wojewódzkie. Zakres przedmiotowy ustawy o referendum lokalnym obejmuje rozstrzyganie spraw dotyczących wspólnoty, które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub sprawy odwołania organu stanowiącego jednostki. Z tego względu, zdaniem Prokuratora Generalnego, polskie ustawodawstwo wewnętrzne wyłącza możliwość przeprowadzenia konsultacji określonych w art. 5 EKST w formie referendum, ponieważ zmiana granic społeczności lokalnych leży poza zakresem zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego. Prokurator Generalny wskazał, iż uchwalenie ustawy warszawskiej z 15 marca 2002 r. poprzedziło podjęcie inicjatywy konsultacyjnej przez Marszałka Sejmu, poprzez zamieszczenie w dniu 23 stycznia 2002 r. w prasie i na sejmowych stronach internetowych komunikatu informacyjnego o skierowaniu – po pierwszym czytaniu – poselskiego projektu ustawy do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komunikat zamieszczony w internecie zawierał dodatkowo informację, iż zgodnie z projektem nowej ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy część zadań dotychczasowych gmin zostałaby przekazana dzielnicom wraz z prawami do części dochodów. Jednocześnie Marszałek Sejmu zwrócił się do mieszkańców Warszawy o wyrażenie opinii o propozycjach zawartych w projekcie i poinformował o możliwości ich przekazania do dnia 9 lutego 2002 r. do Kancelarii Sejmu pocztą elektroniczną lub za pośrednictwem poczty tradycyjnej. Przeprowadzone zostały również badania ankietowe na reprezentatywnej grupie dorosłych mieszkańców Warszawy, zaś przedstawiciele samorządu warszawskiego byli obecni na posiedzeniach Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Z uwagi na to, iż ani pojęcie konsultacji, o których mowa w art. 5 EKST ani też forma ich przeprowadzenia nie zostały prawnie określone, Prokurator Generalny uznał konsultacje przeprowadzone przez Marszałka Sejmu za wystarczające. Stwierdził przy tym, iż sposób ich przeprowadzenia pozwolił warszawskim wspólnotom lokalnym wypowiedzieć się co do proponowanych zmian ustrojowych stolicy. Z powyższych względów Prokurator Generalny wyraził stanowisko, iż ustawa warszawska jest zgodna zarówno z art. 5 EKST, jak i art. 2, art. 7, art. 9, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 oraz art. 170 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, którego zasadność wnioskodawcy wywodzą wskazując na brak w kwestionowanej ustawie odesłania do odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych przepisów ustawy z 8 marca

1990 r. o samorządzie gminnym Prokurator Generalny stanął na stanowisku, iż brak takiego zapisu nie dowodzi niekonstytucyjności. W jego ocenie kolizję tę można rozstrzygnąć stosując regułę *lex specialis derogat legi generali*, gdyż ustawa warszawska stanowi akt normatywny szczególny w stosunku do aktu ogólnego, jakim jest ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności z Konstytucją oraz EKST art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej, w zakresie w jakim przepisy te znoszą gminy warszawskie tworząc w ich miejsce gminę m. st. Warszawa mającą status miasta na prawach powiatu, Prokurator Generalny powołał się na wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny pogląd, zgodnie z którym ustawodawca ma prawo do przesądzenia o ustroju m. st. Warszawy, w sposób odrębny i szczególny, w porównaniu z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, stosownie do szczególnych potrzeb tej aglomeracji (wyrok z 4 maja 1998 r. sygn. K 38/97, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 31, s. 183). Wskazał, iż zdaniem ustawodawcy dotychczasowy ustrój samorządowy Warszawy zamiast przyczyniać się do konsolidacji organizmu miejskiego, koncentracji nakładów i działań oraz zapewniać sprawne, efektywne sprawowanie władzy publicznej i racjonalną gospodarkę finansową, sprzyjał dezintegracji, uniemożliwiając spełnianie stołecznej funkcji miasta. Prokurator Generalny podniósł, iż w jego przekonaniu, zmiana struktury samorządowej Warszawy, ustanowiona w art. 15 i art. 1 ustawy warszawskiej nie została dokonana w sprzeczności z zasadami ustrojowymi: decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji), podstawowego charakteru gminy (art. 164 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą pomocniczości wyrażoną w Preambule do Konstytucji. Podkreślił, iż zasada decentralizacji nie może oznaczać niezmienności ustroju stolicy, nawet jeżeli oznacza to zniesienie, a w istocie przekształcenie istniejących jedenastu gmin w jedną gminę obejmującą tę samą społeczność lokalną. Oceniał przy tym, iż przesłanki wynikające z art. 15 ust. 2 Konstytucji (wprowadzenie podziału terytorialnego uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniającego jednostkom samorządu terytorialnego zdolność wykonywania zadań publicznych) zostały przez ustawodawcę spełnione. Wyraził jednocześnie pogląd, iż właśnie istnienie wielu gmin, z których każda zabiega przede wszystkim o interesy lokalne doprowadziło do dezintegracji miasta i komplikowania procesów decyzyjnych. Według Prokuratora Generalnego zamiana ustroju miasta stołecznego Warszawy, w sposób określony w art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej nie odebrała społeczności gmin zdolności do reprezentowania ich lokalnych interesów, nie oznacza również recentralizacji zarządzania publicznego. Podniósł przy tym, iż o decentralizacji władzy publicznej nie decyduje ilość istniejących gmin, w szczególności w obrębie jednego miasta, lecz zakres spraw wydzielonych z władzy państwa i powierzenie ich do samodzielnego administrowania na szczeblu lokalnym. W związku z tym wyraził przekonanie, iż przepis art. 15 odczytywany w związku z art. 1 kwestionowanej ustawy nie stanowi żadnej ingerencji w zakres spraw przekazanych do administrowania samorządowi gminnemu i bezzasadnym jest twierdzenie, że narusza on zasadę decentralizacji władzy publicznej.

Prokurator Generalny uzasadnił również swoje stanowisko, zgodnie z którym nie podzielił zarzutu wnioskodawców, iż kwestionowana ustawa stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronioną samodzielność gmin. Podkreślił, że źródłem bytu jednostek samorządu terytorialnego jest ustawa, a ich samodzielność nie obejmuje prawa do stanowienia o podziale państwa. Ustawodawca ma prawo znosić powołane przez siebie jednostki samorządu terytorialnego pod warunkiem zachowania konstytucyjnych zasad ustroju terytorialnego państwa, co zostało dochowane – zdaniem Prokuratora Generalnego – przy zmianie ustroju Warszawy. Uczestnik postępowania uznał również, że nie ma żadnych obiektywnych podstaw twierdzenia, iż utworzenie w Warszawie jednej gminy w

miejsce dotychczasowych jedenastu ograniczy prawo i zdolność społeczności lokalnych do zarządzania swoimi sprawami. Ustawodawca zachował bowiem charakter tej gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, co gwarantuje prawo wykonywania na szczeblu gminnym wszystkich zadań samorządu terytorialnego nie zastrzeżonych dla innych jego jednostek. Prokurator Generalny uznał również, iż ustawodawca tworząc jednostki pomocnicze – dzielnice m. st. Warszawy zapewnił sprawowanie władzy tak, by była jak najbliżej mieszkańców stolicy, a zarządzanie sprawami tej gminy było skuteczne i sprawne. Biorąc pod uwagę cel uchwalenia ustawy stwierdził, że wprowadzona zmiana ustroju Warszawy była uzasadniona koniecznością poprawy funkcjonowania miasta i została dokonana z zachowaniem zasad podstawowego charakteru gminy oraz decentralizacji władzy publicznej, toteż przepis art. 15 w związku z art. 1 ustawy jest zgodny z art. 15, art. 16, art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz z konstytucyjną zasadą pomocniczości.

Odnośnie zarzutu niezgodności art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 EKST w związku z art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji Prokurator Generalny wyraził stanowisko, iż kwestionowany przepis nie jest niezgodny z powołanymi normami EKST i Konstytucji. Podniósł, iż wskazane przepisy prawa międzynarodowego zawierają wprawdzie definicję samorządu terytorialnego i określają zakres jego działania, nie zachodzi jednak merytoryczny związek pomiędzy ich treścią a regulacją art. 15 kwestionowanej ustawy, który dotyczy wyłącznie zniesienia gmin warszawskich. Tym samym, zdaniem Prokuratora Generalnego, powołane wzorce są nieadekwatne do przedmiotu kontroli.

Zajmując stanowisko wobec zarzutu niezgodności art. 1 i art. 2 w związku z art. 15 ustawy warszawskiej z art. 15 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, iż zarzut ten w znacznej części pokrywa się z zarzutem niekonstytucyjności art. 15 w związku z art. 1 kwestionowanej ustawy. Toteż uznał, iż przedstawiona wcześniej argumentacja dotycząca tego ostatniego zarzutu była wystarczająca i nie ma konieczności ponownego jej przytaczania. Dodatkowo jednakże podniósł, iż – jego zdaniem – nieuzasadniony jest zarzut wnioskodawców odnośnie art. 2 kwestionowanej ustawy, który ustala skład Rady m. st. Warszawy na 60 radnych, co według wnioskodawców odbiera mniejszym wspólnotom samorządowym Warszawy jakąkolwiek zdolność do reprezentowania ich lokalnych interesów. Wskazał, iż skład Rady Miasta został określony w maksymalnej liczbie przewidzianej dla składu rady każdej gminy w Polsce (art. 17 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), a ponadto mieszkańcy dzielnic – jednostek pomocniczych, mają prawo wybierać radnych dzielnic, których liczbę ustala się na podstawie przepisów dotyczących liczby radnych wybieranych do rad gmin i stosuje się do nich odpowiednio przepisy dotyczące radnych gmin. Do zakresu działania dzielnic należą sprawy lokalne, wyszczególnione w art. 11 ustawy warszawskiej, na realizację których przeznaczone są wyodrębnione środki finansowe (art. 12). Z uwagi na takie unormowanie statusu dzielnic w kwestionowanej ustawie, zdaniem Prokuratora Generalnego, zarządzanie sprawami dzielnic należy, w istocie, do jej mieszkańców, posiadających wybraną przez siebie reprezentację na szczeblu lokalnym.

Zarzut niezgodności ustawy warszawskiej z art. 31 ust. 3 Konstytucji Prokurator Generalny uznał za nieuprawniony, stwierdzając, iż zasada proporcjonalności ma zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do dopuszczalności wprowadzania przez ustawodawcę ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, nie może więc dotyczyć działań ustawodawczych przy uchwalaniu ustroju jednostek samorządu terytorialnego.

Za całkowicie niezasadny Prokurator Generalny uznał także zarzut odnośnie niepoprawności sformułowania art. 1 ust. 1 kwestionowanej ustawy. W ocenie tego

uczestnika postępowania brzmienie w. w. przepisu („Warszawa jest gminą”) nie budzi wątpliwości, co do intencji ustawodawcy, tj. utworzenia gminy miasto stołeczne Warszawa.

Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutu, iż określenie granic m. st. Warszawy jako gminy (art. 1 w zw. z art. 13) narusza zasady poprawnej legislacji przez to, że włączanie do miasta kolejnych obszarów sąsiednich musi być połączone z utratą przez zainteresowane włączeniem społeczności lokalne statusu gminy, a każda zmiana granic gminy m. st. Warszawa będzie wymagała ingerencji ustawodawcy. Podkreślił, iż modyfikacja granic Warszawy w drodze ustawy, a nie aktu niższego rzędu była prawne dopuszczalna.

Prokurator Generalny nie zgodził się również z zarzutem wnioskodawców, iż przepisy art. 1 i art. 2 w związku z art. 15 oraz przepisy art. 1 w związku z art. 13 ustawy warszawskiej naruszają postanowienia art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 3 EKST i tym samym są niezgodne z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji. Wskazał, że art. 4 ust. 3 EKST określa zakres działania samorządu terytorialnego, w ramach którego, generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy, które znajdują się najbliżej obywateli. W jego ocenie regulacja ta nie wyklucza jednak powierzenia tych funkcji innemu organowi władzy, przy uwzględnieniu wymogów efektywności i gospodarności. Stał na stanowisku, iż zakwestionowane przepisy w niczym nie uchybiają powołanym wzorcom kontroli, zaś wnioskodawcy nie przytoczyli argumentów przemawiających na rzecz podniesionych zarzutów.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 4 ust. 2 i ust. 5 ustawy warszawskiej z art. 165 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 2 i art. 171 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny dowodził, iż wbrew twierdzeniu wnioskodawców znajdują tutaj odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, co czyni bezzasadnym zarzut niekonstytucyjności. Wskazał, iż w kwestiach nieuregulowanych w art. 4 kwestionowanej ustawy znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy zawarte w rozdziale 10 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym „Nadzór nad działalnością gminną”, w tym również art. 85 zawierający kryterium legalności, a także art. 98, przewidujący możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego, m. in. stanowisk zajętych w trybie art. 89 (uzgodnienia, zatwierdzenia lub opinie innego organu, od którego prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy) z powodu niezgodności z prawem.

Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutu niezgodności art. 5-12 oraz art. 14 ustawy warszawskiej z art. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 i art. 169 ust. 4 albo, przy innym rozumieniu statusu dzielnic, z art. 165 ust. 1 Konstytucji. Wskazał, iż zakwestionowane przepisy jednoznacznie określają pomocniczy – w stosunku do gminy – charakter dzielnic Warszawy. W związku z tym nie można uznać dzielnic za „inne jednostki” samorządu terytorialnego, w rozumieniu art. 164 ust. 2 Konstytucji, toteż bezprzedmiotowa jest ocena przepisów art. 5-12 i art. 14 kwestionowanej ustawy z art. 165 ust. 1 Konstytucji. Nadto stwierdził, iż z treści art. 169 ust. 4 Konstytucji nie wynika, że swoboda organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ma charakter absolutny. Nakazanie więc przez ustawodawcę Radzie miasta stołecznego Warszawy obligatoryjnego utworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, wynikiem wyważenia przez ustawodawcę interesu Warszawy wynikającego z jej funkcji miasta stołecznego oraz interesu jej mieszkańców, w sposób uwzględniający zarówno zasadę decentralizacji władzy publicznej, jak i zapewnienie Warszawie zdolności wykonywania zadań stolicy zgodnie z wymogami efektywności i gospodarności (art. 15 ust. 2 Konstytucji).

Wyrażając stanowisko odnośnie zarzutu zawartego we wniosku Rady Miasta Sulejówek dotyczącego niezgodności art. 16 ustawy warszawskiej z art. 4 ust. 3 i 6 oraz

art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji oraz art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 2 w związku z art. 31 i art. 15 Konstytucji w związku z jej Preambułą Prokurator Generalny podkreślił, że włączenie gminy Sulejówek z mocy prawa do powiatu mińskiego nie zostało poprzedzone konsultacjami ze społecznością Sulejówka. Wyraził jednak pogląd, iż zagadnienia dotyczące ustroju terytorialnego państwa, w tym regulowane w zaskarżonej ustawie, są domeną ustawodawcy, który nie jest zobowiązany do konsultowania planowanych rozstrzygnięć ustrojowych ze społecznościami lokalnymi.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez ustawodawcę przepisem art. 18 ust. 3 i 4 ustawy warszawskiej zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa Prokurator Generalny podniósł, iż wnioskodawcy nie sprecyzowali, jakie nabyte prawa pracownicze zostały naruszone i w jaki sposób, zaś Konstytucja nie przyznaje pracownikom prawa do ochrony trwałości stosunku pracy. Argumentował, iż konieczność dostosowania dotychczasowych urzędów do potrzeb wynikających z nowej struktury samorządowej i – co za tym idzie – ingerencja ustawodawcy w dotychczasowe stosunki pracy są prawnie dopuszczalne i uzasadnione zmianą ustroju stolicy. Dodatkowo wskazał, iż ustawodawca zapewnił stabilność stosunku pracy większości dotychczasowych pracowników samorządowych, postanawiając że „stają się oni pracownikami samorządowymi Urzędu m. st. Warszawy” (art. 18 ust. 2 ustawy). Uznał również, że zakwestionowany przepis został wprowadzony w zgodzie z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, skoro *vacatio legis* kwestionowanej ustawy wynosi około pół roku, zaś stosunek pracy z pracownikami, którym nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo którzy tych warunków nie przyjmą wygaśnie z ostatnim dniem miesiąca, w którym upływa 6 miesięcy od opublikowania wyników wyborów do Rady m. st. Warszawy.

Za niezasadny Prokurator Generalny uznał także zarzut niezgodności art. 21 ustawy warszawskiej z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji. Podniósł przede wszystkim, iż nie podziela twierdzenia wnioskodawców, że kwestionowany przepis jest „powieleniem” treści art. 14 ustawy z 20 grudnia 1986 r. o gospodarce komunalnej (*Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.*) . Podkreślił, że art. 21 kwestionowanej ustawy ma charakter konkretnoindywidualny, dotyczy wymienionych w nim z nazwy przedsiębiorstw komunalnych oraz zakładów budżetowych, które wykonują zadania o charakterze użyteczności publicznej mające znaczenie dla całego miasta, podporządkowane i nadzorowane przez Zarząd m. st. Warszawy; natomiast art. 14 ustawy o gospodarce komunalnej jest normą o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, dotyczącą wyłącznie przedsiębiorstw komunalnych, które stanowią własność gminy. Wskazał przy tym, iż przepis art. 14 ustawy o gospodarce komunalnej nie odnosi się do przedsiębiorstw komunalnych, które były własnością więcej niż jednej gminy, a taka sytuacja miała miejsce w odniesieniu do przedsiębiorstw komunalnych Warszawie, służących realizacji zadań publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla całego miasta. W związku z tym uregulowanie zawarte w zakwestionowanym przepisie art. 21 ustawy warszawskiej było uzasadnione koniecznością uporządkowania stosunków własnościowych nowo utworzonej gminy m. st. Warszawa. Poza tym, w przekonaniu Prokuratora Generalnego, regulacja o przekształceniu z mocy prawa przedsiębiorstw komunalnych i zakładów budżetowych w jednoosobowe spółki prawa handlowego m. st. Warszawy, jest obiektywnie uzasadniona charakterem wykonywanych przez nie zadań obejmujących całe miasto.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 24 ust. 1 w związku z art. 33 ustawy warszawskiej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Prokurator Generalny podniósł, iż nie jest zasadne twierdzenie o niewykonalności kwestionowanego przepisu. Zaznaczył, iż podmioty

określone w tym przepisie, tj. Prezydent m. st. Warszawy i burmistrzowie gmin warszawskich są przewodniczącymi odpowiednio Zarządu związku komunalnego m. st. Warszawy oraz zarządów gmin warszawskich i zgodnie z ustawą pełnią obowiązki organu wykonawczego na obszarze m. st. Warszawy do czasu podjęcia obowiązków przez nowo wybrane organy wykonawcze określone w kwestionowanej ustawie. Tym samym nie zachodzi, w ocenie Prokuratora Generalnego, niemożność sporządzenia przez te organy „bilansu zamknięcia”. Uczestnik wskazał także, iż – wbrew twierdzeniu wnioskodawców – termin wejścia w życie kwestionowanej ustawy, jak wynika z treści jej art. 33 w związku z art. 28 ust. 1, jest zharmonizowany z datą wyborów podawaną przez Prezesa Rady Ministrów z 60-dniowym wyprzedzeniem. W związku z powyższym jest to termin, który można dokładnie określić, a długość przewidzianej, zgodnie z kalendarzem wyborczym, *vacatio legis* jest odpowiednia i czyni zadość zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Prokurator Generalny przedstawił również swoje stanowisko w przedmiocie zarzutu wnioskodawców, iż w art. 4 i art. 4a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym brak merytorycznych przesłanek dopuszczalności zniesienia gminy oraz zarzutu przekazania do stanowienia, w drodze rozporządzenia, materii, która zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji należy do wyłączności ustawy. Podniósł, iż na podstawie lakonicznych uzasadnień wniosków nie można ustalić, na czym, zdaniem wnioskodawców, polegać ma naruszenie powołanych zasad decentralizacji władzy publicznej oraz pomocniczości przez przepis art. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który nie zawiera materialnych treści, lecz wyłącznie upoważnienie do wydawania aktu wykonawczego. Wskazał, iż jedynym konkretnym zarzutem jest – podniesione przez Radę Gminy Warszawa-Włochy – twierdzenie, iż ustawodawca przekazał materię ustawową do regulacji w akcie wykonawczym. Prokurator Generalny nie zgodził się jednakże z poglądem, iż z treści art. 15 ust. 2 i zagwarantowanego konstytucyjnie podstawowego charakteru gminy jako jednostki samorządu terytorialnego wynika wyłączność ustawy w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic. Prokurator Generalny wskazał na dwie możliwe interpretacje określenia „podział terytorialny państwa” (art. 15 ust. 2 Konstytucji): rozumienie wąskie, obejmujące wyłącznie podział państwa na określone szczeble samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) lub szerokie, iż każda regulacja dotycząca kreacji i granic konkretnych jednostek samorządu terytorialnego wymaga aktu rangi ustawowej. Zdaniem Prokuratora Generalnego analiza przepisów art. 164 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, iż „Zasadniczy podział terytorialny państwa określa ustawa” wskazuje, iż ustrojodawcy chodziło wyłącznie o kwestie dotyczące ustroju terytorialnego państwa realizowanego przez tworzenie różnych szczebli samorządu terytorialnego. Oznacza to, w ocenie Prokuratora Generalnego, iż ustrojodawca zagwarantował formę ustawy dla określenia struktury podziału terytorialnego państwa, zaś sprawy dotyczące bytu, wielkości i granic konkretnych gmin nie zostały zastrzeżone dla ustawodawcy. Przedstawiona argumentacja uzasadnia, w przekonaniu Prokuratora Generalnego, twierdzenie, że przepisy art. 4 i art. 4a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym są zgodne z art. 2, art. 7, art. 15 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 2 Konstytucji.

11. Pismem z 6 września 2002 r. wnioskodawcy ustosunkowali się do stanowiska wyrażonego przez Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioskodawcy podnieśli, iż Prokurator Generalny nie odniósł się *de facto* w wyrażonym stanowisku do głównych zarzutów postawionych wobec ustawy warszawskiej. Argumentację Prokuratora Generalnego wnioskodawcy sprowadzili do czterech głównych tez, które uważają za zbyt ogólne i niewystarczające. Podnieśli, iż nie polemizują z tezą, że

ustawodawca ma prawo znosić ustanowione przez siebie jednostki samorządu terytorialnego, jednakże swoboda w tym zakresie podlega ograniczeniom wynikającym z zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej określonych w Konstytucji. Podnieśli, iż likwidacja przez ustawodawcę gmin warszawskich, chociaż prawnie dopuszczalna, została przeprowadzona w sposób arbitralny, bez merytorycznego uzasadnienia i przygotowania oraz z pominięciem lub jedynie powierzchownym przeprowadzeniem konsultacji z gminami, jak i z ich społecznościami. Wskazali, iż konsultacje nie są jedyną gwarancją racjonalności reform, ponieważ decyzje władz publicznych winny być poprzedzone badaniami ankietowymi, niezależnymi ankietami zewnętrznymi oraz audytem finansowym. W ich ocenie zniesienie gmin warszawskich i utworzenie w ich miejsce jednej gminy nie czyni zadość ani wymaganiom efektywności i gospodarności systemu zarządzania publicznego (art. 15 ust. 2 Konstytucji), ani wymogom wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W szczególności wnioskodawcy zarzucili, iż kwestionowana ustawa została przyjęta bez stanowiska Rządu i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Wskazali, iż współcześnie prawa polityczne obywatela mają także aspekt materialny (prawo do władzy kontrolowanej społecznie, sprawowanej w warunkach stabilnych i przewidywalnych), toteż zachodzi analogia między podstawowymi prawami człowieka i podstawowymi prawami wspólnot lokalnych gwarantowanymi Konstytucją i umowami międzynarodowymi. Wnioskodawcy stwierdzili, iż nie podzielają poglądu, że kwestia merytorycznej oceny trafności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę w ustawie warszawskiej pozostaje poza oceną Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślili, iż sprawy oceny konkretnych rozwiązań ustawowych są bezpośrednio związane z zachowaniem przez ustawodawcę „prawnych wyznaczników materialnej treści” zasad decentralizacji władzy publicznej oraz pomocniczości państwa.

Wskazali, iż z punktu widzenia Konstytucji podstawowym podmiotem samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164 ust. 1 Konstytucji), nie zaś „metropolia”, choćby nawet stołeczna, dlatego tezę o „ocenianiu istnienia więzi” z punktu widzenia całej metropolii uznali za nieuzasadnioną. Ponadto podnieśli, iż uchwalając kwestionowaną ustawę ustawodawca nie przeprowadził koniecznej analizy przyporządkowania konkretnych zadań i kompetencji gminnych, powiatowych i regionalnych oraz zadań własnych i zleconych – w skali gminnej, miejskiej (powiatowej), metropolitalnej i regionalnej, w zakresie której konieczna była m. in. analiza licznych ustaw szczegółowych i prawa materialnego. Twierdzili, iż efekt poprawy funkcjonowania miasta jako całości można było osiągnąć bez likwidacji gmin warszawskich. Wskazali, iż istnieje inny projekt zmiany ustroju Warszawy, który gwarantował poprawę funkcjonowania całej aglomeracji warszawskiej bez konieczności zniesienia gmin.

Podtrzymując zarzut nie dochowania przez ustawodawcę wymogu konsultacji wnioskodawcy przyznali, iż ich wynik nie byłby dla ustawodawcy wiążący, jednakże wskazali, iż podmiot, który decyduje o zmianie granic jednostki samorządu terytorialnego jest – z uwagi na treść art. 5 EKST – zobowiązany do zasięgnięcia opinii danej społeczności lokalnej. Wnioskodawcy twierdzili przy tym, iż jedynym organem upoważnionym do zasięgnięcia takiej opinii był Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, który mógł albo uchwałą zwrócić się do gmin i powiatu o przeprowadzenie konsultacji z konkretnymi pytaniami albo przyjąć odrębną uchwałę lub też ustawę w tej sprawie. W ocenie wnioskodawców inicjatywa Marszałka Sejmu została podjęta i przeprowadzona bez jakiegokolwiek podstawy prawnej.

Wnioskodawcy nie podzielili również stanowiska Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym z reguły *lex specialis derogat legi generali*, można wywieść iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym można, mimo braku odpowiedniego odesłania w ustawie warszawskiej, stosować odpowiednio do spraw nie uregulowanych w tej ustawie.

Twierdzili, iż w kwestionowanej ustawie nie zostały uregulowane liczne kwestie ustrojowe (np. sposób reprezentacji osoby prawnej jaką jest m. st. Warszawa). Zarazem wnioskodawcy wskazali, iż nie są przekonujące argumenty Prokuratora Generalnego odnośnie zgodności z Konstytucją art. 24 ust. 1 oraz art. 33 ustawy warszawskiej, toteż podtrzymują sformułowane we wnioskach zarzuty niekonstytucyjności tych przepisów.

Do pisma z 6 września 2002 r. wnioskodawcy dodatkowo dołączyli: opinię prof. zw. dr hab. Zygmunta Niewiadomskiego na temat wpływu ustawy warszawskiej na gospodarkę przestrzenną Warszawy i gmin warszawskich, opinię dr Ewy Popławskiej dotyczącą mocy wiążącej EKST oraz opinię mgr Andrzeja Szpora na temat likwidacji gminy w świetle EKST na podstawie doświadczeń państw Europy Zachodniej. Do pisma przewodniego z dnia 10 września 2002 r. dołączono zaś dodatkową opinię prof. dr hab. Teresy Rabskiej zawierającą ustosunkowanie się do stanowiska Prokuratora Generalnego.

12. Pismem z dnia 10 października 2002 r. Prokurator Generalny ustosunkował się do pism procesowych wnioskodawców z dnia 6 i 10 września 2002 r. Oświadczył, iż podtrzymuje w całości stanowisko przedstawione w piśmie z dnia 26 lipca 2002 r. Prokurator Generalny uznał, iż wskazane pisma procesowe wnioskodawców nie zawierają żadnych nowych zarzutów, lecz jedynie polemikę z jego stanowiskiem. Toteż podkreślił, iż celem obecnie składanego przez niego pisma jest nie odniesienie się do argumentacji wnioskodawców, lecz wyłącznie wyjaśnienie wątpliwości wnioskodawców dotyczących rozumienia jego stanowiska co do konstytucyjności art. 4 i art. 4a ustawy o samorządzie gminnym. Wskazał, iż kwestionowanym przepisom wnioskodawcy przeciwstawili wiele wzorców kontroli, jednakże wyłącznie wniosek gminy Warszawa Włochy zawierał pewne uzasadnienie zarzutów niezgodności z art. 2, art. 7, art. 15 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 2 Konstytucji. W związku z tym Prokurator Generalny wskazał, iż w uzasadnieniu swojego stanowiska dokonał oceny merytorycznej tylko tego zarzutu, co wyraził ostatecznie w punkcie 10 *petitum* stanowiska wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjności zgodności z Konstytucją tych przepisów. Natomiast z uwagi na brak – w jego ocenie – jakiegokolwiek uzasadnienia naruszenia przez wskazane przepisy pozostałych powołanych przez wnioskodawców wzorców kontroli (art. 16 Konstytucji w związku z zasadą pomocniczości oraz art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 Konstytucji) Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Uzasadniając takie stanowisko powołał się na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2001 r. sygn. K 35/00 (OTK ZU Nr 6/2001, poz. 167) poprzez przytoczenie wyrażonego tam poglądu, iż w sytuacji niespełnienia warunku art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, tj. braku uzasadnienia sformułowanego zarzutu o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, Trybunał Konstytucyjny jest zobligowany do umorzenia postępowania.

13. W piśmie z dnia 11 października 2002 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie, zgodnie z którym, zarówno zaskarżone przepisy, jak i ustawa warszawska w całości oraz tryb jej uchwalenia są zgodne z powołanymi jako wzorce kontroli przepisami Konstytucji oraz EKST.

Marszałek Sejmu oparł uzasadnienie swego stanowiska na następujących argumentach.

Zarzuty niezgodności art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej z art. 15, art. 16 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z jej Preambułą (zasada pomocniczości), a także z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 EKST w związku z art. 9 i art. 91 ust. 2 i art. 241 ust.

1 Konstytucji są niezasadne. Zdaniem Sejmu opierają się one na mylnym rozumieniu pojęcia decentralizacji w kontekście ustroju m. st. Warszawy. Cytując sformułowaną w doktrynie definicję decentralizacji administracji jako „ustawowego przeniesienia odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne nie należące do scentralizowanej administracji rządowej”, Marszałek Sejmu dowodził, iż kwestionowana ustawa nie zmieniła zdecentralizowanego modelu wykonywania władzy lokalnej w Warszawie, gdyż zgodnie z nową regulacją zadania publiczne na obszarze Warszawy będzie nadal wykonywała gmina. Stwierdził, iż scentralizowanie dotyczy wyłącznie wewnętrznego zarządzania miastem. Podkreślił natomiast, iż ustawa warszawska zwiększa stopień decentralizacji, gdyż likwiduje na obszarze Warszawy szczebel powiatowy, przekazując jego zadania gminie. Nadto, w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, zwiększeniu ulega stopień faktycznej decentralizacji na obszarze dzielnic w Gminie Warszawa Centrum oraz zostały zagwarantowane ustawowo środki finansowe przeznaczone do dyspozycji dzielnic. Marszałek Sejmu stwierdził, iż likwidacja gmin warszawskich nie oznacza pozbawienia mieszkańców tych gmin prawa do samorządu, gdyż od dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy będzie ono nadal realizowane przez nowy podmiot publicznoprawny, posiadający wszystkie przymioty dotychczasowych gmin. W przekonaniu Marszałka Sejmu zaproponowane rozwiązanie realizuje wszystkie wymogi określone w art. 15 ust. 2 Konstytucji (zasadniczy podział terytorialny uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom samorządu terytorialnego zdolność wykonywania zadań publicznych). Marszałek Sejmu stwierdził przy tym, iż likwidacja gmin była uzasadniona potrzebą usprawnienia zarządzania na poziomie całego miasta i uwzględniała opinię społeczeństwa całej Warszawy. Wskazał, iż Sejm nie widzi w fakcie likwidacji gmin warszawskich naruszenia przepisów art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 EKST. Zakwestionowana ustawa w żaden sposób nie ogranicza podmiotowości publicznoprawnej i przysługujących z tego tytułu uprawnień powołanej nią wspólnoty samorządowej miasta stołecznego Warszawy. Podkreślił, że w trójszczeblowym modelu samorządu gmina, a taki status nadano Warszawie, jest jednostką znajdującą się najbliżej obywateli.

Marszałek Sejmu nie odniósł się do zarzutu niezgodności art. 4 i art. 4a ustawy o samorządzie gminnym z powołanymi we wnioskach przepisami Konstytucji oraz EKST, wskazując, iż w uzasadnieniu wniosków nie sprecyzowano, na czym miałyby polegać niekonstytucyjność i niezgodność z EKST.

Odnośnie zarzutów niezgodności art. 1 i art. 2 w związku z art. 15, a art. 1 także w związku z art. 13 ustawy warszawskiej z art. 15 Konstytucji w związku z jej Preambułą oraz z art. 3 ust. 1 i 2, a także art. 4 ust. 3 EKST Marszałek Sejmu wskazał, iż argumenty podważające ich zasadność są zbieżne co do meritum z przedstawioną wcześniej argumentacją uzasadniającą konstytucyjność art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej.

Odpowiadając zaś na zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji, którego podstawę wnioskodawcy upatrują w braku w art. 1 kwestionowanej ustawy zwrotu „tworzy się”, stwierdził, iż jest on bezpodstawny, gdyż sama ustawa jest wystarczającym aktem władczym dla utworzenia nowego podmiotu – gminy Warszawa Centrum, którego byt prawny nie budzi w tej sytuacji wątpliwości.

Marszałek Sejmu podniósł, iż nie można zgodzić się również z zarzutem naruszenia zasad poprawnej legislacji przez to, iż w ustawie warszawskiej nie przewidziano odpowiedniego stosowania w kwestiach w niej nieuregulowanych przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Stwierdził, iż ustawodawca świadomie, zgodnie z regułami przyzwoitej legislacji zrezygnował z zawarcia w ustawie takiego odesłania, co

oznacza, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym stosuje się tutaj wprost, nie zaś odpowiednio. Podkreślił, iż w ustawie warszawskiej ustawodawca przewidział tylko w jednym przypadku (art. 5 ust.2) odesłanie do stosowania konkretnego przepisu ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ w tym przypadku odesłanie takie było konieczne.

Wnioskodawcy zarzucili, iż art. 4 ust. 2 i 5 ustawy warszawskiej są niezgodne z art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 171 ust. 1 Konstytucji, ponieważ zostały tak sformułowane, że upoważniają Prezesa Rady Ministrów do kwestionowania przepisów statutu gminy Warszawa Centrum, nawet jeśli są one zgodne z prawem, nie określając jednocześnie trybu odwoławczego w takich sytuacjach. Ustosunkowując się do tego zarzutu Marszałek Sejmu stwierdził, iż jest on niezasadny, gdyż z treści kwestionowanej regulacji nie wynika, iżby Prezes Rady Ministrów, jako organ nadzoru, nie był obowiązany przestrzegać gwarancji określonych w art. 171 Konstytucji oraz rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym („Nadzór nad działalnością gminy”). Wskazał jednocześnie, iż tryb odwoławczy od rozstrzygnięć organów nadzoru jest przewidziany w art. 98. o samorządzie gminnym, który znajduje tu zastosowanie.

Zajmując stanowisko w przedmiocie zarzutów niezgodności art. 5-12 oraz art. 14 ustawy warszawskiej z art. 2, art. 164 ust. 1 i 3 oraz art. 169 ust. 4 lub też z art. 165 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu stwierdził, iż zarzuty te są niezasadne. Zdaniem Sejmu zakwestionowane przepisy nie naruszają konstytucyjnych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego wyrażonych w art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji (podstawowy charakter gminy jako jednostki samorządu terytorialnego oraz domniemanie kompetencji gminy w wykonywaniu zadań publicznych) oraz w art. 169 ust. 4 Konstytucji (prawo gmin do samodzielnego ustalania swego ustroju wewnętrznego). Wskazał, iż zaskarżone regulacje przewidują, iż podmiotem wykonującym wszystkie zadania publiczne należące do kompetencji najniższego szczebla samorządu terytorialnego na terenie Warszawy jest gmina, zaś dzielnice jako jej jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej. Brak jest przesłanek do stwierdzenia naruszenia przez tą regulację art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz art. 169 ust. 4 Konstytucji. Jediną istotną modyfikacją, na jaką zdecydował się ustawodawca w Warszawie jest określenie ustawowego katalogu spraw, jakie mają być rozpatrywane w dzielnicach oraz zasad wyboru organów dzielnicy. Nie można więc wykazać sprzeczności z art. 169 ust. 4, skoro stanowi on, iż jednostki samorządu terytorialnego określają swój ustrój w granicach ustaw. Oznacza to bowiem, zdaniem Sejmu, iż ustawodawca może wyznaczać organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego granice swobodnego kształtowania ustroju. Marszałek Sejmu podkreślił zarazem, iż nie ma jakichkolwiek podstaw do takiego rozumienia statusu dzielnic w ustawie warszawskiej, by adekwatnym wzorcem kontroli norm wyrażonych w art. 5-12 oraz 14 tej ustawy mógł być przepis art. 165 ust. 1 Konstytucji, skoro charakter dzielnic jako jednostek pomocniczych został określony w kwestionowanej ustawie jednoznacznie.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 16 ustawy warszawskiej z art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji oraz art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji oraz art. 15 Konstytucji w związku z jej Preambułą Marszałek Sejmu stwierdził, iż zdaniem Sejmu przyjęte rozwiązania ustawowe dotyczące Sulejówka nie naruszają zasad decentralizacji i pomocniczości oraz uregulowań EKST. W ocenie Sejmu konsultacje przeprowadzone w ramach prac nad projektem ustawy dały ustawodawcy odpowiedni zasób informacji celem podjęcia rozstrzygnięć odnośnie Sulejówka. Z uwagi na odmienny charakter związania z Warszawą gmin Sulejówka i Wesołej, w porównaniu do gmin warszawskich, w ustawie przyjęto zasadę zachowania ich dotychczasowej podmiotowości publicznoprawnej. Marszałek Sejmu wskazał, iż już po uchwaleniu kwestionowanej ustawy, uwzględniając wynik konsultacji przeprowadzonych

przez władze Wesolej, grupa posłów złożyła projekt nowelizacji ustawy warszawskiej włączającej Wesolą do m. st. Warszawy, a w konsekwencji Sejm zweryfikował swą poprzednią decyzję i znosząc gminę Wesolą włączył ją do miasta stołecznego Warszawy jako dzielnicę. Ta sama droga, jest więc, zdaniem Sejmu, otwarta dla Sulejówka, jeżeli wyniki konsultacji będą wskazywać na jednoznaczną wolę przynależności do Warszawy.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 18 ust. 3 i 4 ustawy warszawskiej z art. 2 Konstytucji, poprzez naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, Marszałek Sejmu stwierdził, iż z zasady demokratycznego państwa prawnego nie wynika bezwzględny zakaz zmian uregulowań prawnych na niekorzyść obywateli. W przekonaniu Sejmu kwestionowana regulacja jest zgodna z Konstytucją. Zaskarżone przepisy art. 18 ust. 3 i 4 ustawy warszawskiej wejdą w życie z ponad półrocznym okresem *vacatio legis*, a ewentualne wygaśnięcie stosunku pracy z niektórymi pracownikami, którzy z mocy prawa staną się pracownikami urzędu m. st. Warszawy nastąpi w maju 2003 r., a więc po upływie ponad roku od ogłoszenia kwestionowanej ustawy.

Zajmując stanowisko w kwestii zarzutu niezgodności art. 21 ustawy warszawskiej z art. 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu wskazał, iż zarzut ten dotyczy naruszenia zasad prawidłowej legislacji oraz praw podmiotowych gminy. Nie podzielił oceny wnioskodawców, iż art. 21 zaskarżonej ustawy jest „powieleniem” przepisu art. 14 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, przez co dochodzi do sytuacji, gdy ta sama kwestia jest regulowana kolejno dwiema ustawami. Podkreślił, iż ostatni z wymienionych przepisów ma charakter przejściowy i epizodyczny. Wskazał, iż przepis art. 21 zaskarżonej ustawy został przyjęty w drodze poprawki sformułowanej w trakcie prac nad ustawą, na skutek wypowiedzi przedstawicieli Zarządu m. st. Warszawy. Według nich część warszawskich zakładów budżetowych nie została skomercjalizowana w trybie art. 14 ustawy o gospodarce komunalnej z powodu wątpliwości prawnych spowodowanych m. in. nieprecyzyznością ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju m. st. Warszawy. Niezasadny jest również zarzut niezgodności z art. 165 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Sejmu nie nastąpiło bowiem uszczerpnięcie praw majątkowych w utworzonej gminie Warszawa Centrum. Ustawodawca przesądził jedynie o formie organizacyjno-prawnej mienia komunalnego, dostosowując ją do stanu wprowadzonego ustawą o gospodarce komunalnej w odniesieniu do innych gmin.

W związku z zarzutem niezgodności art. 24 ust. 1 w związku z art. 33 ustawy warszawskiej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Marszałek Sejmu wskazał, iż Sejm przyznaje, że zastosowanie tego przepisu może budzić wątpliwości z punktu widzenia czysto legislacyjnego. Jednakże nie powoduje to niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu. Obowiązek sporządzenia przez przewodniczących zarządu likwidowanych jednostek samorządu terytorialnego sprawozdania z wykonania budżetu na dzień poprzedzający wejście w życie zaskarżonej ustawy został wszakże skierowany do precyzyjnie określonego kręgu osób, a przepisy go wprowadzające zostały ogłoszone na wiele miesięcy przed dniem wejścia w życie ustawy warszawskiej. Zdaniem Sejmu norma zawarta w art. 24 ust. 1 kwestionowanej ustawy ma charakter wyłącznie techniczny, w związku z czym wymienione w nim organy mogą przygotować stosowne sprawozdanie przed dniem wejścia w życie ustawy, zaś przedstawić je po dniu jej wejścia w życie.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności trybu przygotowania ustawy warszawskiej, a także określonego w art. 33 ustawy trybu jej wejścia w życie oraz przepisów przejściowych z art. 16, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz art. 11 EKST związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji Marszałek Sejmu podniósł, iż Sejm nie podziela takiej oceny. Powyższy zarzut opiera się przede wszystkim na twierdzeniu, iż ustawa warszawska została uchwalona bez odpowiednich konsultacji ze

społecznościami lokalnymi zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Marszałek Sejmu wskazał, iż z dołączonej do stanowiska Sejmu ekspertyzy sporządzonej przez prof. B. Jałowieckiego z Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego wynika wprost, że ani mieszkańcy gmin warszawskich, ani tym bardziej cała Warszawa nie tworzą społeczności lokalnych. Jednakże, kierując się w istocie rozszerzająca wykładnią przepisów EKST Sejm podjął działania w celu zapewnienia mieszkańcom Warszawy oraz organom gmin warszawskich możliwości wyrażenia opinii o projektowanych zmianach. W tym zakresie Sejm podjął następujące działania: 1) w dniu 15 grudnia 2001 r. projekt ustawy skierowano do druku i umieszczono na stronie internetowej Sejmu, 2) w dniu 18 grudnia 2001 r. projekt przekazano do zaopiniowania siedmiu najważniejszym organizacjom samorządowym, 3) w dniu 27 grudnia 2001 r. odbyło się, na zaproszenie Szefa Kancelarii Sejmu, spotkanie z udziałem przedstawicieli wszystkich gmin warszawskich, dzielnic Gminy Warszawa-Centrum oraz Zarządu m. st. Warszawy, 4) odbyło się 48 spotkań z mieszkańcami przy udziale 11 posłów, zaś 12 posłów wzięło udział w 38 posiedzeniach rad gmin i dzielnic w związku z projektem ustawy, 5) w dniu 23 stycznia 2002 r. projekt został przekazany wszystkim organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego wchodzącym w skład powiatu warszawskiego celem wyrażenia opinii. W tym też czasie indywidualne uwagi mieszkańców Warszawy były przyjmowane drogą telefoniczną, internetową i listową oraz dodatkowo przeprowadzono konsultację w postaci sondażu wykonanego przez renomowaną firmę badania opinii społecznej. Zdaniem Sejmu konsultacje spełniły swoją rolę, ponieważ dostarczyły ustawodawcy rzetelnej i pełnej informacji na temat poglądów zainteresowanej społeczności oraz umożliwiły zgłoszenie propozycji udoskonalających projekt. Najbardziej profesjonalnego i miarodajnego sondażu dokonała Pracownia Badań Społecznych. Do stanowiska Sejmu dołączono wyniki badań PBS oraz raport wstępnych badań ankietowych – Opinie mieszkańców Warszawy na temat proponowanych zmian w ustroju m. st. Warszawy (z dnia 12 lutego 2002 r.). Marszałek Sejmu wskazał w szczególności, iż w wyniku uwzględnienia uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji, w projekcie przedłożonym do drugiego czytania odstąpiono od propozycji wybierania zarządu dzielnic na wniosek Prezydenta Warszawy, na rzecz pełnej samodzielności rad dzielnic w tej sprawie oraz zagwarantowano szerszą autonomię finansową dzielnic.

Marszałek Sejmu podniósł również, iż Sejm uważa za niezasadny zarzut braku regulacji przejściowych uwzględniających interesy społeczności likwidowanych zakwestionowaną ustawą jednostek samorządu terytorialnego, co naruszać ma zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Podkreślił, iż w tym przypadku zasada ta ulega istotnemu ograniczeniu, ponieważ sprawy podziału terytorialnego należą do Sejmu i Rady Ministrów działających w drodze ustaw i rozporządzeń, uprawnionych do podejmowania decyzji o kształcie podziału terytorialnego w ramach przesłanek określonych w art. 15 ust. 2 Konstytucji.

Reasumując i odnosząc się jednocześnie do zarzutu niezgodności ustawy warszawskiej w całości z powołanymi we wnioskach przepisami Konstytucji i EKST Marszałek Sejmu podniósł, iż w przekonaniu Sejmu zakwestionowana ustawa nie narusza konstytucyjnych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, a w szczególności zasady pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasad poprawnej legislacji. Nadto podkreślił, iż tryb przygotowania projektu ustawy, a w szczególności przeprowadzone konsultacje społeczne były podstawą wystarczających dla ustawodawcy informacji celem podjęcia decyzji w sprawie ustroju miasta przyjętego ustawie warszawskiej.

14. W kolejnym piśmie z dnia 12 listopada 2002 r. pełnomocnik Rad Gmin Warszawa-Białołęka, Warszawa-Bielany, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wilanów i Warszawa-Włochy oraz Rady Miasta Sulejówek podtrzymał i powtórzył podnoszone we wnioskach oraz poprzednich pismach procesowych zarzuty wobec ustawy warszawskiej koncentrując wywody głównie na kwestiach decentralizacji władzy publicznej (w tym tzw. klauzuli korporacyjnej) i praw nabytych społeczności lokalnych do samorządu terytorialnego oraz zarzutów wobec trybu i sposobu przeprowadzenia konsultacji w sprawie likwidacji gmin warszawskich. Podsumowując zarzuty niezgodności z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji art. 18 ust. 3 oraz art. 24 ust. 1 ustawy warszawskiej z dnia 15 marca 2002 r. wyraził w szczególności pogląd o istnieniu zasady „stabilności służby publicznej w samorządzie” oraz podkreślił, iż ostatni z tych przepisów został sformułowany niezgodnie z zasadą poprawności, szczegółowości oraz jasności formułowania norm prawnych.

Z pisma pełnomocnika wskazanych wnioskodawców wynika przede wszystkim, że powodem jego wystąpienia było złożone do Trybunału Konstytucyjnego stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 października 2002 r. W przedstawionych wywodach pełnomocnik wnioskodawców powołał się, niezależnie od przedstawionej treści merytorycznej, na podręcznik, którego jest współautorem, zarzucając Sejmowi niezrozumienie jego treści.

Wraz z pismem przewodnim z dnia 10 grudnia 2002 r. pełnomocnik wnioskodawców złożył opracowania w postaci uwag prof. Teresy Rabskiej do stanowiska Sejmu RP z dnia 11 października 2002 r. oraz uwag do opinii prof. B. Jałowickiego „Czy Warszawa i Gminy Warszawskie są społecznościami lokalnymi?”.

II

Na rozprawie w dniu 12 lutego 2003 r. pełnomocnicy byłych gmin warszawskich: Warszawa-Bielany, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa– Wawer, Warszawa-Wilanów i Warszawa-Włochy na podstawie art. 31 ust. 2 cofnęli wniosek w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 5-12 oraz art. 14 ustawy warszawskiej.

W pozostałym zakresie pełnomocnicy wnioskodawców podtrzymali złożone wnioski.

Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko pisemne.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte na skutek wniosków organów stanowiących gmin warszawskich podlegających zniesieniu w wykonaniu ustawy warszawskiej z dnia 15 marca 2002 r. Celem toczącego się postępowania od chwili jego wszczęcia jest ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego poprzez ocenę konstytucyjności zakwestionowanych przepisów, jak i całej ustawy. Sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a więc również ochronę w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym gwarantuje Konstytucja w art. 165 ust.

2, który stanowi: „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do sądu, a więc i do ochrony Trybunału Konstytucyjnego w przypadku zakwestionowania konstytucyjności przepisów o zmianie granic lub likwidacji jednostek samorządu terytorialnego.

Postępowanie w niniejszej sprawie wskazuje, że realizowane jest prawo społeczności lokalnych do „odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym” (art. 11 EKST). Wnioskodawcy nie wykazali, że zniesienie gmin warszawskich i utworzenie gminy mającej status miasta na prawach powiatu pozostaje w sprzeczności z uprawnieniem wynikającym z art. 11 EKST. Zarzut niezgodności ustawy warszawskiej w całości z art. 11 EKST nie został zatem udowodniony. Dotyczy to również zarzutu niezgodności art. 16 ust. 2 ustawy warszawskiej z art. 11 EKST podniesionego przez Miasto Sulejówkę.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym prowadzonym na podstawie wniosku organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w związku z art. 188 Konstytucji) związanym z ochroną samodzielności tych jednostek (art. 165 ust. 2 Konstytucji) możliwe jest rozpoznanie sprawy mimo likwidacji gmin reprezentowanych przez wnioskodawców. Mamy w tym przypadku do czynienia z sytuacją zasadniczo odmienną od mającej miejsce w razie upływu kadencji Sejmu, którego posłami byli wnioskodawcy działający w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 Konstytucji. Posłowie nowo wybranego Sejmu mogą ponowić wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Trafne jest zatem dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, które łączy wygaśnięcie mandatu posłów z utratą uprawnienia do występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w charakterze wnioskodawcy, co nie pozwala Trybunałowi na merytoryczne rozpoznanie sprawy i wymaga umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 31 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ustalone w tym orzecznictwie reguły nie mogą być jednak zastosowane w sytuacji, gdy wnioskodawcą są organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego występujące w sprawie prawnokonstytucyjnej ochrony ich samodzielności i podlegające likwidacji w trakcie trwania wszczętego przez nie postępowania przed Trybunałem.

IV

We wniosku złożonym w wykonaniu uchwały Rady Miasta Sulejówkę wśród podstaw kontroli art. 16 ustawy warszawskiej został powołany art. 10 Konstytucji, mimo, iż wzorca takiego nie wskazuje uchwała. Z kolei pismem procesowym z dnia 17 czerwca 2002 r. Burmistrz Gminy Warszawa-Włochy wskazał, iż dodatkowo przedmiotem zaskarżenia z wniosku tej gminy jest art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Nie została jednakże złożona uchwała Rady Gminy Warszawa-Włochy o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania konstytucyjności tego przepisu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego właściwie umocowani przedstawiciele wnioskodawcy są związani treścią uchwały i nie mogą samodzielnie dokonywać rozszerzenia wniosku. Trybunał podtrzymuje stanowisko w tej sprawie wyrażane w swoim dotychczasowym orzecznictwie (por. wyrok z dnia 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU Nr 6/1998, poz. 98, s. 536-537) oraz zgodne z literalną wykładnią art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. W myśl art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji z wnioskiem dotyczącym kontroli konstytucyjności mogą wystąpić organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na powyższe Trybunał Konstytucyjny uznał za skuteczny, odnośnie Miasta Sulejówek oraz Gminy Warszawa-Włochy, zakres zaskarżenia we wnioskach wyłącznie w części pokrywającej się z treścią uchwał wnioskodawców.

V

Spory i kontrowersje dotyczące ustroju miasta stołecznego Warszawy mają bardzo odległe korzenie historyczne, których przypomnienie stanowi przesłankę zrozumienia współczesnych nam problemów.

Już od XIV wieku Warszawa miała problemy rozwojowe, gdyż była niejednolitym organizmem miejskim. Obok ograniczonej murami Starej Warszawy powstało miasto Nowa Warszawa. Każde z nich miało swoje władze. W XVII wieku, obok Starej i Nowej Warszawy zaczęły się pojawiać jurydyki; tworzone na podstawie przywilejów były w zasadzie prywatnymi miasteczkami administrowanymi przez ich właścicieli lub osoby przez nich mianowane. W drugiej połowie XVII wieku w Warszawie, która była miastem królewskim, a także od 1611 r. „miastem rezydencjonalnym Jej Królewskiej Mości” obok Starej i Nowej Warszawy (każde z nich miało swój odrębny magistrat, burmistrza, ławę gminną i sądy) istniało aż 16 jurydyk. Na to nakładała się władza starosty, który zarządzał dobrami królewskimi starostwa warszawskiego (Stara i Nowa Warszawa oraz szereg wsi okalających miasto, między innymi Bródno i Mokotów). W ramach swoich uprawnień starosta sprawował niektóre funkcje policyjne i sądowe na podległym mu obszarze; magistraty musiały składać staroście comiesięczne raporty ze swojej działalności. Warszawa jako siedziba królewska podlegała urzędowi Marszałka Wielkiego Koronnego, do którego obowiązków należało zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w mieście, gdy przebywał tu monarcha i jego dwór. Jurysdykcja Marszałkowska ograniczała kompetencje starosty.

Niejednolitość warszawskiego organizmu miejskiego przypominała więc swoją złożonością współczesną strukturę stolicy, która – jak wiadomo – spełnia określone funkcje zarówno dla miasta i regionu, jak i dla całego państwa..

Historyczna niejednolitość warszawskiego organizmu miejskiego wywoływała od wieków krytykę. Zwykle wskazywano, że ustrojowe rozbitcie zwartości terytorialnej Warszawy powodowało straty w gospodarce miasta i uniemożliwiała właściwą organizację obrony i bezpieczeństwa. Od wieków datują się więc dążenia do scalenia Warszawy, czemu jednak przeciwstawiały się bardzo silne tendencje odśrodkowe zarówno władz, jak i aparatu urzędniczego Nowej Warszawy i dawnych jurydyk. Ten historyczny spór między tendencjami scaleniowymi a dążeniami do zachowania odrębności w ramach warszawskiego organizmu miejskiego jest w zasadzie istotą obecnych kontrowersji. Przypomnienie doświadczeń historycznych może przyczynić się do racjonalizacji sporu, który trafił do Trybunału Konstytucyjnego. Otóż dla ustalenia granic Warszawy, uporządkowania organizacji miasta i jego gospodarki reskryptem Stanisława Augusta z 1 czerwca 1765 r. powołano „Komisję dobrego porządku”. Przeciwno scaleniu Warszawy występowali jednak zdecydowanie urzędnicy likwidowanych miasteczek (np. Nowej Warszawy); broniąc swych praw i odrębności nie przekazywali do archiwum miejskiego przechowywanych u siebie dokumentów. Dopiero 17 kwietnia 1791 r. odbyła się sesja magistratu już scalonej Warszawy. Pod rządami Targowicy odżyła chęć zachowania odrębności ze strony Nowej Warszawy i dawnych jurydyk – Delegacja Targowicka nakazała przywrócić dawny ustrój Warszawy w kształcie sprzed reformy 1791 r. (zob.

przede wszystkim G. Bałtruszajtys, *Z tradycji centralizacji Warszawy*, „Samorząd Terytorialny” z. 6/1994 oraz bibliografia tam powołana).

Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy oraz ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy są wpisane w znaną alternatywę: albo Warszawa powinna być scalonym miastem (na przykład miastem na prawach powiatu, jak wszystkie pozostałe największe miasta polskie) z podziałem na historyczne dzielnice o dużej autonomii w typowo lokalnych sprawach, albo – jednolitym miastem tylko z nazwy, a w rzeczywistości związkiem komunalnym samodzielnych gmin (związkiem komunalnym gmin warszawskich na czele z ponad milionową gminą centralną).

Od wprowadzenia w 1990 r. w Polsce samorządu terytorialnego ustrój Warszawy zasadniczo różni się od wszystkich pozostałych miast w Polsce, łącznie z Łodzią, będącą największym miastem po Warszawie.

Ustawą z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy wprowadzono samorząd terytorialny w zunifikowanych (jednolitych) dzielnicach-gminach. W celu utrzymania jedności miasta utworzono związek dzielnic-gmin Warszawy jako związek komunalny siedmiu dzielnic-gmin (potem ośmiu). Koncepcja stołecznego miasta jako przymusowego związku komunalnego była przedmiotem licznych kontrowersji. Jedni zarzucali, że przymusowy związek komunalny składający się na ustrój m.st. Warszawy w istocie zbliżył się do „gminy zbiorowej” i tym samym odrębne i samodzielne gminy warszawskie faktycznie zdegradowano do statusu jednostek pomocniczych tworząc ustrój całkowicie dysfunkcyjny. Inni twierdzili, że związek komunalny – miasto stołeczne wykonywał bliżej nie określone przez ustawodawcę „zadania ogólnomiejskie” i okazał się w praktyce tylko luźną konfederacją samodzielnych dzielnic – gmin, konfederacją niezdolną ze względów strukturalnych do prawidłowego zaspokajania potrzeb o charakterze ogólnomiejskim.

Ustawą z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy wprowadzono nowe rozwiązania mające zlikwidować dysfunkcyjność koncepcji zawartych w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Utrzymano jednak nadal koncepcję związku komunalnego jako ustroju miasta stołecznego Warszawy, związku który składał się już z 11 gmin warszawskich będących pełnoprawnymi jednostkami samorządu terytorialnego, takimi samymi jak inne gminy w Polsce (pełen status konstytucyjny gmin z odrębną własnością komunalną, zasada subsydiarności, itp.). Utworzono jednak nową centralną gminę stołeczną – Warszawa – Centrum. Do Gminy Warszawa-Centrum włączono samodzielne poprzednio dzielnice-gminy obejmujące w sumie obszar zbliżony do przedwojennej Warszawy i zamieszkałe łącznie przez ponad 1 milion mieszkańców. Gmina Warszawa-Centrum na podstawie przepisów tej samej ustawy została podzielona na dzielnice – jednostki pomocnicze gminy, położone na terenach dotychczasowych samodzielnych dzielnic-gmin. Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. wykonywanie zadań stołecznych powierzyła wszystkim gminom warszawskim a nie tylko gminie centralnej. Miasto stołeczne Warszawa było więc pod rządami wskazanej ustawy nie gminą centralną (Warszawa-Centrum), ale jak przed uchwaleniem ustawy warszawskiej z 1994 r., przymusowym związkiem komunalnym. W 1994 r. przyjęto jednak swoistą dominację gminy centralnej poprzez konstrukcję unii personalnej między gminą centralną a m.st. Warszawą. Prezydent miasta stołecznego Warszawy, wybrany przez Radę Gminy Warszawa-Centrum, był jednoosobowym zarządem tej gminy a zarazem przewodniczącym Zarządu miasta stołecznego Warszawy. Wprowadzone na obszarze gminy Warszawa-Centrum dzielnice zostały w 1995 r. w zakresie swoich kompetencji znacznie wzmocnione. Z kolei w ramach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie

powiatowym (Dz. U. Nr 142, poz. 1592) nie nadano gminom warszawskim statusu miejskiego (statusu miast na prawach powiatu) a wprowadzono na obszarze miasta stołecznego Warszawy jako przymusowego związku samodzielnych gmin jeszcze powiat warszawski o cechach powiatu ziemskiego.

W 1999 r. zerwano z unią personalną między prezydentem m. st. Warszawy a gminą Warszawa-Centrum wprowadzając kolegialny zarząd tej gminy (art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy – Dz. U. Nr 92, poz. 1044). W dniu 30 marca 2001 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustroju m. st. Warszawy, która przewidywała wprowadzenie Warszawskiego Zespołu Miejskiego jako jednostki wyposażonej w osobowość prawną o charakterze uprawnień quasi-gminnym z Zarządem oraz Dyrekcją, której przewodniczącym miał być Prezydent m. st. Warszawy. W skład WZM miały wchodzić gminy warszawskie oraz powiaty: grodziski, legionowski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni i wołomiński oraz wszystkie gminy objęte tymi powiatami; w myśl mogły przystępować do WZM także inne gminy. Warszawa, w myśl ustawy z dnia 30 marca 2001 r. miała stać się lokalną wspólnotą samorządowa w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Proponowana ustawa była uznawana za wyjątkowo kontrowersyjną. Wskazywano, że takie zmiany uczynią ustrój stolicy całkowicie dysfunkcyjnym. Prezydent RP odmówił podpisania tej ustawy, obszernie tę decyzję uzasadniając i ostatecznie nie została ona uchwalona ponownie.

Analiza stenogramów sejmowych IV kadencji z pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 21 grudnia 2002 r. – (druk nr 164) wskazuje, że w opinii zabierających głos posłów ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy nie przyniosła poprawy w stosunku do stanu z okresu poprzedniego. Idea miasta stołecznego Warszawy jako nowego (w stosunku do poprzedniego, wykreowanego ustawą z 1990 r.) przymusowego związku komunalnego – ogromnej gminy centralnej i otaczającego ją wieńca samodzielnych gmin „peryferyjnych” poniosła – w opinii zabierających głos posłów – kompletne fiasko. W warszawskich realiach przymusowy związek komunalny po raz kolejny miał nie spełniać oczekiwań ani w dziedzinie strategii rozwoju metropolii, ani nie zapewnił efektywnej gospodarki majątkiem stolicy, jak też skutecznej i zadowolającej obsługi interesantów. Tak jak ustawa z 1990 r., również rozwiązania ustawy z 1994 r. – w opinii posłów zabierających głos w debacie sejmowej – zamiast przyczynić się do konsolidacji warszawskiego organizmu miejskiego, do ułatwiania koncentracji nakładów i działań powodowały dalszą dezintegrację Warszawy. Konstrukcje prawnoustrojowe podkreślające niezależność gmin warszawskich – według niektórych z prezentowanych głosów – okazały się w praktycznym działaniu dysfunkcyjne. W dyskusji wskazywano, że utrudniały one, a często wręcz uniemożliwiały wykorzystywanie możliwości rozwojowych, powodowały marnotrawstwo środków publicznych, komplikowanie procesów decyzyjnych i rozmywanie odpowiedzialności. Według prezentowanych opinii próby naprawy związku komunalnego gmin warszawskich (korzystających z konstytucyjnej niezależności i zasady subsydiarności określonej w Preambule Konstytucji) nie przyniosły pożądanych efektów.

Przypominano, że już wiosną 1993 r. Sejm wśród trzech poselskich projektów nowej ustawy warszawskiej rozpatrywał projekt stworzenia z Warszawy jednej gminy podzielonej na dzielnice jako jednostki pomocnicze. W przeprowadzonych wtedy konsultacjach społecznych projekt uczynienia z Warszawy jednolitego organizmu miejskiego nie cieszył się jednak popularnością.

Wskazywano, że także w końcowym okresie III kadencji Sejmu powstał projekt poselski określający nowy – w stosunku do ustroju Warszawy w ustawie z dnia 25 marca 1994 r. – ustrój Warszawy jako miasta na prawach powiatu, podzielonego na zgodne z

tradycją historyczną dzielnice. Zainicjowane przez ówczesny Sejm konsultacje przyniosły obok wielu pozytywnych opinii, także zdecydowaną negatywną ocenę tego projektu zwłaszcza ze strony organów gmin warszawskich. Projekt nie uzyskał poparcia większości parlamentarnej.

W trakcie dyskusji podkreślano, że Sejm uznał gruntowne zmodernizowanie ustroju Warszawy, zgodnie z większością rozwiązań zaproponowanych w poprzedniej kadencji, za jedno ze swoich priorytetowych zadań. Pracom sejmowym nadano znaczne tempo, co uzasadniano tym, że proponowany model ustroju Warszawy był rozważany i konsultowany już od co najmniej 10 lat (wskazany projekt poselski z 1993 r. i projekt poselski z 2001 r.) oraz tym, że dobiegała końca kadencja władz samorządowych miasta stołecznego Warszawy. Skoro więc rozwiązania obowiązującej ustawy z dnia 25 marca 1994 r. były przez wielu posłów oceniane jako chybione i szkodliwe dla miasta, to uważano, że wybory powinny się odbyć już zgodnie z nowym modelem ustroju m.st. Warszawy, pozwalającym wyeliminować rozwiązania prawne, wedle których 116 osób sprawowało w jednym mieście władzę wykonawczą realizując 13 nieskorelowanych ze sobą polityk finansowych w ramach 13 odrębnych budżetów. Zdolność do realizowania inwestycji ogólnomiejskich i planowania przestrzennego dla całej Warszawy była utrudniona przez to, że każda z gmin wchodzących w skład przymusowego związku komunalnego – zgodnie ze swoją pozycją prawną – była właścicielem swego mienia.

Te argumenty – w prezentowanych opiniach – miały uzasadniać oparcie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy na idei jednolitego miasta a nie związku komunalnego niezależnych gmin. Zgodnie więc z art. 1 ust. 1 cytowanej ustawy z dnia 15 marca 2002 r. stolica Rzeczypospolitej Polskiej, miasto stołeczne Warszawa stało się gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Jest to kształt ustrojowy nawiązujący do statusu prawnego pozostałych największych miast w Polsce.

VI

1.1 Przedstawiony przez wnioskodawców zarzut niezgodności ustawy warszawskiej w całości z art. 2, art. 7, art. 10, art. 15, art. 16, art. 164 ust. 1 i 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji w związku z postanowieniami Preambuły do Konstytucji, a także zarzut niezgodności ustawy warszawskiej 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 oraz z art. 11 tej Karty, a także w związku z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 Konstytucji RP, dotyczy w istocie zakwestionowania dokonanej przez ustawodawcę reformy ustroju Warszawy bezpośrednio po jej uchwaleniu.

Z konstytucji nie wynika jednak konkretny model struktury miejskiej zakładający utrzymanie dotychczasowego podziału na gminy. W szczególności zastosowane w art. 29 Konstytucji pojęcie „stolica” wymaga sprecyzowania przez ustawodawcę z zachowaniem zasady decentralizacji władzy publicznej z jednej strony, z drugiej zaś zasady zapewnienia jednostkom terytorialnym zdolności wykonywania zadań publicznych. Są to, co zrozumiałe, reguły o charakterze ogólnym. Nie wynika z nich, że jakiegokolwiek mieszczące się w granicach tych reguł rozwiązania ustrojowe dotyczące stolicy, mają walor ponadczasowy i nie mogą podlegać zmianie.

W związku z przedłożeniami wnioskodawców Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy i w jakim zakresie konstytucyjne zasady określające pozycję ustrojową samorządu terytorialnego czynią niemożliwym dokonanie zmian istniejących rozwiązań dotyczących ustroju Warszawy bez uprzedniej zmiany konstytucji. Jeżeli konstytucja nie precyzuje szczegółowych reguł dotyczących struktury i funkcjonowania samorządu, to ustalanie

konsekwencji wynikających z postanowień ustawy zasadniczej w tej dziedzinie należy do ustawodawcy. Zadaniem Trybunału może być jedynie ocena, czy ustalenia ustawodawcy nie są sprzeczne z konstytucją. Ustrój demokratyczny charakteryzuje wielość rozwiązań systemowych i organizacyjnych będących urzeczywistnieniem jego zasad. W państwie demokratycznym, w konstytucyjnie ustalonych granicach, nie ma rozwiązań jedynie słusznych. Za swoje rozstrzygnięcia, w tym również związane z tworzeniem prawa, ustawodawca ponosi odpowiedzialność przed wyborcami, których poparcie jest miernikiem politycznej słuszności działań podejmowanych przez członków izb prawodawczych.

Zasada samodzielności gminy (art. 165 Konstytucji) nie może być absolutyzowana w drodze jednostronnej interpretacji tej zasady, dokonywanej w oderwaniu od innych zasad ustrojowych, a w szczególności od zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji) i zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji). Polska nie jest federacją jednostek samorządu terytorialnego, a pozycję ustrojową tych jednostek należy określać wyważając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyjnych i zasad ustrojowych oraz analizując zachodzące między nimi interferencje. Konstytucja nie jest przecież zbiorem oderwanych od siebie zasad, lecz powinna być rozumiana jako racjonalna i harmonijna całość. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego pozostaje przywrócenie równowagi, jeżeli ustawodawca kieruje się wyłącznie jedną zasadą czy wartością nie dostrzegając znaczenia innych.

Wnioskodawcy nie wykazali, że ustawa zasadnicza wyklucza rozwiązania zawarte w kwestionowanej ustawie o ustroju m. st. Warszawy. Tego rodzaju dowód stanowi niezbędną przesłankę uznania niekonstytucyjności ustawy w całości. Zarzuty postawione przez wnioskodawców nie zostały udowodnione w zakresie pozwalającym na obalenie domniemania zgodności ustawy z konstytucją. Owszem, zawarte w kwestionowanej ustawie rozwiązania mogą budzić wątpliwości, a nawet sprzeciw zainteresowanych gmin. Nie pozbawia to jednak znaczenia domniemania zgodności uchwalonej przez parlament ustawy z Konstytucją. Wzorzec konstytucyjny zbudowany jest tutaj na fundamencie zasad i wartości ustrojowych oraz pojęć zastanych. Stwarza to ustawodawcy możliwość dokonania interpretacji znaczenia tych pojęć, zasad i wartości, co znacznie utrudnia obalenie domniemania konstytucyjności ustawy.

Zasada podziału władz (art. 10 Konstytucji) wyklucza udział Trybunału Konstytucyjnego w wykonywaniu władzy ustawodawczej i wymaga zachowania powściągliwości w ocenie kierowanych do Trybunału wniosków kwestionujących przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania.

1.2

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 15 ust. 1, że ustrój terytorialny państwa zapewnia decentralizację władzy publicznej. Pojęcie decentralizacji jest rozmaicie rozumiane w literaturze przedmiotu. Organy zdecentralizowane cechuje samodzielność, rozumiana jako wyposażenie w prawo do względnie samodzielnego działania w granicach ustawowo dopuszczalnych, oraz niezawisłość oznaczającą wolność od ingerencji organów wyższych w zakresie szerszym niż to dopuszczają ustawy. N. Gajl podkreśla, że definicja decentralizacji uwypukla trzy zagadnienia: 1) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, 2) korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych, 3) posiadanie odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki (N. Gajl *„Finanse i gospodarka lokalna na świecie”*, Warszawa 1993, s. 12). Według E. Kornberger-Sokołowskiej decentralizacja oznacza taki układ organizacyjny administracji publicznej, który charakteryzuje się „istnieniem – obok centralnego ośrodka – także

podmiotów o pewnym stopniu niezależności od ośrodka centralnego w państwie” (E. Kornberger-Sokołowska *„Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego”*, Warszawa 2001, s. 11). Pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja, o której stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej. W opinii Trybunału Konstytucyjnego decentralizacja nie może być rozumiana w sposób mechaniczny, w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego stanowiącego konsekwencję całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa. Odnosi się to zwłaszcza do odpowiedzi na pytanie o granice decentralizacji. To właśnie zagadnienie ma szczególne znaczenie w przedmiotowej sprawie.

Granice decentralizacji wyznaczone są przede wszystkim przez zasadę jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji). Urzeczywistnienie tej zasady jest do pogodzenia z zapewnieniem decentralizacji władzy publicznej przez ustrój terytorialny państwa pod warunkiem zachowania zgodnych z Konstytucją relacji między zakresem zadań i uprawnień poszczególnych ogniw w strukturze władzy. A zatem, zgodnie z literą art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz.607) społeczności lokalne „mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”. Decentralizacja nie wyklucza więc takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy. Wyłączenie to powinno być dokonane „w zakresie określonym prawem”, a zatem w zgodzie z Konstytucją, w drodze ustawy, przy poszanowaniu wymagań racjonalności.

Granice decentralizacji wyznaczone są także przez konsekwencje ustrojowe zasady, zgodnie z którą Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji). Oznacza to konieczność utrzymania równowagi między potrzebami i interesami o charakterze lokalnym znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych społecznościom lokalnym a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego stwarza w art. 4 ust. 4 podstawę do ograniczenia kompetencji społeczności lokalnych przez centralny lub regionalny organ władzy „jedynie w zakresie przewidzianym prawem”. Względ na wspólne dobro wszystkich obywateli stolicy państwa może uprawniać ustawodawcę do tego, by kompetencje przyznane gminom warszawskim były ograniczone w ten sposób, że w miejsce istniejących gmin zostanie utworzona jedna gmina.

Granice decentralizacji wynikają także z obywatelskiego prawa do dobrej administracji. Prawo to ma mocne oparcie w postanowieniach Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej. To właśnie względ na prawo do dobrej administracji wskazano w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego jako przesłankę powierzenia odpowiedzialności za sprawy publiczne innemu organowi, aniżeli ten, który znajduje się najbliżej obywateli stwierdzając w art. 4 ust. 3, że należy przy tym „uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.

1.3 Pojęcie decentralizacji jest pojęciem niejednoznacznym w związku z wieloszczeblowością samorządu terytorialnego i związaną z tym potrzebą odpowiedzi na pytanie, czy decentralizacja oznacza każde przekazanie uprawnień na rzecz sektora

samorządowego, czy też chodzi o przekazanie zadań na rzecz szczebla podstawowego (E. Ruśkowski: *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997, s. 11). W literaturze przedmiotu znalazł wyraz pogląd, w myśl którego „wzmacnianie organizacyjne każdego elementu struktur administracji samorządowej należy traktować jako przejaw decentralizacji administracji publicznej i realizację dyspozycji zawartej w art. 15 Konstytucji” (E. Kornberger-Sokołowska: *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 14). Niektóre uprawnienia przysługujące samorządowi odpowiadają zadaniom i kompetencjom przekazanych w procesie decentralizacji, lecz są skoncentrowane na szczeblu ponadgminnym, w powiecie czy województwie. Konstytucja w art. 15 ust. 2 uprawnia ustawodawcę do kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa, obejmującego jednostki ponadgminne. Istnienie tych jednostek nie stoi w sprzeczności z zasadą decentralizacji, a ich mieszkańcy stanowią w myśl art. 16 ust. 1 Konstytucji z mocy prawa wspólnotę samorządową uczestniczącą w sprawowaniu władzy publicznej. Przekazywanie kompetencji organom powiatu czy województwa nie stanowi naruszenia zasady decentralizacji. Taka interpretacja zasady decentralizacji, która sprowadzałaby się do stwierdzenia, że oznacza ona przekazywanie zadań i kompetencji władzy publicznej jedynie na szczebel gminny, byłaby sprzeczna z art. 15 ust. 2 Konstytucji, który przewiduje istnienie ponadgminnych jednostek samorządu terytorialnego, zdolnych do posiadania kompetencji i wykonywania zadań. Konstytucja nie ustanawia zasady, z której wynikałby zakaz lokalizowania kompetencji w ponadgminnych jednostkach terytorialnych, dlatego też „stworzenie systemu terytorialnego samorządu ponadgminnego należy umieścić w obszarze procesów decentralizacji administracji publicznej” (E. Kornberger-Sokołowska: op. cit., s. 15). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego Konstytucja w art. 15 ust. 2 nie wyklucza koncentracji przekazanych samorządowi uprawnień na tym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, na którym zostanie zapewniona „zdolność wykonywania zadań publicznych”. Ta właśnie zdolność stanowi istotną wartość konstytucyjną, bez której decentralizacja władzy publicznej traci swoje znaczenie jako zasadnicza podstawa ustroju demokratycznego i zaczyna temu ustrojowi zagrażać. Staje się zatem konieczne „nie tyle określenie pojęcia decentralizacji, ile optymalnego zakresu decentralizacji i właściwych jej form” (E. Chojna-Duch: *Zakres i skutki decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*, w: A. Piekara: *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 331 i nast.). Trafny wydaje się wyrażony w literaturze przedmiotu pogląd, w myśl którego nie można traktować sformułowań art. 15 Konstytucji jako oderwanego od zasad racjonalności działania nakazu wyłączności przekazywania zadań „w dół”, gdyż w pewnych sytuacjach „scentralizowanie kompetencji i środków finansowych może być konieczne dla właściwej realizacji zadań publicznych”, czego „dobitnym przykładem” jest ustrój organizacyjny i finansowy Warszawy, zaś decentralizacja finansów publicznych „musi być oceniana w kategoriach efektów społecznych i sprawności działania państwa oraz wzrostu efektywności wykorzystania środków publicznych” (tak E. Kornberger-Sokołowska: op. cit., s. 17).

1.4 Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na szczególne znaczenie samorządu terytorialnego w ustroju demokratycznym. Prawo mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, o którym mowa w art. 16 Konstytucji, nie jest prawem absolutnym. Samorząd nie istnieje sam dla siebie. Z jednej strony ma służyć lepszej realizacji praw jednostek. Z drugiej strony samorząd stanowi istotną część władzy publicznej, a zatem podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji); ograniczenia te w szczególności znajdują wyraz w podległości prawa miejscowego ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 4 maja 1998 r., sygn. akt. K. 38/97 (OTK ZU Nr 3/1998, poz. 31) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że 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. Ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin powinna znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności gmin zależy od oceny ustawodawcy.

Także zasada pomocniczości (Preambuła do Konstytucji), umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe.

Prawo do samorządu nie powinno być rozumiane jako prawo obywatela do konkretnej gminy, której istnienie i granice nie mogą podlegać zmianom. Przeczyłoby to zasadzie racjonalności ustroju demokratycznego, który nie jest zbudowany na fundamencie dogmatów i mitów, lecz liczy się z rzeczywistością i uwzględnia doświadczenia wynikające z funkcjonowania tworzonych przez siebie instytucji oraz ich zdolność do wykonywania zadań publicznych. Prawo do samorządu nie jest prawem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmiennym kształcie mimo różnicowanych ocen opinii społecznej dotyczących funkcjonowania samorządu i reform samorządowych, lecz prawem obywateli do dobrego i lepszego samorządu. Pojęcie „samorząd” ma pozytywne zabarwienie znaczeniowe, co niekiedy prowadzi do nieporozumień i uproszczeń. Należy odróżniać sferę doktrynalną i normatywną istnienia samorządu terytorialnego od sfery praktyki jego funkcjonowania, w której jakże często znajdujemy uzasadnienie zmian. Z obywatelskiego prawa do samorządu wynika właśnie prawo obywateli do tego, by wybrani przez nich ustawodawcy poszukiwali lepszych form funkcjonowania samorządu, nawet jeśli oznacza to zniesienie poszczególnych gmin warszawskich i utworzenie jednej gminy. Doświadczenie wskazuje, że w dziedzinie funkcjonowania władzy publicznej nie ma rozwiązań doskonałych i niezmiennych; są tylko przedsięwzięcia lepsze i gorsze z punktu widzenia wartości, potrzeb praktycznych i reguł racjonalności, a także ze względu na sposób ich przeprowadzenia. Prawo do samorządu jest prawem obywateli, a nie struktur powołanych przez ich przedstawicieli dla potrzeb ustroju stolicy. Byłoby przejawem niezrozumienia prawa do samorządu twierdzenie, że ustawodawca narusza prawo do samorządu mieszkańców Warszawy wprowadzając rozwiązania ustrojowe, które polegają na zniesieniu istniejących gmin w celu poprawy funkcjonowania stołecznego samorządu.

Tego rodzaju ingerencja ustawodawcy pozostaje w granicach wyznaczonych przez zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji), której znaczenie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał (np. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK ZU w 1995 r., cz. I, poz. 12; wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2; wyrok z dnia 11 maja 1999 r., K 13/98, OTK ZU Nr 4/1999, poz.74; zob. zwłaszcza L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2002, s.65). Zmiany w strukturze ustrojowej samorządu warszawskiego dokonane w kwestionowanej ustawie nie stanowią nadmiernej, pozbawionej racjonalnego uzasadnienia i arbitralnej ingerencji ustawodawczej. W toku debaty parlamentarnej wielokrotnie wskazywano w wypowiedziach przedstawicieli różnych ugrupowań politycznych zasadnicze motywy

działania ustawodawcy, do których należą znane powszechnie przykłady niewydolności dotychczasowego modelu ustroju stolicy. Ustawodawca ma prawo do przeprowadzania reform, z którego czyni nie zawsze uwieńczony społecznym uznaniem i wdzięcznością użytek, co znajduje wyraz w postaci wyniku wyborów. Trybunał Konstytucyjny nie jest jednak powołany ani do zastępowania ustawodawcy, ani do zastępowania wyborców. To do nich należy ocena, czy zmiany wprowadzane przez ustawodawcę nie są zbyt radykalne i czy przynoszą właściwe rezultaty. Trybunał Konstytucyjny może jedynie stwierdzić czy działanie ustawodawcy pozostaje w konstytucyjnie określonych granicach.

Zasada proporcjonalności stanowi podstawową dyrektywę postępowania organu legislacyjnego. Ustalanie znaczenia tej i innych klauzul generalnych przez Trybunał Konstytucyjny spotyka się z aprobatą doktryny, choć należy pamiętać o podnoszonych w piśmiennictwie wątpliwościach wskazujących na właściwość ustawodawcy w dziedzinie ustalania znaczenia klauzul generalnych (J. Nowacki: *Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, w: E. Zwierchowski, red.: *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997). Trybunał Konstytucyjny uważa, także ze względu na sygnalizowane wątpliwości, że zarzut naruszenia zasady proporcjonalności można uznać za udowodniony w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do zamierzonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy. Stwierdzenie naruszenia zasady proporcjonalności nie może polegać na opowiedzeniu się przez Trybunał Konstytucyjny po jednej ze stron w sporze o zasadność konkretnej regulacji. Tego rodzaju ocena może natomiast zostać sformułowana w sytuacji, w której zasady racjonalności i standardy kultury prawnej pozwalają na jednoznaczne uznanie ingerencji prawodawczej za nadmierną. W przedmiotowej sprawie brak podstaw do stwierdzenia naruszenia zasady proporcjonalności.

Nie można uznać zasadności zarzutów, które w nawiązaniu do zasady proporcjonalności w istocie zmierzają do tego, by Trybunał Konstytucyjny stał się stroną w sporze o kształt ustroju Warszawy. Zdaniem wnioskodawców dotycząca stolicy zmiana ustrojowa musi mieć uzasadnienie merytoryczne i konstytucyjne usprawiedliwiające ingerencję ustawodawcy w sferę samodzielności gmin. Jeżeli takim uzasadnieniem, jak wskazują wnioskodawcy, jest potrzeba poprawy zarządzania Warszawą, to „można było podjąć inne rozstrzygnięcia, bez likwidacji gmin”. Trybunał nie jest właściwy do dokonywania tego rodzaju ocen.

Ustawodawca musi przy powoływaniu struktur samorządowych wyważyć ich zdolność do wykonywania zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnych byłych gmin warszawskich ze zdolnością do realizacji zadań w skali całej aglomeracji warszawskiej oraz zadań publicznych związanych z konstytucyjną funkcją Warszawy jako stolicy państwa (a więc zadań realizowanych w skali ogólnopaństwowej).

1.5 Konstytucja stanowi w art. 29, że stolicą Rzeczypospolitej Polskiej jest Warszawa. Stolica to określenie należące do kategorii pojęć zastanych, którego znaczenie wynika z tradycji, doktryny i orzecznictwa, a także ze sposobu rozumienia tego pojęcia w prawie dotychczas obowiązującym. W opinii Trybunału Konstytucyjnego dla ustalenia znaczenia pojęcia „stolica” szczególnie istotna jest także treść art. 15 Konstytucji, który ustanawia zasadniczy podział terytorialny państwa. Ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego stanowi – w myśl art. 16 Konstytucji – z mocy prawa wspólnotę samorządową uczestniczącą w sprawowaniu władzy publicznej. Tej właśnie wspólnocie jako całości przysługuje osobowość prawna, prawo własności i inne prawa majątkowe. Więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe stanowią wedle art. 15 ust. 2

Konstytucji przesłankę kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Więzy te w takim samym stopniu kształtują tożsamość mieszkańców Warszawy jako całości, co tożsamość mieszkańców poszczególnych gmin, zwłaszcza że „w świetle socjologicznej wiedzy ani mieszkańcy warszawskich gmin, ani tym bardziej całej Warszawy nie tworzą społeczności lokalnych. Są to bowiem duże, względnie amorficzne i nie ustrukturalizowane na zasadzie terytorialnej zbiorowości miejskie” (tak prof. B. Jałowicki w ekspertyzie „*Czy Warszawa i gminy warszawskie są społecznościami lokalnymi ?*” sporządzonej dla Kancelarii Sejmu).

Warszawa jest miastem o szczególnej specyfice funkcjonalnej. Z jednej strony stanowi swego rodzaju wspólnotę mieszkańców, którą tworzy jako miasto, z drugiej zaś pełni różnorodne funkcje stolicy kraju. Określa to konstytucyjne ramy dla realizacji prawa ustawodawcy do przesądzania o ustroju miasta stołecznego w sposób odrębny i szczególny. Skoro jednostki samorządu terytorialnego istnieją w jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego, to nie ma konstytucyjnych przeszkód do uznania, że osobowość prawna, prawo własności i inne prawa majątkowe przysługują stolicy będącej gminą o szczególnym statusie określonym przez ustawodawcę.

Zagadnienie ustroju Warszawy może być rozpatrywane z punktu widzenia relacji między częścią i całością. W świetle art. 29 Konstytucji całością jest Warszawa. Jednak, w myśl postanowień ustawy, której zmianę wnioskodawcy kwestionują, poszczególne gminy współtworzące Warszawę jako całość otrzymały podstawowe atrybuty tej całości, a więc osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe.

Dotychczas gminy warszawskie różniły się od pozostałych gmin tym, że zachowując odrębność stanowiły część jednorodnej funkcjonalnie struktury miasta stołecznego. Z konstytucyjnego punktu widzenia stolica jako jednostka samorządu terytorialnego jest całością stanowiącą podmiot praw samorządowych. Wewnętrzna struktura tego podmiotu, a zwłaszcza charakter i zakres uprawnień poszczególnych składników tej struktury stanowią zagadnienie dekoncentracji, nie zaś problem decentralizacji. Przekazanie zadań władzy publicznej na szczebel ogólnowarszawski służy urzeczywistnieniu konstytucyjnej zasady zapewnienia decentralizacji władzy publicznej przez ustrój terytorialny państwa, podczas gdy podział tych zadań pomiędzy szczebel ogólnowarszawski a lokalny w obrębie struktury stolicy stanowi zagadnienie dekoncentracji uprawnień samorządowych. Oceniając konstytucyjność kwestionowanej przez wnioskodawców ustawy należy mieć na względzie potrzebę zachowania rozróżnienia między ustrojową zasadą decentralizacji a postulatem dekoncentracji uprawnień samorządowych, dokonywanej stosownie do zdolności wykonywania zadań publicznych, którą dysponują poszczególne jednostki terytorialne.

Wnioskodawcy zakwestionowali także niezgodność całej ustawy warszawskiej z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu, nie przedstawiając jednakże żadnych konkretnych argumentów, ani nie precyzując, na czym miało by polegać naruszenie tej zasady.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny uznał kwestionowaną ustawę za zgodną z art. 2, art. 7, art. 10, art. 15, art. 16, art. 164 ust. 1 i 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji rozumianymi, podobnie jak cała konstytucja, w związku z postanowieniami Preambuły.

Zdaniem Trybunału wnioskodawcy nie wykazali niezgodności kwestionowanej ustawy z art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 oraz art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji oraz z art. 11 tej Karty, a także w związku z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 Konstytucji.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawcy nie wykazali bowiem w sposób nie budzący wątpliwości, że kwestionowana ustawa narusza zasadę dialogu

społecznego i zasadę pomocniczości, zasady państwa prawnego, zasady decentralizacji, zasady autonomii komunalnej, zasady proporcjonalności, zasady dotyczące miejsca umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa.

Tryb prac nad ustawą warszawską nie narusza art. 170 Konstytucji i art. 5 EKST. Referendum lokalne w rozpatrywanej sprawie nie mogłoby zostać przeprowadzone. Sprawa przekraczała bowiem kompetencje gmin. Nie naruszono zatem art. 5 EKST. Co się tyczy przeprowadzonych konsultacji, to ocena ich zakresu, rzetelności i rezultatów należy do ustawodawcy. Biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności niniejszej sprawy Trybunał stwierdził, że granice swobody ustawodawcy w tej materii nie zostały przekroczone.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 31 ust. 3 Konstytucji nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż odnosi się on do wolności i praw człowieka. Nie oznacza to, że zasada proporcjonalności nie wiązała ustawodawcy w procesie stanowienia ustawy warszawskiej jako reguła przyzwoitej legislacji stanowiąca konsekwencję zasady demokratycznego państwa prawnego.

2. Zasadnicza część zarzutów wnioskodawców dotyczy trybu prac nad ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Wnioskodawcy wskazują w szczególności, że nie przeprowadzono we właściwy sposób wymaganych zwłaszcza przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego konsultacji, pominięto przeprowadzenie referendum lokalnego, czy też konsultacji w formie referendum, co stanowi naruszenie zasady dialogu społecznego i zasady demokratycznego państwa prawnego. Uchwalaniu ustawy towarzyszył nadmierny pośpiech.

W demokratycznym państwie prawnym obywatele mogą osobiście uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi. Demokracja zakłada możliwie szerokie włączenie obywateli – w rozmaitych formach – w procesy podejmowania decyzji politycznych. W szczególności prawodawca powinien ułatwiać obywatelom wyrażanie opinii w przedmiocie podejmowanych decyzji, tak aby zapewnić wszystkim udział w debacie publicznej na zasadzie równości szans. Jest to szczególnie ważne dla tych grup społecznych, które mają w praktyce ograniczone możliwości wyrażania poglądów w środkach masowego przekazu. Jedną z form wyrażania opinii mogą być rozmaite formy konsultacji otwarte dla ogółu obywateli, ustawa może przewidywać również obowiązkowe konsultowanie projektowanych aktów prawotwórczych z podmiotami, których bezpośrednio dotyczy dany akt. Konstytucja pozostawia w tej materii szeroki zakres swobody ustawodawcy, jeżeli jednak prawo przewiduje w danym przypadku określone formy udziału obywateli w procesach podejmowania decyzji politycznych, to organy państwowe nie mogą naruszać istoty zagwarantowanych uprawnień.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego nakazuje konsultowanie ze społecznościami lokalnymi, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie wszystkich decyzji ich dotyczących. Wymaga również, aby każda zmiana granic społeczności lokalnej była poprzedzona konsultacją z zainteresowaną społecznością. Z postanowień Karty wynika zatem jednoznacznie obowiązek konsultowania przez właściwe organy państwowe zmian granic społeczności lokalnej z zainteresowaną społecznością. Karta pozostawia państwu szeroki zakres swobody w zakresie wyboru formy tych konsultacji, wyklucza jednak dowolność, gdyż przyjęte w danym państwie rozwiązania muszą zapewnić rzeczywistą możliwość wyrażenia opinii przez społeczność lokalną.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, postanowienia Karty z uwagi na swój ogólny charakter, mogą tylko w ograniczonym zakresie stanowić samodzielną, bezpośrednią podstawę dla badania, czy zastosowany tryb stanowienia aktu prawotwórczego był zgodny z jej postanowieniami. Z Karty wynika natomiast

jednoznacznie dla polskiego prawodawcy obowiązek ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, które urzeczywistnią zagwarantowane w niej uprawnienia. Nie podlega dyskusji, że ustawodawca, regulując procedurę zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, ma obowiązek zapewnić organom tych jednostek oraz ich mieszkańcom możliwość przedstawienia swojej opinii. Zakłada to szerokie poinformowanie zainteresowanych obywateli o planowanych zmianach granic. Ustawa powinna przy tym regulować sprawę terminów dla przedstawienia stanowiska, tak aby wszyscy zainteresowani mogli zaznajomić się z proponowanymi rozwiązaniami i skorzystać ze swojego prawa. Powinna również zagwarantować, że właściwe organy zapoznają się z przedstawionymi opiniami. Kryteria wynikające z postanowień Karty mają charakter kierunkowy, gdyż nakazują dążyć do możliwie najwyższej reprezentatywności, gdy chodzi o zapoznanie się z głosem społeczności lokalnej. Postać konsultacji nie została jednoznacznie przesądzona ani w samej Karcie, ani w ustawodawstwie polskim. Pełne sprostanie wymaganiom Europejskiej Karty samorządu Terytorialnego byłoby możliwe, gdyby na poziomie ustawowym istniały odpowiednie regulacje organizacyjne i techniczne związane z trybem likwidacji gmin w drodze ustawy, a nie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę przedstawioną przez Marszałka Sejmu informację o konsultacjach przeprowadzonych w związku z przedmiotowym postępowaniem ustawodawczym, z której wynika, iż uchwalenie ustawy warszawskiej poprzedziło zamieszczenie w prasie i na sejmowych stronach internetowych komunikatu o projektowanej ustawie oraz zaproszenia do przekazywania opinii na temat tego zamierzenia. Ponadto projekt był przekazany do zaopiniowania organizacjom samorządowym. Odbyło się 48 spotkań z mieszkańcami Warszawy, w których uczestniczyło 11 posłów. Posłowie uczestniczyli także w 38 posiedzeniach rad gmin i dzielnic poświęconych projektowi ustawy, który przekazano wszystkim organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego wchodzącym w skład powiatu warszawskiego w celu wyrażenia opinii. Indywidualne uwagi mieszkańców przyjmowano drogą telefoniczną, internetową i listową. Zlecono także badania sondażowe dotyczące opinii mieszkańców Warszawy na temat proponowanych zmian. Marszałek Sejmu podkreślił, że w wyniku uwzględnienia uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji w projekcie przedłożonym do drugiego czytania odstąpiono od propozycji wybierania zarządu dzielnicy na wniosek Prezydenta Warszawy na rzecz pełnej samodzielności rad dzielnic w tej sprawie oraz zagwarantowano szerszą autonomię finansową dzielnic.

Podniesione zarzuty odnoszące się do procedury uchwalenia kwestionowanej ustawy można sprowadzić do kwestii braku rzetelnej konsultacji ze społecznościami lokalnymi. Wymogu konsultacji nie spełnił bowiem według wnioskodawców ani komunikat Marszałka Sejmu, który ukazał się tylko raz w prasie i internecie, ani głosowanie w drodze poczty elektronicznej, ani wreszcie badania ankietowe przeprowadzone w grupie mieszkańców Warszawy. Przedmiot konsultacji był określony mało precyzyjnie, a treść pytań i formuła ankiety były nieprawidłowe, gdyż uniemożliwiały – w ocenie wnioskodawców – odzwierciedlenie wiedzy respondentów na temat funkcjonowania władz samorządowych oraz ustalenia ich stosunku do proponowanych rozwiązań. Konsultacja – według wnioskodawców – musi dotyczyć obecnego kształtu proponowanej ustawy, a więc słabości przeprowadzonej konsultacji nie może zniwelować trwająca już 10 lat dyskusja i różne konsultacje społeczne – czy utworzyć jednolite miasto-gminę miejską o określonym specjalnym statusie, podzieloną na dzielnice (w nawiązaniu do całej historycznej tradycji), co uczyniła kwestionowana ustawa, czy utrzymać status stołecznego miasta jako przymusowego związku komunalnego niezależnych gmin, co jest stanem trwającym od 1990 r.

Wnioskodawcy nie uznali za dostatecznie usprawiedliwienie ograniczenia konsultacji dążeniem do uchwalenia nowej ustawy regulującej ustrój Warszawy w takim czasie, by umożliwić przeprowadzenie wyborów samorządowych w ustawowo przewidzianym (i ogłoszonym już) terminie oraz ukształtowanie w oparciu o nową regulację struktury i składu organów samorządowych od początku ustawowo określonej kadencji tego typu organów.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego dążenie do zsynchronizowania momentu wejścia w życie nowej regulacji ustroju Warszawy z ustawowo określonym terminem wyborów samorządowych pozostaje określone względami właściwego wykonywania zadań publicznych, przypisanych samorządowi terytorialnemu oraz uporządkowanego funkcjonowania instytucji władzy publicznej. Dążeniu temu towarzyszyła wszakże, mająca swe umocowanie prawne w art. 5 EKST, powinność przeprowadzenia odpowiednich konsultacji w zakresie zmiany granic i statusu byłych gmin warszawskich. Znaczenie kwestii regulowanych przez ustawę warszawską, jak też natężenie kontrowersji i powinność wyważenia zróżnicowanych interesów (w tym: węższych interesów społeczności byłych gmin warszawskich i interesów związanych z realizacją zadań publicznych w skali ogólnowarszawskiej oraz funkcji Warszawy jako stolicy państwa) uzasadniało – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – dokonanie konsultacji w możliwie szerokiej skali, a w szczególności – dołożenie maksimum staranności w pozyskaniu reprezentatywnych opinii oraz w wyważeniu niejednorodnych i nierzadko pozostających w dysharmonii racji społecznych i politycznych. Ograniczone czasowo (do okresu pomiędzy 23 stycznia a 14 lutego 2002 r.) konsultacje w formie odpowiedzi na pytania sformułowane przez Marszałka Sejmu RP w ogłoszeniu prasowym oraz na stronie internetowej Sejmu RP, jak też wykorzystanie wyników sondażu wśród mieszkańców Warszawy – nawet przy uwzględnieniu uczestnictwa przedstawicieli samorządu gmin Warszawy w obradach komisji sejmowych oraz wykorzystania dorobku debaty publicznej nad ustrojem Warszawy – w stopniu nie dość satysfakcjonującym odpowiadają wymogom oczekiwanych, także w świetle art. 5 EKST, konsultacji z udziałem społeczności zainteresowanych wspólnot lokalnych.

Jak wspomniano wyżej, ogólne standardy procedury zmiany granic społeczności lokalnych, wyrażone w Karcie, wymagają konkretyzacji w ustawie. Biorąc to pod uwagę nie można jednoznacznie stwierdzić, że w toku prac nad zaskarżoną ustawą naruszono postanowienia Karty. Poza zakresem rozważań Trybunału pozostaje natomiast kwestia, czy prawodawca uregulował procedurę zmiany granic gmin warszawskich w sposób zgodny z postanowieniami Karty. Zauważyć należy nadto, że w sprawie będącej przedmiotem kwestionowanej ustawy, nie mogło być przeprowadzone referendum lokalne, ponieważ sprawa ta przekracza kompetencje organów stanowiących gmin. Brak takiego referendum nie narusza zatem art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego ani art. 170 Konstytucji.

Wymienione tu niedomogi procesu konsultowania uregulowań ustawy warszawskiej nie prowadzą jednak – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – do obalenia domniemania konstytucyjności zawartych w tej ustawie uregulowań merytorycznych ani też do uznania, iż nie zachowuje ona – w stopniu prowadzącym do niekonstytucyjności – zasadniczych rygorów prawnych procesu stanowienia ustaw. W szczególności, okoliczności podniesione przez wnioskodawców, nie zawierają – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – dostatecznego uzasadnienia oraz dowodów zaistnienia niekonstytucyjności stosownych uregulowań ustawy warszawskiej, jak też trybu jej uchwalenia.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego wady konsultacji nad przygotowywana ustawa nie naruszają zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady dialogu

społecznego w stopniu pozwalającym na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy. Konsekwencje wymienionych klauzul generalnych dla postępowania ustawodawczego należy ustalać mając na względzie szczególną pozycję ustrojową ustawodawcy wynikającą z art. 10 ust. 2 Konstytucji oraz konieczność zachowania właściwych proporcji między demokracją bezpośrednią a pośrednią. Trybunał Konstytucyjny nie powinien wkraczać w prawa parlamentu w dziedzinie przysługującej mu swobody ustawodawczej, jeżeli nie nastąpią dostatecznie ważne i udowodnione naruszenia określonych w prawie reguł postępowania świadczące o przekroczeniu granic swobody ustawodawczej.

Trybunał podkreśla z naciskiem, że w systemie ustrojowym państwa musi istnieć należne miejsce dla woli mieszkańców znajdującej wyraz w przeprowadzonych konsultacjach społecznych. W demokratycznym państwie prawnym nie można jednak wiązać konsekwencji prawnych z wadami praktyki w dziedzinie konsultacji, jeżeli prawo nie tworzy jednoznacznego standardu wymagań, jakie mają być spełnione w tym zakresie.

Trybunał podkreśla ważkość i aktualność swego dotychczasowego orzecznictwa, w którym uznał znaczenie braku konsultacji dla stwierdzenia wadliwości postępowania ustawodawczego, jeżeli konsultacje te były wymagane ustawą.

Nie oznacza to oczywiście, że wyniki konsultacji są wiążące dla ustawodawcy. Nie może on jednak uchylić się od spełnienia swoich obowiązków związanych z tworzeniem prawa, jeśli owe obowiązki są przez przepisy prawa określone jako zespół obligatoryjnych wymagań.

3. We wnioskach Rad Gmin: Warszawa-Ursynów, Warszawa-Bielany, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Włochy zarzucono, iż tryb przygotowania ustawy warszawskiej, a także określony w art. 33 tej ustawy tryb jej wejścia w życie oraz przepisów przejściowych jest niezgodny z art. 16, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji RP oraz art. 11 EKST w związku z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji. Również Rada Gminy Warszawa-Wawer w swym wniosku podzieliła powyższe zarzuty, z wyjątkiem zarzutu niezgodności z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Wskazani wnioskodawcy twierdzili, iż gminy warszawskie nie będą miały możliwości sprawdzenia zgodności przepisów kwestionowanej ustawy z Konstytucją przed ich wejściem w życie, jeśli Trybunał w porę nie zajmie się sprawą, skąd wywodzili zarzut niezgodności z art. 165 ust. 2 Konstytucji. Ponadto ustawa nie wskazuje sposobu pokrycia kosztów jej realizacji, co – w ocenie wnioskodawców, którzy wskazali jako wzorzec kontroli art. 167 ust. 4 Konstytucji – obciąża samorząd nowymi zadaniami bez przyznania na ten cel dodatkowych środków, a więc narusza art. 167 ust. 4 Konstytucji. Wskazali, że kwestionowana ustawa nie przewiduje regulacji przejściowych, co jest sprzeczne z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 165 ust. 2 Konstytucji, gdyż poddanie ustawy kontroli Trybunału możliwe jest także po jej wejściu w życie, o czym już wcześniej była mowa. Zarzuty pominięcia w ustawie warszawskiej : a/ pewnych regulacji przejściowych dotyczących interesów w toku, b/ kwestii kosztów jej realizacji (art. 167 ust. 4 Konstytucji) są trafne. Przy lukach w regulacjach przejściowych w konkretnej ustawie mamy jednak prawo odwołać się do ogólnych reguł międzyczasowych wynikających z dorobku doktryny prawa i orzecznictwa sądowego. Ewentualne problemy intertemporalne odnośnie ustawy warszawskiej będą rozstrzygane w procesie stosowania prawa. Jeśli natomiast chodzi o koszty realizacji ustaw uchwalonych przez Sejm, to w razie braku odrębnej regulacji, obciążają one zawsze budżet Państwa. W związku z powyższym zarzut dotyczący niezgodności z art. 167 ust. 4 Konstytucji jest również niezasadny. Powyższe zarzuty pominięcia pewnych regulacji w

ustawie warszawskiej nie przekreślają konstytucyjności ustawy przez „naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego”.

4. We wnioskach Rad Gmin: Warszawa-Ursynów, Warszawa-Bielany, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanów oraz Warszawa-Włochy zarzucono, iż art. 1 i 2 w związku z art. 15 oraz art. 1 w związku z art. 13 ustawy warszawskiej są niezgodne z art. 2 i art. 15 Konstytucji w związku postanowieniami Preambuły do Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 3 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji. Wskazani wnioskodawcy uzasadniają powyższe zarzuty następującymi twierdzeniami: nie przedstawiono – zdaniem wnioskodawców – żadnych argumentów za tezą, że likwidacja gmin warszawskich jest w ogóle konieczna dla poprawy zarządzania w skali ogólnomiejskiej, co narusza zasadę proporcjonalności, gdyż miara zastosowanego środka nie jest odpowiednia do celu, który miał być osiągnięty.

Zasady przyzwoitej legislacji, a tym samym art. 2 Konstytucji, naruszono zdaniem wnioskodawców przez stwierdzenie w ustawie warszawskiej, że Warszawa jest gminą, gdyż taką gminę „wzory się” w ustawie. Ponadto ustawodawca nie zamieścił w kwestionowanej ustawie przepisu przewidującego stosowanie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Zdaniem wnioskodawców naruszono art. 3 ust. 1 i 2 EKST, gdyż prawo społeczności lokalnych ma być realizowane przez rady lub zgromadzenia tych społeczności, a zatem nie rady „ponadlokalne”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawcy nie wykazali, że zakwestionowane przepisy pozostają w sprzeczności z Konstytucją i EKST.

Wnioskodawcy uważają, że nie przedstawiono poważnych argumentów na rzecz tezy, że likwidacja gmin jest konieczna dla poprawy zarządzania w skali ogólnomiejskiej. Tego rodzaju ocena pozostaje poza kognicją Trybunału. Wnioskodawcy stwierdzają w uzasadnieniu: „Jest natomiast pewne, że utworzenie w Warszawie jednej gminy pogorszy radykalnie warunki zarządzania w skali lokalnej niszcząc też tożsamość lokalnych wspólnot samorządowych” (s. 15), ale tego nie udowadniają. Oceny skutków uchwalanej ustawy należą do ustawodawcy. Wnioskodawcy uważają, że brakuje „wystarczającego uzasadnienia merytorycznego” (s. 15 uzasadnienia) dla wprowadzanych przez parlament zmian, które uznają za ograniczające autonomię lokalną. Wedle zwolenników kwestionowanej ustawy „uzasadnienie merytoryczne” istnieje. Spór w tym przedmiocie, zdaniem Trybunału, nie świadczy o niekonstytucyjności kwestionowanej ustawy.

Zarzut naruszenia art. 3 EKST trudno uznać za udowodniony skoro rady, o których mowa w art. 3 ust. 2 są i w myśl kwestionowanej ustawy – radami dzielnic.

Nie można również uznać za udowodniony zarzut naruszenia art. 4 ust. 3 i 6 EKST przez powołane art. 1 i 2 w związku z art. 15 oraz art. 1 w związku z art. 13 ustawy warszawskiej. Zgodnie z wymogami EKST ustawodawca winien powierzyć odpowiedzialność za sprawy publiczne temu organowi, który „znajduje się najbliżej obywateli”, jednakże – wedle tejże Karty – ma tego dokonać mając na względzie „zakresu i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Stąd zmiany ustrojowe polegające na utworzeniu jednej gminy z 60-osobową Radą w miejsce 11-u oraz utworzeniu dzielnic o szerokiej autonomii nie wskazują na niezgodność z normami EKST.

5. We wnioskach Rad Gmin: Warszawa-Bielany, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Targówek, Warszawa-Wilanów oraz Warszawa-Włochy zarzucono ponadto, iż art. 4 ust. 2 i 5 ustawy warszawskiej są niezgodne z art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 171 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawcy uzasadnili powyższy zarzut wskazując,

iż według zakwestionowanej regulacji Prezes Rady Ministrów może „podyktować” organom gminy treść statutu, co narusza zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz zasadę sądowej ochrony tej samodzielności, pomija bowiem kwestię ewentualnej sądowej ochrony tej samodzielności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kwestionowane regulacje są zgodne z Konstytucją.

Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego może być sprawowany wyłącznie według kryterium zgodności z prawem, co wynika wprost z art. 171 ust. 1 Konstytucji i dotyczy również Prezesa Rady Ministrów jako jednego z organów sprawujących ten nadzór (art. 171 ust. 2 Konstytucji). Z tego powodu, nawet gdyby ustawa zwykła, regulując kwestie związane z nadzorem nad działalnością samorządu terytorialnego, nie zawierała w ogóle tego kryterium, to i tak byłoby ono bezwzględnie obowiązujące na podstawie art. 7 i art. 8 Konstytucji.

Jednak – wbrew twierdzeniu wnioskodawców – kryterium to jest także wymogiem ustawowym, zawartym w art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, którą to ustawę – zgodnie z regułą *lex specialis derogat legi generali* – stosuje się do spraw nieuregulowanych w zakwestionowanej ustawie.

Tak więc, do trybu uzgodnienia projektu statutu m.st. Warszawy z Prezesem Rady Ministrów stosuje się – w kwestiach nieuregulowanych w art. 4 – odpowiednie postanowienia zawarte w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym, zatytułowanym „Nadzór nad działalnością gminną” w tym również art. 85, zawierający kryterium legalności, według którego sprawowany jest nadzór nad działalnością gminną, a także art. 98, przewidujący zaskarżanie do sądu administracyjnego, m.in. stanowisk zajętych w trybie art. 89 (uzgodnienia, zatwierdzenia lub opinie innego organu, od którego prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy), jeżeli są niezgodne z prawem.

Niezależnie od tego przyjęty już statut jako uchwała rady gminy może być zaskarżony do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

6. Rada Gminy Warszawa Rembertów zarzuciła między innymi niezgodność art. 13 ustawy warszawskiej z art. 2 i art. 7 Konstytucji polegającą na tym, iż kwestionowany przepis nie określa granic nowotworzonej gminy – m. st. Warszawy, lecz ogranicza się do wskazania obszaru ustanowionego eliminowaną z obrotu prawnego ustawą z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju m. st. Warszawy, co jest sprzeczne z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) i nie spełnia wymagań zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji). Wnioskodawca nie wykazał jednak sprzeczności między kwestionowanym przepisem a powołanymi wzorcami w sposób pozwalający na uznanie tej sprzeczności za udowodnioną. Granice Warszawy wyznaczone są przecież przez granice gmin warszawskich, a zatem przedmiotowy zarzut nie jest trafny.

7. We wnioskach Rad Gmin: Warszawa-Bielany, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Włochy oraz Warszawa-Wilanów zarzucono w szczególności, iż art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej są niezgodne z art. 15, art. 16 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z jej Preambułą, a także z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 3 i 4 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji.

Rada Gminy Warszawa-Rembertów wniosła o zbadanie zgodności art. 15 ustawy warszawskiej z art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz art. 3 ust. 21 i art. 4 ust. 2 i 3 EKST.

Rada Miasta Sulejówek wniosła zaś o zbadanie zgodności art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej z art. 15, art. 16 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 i 4 EKST i jej Preambułą w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji.

Z kolei we wniosku Rada Gminy Warszawa Wawer zażądano zbadania zgodności art. 15 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej z art. 15 i art. 16 Konstytucji, a także z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 3 EKST.

Wnioskodawcy uzasadniają powyższe zarzuty tym, iż zakwestionowane przepisy naruszają, w ich ocenie – zasadę decentralizacji i podstawy aksjologiczne Konstytucji przez to, że art. 15 ust. 1 w związku z art. 1 ustawy warszawskiej znosi gminy warszawskie, dzielnice w Gminie Warszawa-Centrum oraz związek komunalny m. st. Warszawy i wprowadza w to miejsce jedną gminę mającą status miasta na prawach powiatu, co oznacza recentralizację wykluczoną w zasadzie przez art. 15 i 16 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawców likwidacja gminy może mieć uzasadnienie „tylko takie, że nie zdołały zaistnieć (lub faktycznie znikły) merytoryczne przesłanki określone w art. 15 Konstytucji”. Wnioskodawcy nie wskazują, jakie to przesłanki. Można jednak uznać że chodzi o następujące: istnienie gmin zapewnia decentralizację władzy publicznej w Warszawie, zniesiony kwestionowaną ustawą ustrój Warszawy uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze i kulturalne oraz zapewnia zdolność wykonywania zadań publicznych. Nie wolno zatem – w zgodzie z Konstytucją – zlikwidować istniejących od 1994 r. gmin warszawskich, gdyż narusza to: zasadę decentralizacji, zasadę pomocniczości, zasadę podstawowego charakteru gminy w świetle Konstytucji, zasadę praw nabytych społeczności lokalnej, a mianowicie prawa do samorządu. Ponadto na mocy kwestionowanej ustawy sprawy miejscowe o charakterze lokalnym przechodzą do kompetencji Gminy m. st. Warszawy, która staje się na obszarze Warszawy podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie jest więc sprzeczne, w ocenie wnioskodawców, z zasadą decentralizacji i pomocniczości.

Wnioskodawcy stawiają zaskarżonym regulacjom zarzut naruszenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego przez to, że: pozbawiają mniejsze wspólnoty samorządowe dotychczasowej autonomii w zarządzaniu własnymi sprawami odbierając im jakąkolwiek zdolność do reprezentowania ich lokalnych interesów na poziomie gminy „spychając je do poziomu dzielnicy”, pogarszają możliwości funkcjonowania danych społeczności lokalnych odbierając ukształtowane prawo do samorządu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawcy nie wykazali, że wskazane przepisy ustawy warszawskiej są sprzeczne z Konstytucją oraz EKST. Zasada decentralizacji to pojęcie zastane, wielowymiarowe i niejednoznaczne, obejmujące z jednej strony zakaz skupiania władzy, z drugiej zaś nakaz poszukiwania najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych, pozwalających jednostkom samorządu zachować zdolność do wykonywania zadań publicznych. Do ustawodawcy zatem należy ustalenie znaczenia zasady decentralizacji w konkretnej dziedzinie będącej przedmiotem regulacji. Wnioskodawcy wprawdzie stwierdza, że likwidacja gminy jest „w pewnych warunkach możliwa, wymaga zaistnienia bardzo poważnych powodów i odpowiednich, szczególnych uzasadnień”. Ustawodawca ma prawo do stwierdzenia, czy tego rodzaju przesłanki zachodzą w konkretnej sytuacji. Trybunał Konstytucyjny nie może ingerować w sferę ocen i motywów, którymi kieruje się ustawodawca odpowiadający przed wyborcami za trafność swych rozstrzygnięć w dziedzinie, w której Konstytucja nie wyznacza zachowań ustawodawcy w sposób jednoznaczny.

Prawo do samorządu istnieje niezależnie od rozstrzygnięć ustawodawcy. Ustawodawca określa jedynie formy realizacji tego prawa w granicach określonych przez konstytucję, a więc przy założeniu istnienia gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Wielkość tej gminy i ewentualny podział na jednostki pomocnicze określa ustawodawca. Nie ma zatem uzasadnienia posługiwanie się pojęciem praw nabytych w odniesieniu do struktury podziału terytorialnego. Uznanie istnienia tego rodzaju praw musiałoby uniemożliwić wszelką reformę tego podziału.

Wnioskodawcy nie wykazali na czym miałyby polegać naruszenie – przez całą kwestionowaną ustawę – „materialnych wartości konstytucyjnej zasady decentralizacji i podstaw aksjologicznych Konstytucji RP” przez zmianę ustroju m.st. Warszawy.

Z art. 15 Konstytucji wynika, że decentralizacja władzy publicznej musi (uwzględniając więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe) zapewniać także jednostkom terytorialnym „zdolność wykonywania władzy publicznej”. Do ustawodawcy należy ocena, jaki kształt podziału terytorialnego zapewnia jednostkom terytorialnym „zdolność wykonywania władzy publicznej”.

Ustawodawca może więc uważać, że zastąpienie jedną jednostką samorządu terytorialnego (obejmującą m.st. Warszawę) ustawowo podzieloną na dzielnice o bardzo wzmocnionym statusie, w których będzie się nadal odbywać obsługa mieszkańców dotychczasowego związku komunalnego samodzielnych gmin warszawskich, przyczyni się do poprawy zarządzania w skali ogólnomiejskiej i nie naruszy rzeczywistych uprawnień samorządowych mieszkańców Warszawy.

Wnioskodawcy kwestionują reformę ustroju Warszawy, która nie polega przecież na likwidacji w Warszawie wszystkich gmin, ale sprowadza się do wprowadzenia jednej w miejsce jedenastu. Zmiana polega więc w istocie na powiększeniu dystansu między siedzibą władz nowej gminy a mieszkańcami np. Ursynowa, który stanie się dzielnicą, chociaż jest samodzielną gminą. Tego rodzaju rozumienie decentralizacji nie znajduje potwierdzenia w dotychczasowej praktyce kształtowania ustroju samorządu terytorialnego. Ustawy wprowadzające reformę ustrojową, która polegała na zmniejszeniu liczby województw i utworzeniu powiatów, uważane są za zgodne z konstytucją. Oznacza to, że zastane pojęcie decentralizacji, do którego odwołuje się konstytucja jest pojęciem wielowymiarowym, obejmującym z jednej strony zakaz skupiania władzy, z drugiej zaś nakaz poszukiwania najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych. Zasada decentralizacji powinna być rozumiana w harmonii z innymi zasadami ustrojowymi, a w szczególności z zasadą dobra wspólnego i efektywności działania samorządu, którego jednostki winny posiadać „zdolność wykonywania zadań publicznych”. Ustalenie znaczenia zasady decentralizacji w konkretnej dziedzinie będącej przedmiotem regulacji należy do ustawodawcy zwykłego (art. 15 ust. 2 *in fine* Konstytucji), który ponosi przecież odpowiedzialność przed wyborcami. To ustawodawca określa granice decentralizacji które wyznaczają – jak już wskazano – dobro wspólne i zapewnienie strukturalnym samorządowym zdolność realizacji zadań publicznych.

Należy podkreślić, że w świetle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego decentralizacja polega na tym, że „istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”. Oba te warunki (skuteczność i bliskość władzy samorządowej) trzeba więc traktować łącznie. Według ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy skuteczność ma zapewnić objęcie Warszawy jedną jednostką samorządu terytorialnego (gminą mającą status miasta na prawach powiatu – art. 1) a bliskość władzy samorządowej dla obywateli mają zapewnić dzielnice o bardzo „wzmocnionym” statusie – quasi gminy, gdzie będzie odbywać się

(odpowiedni podział kompetencji między miasto a jego specjalne jednostki pomocnicze – dzielnice) obsługa mieszkańców.

Bezpośrednia bliskość władzy samorządowej dla obywateli może być zapewniona i przez dzielnice – specjalnie umocowane i wyposażone w dobrze wyważone kompetencje jednostki pomocnicze samorządu całej Warszawy.

Istotne znaczenie dla oceny zgodności kwestionowanej ustawy z zasadą decentralizacji ma ocena zakresu zmian, jaki owa ustawa spowoduje w dziedzinie dostępności urzędów (czy to małych samodzielnych gmin, czy odpowiednio umocowanych dzielnic miasta) dla obywateli. Dostęp do urzędów – w świetle kwestionowanej ustawy – nie zostanie naruszony a zatem zarzut sprzeczności nowych rozwiązań z zasadą decentralizacji trudno uznać za udowodniony.

W wnioskodawcy nie wykazali, że kwestionowana ustawa narusza zasadę pomocniczości (subsydiarności) zawartą w Preambule Konstytucji. Przeciwnie, z tej właśnie zasady wynika konieczność działania ustawodawcy w sprawie reformy ustroju Warszawy, jeżeli w jego ocenie samorząd warszawski z powodu wad strukturalnych nie spełniał swoich celów i zadań.

Zasada pomocniczości nie wyklucza wprowadzenia jednej gminy zamiast jedenastu. Przeciwnie, przewidziane w kwestionowanej ustawie rozwiązania mogą sprzyjać umocnieniu uprawnień obywateli i ich wspólnot jeżeli nowy ustrój Warszawy będzie zwiększał zdolność wykonywania zadań publicznych przez jednostki terytorialne.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego stanowi w art. 4 ust. 3, że „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Nie oznacza to zakazu wprowadzania jednej gminy w miejsce jedenastu. Przeciwnie, w myśl Karty, nawet jeśli uznamy zawarte w kwestionowanej ustawie zmiany za powierzenie odpowiedzialności za sprawy publiczne nie temu organowi, który „znajduje się najbliżej obywateli”, to ustawodawca – wedle Karty – może tego dokonać uwzględniając „zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Nie mamy zatem do czynienia z naruszeniem międzynarodowych zobowiązań Polski.

W myśl Karty kompetencje „przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne”, a zatem rozwiązanie zawarte w kwestionowanej ustawie jest z Kartą zgodne; mogą one „zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem”. W przedmiotowej sprawie nie mamy do czynienia z ingerencją organu centralnego lub regionalnego, ale nawet gdyby zawarte w kwestionowanej ustawie rozwiązanie uznać za taką ingerencję, to przecież Karta daje ustawodawcy uprawnienie do działania.

Karta stanowi w art. 3 ust. 1, że samorząd terytorialny „oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. A zatem, wbrew stanowisku wnioskodawców, Karta daje ustawodawcy umocowanie do tego, by określał granice samorządu terytorialnego rozumianego jako kierowanie i zarządzanie zasadniczą częścią spraw publicznych przez społeczność lokalną.

8. Wniosek Rady Miasta Sulejówek znacznie różni się od wniosków gmin warszawskich, co jest związane z odmienną sytuacją prawną tego wnioskodawcy. Przepisem art. 16 ust. 1 ustawy warszawskiej zniesiono powiat warszawski, zaś przez ust. 2 tego przepisu Miasto Sulejówek włączono do powiatu mińskiego. Rada Miasta Sulejówek zarzuca w szczególności niezgodność art. 16 ustawy warszawskiej z art. 2 w związku z art. 31 oraz niezgodność z art. 15 Konstytucji a także z art. 4 ust. 3 i 6 i art. 5

EKST w związku z art. 170 Konstytucji oraz art. 11 EKST w związku z art. 9, art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji. Zarzuty polegają na twierdzeniu, że likwidacja powiatu warszawskiego i brak konsultacji ze społecznościami lokalnymi przed włączeniem gminy Sulejówek do powiatu mińskiego stanowi naruszenie EKST. W myśl art. 5 Karty każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością. Art. 16 ust. 2 kwestionowanej ustawy nie dotyczy jednak zmiany granic społeczności lokalnej, jaką jest gmina Sulejówek, lecz miejsca tej gminy w strukturze podziału terytorialnego. Granice gminy Sulejówek nie uległy zmianie, zmieniła się jedynie jej przynależność powiatowa. Art. 16 ust. 1 ustawy warszawskiej zniósł powiat warszawski w konsekwencji zmiany ustroju stolicy. Gmina Sulejówek do końca 2001 roku wchodziła w skład powiatu mińskiego, a z początkiem 2002 roku została włączona do powiatu warszawskiego, lecz nie do związku komunalnego m.st. Warszawy. Zniesienie powiatu warszawskiego spowodowało zatem, że utrzymanie przez Miasto Sulejówek posiadanego statusu samodzielnej gminy możliwe było jedynie w warunkach jej włączenia do powiatu mińskiego, co zostało dokonane bez konsultacji. W przedłożonych Trybunałowi Konstytucyjnemu wyjaśnieniach Marszałek Sejmu stwierdza, że gmina Sulejówek nie wystąpiła do Sejmu o zmianę swego statusu poprzez włączenie jej do m.st. Warszawy jako dzielnicy.

Dlatego podniesiony przez Miasto Sulejówek zarzut naruszenia przez art. 16 ust. 2 ustawy warszawskiej zasady wyrażonej w art. 5 EKST w związku z art. 170 Konstytucji powołuje wzorzec kontroli, który nie jest właściwy w tej sprawie.

Reguła zawarta w art. 5 EKST – jak było już o tym mowa – dotyczy bowiem zmiany granic gminy, nie zaś umieszczenia jej w innym powiecie.

Rozpoznając zarzut niezgodności art. 16 ust. 2 ustawy warszawskiej z art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego Trybunał stwierdza, że powołany wzorzec nie ma zastosowania w sprawie. Dokonana przez ustawodawcę zmiana przynależności powiatowej gminy nie ma bezpośredniego wpływu ani na realizację reguł dotyczących powierzania odpowiedzialności za sprawy publiczne organom władzy znajdującym się najbliżej obywateli, ani na możliwość przekazania tej odpowiedzialności innemu organowi, zgodnie z zasadami gospodarności i efektywności. Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż art. 4 ust. 3 EKST, podobnie jak art. 5 EKST nie stanowi właściwego wzorca kontroli w odniesieniu do art. 16 ust. 2 ustawy warszawskiej.

Społeczność lokalna Miasta Sulejówek nie była konsultowana w bezpośrednio jej dotyczącej sprawie przynależności do powiatu. Należy jednak najpierw odpowiedzieć na pytanie, czy w tym konkretnym przypadku, kiedy w konsekwencji zamiany ustroju miasta stołecznego Warszawy zniesiono powiat warszawski, konsultacje dotyczące usytuowania Miasta Sulejówek w nowej strukturze powiatowej mogły by spowodować inną decyzję ustawodawcy, niż włączenie Sulejówka do powiatu mińskiego. Społeczność lokalna, zgodnie z art. 4 ust. 6 EKST winna być konsultowana w sprawie bezpośrednio jej dotyczącej „o tyle, o ile jest to możliwe”. Chodzi więc o celowość konsultacji.

Miasto Sulejówek na skutek likwidacji powiatu warszawskiego nie mogło znaleźć się w jakiejś „próżni terytorialnej”, zaś umieszczenie go w strukturze nowoutworzonej gminy m. st. Warszawa spowodowałoby przekształcenie Sulejówka w dzielnicę Warszawy, o co Sulejówek nie występował i nie występuje. Tym samym ustawodawca określił przynależność powiatową Miasta Sulejówek umieszczając je w sąsiednim powiecie mińskim, w skład którego miasto to wchodziło do końca 2001 r. Biorąc pod uwagę powyższe względy, Trybunał Konstytucyjny zważył, iż w tej konkretnej sytuacji konsultacje ze społecznością lokalną Miasta Sulejówek w trybie art. 4 ust. 6 EKST byłyby całkowicie bezprzedmiotowe. Tym samym nie można dopatrzeć się niezgodności rozwiązania przyjętego w art. 16 ust. 2 ustawy warszawskiej z wymogiem przewidzianym

w dotyczącym przeprowadzenia konsultacji „o tyle o ile jest to możliwe” art. 4 ust. 6 EKST. Niezależnie od powyższego warto zauważyć, iż odpowiednim organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (m.in. radzie gminy) przysługuje zawsze na podstawie art. 3 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) prawo złożenia do Rady Ministrów wniosku o wydanie rozporządzenia ustalającego granice powiatu. Tę możliwość prawną ma więc również Miasto Sulejówek.

Nie można także uznać, że udowodniono zarzut naruszenia przez art. 16 ust. 1 ustawy warszawskiej artykułu 4 ust. 3 EKST, który stanowi, że „generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”, a powierzając te funkcje innemu organowi władzy „należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Wnioskodawca nie wykazał bowiem, na czym polega naruszenie tych reguł na skutek likwidacji powiatu warszawskiego.

Wnioskodawca uważa ponadto, iż doszło do naruszenia przez art. 16 ustawy warszawskiej zasad wyrażonych w art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednakże zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 odnosi się do konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, nie zaś do uprawnień jednostek samorządu terytorialnego. Kwestionowany art. 16 nie jest zatem niezgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca podnosi także zarzut niezgodności ustawy warszawskiej w całości z wyrażoną w art. 10 Konstytucji zasadą podziału władz przez to, że w szczególności art. 16 ustawy warszawskiej stanowi ingerencję w przysługujące władzy wykonawczej kompetencje w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia powiatów i ustalania ich granic. Ustawowe określenie właściwości Rady Ministrów w powyższym zakresie nie oznacza jednak, że ustawodawca został pozbawiony prawa stanowienia ustaw w tej dziedzinie. Ustawa warszawska jest zatem zgodna z art. 10 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutów naruszenia przez ustawę warszawską art. 2, art. 15, art. 16 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, a także naruszenia przez art. 16 ust. 1 ustawy warszawskiej art. 15 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – w świetle przytoczonych wyżej argumentów – brak jest podstaw, by uznać za udowodnione we wniosku, iż zniesienie powiatu warszawskiego stanowi naruszenie zasady decentralizacji oraz zasady samodzielności gminy. Zniesienie powiatu warszawskiego jest konsekwencją utworzenia nowej struktury przez ustawę warszawską z dnia 15 marca 2002 r.

Trybunał Konstytucyjny nie stwierdza także niezgodności art. 16 ustawy warszawskiej z art. 2 oraz art. 15 Konstytucji. Regulacja art. 16 ust. 2 ustawy warszawskiej nie wpływa na realizację zasad pomocniczości oraz decentralizacji władzy publicznej (art. 2 i art. 15 Konstytucji).

9. We wnioskach Rad Gmin: Warszawa-Bielany, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanów oraz Warszawa-Włochy zarzucono, iż art. 18 ust 3 i 4 ustawy warszawskiej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Postawiony w powyższych wnioskach zarzut niekonstytucyjności art. 18 ust. 3 i 4 ustawy warszawskiej może być rozpoznawany tylko w związku ze zmianą ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Ewentualne badanie, czy zmiana ustroju miasta stołecznego Warszawy nie narusza konstytucyjności przepisów o pracownikach samorządowych wymagałoby odrębnego wniosku i odrębnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i niniejsze

orzeczenie nie przesądza oceny braku w ustawie warszawskiej przepisów rekompensujących zwolnienia pracowników z przyczyn leżących po stronie pracodawcy.

Wypowiadając się tylko w kwestii, czy dla przeprowadzenia zmiany ustroju miasta stołecznego Warszawy dopuszczalna była ingerencja w sferę wcześniej ukształtowanych stosunków pracowniczych, należy stwierdzić, że tego rodzaju zmiany znajdują uzasadnienie w demokratycznej legitymacji ustawodawcy, z której wynika jego prawo do przeprowadzenia reform ustrojowych w konstytucyjnie określonych granicach. Uznanie takich zmian za konstytucyjnie wykluczoną ingerencję ustawodawcy oznaczałoby, że władza publiczna nie może przeprowadzać zmian ustrojowych połączonych z likwidacją i tworzeniem nowych stanowisk pracowniczych. Z tych względów, we wskazanym zakresie, art. 18 ust. 3 i 4 ustawy warszawskiej jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

10. We wnioskach Rad Gmin: Warszawa-Bielany, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanów oraz Warszawa-Włochy zarzucono, iż art. 21 ustawy warszawskiej jest niezgodny z art. 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawcy uzasadnili powyższy zarzut tym, że kwestionowany przepis powtarza regulację zawartą w ustawie wcześniejszej oraz odbiera gminie warszawskiej uprawnienie do kształtowania form organizacyjno-prawnych prowadzenia zadań komunalnych.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że wnioskodawcy nie wykazali na czym polega niezgodność kwestionowanego przepisu z konstytucją.

Zaskarżone rozwiązanie jest dyskusyjne i wątpliwe z punktu widzenia reguł techniki legislacyjnej, lecz pozostaje w granicach konstytucji, gdyż rozwiązanie to nie odbiera własności Warszawie.

Wedle kwestionowanej ustawy następuje przekształcenie przedsiębiorstw komunalnych i zakładów budżetowych w jednoosobowe spółki prawa handlowego m.st. Warszawy, a zatem w spółki prawa handlowego gminy mającej status miasta na prawach powiatu. Stanowi to konsekwencję przyjętej w ustawie koncepcji ustroju Warszawy. Ustawodawca nie pozbawia własności, lecz rozstrzyga o formach organizacyjno-prawnych jej wykonywania. Tego rodzaju rozstrzygnięcie nie jest sprzeczne z konstytucją, ponieważ ingerencja w sferę samodzielności gminy pozostaje w granicach uzasadnionych potrzebami zarządzania tak złożonym organizmem miejskim, jakim jest Warszawa.

11. We wnioskach Rad Gmin: Warszawa-Bielany, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Ursus, Warszawa-Wilanów oraz Warszawa-Włochy zarzucono, iż art. 24 ust. 1 w związku z art. 33 ustawy warszawskiej jest niezgodny z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji.

Wnioskodawcy podnieśli, iż zaskarżony przepis nakłada na wymienione w nim organy niewykonalny obowiązek sporządzenia sprawozdania z wykonania budżetu, gdyż art. 24 wchodzi w życie w dniu pierwszych wyborów do Rady m. st. Warszawy, a bez sprawozdań nie sposób prowadzić gospodarki budżetowej.

Kwestionowany przepis jest zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zgodny z konstytucją.

W myśl art. 17 ust. 2 ustawy w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 19 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 127, poz. 1087) organy odpowiedzialne za sporządzenie sprawozdania pełnią obowiązki po wejściu w życie ustawy do czasu wyboru lub powołania zarządów dzielnic, a więc zdołają złożyć sprawozdanie, które należało przygotować z odpowiednim wyprzedzeniem.

12. W odniesieniu do zarzutów dotyczących naruszenia przez art. 4 i 4a ustawy z dnia 8 m... związku z art. 9, art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji; Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż wnioskodawcy (tj. Rady Gmin Warszawa-Bielany, Warszawa-Rembertów, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Ursus, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Włochy oraz Rada Miasta Sulejówek) nie udowodnili naruszenia powołanych wzorców konstytucyjnych przez zaskarżone przepisy. Z postanowień konstytucji powołanych przez wnioskodawców nie wynika, że szczegółowe rozwiązania dotyczące istnienia i kształtu terytorialnego poszczególnych gmin mogą być rozstrzygane wyłącznie w ustawie.

Wnioskodawcy nie wskazują, na czym polega naruszenie art. 3 ust. 1 EKST, który stanowi, że samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. W uzasadnieniu wniosku nie udowodniono także naruszenia art. 4 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 EKST. Wskazane przez wnioskodawców jako wzorzec przepisy Karty stanowią, że „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy” (ust. 2) oraz „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności” (ust. 3), a także „Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem” (ust. 4). Wnioskodawcy nie wykazali jednak, że kwestionowane przepisy ustawy o samorządzie gminnym są sprzeczne z powołanym wzorcem.

Wobec częściowego cofnięcia wniosku na rozprawie przez pełnomocników byłych gmin warszawskich Warszawa-Bielany, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanów i Warszawa-Włochy Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 5-12 oraz art. 14 ustawy warszawskiej z art. 165 ust. 1 oraz art. 169 ust. 4 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność:
Sekretarz Trybunału
Elżbieta Gruber