

Warszawa, 26 czerwca 2002 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku Rady Gminy Warszawa-Ursynów,**  
**skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.24/02)**

Stosownie do zlecenia z dnia 5 czerwca 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Gminy Warszawa-Ursynów z dnia 20 maja 2002 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:

- 1) art. 4 i art. 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591),
- 2) szeregu przepisów ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy (Dz. U. nr 41, poz. 361) oraz
- 3) całości wyżej cytowanej ustawy.

We wniosku podniesiono również zarzut niezgodności zakwestionowanych przepisów z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

1. Zarzut niezgodności przepisów art. 4 i art. 4a ustawy o samorządzie gminnym z postanowieniami art. 15, art. 16 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z jej preambułą – jest bezzasadny, co usiłuję niżej wykazać.

Kwestionowane przepisy normują zasady i tryb postępowania Rady Ministrów w sprawach dotyczących zmian w podziale terytorialnym państwa na gminy. Uprawnienia Rady Ministrów do regulowania tych spraw w drodze rozporządzenia nie są niezgodne z dyspozycjami kierunkowymi o charakterze ustrojowym, znajdującymi wyraz w art. 15 Konstytucji. **Do zakresu uprawnień, o których mowa, nie należy bowiem ewentualna recentralizacja władzy i administracji publicznej, przekazanych uprzednio organom samorządu gminnego oraz ograniczanie w ten sposób zakresu praw i obowiązków tych organów.** Należy stwierdzić, że przepisy art. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie pozostają w sprzeczności z konstytucyjnie afirmowaną zasadą decentralizacji władzy publicznej chociażby z tego względu, że ich treść w ogóle nie koresponduje z tą zasadą.

Dokonywanie, w drodze rozporządzenia RM, zmian w podziale terytorialnym kraju na gminy nie jest zabiegiem naruszającym postanowienie art. 15 ust. 1, jeżeli spełnia warunki określone w art. 15 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z cytowanym przepisem, podział terytorialny państwa nie może nie uwzględniać istniejących więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych. Podział ów powinien zapewniać jednostkom terytorialnym, a więc także gminom, zdolność wykonywania zadań publicznych. Otóż nietrudno zauważyć, że zaskarżone przepisy **zawierają** stosowną dyspozycję w tym zakresie (art. 4 ust. 3 i 4 ustawy), **odpowiadającą** wymaganiom określonym w art. 15 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Nie są również niezgodne z Konstytucją (art. 15) przepisy art. 4a ustawy o samorządzie gminnym. Postępowanie poprzedzające wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, a polegające na zasięgnięciu opinii określonych organów i środowisk oraz przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami w żadnym stopniu nie pozostaje w kolizji z postanowieniem art. 15 ust. 2 ustawy zasadniczej. Przeciwnie, wymagane czynności przed wydaniem rozporządzenia mają na celu uzyskanie niezbędnej wiedzy co do istnienia bądź braku przesłanek uzasadniających projektowaną zmianę podziału terytorialnego.

Nie dostrzegam również niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 16 i art. 164 Konstytucji. Przepisy te nie podważają bowiem ustrojowej zasady uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej i nie pozostają w opozycji do konstytucyjnego określenia wspólnoty samorządowej jaką stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego.

Dopuszczalność korekty podziału terytorialnego kraju na gminy nie uchybia także konstytucyjnej randze gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego ani zakresowi zadań gminy.

2. Zarzut niezgodności art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r., o ustroju m. st. Warszawy, zwanej dalej „ustawą”, z postanowieniami art. 2 i art. 15 Konstytucji **jest oparty na błędnym, moim zdaniem, utożsamianiu decyzji ustawodawcy (bądź organu prezeń upoważnionego) dotyczącej łączenia gmin (powiatów, województw) i tworzenia w ten sposób gminy (powiatu, województwa) większej pod względem obszaru i liczby mieszkańców z centralizacją zarządzania, która polega na przekazywaniu (kumulowaniu) uprawnień władczych z zakresu administracji publicznej na wyższy szczebel samorządowy lub państwowy.**

Zgodnie z kwestionowaną ustawą, m. st. Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu (art. 1 ust. 1), którego obszar obejmuje obszar dotychczasowego związku komunalnego m. st. Warszawy (art. 13). Wbrew twierdzeniu Wnioskodawcy, utworzenie jednej gminy w miejsce „wianuszka” 11 gmin wcale nie oznacza przekazania „odpowiedzialności za wszystkie sprawy publiczne na szczebel wyższy”. W nomenklaturze podziału terytorialnego m. st. Warszawa jako gmina **jest bowiem podstawową jednostką samorządu terytorialnego, a nie jednostką wyższego szczebla.**

**W wyniku zniesienia gmin warszawskich oraz związku komunalnego m. st. Warszawy nie nastąpiła żadna recentralizacja samorządowej władzy publicznej, czy też „zarządzania publicznego”. Dotychczasowe kompetencje gmin zniesionych nie zostały przekazane na szczebel wyższy. Przysługują one w całej rozciągłości nowo utworzonej gminie, obejmującej obszar dotychczasowych 11 gmin warszawskich.** Szczególny status m. st. Warszawy jako miasta na prawach powiatu nie oznacza, że jest ona ośrodkiem, którego funkcje naruszają zasadę decentralizacji władzy publicznej. **Wypada powtórzyć, że utworzenie większej jednostki samorządu terytorialnego na bazie np. kilku jednostek mniejszych, z przekazaniem ich kompetencji jednostce nowo utworzonej, nie jest tożsame z centralizacją zarządzania, a więc nie może uzasadniać zarzutu naruszenia art. 15 Konstytucji.**

Trudno zgodzić się z twierdzeniem Wnioskodawcy, że art. 15 i art. 16 Konstytucji, wraz z zasadą pomocniczości wyrażonej w jej preambule, tworzą „mechanizm w zasadzie jednokierunkowy”. Przyjęcie tej interpretacji w odniesieniu do podziału terytorialnego kraju ograniczałoby możliwość podejmowania jakichkolwiek decyzji korekcyjnych także wtedy, gdy zdecydowanie przeważałyby argumenty uzasadniające zmianę podziału, polegającą na połączeniu gmin lub powiatów.

Bezpodstawne jest twierdzenie Wnioskodawcy, że również sprawy o charakterze miejscowym przechodzą do kompetencji gminy m. st. Warszawy. Nie uwzględnia ono faktu, że w myśl art. 14 ustawy dotychczasowe gminy warszawskie stają się dzielnicami m. st. Warszawy. Do zakresu zaś działania dzielnicy należą sprawy lokalne, wymienione przykładowo w art. 11 ust. 2. Należy więc zaprzeczyć pogładowi Rady Gminy Warszawa-Ursynów, że zniesienie tej gminy spowoduje

„znaczące pogorszenie możliwości demokratycznego funkcjonowania” społeczności lokalnej.

Wnioskodawca usiłuje uzasadnić, że zniesienie 11 gmin warszawskich oraz związku komunalnego m. st. Warszawy narusza zasadę proporcjonalności. Tymczasem w innym miejscu (s. 6 uzasadnienia wniosku) przyznaje, że Warszawa „ma nie rozwiązane problemy zarządzania w skali ogólnomiejskiej, a także w skali całego obszaru metropolitalnego”. Uznając, że poprawa funkcjonowania m. st. Warszawy jest niezbędna, twierdzi jednak, że osiągnięcie tego celu nie wymagało likwidacji gmin warszawskich. Odwołuje się przy tym do alternatywnego projektu ustawy, który podobno nie przewiduje rozwiązań sprzecznych z zasadą pomocniczości. **Ocena zasadności poglądu Wnioskodawcy w tej kwestii wymagałaby zapoznania się z owym projektem oraz wykonania odpowiednich prac studialnych, co przekracza ramy niniejszej opinii.**

3. Zarzut niezgodności art. 1 ust. 1 ustawy z art. 2 Konstytucji tylko z tego powodu, że zostały użyte wyrazy „miasto stołeczne Warszawa jest gminą...”, podczas gdy, zdaniem Wnioskodawcy, należało użyć określenia „tworzy się gminę...” należałoby oddalić. Formułę przyjętą w kwestionowanym przepisie stosuje się jako równouprawnioną w przypadkach, gdy ustawodawca reguluje ustrój bytu (materialnego lub prawnego) już istniejącego w momencie stanowienia prawa.

Trafna jest natomiast krytyczna uwaga, że w ustawie nie ma przepisu odsyłającego, w sprawach w niej nieuregulowanych, do przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Nie uzasadnia to jednak tak poważnego zarzutu pod adresem art. 1 ust. 1 ustawy, jakim jest zarzut niekonstytucyjności.

4. Według Wnioskodawcy, przepisy ustawy dotyczące dzielnic m. st. Warszawy (przy założeniu, że dzielnice są jednostkami pomocniczymi) są sprzeczne z art. 164 ust. 1 i 3 i art. 169 ust. 4 Konstytucji. Zdaniem Rady Gminy Warszawa-Ursynów, w ustawie „nie pozostawiono organowi stanowiącemu m. st. Warszawy wielu możliwości określenia zakresu działania dzielnic”, przez co została naruszona autonomia Gminy m. st. Warszawy.

Powyższy zarzut należałoby oddalić z dwóch względów. Po pierwsze, dyspozycję art. 164 ust. 3 Konstytucji, na którą powołuje się Wnioskodawca, należy interpretować w ten sposób, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu

terytorialnego w sposób określony w statucie normującym jej ustrój wewnętrzny (art. 169 ust. 4 ustawy zasadniczej. Jeżeli statut przewiduje tworzenie i funkcjonowanie jednostek pomocniczych, to należy przyjąć, że wspomniane jednostki spełniają funkcję pomocniczą w realizacji zadań gminy. **Ustawą określone kompetencje i zadania dzielnic nie są czymś odrębnym lub przeciwstawnym zadaniem samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 164 ust. 3 ustawy zasadniczej. Tezę tę potwierdza dyspozycja art. 11 ust. 1 ustawy, dotycząca podstawy prawnej działania dzielnicy.** Po drugie, specyficzne funkcje m. st. Warszawy jako stolicy państwa oraz wielkość obszaru i liczba mieszkańców poszczególnych dzielnic stanowią dostateczne uzasadnienie do ustawowej regulacji statusu dzielnic kosztem uszczuplenia kompetencji organu stanowiącego gminy m. st. Warszawy. Nie uchybia to dyspozycji art. 169 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którą wprawdzie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają ich ustrój wewnętrzny, **ale czynią to w granicach ustaw.**

5. Zaskarżone przepisy art. 18 ust. 3 i 4 ustawy nie naruszają postanowień art. 2 Konstytucji i wywodzonej z nich ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa. Określony w tych przepisach termin wygaśnięcia stosunku pracy z pracownikami urzędów likwidowanych 11 gmin warszawskich, Biura Zarządu m. st. Warszawy, starostwa powiatu warszawskiego i urzędów dzielnic gminy Warszawa-Centrum (6 miesięcy od dnia opublikowania wyników wyborów do Rady m. st. Warszawy) respektuje tę zasadę. Należy podkreślić, że zdecydowana większość tych pracowników zostanie ponownie zatrudniona w Urzędzie Gminy m. st. Warszawy oraz w urzędach dzielnicowych.

6. Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy art. 21 ustawy są niezgodne z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji. Wypada przypomnieć, że kwestionowane przepisy stanowią, iż określone imiennie przedsiębiorstwa komunalne i zakłady budżetowe, podporządkowane i nadzorowane przez Zarząd m. st. Warszawy, ulegają z mocy prawa przekształceniu w spółki prawa handlowego. Nie dostrzegam kolizji tej decyzji z zasadą racjonalnego działania ani z postanowieniami art. 165 ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie wypowiedział się w sprawie ingerencji ustawodawcy w sferę własności samorządu terytorialnego, uznając tę ingerencję za dopuszczalną.

7. Wnioskodawca twierdzi, że przepis art. 24 ust. 1 w związku z art. 33 ustawy nie jest zgodny z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji. Zarzut jest zasadny częściowo. Kwestionowany przepis, nakładający określone obowiązki na burmistrzów gmin warszawskich, Prezydenta m. st. Warszawy oraz starostę powiatu warszawskiego powinien być wejść w życie w terminie możliwie najkrótszym, tj. po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy, a nie dopiero w dniu wyborów. Narusza to zasadę przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Nie dostrzegam natomiast sprzeczności zaskarżonego przepisu z postanowieniami art. 165 ust. 1 ustawy zasadniczej.

8. W przedostatnim (14) segmencie uzasadnienia Wnioskodawca krytycznie ocenia przepisy przejściowe, które – jego zdaniem – nie chronią interesów lokalnych społeczności, tj. interesów wspólnot samorządowych dotychczasowych gmin warszawskich. Zarzut ten nie jest jednak adresowany do konkretnych przepisów ustawy.

Nadto Rada Gminy Warszawa-Ursynów zgłasza szereg wątpliwości i zastrzeżeń do poszczególnych rozwiązań ustawowych – jej zdaniem niepełnych i kontrowersyjnych. Negatywnie ocenia także tryb przygotowania ustawy. W konsekwencji Wnioskodawca wyraża pogląd, że uchybienia, o których mowa w tej części uzasadnienia, naruszają postanowienia art. 16, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji. Zasadność tego zarzutu nie może być zweryfikowana, ponieważ w uzasadnieniu wniosku brak wskazania, które przepisy ustawy uchybiają określonym normom, zasadom lub wartościom konstytucyjnym.

#### **9. Zarzuty dotyczące art. 4 ust. 2 i 5 ustawy nie są bezzasadne.**

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy przewiduje, że projekt statutu m. st. Warszawy podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Można bronić poglądu, że przepis ten nie narusza dyspozycji art. 169 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którą ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, **w granicach ustaw** (podkr. W.P.), ich organy stanowiące. W opiniowanym przypadku *ratio legis* udziału Prezesa Rady Ministrów w tworzeniu statutu Warszawy wynika z art. 3 ustawy, który stanowi, że m. st. Warszawa, oprócz zadań przewidzianych przepisami samorządu gminnego i samorządu powiatowego, wykonuje zadania związane ze stołecznym

charakterem miasta. Dotyczy to w szczególności zadań polegających na zapewnieniu warunków niezbędnych do:

- funkcjonowania w tym mieście naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, a także organizacji międzynarodowych,
- przyjmowania delegacji zagranicznych,
- funkcjonowania urzędów oraz instytucji publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta.

Samo nałożenie na Radę m. st. Warszawy obowiązku uzgodnienia projektu statutu m. st. Warszawy z Prezesem Rady Ministrów nie może więc być oceniane jako sprzeczne z art. 165 ust. 2 Konstytucji, skoro pośrednio dopuszcza takie rozwiązanie inny przepis ustawy zasadniczej (art. 169 ust. 4).

Wątpliwości i zastrzeżenia natury konstytucyjnej pojawiają się natomiast w odniesieniu do art. 4 ust. 5 ustawy, określającego tryb postępowania z przesłanym do uzgodnienia projektem statutu. Otóż przepis ten stanowi, że Prezes Rady Ministrów w przypadku stwierdzenia uchybień przekazuje projekt do ponownego rozpatrzenia, wskazując termin ich usunięcia. Dla oceny jego zgodności z Konstytucją istotna jest uwaga, że z przepisów poprzedzających (art. 3 i art. 4 ust. 1-4 ustawy) nie wynika:

- 1) jaki jest zakres kontroli projektu statutu, wykonywanej przez Prezesa Rady Ministrów w ramach uzgodnienia,
- 2) co stanowi wzorzec (jakie są kryteria) tej kontroli,
- 3) czy dyspozycja art. 4 ust. 5 dotyczy **wszelkich** uchybień, czy tylko uchybień określonego rodzaju.

Należy zatem stwierdzić, że cechą ostatnio wymienionego przepisu jest brak dostatecznej określoności. Samo bowiem sformułowanie „w przypadku stwierdzenia uchybień” sugeruje, że uprawnienia Prezesa Rady Ministrów obejmują **całość** postanowień projektu statutu. Skoro tak, to uzasadniony jest zarzut, że zakres udziału wymienionego organu narusza kompetencje Rady m. st. Warszawy, określone w art. 169 ust. 4 Konstytucji.

Niedostateczna określoność art. 4 ust. 5 ustawy powoduje, że może on budzić wątpliwości także z punktu widzenia dyspozycji art. 171 ust. 1 Konstytucji.

Krytyczna ocena art. 4 ust. 5 ustawy, m. zdaniem, nie jest jednak argumentem wystarczającym do sformułowania zarzutu niekonstytucyjności. Wadliwość tego przepisu można usunąć w sposób następujący:

- a) w art. 3 ustawy dodać ust. 3, upoważniający Prezesa Rady Ministrów do określenia wymagań w zakresie organizacji zarządzania lokalnego, jakie powinno spełniać miasto stołeczne Warszawa z uwagi na zadania i funkcje, o których mowa w ust. 1. Wymagania w tym zakresie powinny znajdować odzwierciedlenie w statucie m. st. Warszawy, będącej stolicą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 29 Konstytucji),
- b) w art. 4 ust. 2 ustawy ograniczyć zakres przedmiotowy uzgodnienia projektu statutu. Projekt ten, powinien podlegać kontroli i ocenie Prezesa rady Ministrów pod kątem jego zgodności z wymaganiami, o których wyżej mowa;
- c) art. 4 ust. 5 sformułować w ten sposób, że Prezes Rady Ministrów, w przypadku stwierdzenia niezgodności projektu statutu z określonymi wymaganiami dotyczącymi organizacji zarządzania na obszarze m. st. Warszawy przekazuje projekt do ponownego rozpatrzenia, wskazując termin usunięcia tych niezgodności.

10. Rada Gminy Warszawa-Ursynów wnosi w rezultacie o stwierdzenie, że ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy **jest w całości** niezgodna z szeregiem określonych przepisów Konstytucji. Tak sformułowany wniosek może być rozpatrywany tylko wtedy, gdy zaskarżona ustawa doszła do skutku (została uchwalona) z naruszeniem przepisów Konstytucji o charakterze proceduralnym. W opiniowanym przypadku takie przepisy nie zostały pogwałcone. Wniosek jest więc chybiony.

11. Oddalenie zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o ustroju m. st. Warszawy nie jest równoznaczne z przyjęciem, że przepisy te nie są niezgodne także z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Analiza treści postanowień art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3, 4 i 6 oraz art. 11 EKST wskazuje, że normują one zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz ochrony sądowej poszanowania tych zasad. Przepisy zaskarżonej ustawy nie naruszają tych zasad. Uwaga powyższa dotyczy również art. 5 EKST, który wymaga, aby każda zmiana granic społeczności lokalnej była



poprzedzona konsultacją z tą społecznością. Jak wiadomo, konsultacje takie zostały przeprowadzone, aczkolwiek nie w drodze referendum. W opiniowanym przypadku, do przeprowadzenia referendum brak podstawy prawnej.

\*

\* \* \*

W konkluzji należałoby jeszcze raz podkreślić, że podstawowy zarzut Wnioskodawcy, jakoby kwestionowane przepisy ustawy o ustroju m. st. Warszawy stanowiły pogwałcenie konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej, jest całkowicie bezzasadny. Zniesienie bowiem 11 gmin warszawskich i utworzenie gminy m. st. Warszawy było zabiegiem ustawodawczym, któremu nie towarzyszyło przekazanie części kompetencji gminy jednostkom wyższego szczebla samorządu terytorialnego lub organom administracji państwowej.

*Sporządził: Witold Pawełko*