

131/11/A/2005

WYROK

z dnia 7 grudnia 2005 r.

Sygn. akt Kp 3/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 grudnia 2005 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, w części dotyczącej art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.) oraz art. 1 pkt 3 lit. c powołanej ustawy z 1 lipca 2005 r. w zakresie, w jakim naruszają pozycję ustrojową gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zasadę samodzielności, pozbawiając gminę prawa wykonywania zadania własnego obejmującego sprawy ochrony zdrowia, z art. 16 ust. 2, art. 163 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji,
- 2) art. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Rady Ministrów do nadania, w drodze rozporządzenia, statutu m. st. Warszawy, z art. 92 ust. 1 i art. 169 ust. 4 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 3 lit. b i c ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy w zakresie, w jakim pozbawia gminę m.st. Warszawa prawa wykonywania zadania własnego obejmującego sprawy ochrony zdrowia i prowadzenie żłobków oraz przekazuje organom dzielnicy uprawnienia stanowiące i

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 grudnia 2005 r. w M. P. Nr 80, poz. 1148.

wykonawcze przewidziane prawem, związane z wykonywaniem tego zadania, jest niezgodny z art. 16 ust. 2, art. 163 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 169 ust. 4 Konstytucji.

3. Art. 1 pkt 3 lit. b i c ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest nerozerwalnie związany z całą ustawą.

UZASADNIENIE:

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wnioskiem z 25 lipca 2005 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów przedłożonej do podpisu ustawy z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (dalej: ustawa nowelizująca).

Zdaniem Prezydenta, zakwestionowany art. 1 pkt 3 lit. b i c ustawy narusza art. 16 ust. 2, art. 163 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, a kolejny przepis tj. art. 2 ustawy w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Rady Ministrów do nadania, w drodze rozporządzenia, statutu m.st. Warszawy, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 169 ust. 4 Konstytucji.

Przed wszystkim Prezydent stwierdził, że możliwość ustawodawcy do odmiennego unormowania ustroju stolicy, stosownie do szczególnych potrzeb aglomeracji, nie pozwala na odstępianie od ogólnych zasad konstytucyjnych dotyczących ustroju i pozycji gmin.

Zakwestionowany art. 1 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej (w części dotyczącej zmiany art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.; dalej: ustawa warszawska) przewiduje, że do zakresu działania dzielnic należą zadania związane z ochroną zdrowia oraz prowadzenie żłobków. Jednocześnie na podstawie art. 1 pkt 3 lit. c ustawy nowelizującej dodano do art. 11 ustawy warszawskiej ustęp 3 w brzmieniu: „Przekazanie zadania dzielnicy jest jednoznaczne z przekazaniem organom dzielnicy uprawnień stanowiących i wykonawczych przewidzianych prawem, związanych z wykonywaniem tego zadania”.

Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy warszawskiej, do zakresu działania dzielnic należą zadania związane z ochroną zdrowia, jednak w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy. Prezydent podniósł, że wejście w życie kwestionowanych przepisów spowoduje, iż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy nowelizującej w Dzienniku Ustaw, gmina, jaką jest miasto stołeczne Warszawa, wskutek arbitralnej decyzji ustawodawcy, utraci prawo zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie ochrony zdrowia.

W ocenie Prezydenta, ustawowe, bezwarunkowe i niezależne od stanowiska Rady m.st. Warszawy przekazanie dzielnicom kompetencji gminnej, stanowiącej zadanie własne podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, prowadzi do naruszenia art. 163 Konstytucji, który przewiduje, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Z kolei art. 164 ust. 3 Konstytucji stanowi, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Prezydent podniósł, że dzielnica m.st. Warszawy, jako jednostka pomocnicza m.st.

Warszawy, nie jest organem władzy publicznej, ani inną jednostką samorządu terytorialnego. Gminy, powiaty i województwa tworzą główny element struktury przestrzennej państwa. Obok jednostek zasadniczych istnieją jednostki pomocnicze, które zostały utworzone z myślą o udzielaniu pomocy organom działającym w podziałach zasadniczych. Udzielając pomocy organom działającym w podziałach zasadniczych, jednostki pomocnicze nie stają się jednak niższym szczeblem samorządu. Przepis art. 5 ust. 2 ustawy warszawskiej stanowi jednoznacznie, że Rada m.st. Warszawy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy tworzy, łączy, dzieli i znosi jednostki pomocnicze. Zatem byt dzielnic m.st. Warszawy, którym w drodze kwestionowanej ustawy przekazywane są sprawy publiczne należące do zakresu działania gminy, uzależniony jest od woli podmiotu pozbawianego swoich zadań i kompetencji.

W ocenie Prezydenta, wbrew wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasadzie samodzielności samorządu terytorialnego, gwarantującej wykonywanie powierzonych zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, zakwestionowany przepis ogranicza zakres działania gminy – m.st. Warszawy, nie znosząc równolegle publicznoprawnej odpowiedzialności organów gminy za zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Tym samym wykracza poza konstytucyjny system ustroju samorządu terytorialnego w Polsce, opartego na zasadzie pomocniczości oraz generalnej zasadzie domniemania kompetencji samorządowych na rzecz gmin.

Drugi z zakwestionowanych przepisów – art. 2 ustawy z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy upoważnia Prezesa Rady Ministrów do nadania, w drodze rozporządzenia, statutu m.st. Warszawy, jeżeli Rada m.st. Warszawy w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 1 lipca 2005 r., nie uchwali statutu m.st. Warszawy.

Prezydent zwrócił uwagę, że w świetle art. 3 ust. 1, art. 22 i art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), statut gminy należy do przepisów gminnych określających ustrój gminy, czyli organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy. Art. 169 ust. 4 Konstytucji stanowi, że ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Odstępstwo od powyższej zasady nie jest dopuszczalne. Regulacje dotyczące kształtu ustroju jednostek samorządu terytorialnego mogą być ustalane przepisami rangi konstytucyjnej, ustawowej i odpowiednio przepisami stanowionymi przez rady gmin, rady powiatów i sejmiki samorządowych województw, o ile uchwały tych organów pozostają w zgodzie z przepisami wyższego rzędu. Prezydent wyraził przekonanie, że wobec jednoznacznego brzmienia przepisu Konstytucji, ustrój wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego nie może być ustalany drogą aktu podustawowego, wydawanego przez organ administracji rządowej.

Zdaniem Prezydenta, upoważnienie zawarte w art. 2 ustawy nowelizującej jest niezgodne także z art. 92 ust. 1 Konstytucji, który określa warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe, a jednocześnie pozwala ustalać przesłanki legalności aktu wykonawczego. W ocenie Prezydenta, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu jednostce samorządu terytorialnego nie byłoby legalne, ponieważ statut zostałby nadany przez organ nieuprawniony. Ponadto upoważnienie do wydania aktu podustawowego nie może przekazywać do uregulowania spraw, których określanie należy do wyłącznej kompetencji organów stanowiących samorządu terytorialnego.

2. W pisemnym stanowisku z 18 października 2005 r. Prokurator Generalny uznał, że: a) przepisy art. 1 pkt 3 lit. b i c ustawy z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy w zakresie, w jakim przekazują organom dzielnicy

uprawnienia stanowiące i wykonawcze przewidziane prawem, związane z wykonywaniem zadań z zakresu ochrony zdrowia, są niezgodne z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji; b) art. 2 ustawy z 1 lipca 2005 r. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 169 ust. 4 Konstytucji.

Odnosząc się do zakwestionowanych przepisów, tj. art. 1 pkt 3 lit. b i c ustawy nowelizującej Prokurator Generalny, podkreślił, że w aktualnym stanie prawnym, ingerencja ustawodawcy w samodzielność gminy m.st. Warszawy, przy wykonywaniu przez nią zadań publicznych z zakresu ochrony zdrowia, mieści się w dopuszczalnych granicach. Gmina m.st. Warszawy (przez swoje organy) zachowuje bowiem możliwość wpływania na zakres i sposób ich realizacji. Zakwestionowane przepisy zmieniają tę sytuację diametralnie. Zadania z zakresu ochrony zdrowia, nie przestając być zadaniami własnymi gminy m.st. Warszawy – bo muszą być wykonywane w jej imieniu i na jej odpowiedzialność, z uwagi na jej status podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – zostały całkowicie wyłączone, arbitralną decyzją ustawodawcy, ze sfery działania gminy i przeniesione na poziom jej jednostek pomocniczych (dzielnic). Przekazanie przy tym organom dzielnic Warszawy uprawnień stanowiących i wykonawczych oznacza pozbawienie gminy m.st. Warszawy podstawowych instrumentów prawnych realizacji tych zadań.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, tego rodzaju ingerencja ustawodawcy wkracza w sferę samodzielności gminy oraz jej podstawowy charakter, gdyż pozbawia gminę m.st. Warszawy autonomii zarządzania własnymi sprawami w tym zakresie i jednocześnie przyznaje atrybut samodzielności jednostkom wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy. W ocenie Prokuratora Generalnego jest to ingerencja nadmierna, gdyż nie ma konstytucyjnych podstaw do odrębnego i szczególnego kształtowania ustroju m.st. Warszawy w sposób odstępujący od ogólnych postanowień o ustroju samorządu terytorialnego. Zasady ustrojowe samorządu terytorialnego sprzeciwiają się pozbawieniu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego atrybutu samodzielności wykonywania przysługujących jej zadań własnych i scedowaniu tej cechy na jej jednostki pomocnicze. Dzielnice m.st. Warszawy nie posiadają osobowości i podmiotowości prawnej, a zatem nie mogą ponosić odpowiedzialności za sposób realizacji przypisanych im zadań. W przekonaniu Prokuratora Generalnego, wymóg efektywności działania struktury organizacyjnej gminy m.st. Warszawy (jeżeli taki był cel założony przez ustawodawcę) nie może przesądzać o dopuszczalności przyjętego rozwiązania. Sprzeciwiają się temu materialnoprawne wymagania, jakie ustrojodawca nałożył na ustawodawcę wkraczającego w sferę samodzielności gmin i ich podstawowy charakter. Wymagania te określa art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 Konstytucji, a zakwestionowana regulacja jest z nimi sprzeczna.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowane przepisy nie są natomiast niezgodne z art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji, ze względu na nieadekwatność tych wzorców kontroli. Problem w sprawie dotyczy kwestii samodzielności gminy i jej podstawowego charakteru. Przekazanie zadań, z zakresu ochrony zdrowia, do wykonania jednostkom pomocniczym gminy m.st. Warszawy nie oznacza, że zadania te są wyłączone z zakresu działania samorządu terytorialnego (art. 163 Konstytucji) i nie obejmuje ich domniemanie kompetencyjne gminy (art. 164 ust. 3 Konstytucji).

Oceniając art. 2 ustawy nowelizującej, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że przepis ten ma charakter incydentalny (jednorazowy). Upoważnienie ekspiruje, jeżeli Rada m.st. Warszawy uchwali statut w określonym terminie albo Prezes Rady Ministrów nie wyda rozporządzenia w określonym terminie. Jeśli natomiast rozporządzenie zostanie wydane, to jego żywot prawny zależy od uchwały Rady m.st. Warszawy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, upoważnienie przez ustawodawcę organu administracji rządowej (Prezesa Rady Ministrów) do nadania statutu m.st. Warszawy w

drodze aktu wykonawczego, w sytuacji gdy Rada m.st. Warszawy nie uchwali go w określonym terminie, jest niedopuszczalne. Statut jest aktem prawa miejscowego, o charakterze ustrojowym, uchwalanym przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. W odniesieniu do gmin, stanowi o tym art. 3 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Prokurator Generalny podniósł, że prawo organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do określania ustroju wewnętrznego tych jednostek ma rangę konstytucyjną (art. 169 ust. 4 Konstytucji). Ustawa nie może ani pozbawiać organu stanowiącego autonomii statutowej, ani przekazać tej kompetencji, choćby przejściowo, innemu organowi. Prawo do określenia własnego ustroju jest bowiem realizacją praw obywateli do samorządzenia przez wybrane organy jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie zaznaczył, że prawo do określenia ustroju wewnętrznego należy odczytywać także jako obowiązek organów stanowiących w tym zakresie, od tego bowiem zależy sprawowanie władzy. Uchylanie się od tego obowiązku (nieuchwalenie statutu) przez organ stanowiący – można rozpatrywać w płaszczyźnie legalności działania tego organu, która podlega nadzorowi Prezesa Rady Ministrów (art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji), z konsekwencjami przewidzianymi w art. 171 ust. 3 Konstytucji.

Wynikające z art. 2 ustawy nowelizującej ograniczenie prawa Rady m.st. Warszawy do uchwalenia statutu jest, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie tylko sprzeczne z art. 169 ust. 4 Konstytucji, ale narusza również konstytucyjne wymagania w zakresie stanowienia upoważnień ustawowych (art. 92 ust. 1 Konstytucji), przez to, że przekazuje do regulacji, w drodze rozporządzenia, materię uregulowaną wprost w Konstytucji.

Przedmiotem upoważnienia zawartego w zakwestionowanym przepisie jest, w istocie, przekazanie kompetencji organu stanowiącego m.st. Warszawy do uchwalenia statutu – Prezesowi Rady Ministrów, a nie materii, regulowanej w ustawie, którą ma uszczegółowić akt wykonawczy. Z założenia więc, stwierdza Prokurator Generalny, wydane na tej podstawie rozporządzenie nie może mieć charakteru wykonawczego w stosunku do ustawy. Tym samym upoważnienie do jego wydania jest sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podniósł ponadto, że tego rodzaju przenoszenie kompetencji z organu stanowiącego na organ administracji rządowej burzy konstytucyjną konstrukcję aktów prawa miejscowego. Statut m.st. Warszawy nadany przez Prezesa Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, nie ma charakteru aktu prawa miejscowego i z tego powodu nie podlega kontroli NSA (art. 184 Konstytucji), natomiast zostaje objęty kompetencjami kontrolnymi Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 3 Konstytucji). Tego rodzaju zabieg legislacyjny należy uznać za konstytucyjnie niedopuszczalny, niezależnie od celu, jaki przyświecał ustawodawcy przy stanowieniu zakwestionowanego przepisu.

3. Marszałek Sejmu, w piśmie z 30 listopada 2005 r., przedstawił stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdzając, że zakwestionowane przepisy są zgodne z wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Zdaniem Sejmu, twierdzenie, że m.st. Warszawa zostało pozbawione, na rzecz dzielnic, prawa wykonywania zadań własnych związanych z ochroną zdrowia, jest nieuprawnione, gdyż modyfikacja ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.), w omawianym zakresie, nie dotyczy zmiany szczebla wykonywania kompetencji, lecz jedynie pewnego jej uszczegółowienia w zakresie prowadzenia żłobków oraz sposobu postępowania w przypadku przekazywania kompetencji na najniższy, dzielnicowy szczebel.

Marszałek Sejmu podniósł, że w myśl Konstytucji ustrój wewnętrzny jednostki

samorządu terytorialnego, co prawda określa jej organ stanowiący, ale w granicach ustaw. Jeżeli ustawodawca określi elementy wewnętrznego ustroju jednostki samorządu terytorialnego, to organ stanowiący, określa wewnętrzny ustrój jednostki samorządu terytorialnego tylko w zakresie nieuregulowanym w ustawie. Dlatego należy przyjąć, że ustawodawca, przekazując zadanie jednostki samorządu terytorialnego jednostce pomocniczej samorządu, nie odbiera tego zadania jednostce samorządu terytorialnego, lecz jedynie inaczej organizuje jego wykonanie.

W ocenie Sejmu, skoro ustawa zobowiązuje do utworzenia dzielnic w m.st. Warszawie, to może również określić ich zakres działania i zadania (kompetencje). Stąd wniosek, że w przypadku przekazania w drodze ustawy zadania Rady m.st. Warszawy w zakresie zdrowia dzielnicom m.st. Warszawy, Rada m.st. Warszawy nadal będzie odpowiadać za sprawy zdrowia tak samo, jakby zadanie to zostało przekazane w drodze statutu uchwalonego przez Radę m.st. Warszawy. Dzielnicą w m.st. Warszawie nie ma bowiem statusu odrębnej jednostki samorządu terytorialnego. W opisanej sytuacji zmieni się tylko charakter odpowiedzialności Rady. Po przekazaniu Rada m.st. Warszawy odpowiada nie jak bezpośredni wykonawca, lecz jako organ nadzoru.

Marszałek Sejmu ponadto podkreślił, że proponowane przez ustawodawcę w kwestionowanej ustawie rozwiązania stanowią realizację konstytucyjnej zasady pomocniczości, której celem jest umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot do podejmowania działań na szczeblu lokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego.

W oparciu o przedstawioną argumentację, Sejm uznał, że art. 1 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej, w części dotyczącej art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy warszawskiej i art. 1 pkt 3 lit. c ustawy nowelizującej, jest zgodny z art. 16 ust. 2, art. 163 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 2 ustawy nowelizującej z art. 92 ust. 1 oraz art. 169 ust. 4 Konstytucji, Sejm zgodził się z tezą, że statut gminy nie może być ustalany „drogą aktu podustawowego, wydanego przez organ administracji rządowej”. Zaznaczył, że kwestionowana ustawa tego nie przewiduje. Treść art. 2 ustawy ustanawia możliwość nadania statutu w drodze rozporządzenia jedynie na wypadek, gdyby Rada m.st. Warszawy nie uchwaliła statutu w terminie 3 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy z 1 lipca 2005 r. W ocenie Sejmu, wyjątkowe uprawnienie Prezesa Rady Ministrów uzasadnia nadzór państwa nad samorządem terytorialnym. Treść art. 2 jednoznacznie wskazuje, że jest to przepis przejściowy, obowiązujący jedynie przez okres pierwszych 3 miesięcy po wejściu w życie ustawy, i jako taki wygasa z mocy prawa po tym terminie.

Wskazanie w upoważnieniu formy rozporządzenia, w ocenie Sejmu, jest wyrazem uznania pozycji m.st. Warszawy jako gminy i stolicy państwa, jej samorządności oraz samodzielności. Marszałek Sejmu stwierdził, że bardziej oczywistą formą byłoby zarządzenie zastępcze Prezesa Rady Ministrów, a nawet wojewody, gdyż w ustawodawstwie samorządowym tego rodzaju rozwiązania nie są czymś wyjątkowym.

Zdaniem Sejmu, upoważnienie zamieszczone w art. 2 ustawy nowelizującej jest wystarczająco szczegółowe i ma na celu wykonanie ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Określa ono organ właściwy i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz zawiera wytyczne odnośnie do treści rozporządzenia. Prezes Rady Ministrów na podstawie art. 148 pkt 3 Konstytucji jest organem uprawnionym do wydawania rozporządzeń, a na podstawie pkt 6 tego artykułu „sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach”. Wobec tego art. 2 ustawy z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustroju miasta stołecznego Warszawy należy uznać za zgodny z art. 92 ust. 1 i art. 169 ust. 4 Konstytucji.

II

Na rozprawie 7 grudnia 2005 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie i zawarły w nich argumentację.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sformułowane we wniosku Prezydenta zarzuty niekonstytucyjności odnoszą się do art. 1 pkt 3 lit. b i c oraz art. 2 ustawy z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (dalej: ustawa nowelizująca).

Pierwszy z zakwestionowanych przepisów – art. 1 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej nadaje nowe brzmienie art. 11 ust. 2 pkt 2-4 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.; dalej: ustawa warszawska). Zdaniem Prezydenta art. 1 pkt 3 lit. b jest niezgodny z przepisami Konstytucji tylko w części dotyczącej zmiany art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy warszawskiej, a zatem w zakresie, w jakim postanawia, że do zakresu działania dzielnicy należą „zadania związane z ochroną zdrowia oraz prowadzenie żłobków”. Jednocześnie na podstawie zakwestionowanego art. 1 pkt 3 lit. c ustawy nowelizującej został dodany w art. 11 ustawy warszawskiej ustęp 3 w brzmieniu: „Przekazanie zadania dzielnicy jest jednoznaczne z przekazaniem organom dzielnicy uprawnień stanowiących i wykonawczych przewidzianych prawem, związanych z wykonywaniem tego zadania”.

Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy warszawskiej, do zakresu działania dzielnicy należą „zadania związane z ochroną zdrowia, w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy”. Także obowiązująca wcześniej ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195 ze zm.) przewidywała, że tworząc dzielnice, gminy warszawskie przekazują im, w drodze odrębnej uchwały, zadania i kompetencje w zakresie określonym przez radę gminy, m. in. dotyczące utrzymywania i eksploatacji placówek ochrony zdrowia. Przekazywanie tych zadań następowało wraz z zapewnieniem środków finansowych na ich realizację.

Przyjęta regulacja, zdaniem Prezydenta, narusza art. 16 ust. 2, art. 163 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, ponieważ gmina, którą jest miasto stołeczne Warszawa, wskutek arbitralnej decyzji ustawodawcy utraci prawo zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie ochrony zdrowia, a to oznacza naruszenie zasad konstytucyjnych dotyczących ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Zasady te zostały wyrażone, między innymi, w przepisach powołanych przez wnioskodawcę jako wzorce badania zakwestionowanych regulacji.

2. Miejsce i rolę samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej określa rozdział VII Konstytucji wraz z jej przepisami nawiązującymi do istoty samorządu terytorialnego oraz zobowiązującymi do decentralizacji zadań publicznych (zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP [komentarz do art. 15, art. 16 oraz do art. 163-172]*, „Samorząd Terytorialny” nr 3/2002, s. 3-30).

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zasada ta koreluje z zasadą decentralizacji władzy publicznej sformułowaną w art. 15 ust. 1 Konstytucji. Zasady decentralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia przez samorząd

w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych – to zasady organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego. Należy podzielić pogląd, że zasada decentralizacji poprzez samorząd terytorialny stanowi ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji. Stanowi ona podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo (zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 20).

Zakres zadań przyznanych samorządowi wyznacza przede wszystkim art. 163 Konstytucji, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Z kolei w obrębie struktury samorządu terytorialnego to właśnie gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji).

Wyrażone w Konstytucji domniemanie kompetencyjne samorządu gminnego znalazło odzwierciedlenie w przepisach ustrojowych.

Zakres działania gminy określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: u.s.g.). Art. 6 ust. 1 przewiduje, że: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w art. 6 ust. 1, należy do gminy.

Sprawy należące do zakresu działania gminy mają mieć zatem publiczny charakter i lokalne znaczenie. W świetle uchwały TK z 27 września 1994 r. „zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych” (sygn. W. 10/93, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 46). O publicznym charakterze działań gminy przesądza zatem cel działania – zaspokajanie zbiorowej potrzeby wspólnoty samorządowej, a nie spraw prywatnych, leżących w jednostkowym interesie poszczególnych osób fizycznych lub prawnych.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy warszawskiej miasto stołeczne, oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i samorządu powiatowego, wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta. Oznacza to, że w gestii miasta stołecznego Warszawy – gminy mającej status miasta na prawach powiatu – leżą także zadania związane z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty.

Najważniejsze z tych zadań w przypadku gmin wymienia art. 7 u.s.g. Należą do nich, między innymi, sprawy ochrony zdrowia (art. 7 ust. 1 pkt 5). Art. 68 Konstytucji nadaje każdemu obywatelowi prawo do ochrony zdrowia. Temu uprawnieniu obywatela odpowiada obowiązek władzy publicznej do zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

Na samorządowy charakter niektórych zadań związanych z ochroną zdrowia po raz pierwszy wskazano w u.s.g., pierwotnie zatytułowanej: ustawa o samorządzie terytorialnym), chociaż już w okresie międzywojennym samorząd terytorialny kierował zadaniami z zakresu ochrony zdrowia bezpośrednio związanymi ze zdrowiem ludności (zob. A. Frąckiewicz-Wronka, J. Jasłowski, B. Owcorz-Cydzik, D. Sobusik, *Samorządowa polityka zdrowotna*, Katowice 2004, s. 62-64).

Kolejne zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego sprawiły, że samorząd terytorialny stał się podmiotem o szerokich kompetencjach w zakresie ochrony zdrowia. Zadania z tym związane należą do zadań własnych gminy, gdyż służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Co więcej, konkretne ustawy wskazują na obowiązkowy charakter określonych zadań (art. 7 ust. 2 u.s.g.). I tak np. na

podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), samorząd terytorialny stał się organem założycielskim dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Jako organ założycielski ma kompetencje i obowiązki wynikające z ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.). Należy zaznaczyć, że w świetle art. 2 ust. 1 pkt 7 tej ustawy zakładem opieki zdrowotnej jest także żłobek. Zadania własne gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej określa także ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.). Szereg obowiązków gminy związanych z ochroną zdrowia (przeciwdziałanie alkoholizmowi i zapobieganie narkomanii) wynika także z innych ustaw (zob. Z. Bukowski, J. Bukowska, S. Kerber, T. Syta, *Zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego i wojewody*, Toruń 2004, s. 335-349).

Oprócz kryterium przedmiotowego – zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, o zakresie zadań przynależnych gminie decyduje kryterium podmiotowe, ujęte w przepisach konstytucyjnych i ustawowych. Wykonywanie zadań publicznych o znaczeniu lokalnym należy do gminy, o ile na mocy ustawy nie zastrzeżono ich na rzecz innego podmiotu (tj. innych jednostek samorządu terytorialnego lub organów innych władz publicznych). W piśmiennictwie wymienia się przykładowo radę powiatu lub sejmik województwa, wojewodę, organ rządowej administracji specjalnej lub inny organ państwowy, związki zawodowe, społeczną inspekcję pracy itp. (zob. A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 73).

W tym kontekście istotne jest ustalenie statusu dzielnicy miasta stołecznego Warszawy, jako „innego podmiotu”, na rzecz którego zastrzeżono wykonywanie pewnych zadań publicznych.

Z mocy ustawy warszawskiej utworzenie dzielnic m.st. Warszawy jako jednostek pomocniczych jest obowiązkowe (art. 5 ust. 1). Natomiast u.s.g. przewiduje możliwość powoływania jednostek pomocniczych (sołectwa, dzielnice, osiedla i inne – art. 5 ust. 1 ustawy), pozostawiając uznaniu rady gminy utworzenie jednostki pomocniczej, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Udzielając pomocy organom działającym w podziałach zasadniczych, jednostki pomocnicze nie stają się jednak niższym szczeblem samorządu. Przepis art. 5 ust. 2 ustawy warszawskiej stanowi jednoznacznie, że Rada m.st. Warszawy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy tworzy, łączy, dzieli i znosi jednostki pomocnicze. Zatem, jak trafnie zauważa wnioskodawca, byt dzielnic m.st. Warszawy, którym w drodze kwestionowanej ustawy przekazywane są sprawy publiczne należące do zakresu działania gminy, uzależniony jest od woli podmiotu pozbawianego części swoich zadań i kompetencji.

Powszechnie uważa się, że pomocniczy charakter jednostek wymienionych w art. 5 ust. 1 u.s.g. wyraża się w tym, że przejmując na swoim terytorium realizację zadań publicznych, ułatwiają gminie wykonywanie jej zadań (A. Szewc [w:] *Samorząd gminny*, (...) *op.cit.* s. 61).

Z oczywistych względów nie można kwestionować koncepcji tworzenia jednostek pomocniczych. W istocie odpowiada ona zasadzie subsydiarności i pozwala przenosić realizację zadań publicznych na poziom takich struktur, które pozostają najbliżej obywatela. Jednakże – należy to wyraźnie podkreślić – chodzi o realizację zadań, które z mocy Konstytucji i ustaw przynależą władzy publicznej – samorządowi terytorialnemu (gminie).

To w stosunku do gminy obowiązuje zasada domniemania zakresu odpowiedzialności publicznoprawnej i kompetencji. Ustawodawca może wyłączyć z zakresu jej działania sprawy publiczne o zakresie lokalnym tylko na rzecz innych

podmiotów publicznoprawnych. Dzielnica jako jednostka pomocnicza gminy nie ma osobowości prawnej. Podział gminy na dzielnice (sołectwa) jest przykładem podziału pomocniczego, służy określeniu właściwości miejscowej organów lub urzędów o charakterze pomocniczym w stosunku do organów podstawowych.

Aktualny status dzielnic wyklucza ich samodzielność w sferze prawa publicznego. Dzielnice miasta stołecznego Warszawy nie mogą działać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania i kompetencje gminy dzielnice mogą wykonywać w ramach udzielonych upoważnień. Przekazanie im, na podstawie art. 1 pkt 3 lit. c uprawnień stanowiących i wykonawczych przewidzianych prawem, związanych z wykonywaniem przekazanych im zadań, nie powoduje przeniesienia odpowiedzialności na te struktury, a gminę m.st. Warszawy pozbawia podstawowych instrumentów prawnych realizacji tych zadań.

3. Już we wcześniejszych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że ustroj miasta stołecznego Warszawy nie został indywidualnie określony w Konstytucji. Brak jest więc konstytucyjnej podstawy dla odrębnego i szczególnego kształtowania ustroju aglomeracji warszawskiej, w sposób odstępujący od ogólnych konstytucyjnych postanowień o ustroju samorządu terytorialnego. Wyznacza to konstytucyjne ramy realizacji – oczywiście skądinąd – prawa ustawodawcy do przesądzania o ustroju miasta stołecznego w sposób odrębny i szczególny, w porównaniu z innymi jednostkami samorządu (zob. wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. K. 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31). Mając to na względzie, Trybunał Konstytucyjny w pełni akceptuje pogląd Sądu Najwyższego, że: „postanowienia ustawy o ustroju m.st. Warszawy muszą być interpretowane (...) zgodnie z zasadami konstytucyjnymi dotyczącymi ustroju oraz funkcjonowania samorządu terytorialnego (...), w tym (...) zgodnie z zasadą pomocniczości (wyrażoną w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.[...]) oraz zgodnie z generalną zasadą domniemania kompetencji samorządowych na rzecz gmin” (wyrok SN z 6 listopada 1997 r., sygn. akt III RN 50/97, OSNP z. 8/1998, poz. 232).

Ustawa warszawska wpisuje się w koncepcję stolicy jako scalonego miasta (na prawach powiatu, jak wszystkie pozostałe największe miasta polskie) z podziałem na dzielnice o dużej autonomii w typowo lokalnych sprawach. Postanawia, że stolica jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Jako gmina – podstawowa jednostka samorządu terytorialnego – wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (powiatów czy województw).

Jak wskazano wcześniej, dzielnice nie mogą być uznane za organ „innych władz publicznych”, w rozumieniu art. 163 Konstytucji. Nie mogą być także uznane za „inne jednostki samorządu terytorialnego”, jak np. dzielnice – gminy, utworzone na mocy ustawy z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 34, poz. 200), będące gminami w rozumieniu ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

W warunkach funkcjonowania wieloszczeblowej struktury samorządu terytorialnego, wspólnotom najniższego stopnia Konstytucja przypisuje charakter podstawowy (art. 164 ust. 1). Gmina jest wspólnotą mieszkańców im najbliższą i ustawodawca nie może powoływać jednostek samorządu terytorialnego *sensu stricto*, obejmujących mieszkańców jeszcze mniejszych obszarów. Powstałe w wyniku dalszego podziału jednostki nie będą już jednostkami podziału zasadniczego, a zamieszkujący je mieszkańcy nie będą tworzyć wspólnot samorządowych w rozumieniu Konstytucji (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2005, komentarz do art. 164).

Generalne przekazanie dzielnicom zadań publicznych związanych z ochroną zdrowia i prowadzenia żłobków stanowi zatem wkroczenie w sferę samodzielności gminy. Kwestie dotyczące samodzielności gminy były już przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Najpełniej treść konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego oraz konstytucyjnych gwarancji i granic tej samodzielności Trybunał wyłożył w uzasadnieniu do orzeczenia z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96 (OTK ZU nr 5/1996, poz. 38). Zdaniem Trybunału jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał dotychczasową wykładnię zasady samodzielności gminy, oraz rozróżnienie szczegółowych unormowań prawnych na takie, które naruszają jej istotę oraz na te, które stanowią jedynie jej modyfikację, dopuszczalną na gruncie norm konstytucyjnych (zob. wyrok z 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69, s. 490-496, oraz wyrok z 3 listopada 1998 r., sygn. K. 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98, s. 533-541).

W istocie o niekonstytucyjności przyjętego rozwiązania przesądziła jedna przyczyna – bezwarunkowe przeniesienie zadań na dzielnice, niestanowiące ani jednostek samorządu terytorialnego, ani organów „innej władzy publicznej”. Takie działanie należy uznać za niezgodne z art. 163 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, a w konsekwencji także z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Z tego względu nie ma potrzeby rozważania, czy ograniczenie samodzielności gminy – która jest wartością chronioną, ale nie absolutną – jest w tym konkretnym przypadku uzasadnione. Taka potrzeba istniałaby wówczas, gdyby doszło do przekazania zadań innym jednostkom samorządu terytorialnego albo „innym organom władzy publicznej”. W takim wypadku konieczne jest badanie, czy ingerencja w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna, a także, czy znajdowała swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności gmin zależy od oceny ustawodawcy (por. wyrok TK o sygn. K. 38/97 i powołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że koncentracja przekazanych samorządowi uprawnień powinna następować 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, toteż 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 (zob. wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11, s. 137). Powyższy pogląd może przemawiać za koniecznością zatrzymania na szczeblu gminnym zadań związanych z ochroną zdrowia, chociaż możliwe jest, aby tak jak w dotychczasowym stanie prawnym dzielnice przejmowały zadania „w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy”.

W wyroku z 18 lutego 2003 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że według ustawy warszawskiej skuteczność zarządzania ma zapewnić objęcie Warszawy jedną jednostką samorządu terytorialnego (gminą mającą status miasta na prawach powiatu), a bliskość władzy samorządowej dla obywateli mają zapewnić dzielnice o bardzo „wzmocnionym” statusie – quasi-gminy, gdzie będzie odbywać się, przez 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 (tamże, s. 147).

Wyważenie tych kompetencji w świetle postanowień Konstytucji oraz ustawy warszawskiej należy jednak do gminy i jej organów stanowiących. W zasadzie wskazuje na to także treść art. 11 ust. 1 ustawy warszawskiej, który przewiduje, że: „Dzielnica działa na podstawie statutu dzielnicy nadanego przez Radę m.st. Warszawy i innych uchwał Rady m.st. Warszawy przekazujących dzielnicy zadania i kompetencje gminne i powiatowe, zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej oraz zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego”. Można by przyjąć, że wobec brzmienia art. 11 ust. 1 ustawy warszawskiej zakwestionowana zmiana wprowadzona w art. 11 ust. 2 pkt 3 powinna być interpretowana w kontekście ust. 1, co oznaczałoby, że dzielnica przejmuje zadania związane z ochroną zdrowia i prowadzenie żłobków, o ile zadania te zostaną przekazane na podstawie statutu i innych uchwał Rady m.st. Warszawy. Rezygnacja z tego zastrzeżenia, wyrażonego dotychczas bezpośrednio w pkt 3 mogła być podyktowana przekonaniem ustawodawcy o zbędności powtarzania warunku zawartego już w art. 11 ust. 1. Taki jednak wniosek nie znajduje potwierdzenia wobec brzmienia innych punktów w art. 11 ust. 2, na podstawie których Radzie m.st. Warszawy pozostawiono możliwość kształtowania zakresu zadań powierzanych dzielnicom. Tych przepisów nie zakwestionowano we wniosku.

Jeśli nawet przyjęte w zakwestionowanym przepisie sformułowanie było skutkiem niedopatrzenia ustawodawcy, to obowiązek poszanowania konstytucyjnej zasady podstawowego charakteru gmin (a więc także gminy miasta stołecznego Warszawy), w powiązaniu z powołanymi wyżej innymi zasadami i gwarancjami konstytucyjnymi, nakazuje uznać, że art. 1 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej, w części zmieniającej brzmienie art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy warszawskiej oraz art. 1 pkt 3 lit. c jest niezgodny z art. 16 ust. 2, art. 163 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji przez to, że narusza pozycję ustrojową gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zasadę samodzielności, pozbawiając gminę prawa wykonywania zadania własnego obejmującego sprawy ochrony zdrowia i prowadzenie żłobków.

4. Drugi z zakwestionowanych przepisów – art. 2 ustawy nowelizującej przewiduje, że Prezes Rady Ministrów nadaje statut m.st. Warszawy, jeżeli Rada m.st. Warszawy, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, nie uchwali statutu m.st. Warszawy (art. 2 ust. 1). Zgodnie z ust. 2 tego przepisu Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, nadaje statut m.st. Warszawy, uwzględniając konieczność zapewnienia sprawnego i efektywnego funkcjonowania miasta. Pozostałe dwa ustępy w art. 2 określają: termin wydania rozporządzenia (w ciągu miesiąca od dnia upływu terminu do uchwalenia statutu przez Radę) oraz okres obowiązywania rozporządzenia (do dnia wejścia w życie uchwały Rady m.st. Warszawy określającej statut m.st. Warszawy).

Powołany jako wzorzec badania art. 169 ust. 4 Konstytucji przewiduje, że ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Wnioskodawca podniósł, że wobec jednoznacznego brzmienia przepisu Konstytucji, ustroj wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego nie może być ustalany drogą aktu podustawowego wydawanego przez organ administracji rządowej.

5. Zasada wyrażona w art. 169 ust. 4 Konstytucji jest jednym z atrybutów samodzielności jednostki samorządu terytorialnego.

W aktualnym stanie prawnym funkcjonują już przepisy ograniczające samodzielność wielkich miast w sprawach statutowych, określane mianem „nadzoru wstępnego”. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.s.g. projekt statutu gminy powyżej 300 000

mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów (zob. R. Sawuła, *Samodzielność prawna gminy – idea czy rzeczywistość?* [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, Prawo samorządowe i administracyjne*, pod red. nauk. S. Dolaty, Opole 2000, s. 197-211).

Ustawa warszawska przewiduje, że projekt statutu miasta stołecznego Warszawy uchwała Rada m.st. Warszawy po zasięgnięciu opinii rad dzielnic. Projekt statutu podlega także uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów (art. 4 ust. 2 ustawy warszawskiej). Prezes Rady Ministrów, w przypadku stwierdzenia uchybień, przekazuje projekt statutu do ponownego rozpatrzenia, wskazując termin ich usunięcia (art. 4 ust. 5).

Powyższa regulacja podlegała ocenie Trybunału Konstytucyjnego w powoływanej już sprawie o sygn. K 24/02. Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 4 ust. 2 i 5 ustawy warszawskiej, wnioskodawcy podnosili, że 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. Wnioskodawcy dowodzili, że – 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. Zwracali przy tym uwagę, że ustawa warszawska nie określa kwestii kontroli sądowej rozstrzygnięć Prezesa Rady Ministrów.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 24/02 uznał, że kwestionowane regulacje są zgodne z Konstytucją. Podkreślił, że 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. 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 warszawskiej. 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 (zob. OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11, s. 144).

Zaprezentowane wyżej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego ma pewne znaczenie w niniejszej sprawie. Wskazuje, że zagadnienie ingerencji Prezesa Rady Ministrów w kwestie statutowe może być rozpatrywane z punktu widzenia art. 171 ust. 1 Konstytucji. Uprawnienie do nadania statutu, w określonych okolicznościach, może być porównywalne ze skutkiem, jaki mogłoby spowodować stwierdzenie przez Prezesa Ministrów uchybień w treści statutu oraz nakazanie organom samorządu terytorialnego ich usunięcie w wyznaczonym terminie. Jak to stwierdzili wnioskodawcy, Prezes Rady Ministrów może w istocie „podyktować” organom gminy treść statutu.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przewidziane w art. 2 ustawy nowelizującej uprawnienie Prezesa Rady Ministrów nadania statutu m.st. Warszawy, jeżeli Rada m.st. Warszawy, w terminie 3 miesięcy od dnia w życie ustawy nowelizującej, nie uchwali statutu Warszawy, mieści się w sferze nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Instytucja nadzoru nad działalnością samorządową (art. 171 Konstytucji) jest podstawową instytucją publicznego porządku prawnego określającą granice samodzielności gminy (powiatu, województwa samorządowego). Uznanie nadzoru za ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego rodzi pytanie o dopuszczalne granice ingerencji.

Jak już wspomniano wcześniej, samodzielność samorządu terytorialnego nie jest wartością absolutną, jednakże ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych. Ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy, nie może być – zdaniem Trybunału – dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia. Przy wprowadzaniu ograniczeń konieczne jest również zachowanie adekwatności celu uzasadniającego te ograniczenia do środka, jakim się posłużył ustawodawca. Ingerencja ustawodawcy nie może być też nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana (wyrok z 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 30).

Motywacja ustawodawcy w wypadku badanego przepisu znajduje wyraz w jego treści – uwzględnienie konieczności zapewnienia sprawnego i efektywnego funkcjonowania m.st. Warszawy (art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej). Jak wiadomo, ustawa warszawska z 15 marca 2002 r. weszła w życie 27 października 2002 r. i do dzisiejszego dnia statut nie został uchwalony. Należy jednak podkreślić, że przesłanką działań nadzorczych Prezesa Rady Ministrów może być jedynie naruszenie prawa przez jednostkę samorządu terytorialnego. Przesłanka w postaci braku skuteczności w wykonywaniu zadań czy braku efektywnego funkcjonowania m.st. Warszawy należy do przesłanek celowościowych, które nie mogą stanowić podstawy działań nadzorczych, przewidzianych w art. 171 ust. 1 Konstytucji.

Dlatego też za punkt wyjścia należy uznać zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Z punktu widzenia zasady legalizmu należy wziąć pod uwagę sformułowanie art. 169 ust. 4 Konstytucji, który wymaga, a nie tylko dopuszcza, regulacji ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego przez ich organy stanowiące. Ponadto zastrzega, aby regulacja dokonana była w ramach ustaw, a więc by formalnie stwarzała podstawy do oceny tych regulacji pod kątem zgodności z ustawami.

6. W uchwale z 27 września 1994 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „jedną z najistotniejszych gwarancji wykonywania przez samorząd terytorialny zadań publicznych w ramach i na podstawie przepisów prawa jest konstytucyjna instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego” (sygn. W. 10/93).

Nadzór ten, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji może być sprawowany jedynie z punktu widzenia zasady legalności. Organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2 Konstytucji). Specyficzną, szczególną funkcję nadzorczą w stosunku do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pełni także Sejm, który na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy (art. 171 ust. 3).

Ustawa o samorządzie gminnym poświęca zagadnieniom nadzoru rozdział 10.

Określa kryteria sprawowania nadzoru nad działalnością gminną (art. 85), organy nadzoru (art. 86), zakres nadzoru (art. 87) oraz uprawnienia organów nadzoru i przysługujące im środki (art. 88), a także zasady zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych (art. 98).

Zarówno w świetle Konstytucji, jak i u.s.g. jedynym kryterium nadzoru pozostaje legalność. Organy nadzoru mogą wkraczać wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są upoważnione do oceny celowości działań podejmowanych przez samorząd. W odniesieniu do gmin zasadę tę formułuje art. 85 u.s.g., zgodnie z którym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Niezdefiniowane w ustawodawstwie pojęcie nadzoru jest przedmiotem licznych opracowań teoretycznych. Dominuje jednak tendencja do traktowania nadzoru jako możliwości władczego wkraczania w działalność organu nadzorowanego w celu jej korygowania. Oznacza czynność prawną, dokonywaną w formie określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru. Co istotne, nadzór występuje poza stosunkami zależności organizacyjnoprawnej i służbowej. „Włączając zaś instytucję nadzoru w system kontroli administracyjnej, uznaje się zazwyczaj, iż nadzór jest sprawowany wobec jednostek o dużym stopniu samodzielności, zaś sama działalność nadzorcza ma na celu głównie zabezpieczenie przestrzegania prawa, jest wykonywana *ex post* i połączona z możliwością uchylania kontrolowanych aktów w sytuacjach prawem określonym” (zob. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 41-48). W uzasadnieniu uchwały z 5 października 1994 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przez nadzór należy rozumieć określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego (sygn. W 1/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 47, s. 225; por. wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100).

Z mocy art. 148 pkt 6 oraz art. 171 ust. 2 Konstytucji nadzór nad samorządem terytorialnym sprawuje Prezes Rady Ministrów. Na gruncie u.s.g. nadzór ten odnosi się bezpośrednio do organów jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 96 ust. 1 u.s.g. w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. Wówczas osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję, wyznacza Prezes Rady Ministrów. Także w przypadku odwołania wójta na wniosek wojewody, Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję (art. 96 ust. 2 u.s.g.). W razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny (art. 97 ust. 1).

7. Wskazane wyżej środki nadzoru, stosowane przez Prezesa Rady Ministrów odnoszą się, jak wspomniano wcześniej, bezpośrednio do organów gminy. Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczą także konkretnych działań podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego. W uchwale z 27 września 1994 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nadzór nad samorządem terytorialnym obejmuje całokształt jego działalności (por. uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. W. 10/93), a więc także niewątpliwie działalność uchwałodawczą.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie ma przeszkód natury konstytucyjnej, by w uzasadnionych okolicznościach przedmiotem nadzoru uczynić nie wydany już akt, ale beczynność prawotwórczą organu (zaniechanie uchwałodawcze). Badany przepis ustawy nowelizującej ma na celu skuteczne przeciwdziałanie beczynności Rady m.st. Warszawy, która nie jest w stanie uchwalić statutu. Takiego zaniechania nie można usprawiedliwiać zasadą samodzielności. Skoro prawo wymaga określonych działań, to w przypadku

bezczynności organu powinny za funkcjonować stosowne mechanizmy, niekiedy mające charakter „działań zastępczych”.

Przykładem może być stanowienie prawa miejscowego przez wojewodę zamiast „bezczynnego” organu jednostki samorządu terytorialnego („zarządzenia zastępcze”). W piśmiennictwie, z jednej strony dostrzega się taką konieczność, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w celu ochrony przed beczynnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej strony wyraża się obawę, że przyjęcie takiej koncepcji łamie jednocześnie podstawowe zasady dotyczące prawotwórstwa w ogóle, w szczególności zaś prawotwórstwa samorządowego (zob. G. Jyż [w:] *Samorząd...*, *op.cit.* s. 594). Stąd raczej negatywnie ocenia się pozytywne działania nadzorcze. „Strzeżenie i ewentualne doprowadzenie przez organ nadzorujący do stanu zgodnego z wymaganiami ustaw, przejawiać się powinno jedynie poprzez określone w ustawach uprawnienia. Typowymi środkami nadzoru są więc, z istoty rzeczy: uchylenie aktu organu wspólnoty samorządowej czy zawieszenie jego wykonania. Przy określaniu uprawnień nadzorczych należy natomiast unikać powoływania do życia uprawnień umożliwiających pozytywne, a zwłaszcza wiążące oddziaływanie na takie rozstrzygnięcia *pro futuro*” (zob. P. Sarnecki *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2005, t. IV, art. 171, s. 1-4).

Na tle niniejszej sprawy istotne znaczenie ma ustalenie, czy działalność prawodawcza organu jednostki samorządu terytorialnego jest jedynie prawem, czy także obowiązkiem organów samorządu terytorialnego, a konkretnie czy uchwalenie statutu jednostki samorządu terytorialnego jest obligatoryjne.

Akty prawa miejscowego, a do takich należy zaliczyć statut gminy (v. art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.) są jednym ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Współtworzą zatem system źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Istotą systemu prawnego jest jego spójność i zupełność. Na aprobatę zasługuje zatem pogląd, że prawo miejscowe, stanowiąc element tego systemu, musi realizować jego podstawowe cechy, między innymi zapewniać jego zupełność. Wyraża się to w powinności stanowienia, w zakresie przyznanej kompetencji, aktów prawotwórczych służących realizacji norm aktów wyższego rzędu (zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 112).

Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji, ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Według niektórych autorów statut jest podawany jako przykład „konieczności faktycznej”, gdyż jest niezbędny dla funkcjonowania danej jednostki samorządowej. Jednocześnie jest aktem „koniecznym prawnie”, wszystkie bowiem ustawy samorządowe przewidują obowiązek jego uchwalenia, stanowi więc także „konieczność formalną” (zob. D. Dąbek, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 113). Ponadto autorka trafnie podkreśla ustrojową rolę samorządu, który rozstrzyga o sprawach publicznych należących do zakresu jego działania. Rozstrzyganie tych spraw bez posługiwania się formą aktów prawa miejscowego byłoby często niemożliwe. Przedstawione argumenty przemawiają za tym, aby traktować uchwalenie statutu jako „konieczność faktyczną”, „warunek *sine quo non* prawidłowego działania jednostek samorządu terytorialnego, niemniej jednak nie należy zapominać o formalnym ustawowym obowiązku jego uchwalenia” (*tamże*, s. 114).

Ustawy ustrojowe nakazują unormowanie ustroju danej jednostki w statucie. Art. 3 ust. 1 u.s.g. przewiduje, że o ustroju gminy stanowi jej statut. Art. 22 tej ustawy wskazuje materię statutową – organizacja gminy oraz tryb pracy organów gminy. Wprowadza również wymóg ogłaszania statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podobne regulacje zawiera ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (art. 2 ust. 4; Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (art. 7; Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.). Należy

zatem uznać, że statut jest aktem prawnym kształtującym wewnętrzny ustrój jednostek samorządu terytorialnego.

Doniosła treść materii statutowej przesądza o tym, że statut jednostki samorządu terytorialnego postrzegany jest jako najważniejszy akt prawa miejscowego obowiązującego na terenie jednostki samorządu terytorialnego, jako swego rodzaju „konstytucja wspólnoty samorządowej” (P. Chmielnicki, *W sprawie pojęcia „materia statutowa”*, „Samorząd Terytorialny” nr 12/2003, s. 19).

Jak słusznie zwraca uwagę H. Izdebski, wobec tego, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, ich statuty są również statutami osób prawnych w rozumieniu kodeksu cywilnego, a zatem ich postanowienia mają również bezpośrednie znaczenie w ramach obrotu cywilnoprawnego (zob. A. Szewc [w:] *Samorząd gminny...*, *op.cit.*, s. 78). W piśmiennictwie podnosi się także, że „analiza pojęcia ustroju jako pewnej całości (całości kształtu stosunków) sugeruje kodyfikację przynajmniej najważniejszych elementów ustrojowo-organizacyjnych w jednym akcie” (zob. P. Czarny, *Podstawy prawne statutow* [w:] *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, pod red. W. Kisiela, Kraków 2005, s. 41).

Należy zgodzić się z twierdzeniem, że „statuty gmin obok ustawy konstytucyjnej i ustaw samorządowych stanowią podstawowe źródło prawa ustrojowego” (zob. Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 16). Skoro organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a statut jest elementem systemu ustrojowego prawa samorządu, to uchwalenie statutu jednostki samorządu terytorialnego należy traktować jako element realizacji zasady legalizmu.

Reakcja ustawodawcy na bezczynność prawodawczą wydaje się w tym kontekście usprawiedliwiona. W aktualnym stanie prawnym żadna regulacja prawna nie przewiduje mechanizmów, które mogłyby jej przeciwdziałać. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że przewidziana w art. 101a u.s.g. skarga na bezczynność organu gminy nie jest skutecznym środkiem w tym zakresie i dlatego konieczna jest interwencja ustawodawcy. Należy podkreślić, że w państwie praworządnym nie może istnieć sytuacja, w której organ sprawujący nadzór dysponuje instrumentami pozwalającymi korygować błędy organu nadzorowanego, a pozostaje bezsilny wobec zaniechania wykonywania przez ten organ nałożonych na niego przez Konstytucję obowiązków.

Konstatacje dotyczące obowiązku jednostek samorządu terytorialnego posiadania statutu mają szczególną wagę w odniesieniu do m.st. Warszawy. Należy mieć na uwadze, że zawarte w części III pkt 2 niniejszego uzasadnienia stanowisko w sprawie wzajemnych relacji między gminą a dzielnicą zachowuje swoje znaczenie dla kwestii niezbędności statutu jako podstawowego instrumentu zapewnienia legalizmu wewnętrznej struktury m.st. Warszawy. Fakt, że w odróżnieniu od innych gmin ustawa nakłada obowiązek utworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych, pociąga za sobą bezwzględną konieczność prawną istnienia norm statutowych, określających zakres uczestnictwa dzielnic w wykonywaniu zadań gminy. Art. 11 ust. 2 ustawy warszawskiej stanowi: „Do zakresu działania dzielnic należą sprawy lokalne, a w szczególności: 1) (...), 2) utrzymywanie placówek oświaty i wychowania, kultury, pomocy społecznej, rekreacji, sportu i turystyki, w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy, 3) zadania związane z ochroną zdrowia, w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy, 4) utrzymanie zieleni i dróg o charakterze lokalnym, w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy, (...)”.

Z ustawy wynika zatem nakaz określenia w statucie miasta zakresu zadań przekazywanych dzielnicom, a związanych z zaspokajaniem wskazanych potrzeb mieszkańców. Brak statutowych regulacji w tej kwestii tworzy zagrożenie zarówno dla realizacji zadań gminy i dzielnic, jak i dla podstaw prawnych funkcjonowania władz

publicznych w m.st. Warszawie.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że istnieje konieczność wyposażenia organu nadzoru w środki, które mogą doprowadzić do osiągnięcia stanu zgodnego z prawem. Do zakresu swobody legislacyjnej ustawodawcy należy dobór owych środków w granicach wyznaczonych przez normy konstytucyjne.

Zastępczy charakter nadania statutu m.st. Warszawy przez Prezesa Rady Ministrów oraz utrata mocy obowiązującej tak ustanowionego statutu wraz z wejściem w życie statutu uchwalonego przez Radę m.st. Warszawy – pozwalają uznać, że uprawnienie Prezesa Rady Ministrów, wynikające z art. 2 ustawy nowelizującej, mieści się w granicach określonego w art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Na marginesie warto przypomnieć, że rozwiązanie przyjęte w art. 2 ustawy nowelizującej nie jest rozwiązaniem nowym. Podobne uregulowanie zawierała ustawa z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Statut m.st. Warszawy był uchwalany przez Radę m.st. Warszawy, wymagał uzgodnienia z Prezesem Rady Ministrów, a w razie rozbieżności stanowisk statut mógł zostać Warszawie nadany przez Prezesa Rady Ministrów (art. 14 ust. 6 ustawy).

Należy dodać, że zastępcze działanie organu nadzoru przewidują inne obowiązujące przepisy. Zgodnie z art. 123 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) w przypadku nieuchwalenia w przewidzianym terminie uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, regionalna izba obrachunkowa, która sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych (art. 171 ust. 2 Konstytucji), ustala budżet jednostki w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych. W wyroku z 4 listopada 1993 r. (sygn. akt SA/Gd 1373/93, „Samorząd Terytorialny” nr 5/1994, s. 69) NSA stwierdził, że naruszenie terminu uchwalenia budżetu przez radę gminy powoduje ustanie jej kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie budżetu. Jedynym organem umocowanym do ustalenia budżetu gminy w zakresie ustalonych zadań własnych oraz zadań zleconych jest w takiej sytuacji regionalna izba obrachunkowa. Trafnie w glosie do powołanego wyroku podniesiono, że kompetencja izby do uchwalenia budżetu ma charakter zastępczy, przejściowy i przedmiotowo ograniczony (zob. M. Kasiński, *glosa do wyroku*, j.w.).

Zastępcze uchwalenie budżetu jednostki jest szczególnym rodzajem rozstrzygnięcia nadzorczego, rozstrzygnięcia o charakterze kształtującym (zob. Z. Kmieciak, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego [w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny]*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2/2001, s. 110). Podobny charakter ma sporządzenie, przez wojewodę, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydanie w tej sprawie zarządzenia zastępczego (art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Uznać jednak należy, że w konstytucyjnym pojęciu nadzoru zawarta jest dopuszczalność działań zastępczych w szczególności wówczas, gdy nie istnieją żadne przeszkody prawne w wykonaniu przez organ stanowiący swoich obowiązków i w ten sposób odzyskania prawa do samodzielnego realizowania przypisanej kompetencji.

Taki charakter ma wspomniane już zarządzenie zastępcze wojewody (zob. art. 98a u.s.g.). Jeżeli właściwy organ gminy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów ustaw nie podejmie odpowiedniego aktu, wojewoda – w razie bezskutecznego upływu wyznaczonego terminu – wydaje zarządzenie zastępcze. Instytucja ta pozwala „skłonić” organ gminy do przestrzegania prawa. W istocie zastępuje określone działanie organu, który nie

podejmuje nakazanych przepisami czynności, ale jednocześnie ma charakter przejściowy.

Podobny cel ma instrument w postaci nadania statutu m.st. Warszawy. Akt ten należy traktować jako akt nadzoru, stanowiący gwarancję należytego korzystania z przyznanego jednostkom samorządu terytorialnego zakresu samodzielności. Wkroczenie w samodzielność statutową samorządu, wynikające z uprawnień nadzorczych Prezesa Rady Ministrów, nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nadmierne. Nie prowadzi do „przeniesienia kompetencji organu stanowiącego na organ administracji rządowej”, gdyż kompetencja ta nadal przynależy Radzie m.st. Warszawy, która w każdej chwili może ze swojej kompetencji skorzystać i uchwalić statut. Ponadto granicą regulacji statutowej narzuconej przez Prezesa Rady Ministrów jest niesprzeczność z regulacjami ustaw zwykłych.

Dlatego też Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 2 ustawy nowelizującej nie jest niezgodny z art. 169 ust. 4 Konstytucji.

8. Odrębną kwestią pozostaje forma, w jakiej Prezes Rady Ministrów nadaje statut. Wskazanie formy rozporządzenia (na etapie prac podkomisji) nie było oczywiste (zob. Biuletyn Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z 20 kwietnia 2005 r., 4453/IV). Wybór ustawodawcy został zapewne zdeterminowany przez instrumenty prawne pozostające w dyspozycji podmiotu uprawnionego do nadania statutu. Zgodnie z art. 148 pkt 3 Konstytucji Prezes Rady Ministrów wydaje rozporządzenia (zarządzenia Prezesa Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny – art. 93 Konstytucji). Norma, która ma być adresowana do podmiotu innego niż organizacyjnie podporządkowany organowi ją stanowiącemu i która ma wyznaczać jego sytuację prawną, musi być wydana w formie aktu powszechnie obowiązującego.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 2 ustawy nowelizującej jest niezgodny nie tylko z art. 169 ust. 4 Konstytucji, ale także z art. 92 Konstytucji, kształtującym warunki upoważnienia ustawowego oraz przesłanki legalności aktu wykonawczego.

Rozporządzenie jest legalne, jeżeli zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez nią do uregulowania, odpowiada merytorycznej treści dyrektywnej, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć. Samo upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, w badanym upoważnieniu został wskazany organ właściwy do wydania rozporządzenia. W ocenie wnioskodawcy, upoważnienie Prezesa Rady Ministrów do nadania statutu jest niedopuszczalne, gdyż w świetle art. 169 ust. 4 Konstytucji, regulacje dotyczące kształtu ustroju jednostek samorządu terytorialnego mogą być ustalane przepisami rangi konstytucyjnej, ustawowej i odpowiednio przepisami stanowionymi przez rady gmin, rady powiatów i sejmiki samorządowych województw, o ile uchwały tych organów pozostają w zgodzie z przepisami wyższego rzędu. Jednakże przedstawiona argumentacja nie znajduje podstaw wobec ustalenia, że nadanie statutu m.st. Warszawy w trybie art. 2 ustawy nowelizującej mieści się w ramach nadzoru sprawowanego nad samorządem terytorialnym przez Prezesa Rady Ministrów z mocy Konstytucji (art. 148 pkt 6 oraz art. 171 ust. 2). Konsekwencje zasady legalizmu odnoszą się w pełni do wspólnot samorządowych, które muszą działać na podstawie i w granicach prawa. Jak wskazano wcześniej, statut jednostki samorządu terytorialnego jest elementem systemu ustrojowego prawa samorządu. Określenie ustroju wewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązkiem jej organów stanowiących, a nie tylko prawem, z którego z jakiś względów można skorzystać lub nie. Rola prawotwórstwa miejscowego jest na tyle istotna, że nie może funkcjonować system prawny nieprzewidujący rozwiązania sytuacji bezczynności prawotwórczej organu stanowiącego. „Konsekwencją

prawotwórczego charakteru uchwał statutowych jest wymóg zgodności uchwał organów gminy z postanowieniami statutu i obowiązek organów nadzoru uwzględniania norm statutowych przy ocenie legalności tych uchwał” (B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/1993, s. 64). Bez obowiązującego statutu stwierdzenie tej zgodności jest niemożliwe. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, traktowane w kategoriach nadzoru uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do nadania statutu stanowi trafniejszą reakcję, aniżeli sięganie do instrumentu przewidzianego w art. 171 ust. 3 Konstytucji.

Prezes Rady Ministrów został upoważniony do wydania rozporządzenia na podstawie ustawy. Także upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego musi być zawarte w ustawie, przy czym art. 94 Konstytucji nie precyzuje bliżej, jak takie upoważnienie powinno brzmieć. Upoważnienie do wydawania takich aktów na podstawie ustawy nie ma jednak cech upoważnienia szczegółowego, ma charakter bardziej ogólny, zarówno co do określenia przedmiotu unormowania, jak i treści wydawanego aktu.

Omawiane upoważnienie wskazuje przedmiot regulacji, a także pewne wytyczne (Prezes Rady Ministrów nadaje statut, uwzględniając konieczność sprawnego i efektywnego funkcjonowania m.st. Warszawy). Warto zwrócić uwagę, że upoważnienie dla organów stanowiących do uchwalania statutu i jego zakres przedmiotowy nie muszą być wyrażone w jednym przepisie, ani nawet w jednym akcie normatywnym (zob. P. Czarny [w:] *Statuty jednostek samorządu...*, *op.cit.*, s. 38). Jest to możliwe także wówczas, gdy statut nadaje Prezes Rady Ministrów. Zrekonstruowanie wytycznych aktu miejscowego, jakim jest statut, możliwe jest w oparciu o ustawę warszawską i ustawę o samorządzie gminnym. Podobnie jak organ stanowiący gminy, Prezes Rady Ministrów, określając ustrój m.st. Warszawy, związany jest granicami ustaw.

Ustawy te wskazują na ograniczony przedmiot regulacji objętej statutem. Nie oznacza to pozbawienia postanowień statutu charakteru normatywnego, a jedynie zawężenie jego regulacji przez ograniczenie do zagadnień ustrojowych, co oznacza, że statut nie może zawierać norm materialnego prawa administracyjnego, regulujących prawa i obowiązki jednostki (zob. B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/1993, s. 63). W świetle ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy określa jej ustrój, organizację i tryb pracy organów gminy, zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej, zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Mając na względzie zakres materii przekazanej Prezesowi Rady Ministrów do uregulowania, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 2 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 92 Konstytucji.

Należy mieć na uwadze, że zakwestionowany przepis ma charakter incydentalny. W sytuacji, gdy w ciągu trzech miesięcy od daty wejścia w życie ustawy rada m.st. Warszawy uchwali statut, upoważnienie nie znajdzie zastosowania. Jedynie w wypadku nieuchwalenia statutu, Prezes Rady Ministrów skorzysta z przyznanego mu uprawnienia, a wydane rozporządzenie obowiązywać będzie do dnia wejścia w życie uchwały Rady m.st. Warszawy (art. 2 ust. 4 ustawy nowelizującej).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.