

Warszawa, dnia 11 maja 1999 r.

**Opinia prawna na temat
wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z
Konstytucją ustawy z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego
Warszawy
(syg. akt K. 13/99)**

Prezydent RP w piśmie z dnia 21 kwietnia 1999 r. w trybie kontroli prewencyjnej wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Autor wniosku zarzuca ustawie niezgodność:

- 1) art. 1 pkt 1 lit. a) ustawy nowelizującej z art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 16 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP,
- 2) art. 4 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji RP.

I Kwestionowany art. 1 pkt 1 lit. a) nowelizuje art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. nr 48, poz. 195 z późn. zm. - *dalej jako ustawa warszawska*) w taki sposób, iż powierza wybór Prezydenta m. st. Warszawy - Radzie m. st. Warszawy, odbierając tym samym Radzie gminy Warszawa-Centrum przysługującą jej dotychczas kompetencję w tym zakresie. Jednocześnie zmiana brzmienia art. 18 ustawy warszawskiej (zawarta w art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej, "art. 18. W gminach warszawskich przewodniczącym zarządu jest burmistrz") oznacza rozdzielenie funkcji Prezydenta m. st. Warszawy od pełnionej dotychczas równocześnie funkcji zarządu gminy Warszawa-Centrum. W konsekwencji ustawa powierza wybór Prezydenta - Radzie m. st. Warszawy, zaś Radzie gminy Warszawa-Centrum - wybór jej organów wykonawczych.

Zdaniem wnioskodawcy zawarte w ustawie nowelizującej rozwiązanie jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą przedstawicielstwa w odniesieniu do samorządu terytorialnego wynikającą z art. 4 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 i art. 169 ust. 1 Konstytucji. Prezydent wskazuje, iż "dokonując tak istotnych zmian kompetencji organu przedstawicielskiego w trakcie jego kadencji ustawodawca nie liczył się z wolą wyborców, którą dali umocowanie wybranym przez siebie radnym gminy Warszawa-Centrum do reprezentowania ich w zakresie spraw określonych normami prawa obowiązującego w dniu wyborów, w tym także do wyboru Prezydenta m. st. Warszawy". "(...) Zmiana przez ustawodawcę treści tych mandatów (*mandatów radnych - dopisek autora*) w trakcie ich wykonywania, oznacza nadużycie zaufania wyborców".

Autor wniosku podnosi również, że "odebranie tej kompetencji Radzie gminy Warszawa-Centrum pozbawia wyborców poczucia stabilności i pewności praw wyborczych" oraz uchybia "zasadnie wybieralności organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wyrażonej w art. 169 ust. 1 Konstytucji" (s. 3 wniosku). Argumentację wnioskodawcy w tym zakresie zamyka konkluzja, iż nowelizacja nie zachowuje "podstawowych reguł wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Do reguł tych należy m. in. poszanowanie poczucia pewności prawa u obywateli i ich przedstawicieli w organach jednostek samorządu terytorialnego" (s. 4 wniosku).

Zarzut niezgodności art. 1 pkt 1 lit. a) ustawy nowelizującej z art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 16 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP wydaje się nietrafny z kilku powodów.

Po pierwsze, ustawa warszawska wprowadziła szczególny ustrój władz m. st. Warszawy. Warszawa stanowi z mocy prawa związek 11 gmin. Organem przedstawicielskim tego związku jest Rada m. st. Warszawy pochodząca z wyborów powszechnych, która jest jednocześnie całkowicie oddzielona od rad gmin warszawskich. Organem wykonawczym m. st. Warszawy jest Zarząd (art. 9 ust. 1), w skład którego wchodzi Prezydent m. st. Warszawy i wiceprezydenci. Wiceprezydentów wybiera Rada m. st. Warszawy na wniosek Prezydenta (art. 9 ust. 2). Dotychczasowy art. 9 ust. 3 odsyłał określenie trybu wyboru i odwołania Prezydenta do art. 20 i 21 ustawy warszawskiej przyjmując konstrukcję unii personalnej pomiędzy funkcjami przewodniczącego organu wykonawczego w gminie Warszawa-Centrum oraz m. st. Warszawie.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 marca 1998 r. rozpatrując zarzut naruszenia zasady równości przez przepisy ustawy warszawskiej kreujące tryb wyboru Prezydenta m. st. Warszawy (sprawa o sygn. K. 40/97) przyjął, iż określenie tego trybu całkowicie mieści się "w zakresie swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy". Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto jednoznacznie, iż "Miasto stołeczne Warszawa nie jest gminą, a tym samym ustrój jego organów stanowiących i wykonawczych nie musi być kształtowany według zasad określonych w art. 169 Konstytucji". Przyjął zatem należy, iż art. 169 ust. 1 nie stanowi adekwatnego wzorca dla oceny konstytucyjności skarżonego przepisu.

Po drugie, istotą zarzutu Prezydenta jest kwestia ograniczenia kompetencji organu przedstawicielskiego (Rady gminy Warszawa-Centrum) w trakcie trwania jego kadencji w zakresie prawa wyboru Prezydenta m. st. Warszawy. Rozwiązanie takie zdaniem wnioskodawcy oznacza zmianę treści mandatów rady gminy Warszawa-Centrum *ergo* stanowi nadużycie zaufania wyborców.

W ocenie autora niniejszej opinii zasada zaufania obywateli do prawa nie oznacza, iż swoboda regulacyjna ustawodawcy ograniczona jest w odniesieniu do modyfikacji uprawnień organów przedstawicielskich w trakcie ich kadencji. Ograniczenia takie wynikać oczywiście mogą z różnych innych zasad konstytucyjnych. Wydaje się, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego trudno odnaleźć potwierdzenie dla takiego sposobu rozumienia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa. Dotychczasowa praktyka legislacyjna pozwala na przytoczenie wielu przykładów - ustaw, które dokonywały zmiany praw i obowiązków wiążących się z mandatem przedstawicielskim w trakcie kadencji (por. np. ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. nr 73, poz. 350 z póź. zm. - weszła ona w życie w trakcie kadencji Sejmu dokonując licznych zmian zasad sprawowania mandatu posła i senatora; ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. nr 124, poz. 601 z póź. zm. - m. in. znowelizowała ustawę warszawską nadając radom dzielnic w gminie Warszawa-Centrum kompetencje kontrolne /art. 7 pkt 9 lit. a/).

Po trzecie, trzeba podkreślić, iż wprowadzona zmiana nie ograniczyła mandatu radnych Rady gminy Warszawa-Centrum w zakresie kompetencji kreowania składu zarządu gminy. Odseparowanie funkcji Prezydenta m. st. Warszawy od funkcji zarządu gminy Warszawa-Centrum nie pozbawia radnych gminy Warszawa-Centrum kompetencji dokonywania wyboru zarządu. Tym samym nie nastąpiło uszczuplenie - wynikającego z mandatu radnego - prawa kreacji organu zarządzającego gminą.

II Stosownie do art. 4 ustawy nowelizującej ma ona wejść w życie z dniem ogłoszenia. Zarzut niezgodności art. 4 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji RP uzasadniany jest przez wnioskodawcę tym, że brak *vacatio legis* powoduje naruszenie "bezpieczeństwa prawnego mieszkańców miasta, gdyż nie daje im szansy zapoznania się w odpowiednim czasie z nowymi uregulowaniami ustrojowymi i kompetencyjnymi oraz ułożenia swoich stosunków prawnych zgodnie z treścią tych uregulowań".

Zdaniem wnioskodawcy "ustawa obarczona jest ponadto wadą retroaktywności. Ustawodawca zdecydował bowiem o zastosowaniu nowych rozwiązań do stosunków powstałych w wyniku realizacji woli wyborców i radnych podejmowanych na gruncie dotychczasowych przepisów. W istocie znowelizowane przepisy miałyby zastosowanie do całej kadencji rozpoczętej w wyniku wyborów samorządowych w dniu 11 października 1998 r."

W odniesieniu do pierwszego zarzutu stwierdzić należy, iż Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na znaczenie *vacatio legis* wśród reguł prawidłowego stanowienia i obowiązywania prawa. Jednocześnie jednak analiza orzecznictwa TK wskazuje, iż wymóg stosowania *vacatio legis* nie ma charakteru absolutnego. Ma on szczególne znaczenie gdy zmiana prawa dotychczas obowiązującego pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów. Wówczas bowiem zainteresowane podmioty powinny mieć możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Jednocześnie jednak ustawodawca może zrezygnować z ustanowienia *vacatio legis* - decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa - jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki (por. np. orzeczenie z 2 marca 1993 r.; K. 9/92).

Wskazać należy, iż wprowadzona zmiana nie wywiera bezpośrednich skutków w sferze praw i obowiązków obywateli, z pewnością nie można jej również uznać za pociągającą negatywne skutki dla obywateli.

Celem ustawy zgodnie z brzmieniem uzasadnienia zawartego w projekcie (druk 936) jest "usprawnienie funkcjonowania samorządu stolicy w ramach rozwiązania ustrojowego przyjętego w 1994 r". Brak bezpośredniego wpływu na sferę praw i obowiązków obywateli oraz konieczność zreformowania systemu samorządowego miasta usprawiedliwia - zdaniem autora - na gruncie wartości i zasad Konstytucji brak w nowelizowanej ustawie *vacatio legis*. Warto również w tym miejscu wskazać, iż zawiera ona przepis przejściowy (art. 2 ustawy nowelizującej), oraz ustanawia zasadę, w myśl której Rada m. st. Warszawy oraz

Rada gminy Warszawa-Centrum mają 6 miesięczny okres na dokonanie wyboru właściwych organów (art. 3 ust. 1 i 2).

Wydaje się również, iż nieuzasadniony jest zarzut retroaktywności ustawy, bowiem zmiana kompetencji organów przedstawicielskich w trakcie ich kadencji nie spełnia w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przesłanek retroaktywności (por. sprawa K. 7/90; retroaktywność polega na "stanowieniu norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych sensu largo), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych"). Przedstawiona definicja, bardzo charakterystyczna dla całego orzecznictwa TK dotyczącego zagadnienia retroaktywności, zakłada pewną relację czasową pomiędzy zdarzeniem prawnym z przeszłości i jego nowymi skutkami wynikającymi z nowo ustanowionych norm prawnych. W ocenie autora niniejszej opinii nie można przyjąć, iż relacja taka zachodzi pomiędzy faktem ukształtowania się w wyniku wyborów składu organu przedstawicielskiego oraz późniejszą modyfikacją kompetencji tego organu.

Opracował: Wojciech Odrowąż-Sypniewski