

WYROK*
z dnia 3 listopada 1999 r.
Sygn. K. 13/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski – sprawozdawca
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Janusz Trzciniński
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 20 października i 3 listopada 1999 r. sprawy z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wniesionego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

- art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 16 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483),
- art. 4 ustawy z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483),

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy jest zgodny z art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 16 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483),

* Tekst sentencji opublikowany został w MP Nr 35, poz. 534

2. Art. 4 ustawy z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Uzasadnienie:

1. Pismem z 21 kwietnia 1999 r. Prezydent RP, na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wniósł o stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Prezydent zarzucił ustawie niezgodność z art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 16 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP - w zakresie art. 1 pkt 1 lit. a ustawy oraz niezgodność z art. 2 Konstytucji RP - w zakresie art. 4, określającego termin wejścia ustawy w życie.

W ocenie Prezydenta wskazane przepisy ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy naruszają konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę przedstawicielstwa.

Uchwalona 18 marca 1999 r. ustawa jest kolejną próbą doraźnej zmiany ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.). Artykuł 1 pkt 1 lit. a ustawy przewiduje rozdzielenie funkcji Prezydenta m.st. Warszawy od pełnionej dotychczas równocześnie funkcji jednoosobowego Zarządu gminy Warszawa-Centrum. W konsekwencji ustawa powierza wybór Prezydenta m.st. Warszawy - Radzie m.st. Warszawy, zaś Radzie gminy Warszawa-Centrum - wybór jej organów wykonawczych. Rozwiązania te miałyby wejść w życie w warunkach ustrojowych m.st. Warszawy, będących wynikiem wyborów przeprowadzonych 11 października 1998 r. Oznacza to - zdaniem wnioskodawcy, że wyboru Prezydenta m.st. Warszawy dokonałaby Rada m.st. Warszawy wybrana w tych wyborach jako organ realizujący zadania przewidziane w obowiązującym aktualnie stanie prawnym. Wśród tych zadań nie ma wyboru Prezydenta m.st. Warszawy.

Z kolei Rada gminy Warszawa-Centrum, przewidziana dotychczas jako organ właściwy w sprawie elekcji Prezydenta m.st. Warszawy traciłaby tę właściwość, czyli w trakcie kadencji straciłaby jedną ze swoich kompetencji. Uzyskałaby natomiast prawo wyboru burmistrza oraz zarządu tej gminy.

Przyjęte w art. 1 ust. 1 lit. a rozwiązanie, w ocenie Prezydenta, jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP oraz z zasadą przedstawicielstwa, wynikającą w odniesieniu do samorządu terytorialnego, z art. 4 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 i art. 169 ust. 1 Konstytucji RP. Zmiana treści mandatów przedstawicielskich w trakcie ich wykonywania oznacza nadużycie zaufania wyborców, którzy aktem wyboru dali umocowanie wybranym przez siebie radnym gminy Warszawa-Centrum do reprezentowania ich w zakresie spraw określonych normami prawa obowiązującego w dniu wyborów, w tym także do wyboru Prezydenta m.st. Warszawy. Odebranie tej kompetencji Radzie gminy Warszawa-Centrum pozbawia wyborców poczucia stabilności i pewności ich praw wyborczych, uchybiając równocześnie zasadzie wybieralności organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wyrażonej w art. 169 ust. 1 konstytucji.

Ponadto - zauważa Prezydent - oznacza także radykalną zmianę statusu radnych w ustroju miasta, gdyż ustala treść mandatów radnych w zakresie nieznanym im w dniu wyborów. Ingerencja ustawodawcy jest w tym przypadku nadmierna, a przy tym niekorzystna dla radnych, ponieważ odbiera im kompetencje nabyte przez fakt wyboru. Ustawodawca nie zachował tym samym podstawowych reguł wynikających z zasady

demokratycznego państwa prawnego, takich jak poszanowanie poczucia pewności prawa u obywateli i ich przedstawicieli w organach samorządu terytorialnego, które warunkuje zaufanie obywateli do państwa.

Drugi zarzut sformułowany we wniosku Prezydenta dotyczy art. 4 ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Zgodnie z tym przepisem ustawa wejdzie w życie z dniem ogłoszenia. Zdaniem wnioskodawcy nie ustanowienie *vacatio legis* jest sprzeczne z przyjętymi powszechnie zasadami poprawnego tworzenia prawa. Adresaci norm nie mają bowiem możliwości zapoznania się z ich treścią oraz dostosowania stosunków prawnych do dyspozycji zawartych w nowych przepisach.

W sposób wadliwy ustawa ingeruje także w ustrój Warszawy. Wprowadzając nowe kompetencje organów stanowiących, bez jakiegokolwiek okresu dostosowawczego, ustawa narusza poczucie bezpieczeństwa prawnego mieszkańców miasta, gdyż nie daje szansy zapoznania się z nowymi uregulowaniami ustrojowymi i kompetencyjnymi oraz ułożenia swoich stosunków prawnych zgodnie z treścią tych uregulowań.

W ocenie Prezydenta ustawa jest obciążona ponadto wadą retroaktywności. Ustawodawca zdecydował bowiem o zastosowaniu nowych rozwiązań do stosunków powstałych w wyniku realizacji woli wyborców i radnych, wyrażonej na gruncie dotychczasowych przepisów. Znowelizowane przepisy ustawy miałyby bowiem zastosowanie do organów, których kadencja rozpoczęła się w wyniku wyborów samorządowych 11 października 1998 roku.

2. Prokurator Generalny w swoim pisemnym stanowisku z 18 czerwca 1999 r. stwierdził, że art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy jest zgodny z art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 16 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP oraz, że art. 4 wymienionej ustawy nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

W ocenie Prokuratora Generalnego zaskarżony art. 1 pkt 1 lit. a ustawy nie narusza zasady przedstawicielstwa. Dla jej realizacji zmiana sposobu powoływania organów wykonawczych nie ma znaczenia, gdyż nie powoduje ograniczenia możliwości sprawowania władzy w imieniu i interesie wyborców. Skoro więc nie została naruszona istota demokracji przedstawicielskiej w wykonywaniu władzy publicznej, należy uznać, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 4 ust. 2 Konstytucji RP.

Niezasadny jest także - zdaniem Prokuratora Generalnego - zarzut naruszenia art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten ustanawia prawo samorządu terytorialnego do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej, wskazując jednocześnie, aby przysługiwała mu w tym zakresie "istotna część zadań publicznych", które wykonuje w sposób samodzielny we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Treść zaskarżonego przepisu nie wpływa na zmianę (ograniczenie) zadań przynależnych Radzie gminy Warszawa-Centrum. Przez zadania te należy rozumieć sprawy objęte zakresem jej działania, określone w art. 6-10 ustawy o samorządzie gminnym oraz w ustawie o ustroju miasta stołecznego Warszawy (art. 2). Nie wpływa także na samodzielność tej jednostki samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań związanych z zaspokojeniem potrzeb jej mieszkańców.

Prokurator Generalny nie podzielił także poglądu wnioskodawcy co do sprzeczności art. 1 pkt 1 lit. a z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP. Rada gminy jest organem przedstawicielskim pochodzącym z wyborów powszechnych. Konsekwencją zaś takiego trybu wyboru jest jej kadencyjność. Jednym z podstawowych elementów kadencyjności jest nakaz stabilizacji składu personalnego organu wybieranego na dany okres. Służy to poszanowaniu woli wyborców, wyrażonej w akcie głosowania. Wybór organów wykonawczych jest pośrednią (wtórną) formą realizacji tej woli. Nie można zatem odnosić

takich samych wymagań co do ustroju tych organów i ich stabilności personalnej, jak w przypadku organów wybieranych w sposób bezpośredni.

Prokurator Generalny nie dopatrywał się również naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zaufania obywateli do państwa. Sytuacja obywateli jako wyborców nie uległa bowiem zmianie. Istota wyborów, polegająca na wyłonieniu składu personalnego organu stanowiącego na okres jego kadencji, nie zostaje naruszona. Mandat przedstawicielski zachowuje swoją dotychczasową treść - reprezentowanie wyborców, utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami, przyjmowanie postulatów oraz przedstawianie ich organom gminy do rozpatrzenia (art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Za nietrafną uznał także Prokurator Generalny argumentację co do niekonstytucyjności art. 4 ustawy z 18 marca 1999 r., który stanowi o jej wejściu w życie z dniem ogłoszenia. Adresatem znowelizowanych przepisów są organy stanowiące m.st. Warszawy i gminy Warszawa-Centrum, które powinny dokonać wyboru organów wykonawczych w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie. Nowe uregulowania nie dotyczą więc mieszkańców Warszawy i nie mają wpływu na ich sytuację. Nie można również przypisywać ustawie cechy retroaktywności, albowiem stosunki powstałe w wyniku wyborów nie uległy zmianie. Nowe przepisy nie regulują prawa wstecz, a wprowadzona zmiana nie ingeruje w wolę wyborców wyrażoną w akcie głosowania.

3. Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił na piśmie Marszałek Sejmu. W ocenie Sejmu art. 1 pkt 1 lit. a i art. 4 ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy nie narusza art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 16 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP. W zaistniałej sytuacji prawnej mamy bowiem do czynienia jedynie ze zmianą sposobu powoływania organu wykonawczego. Dlatego też trudno dopatrywać się naruszenia zasady przedstawicielstwa, której istota polega na tym, że radni otrzymują od swoich wyborców na okres czteroletni legitymację prawną do sprawowania władzy w ich imieniu i w ich interesie. Wyborcy kontrolują i rozliczają swoich radnych tylko w drodze wyborów. Zasada zaufania obywateli do prawa nie oznacza ograniczenia swobody ustawodawcy do modyfikacji uprawnień organów przedstawicielskich w trakcie kadencji.

W stanowisku Sejmu podkreślono także, że zniesienie unii personalnej Prezydenta m.st. Warszawy i Burmistrza gminy Warszawa-Centrum nie pozbawiło radnych kompetencji dokonania wyboru zarządu, a tym samym nie nastąpiło ograniczenie prawa kreacji organu zarządzającego gminą, które to prawo wynika z mandatu radnego.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 4 ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z art. 2 konstytucji, Sejm uznał, że argumentacja wnioskodawcy jest nietrafna. Podniósł, że adresatami ustawy są przede wszystkim radni m.st. Warszawy oraz radni gminy Warszawa-Centrum, którzy w terminie nie dłuższym niż sześć miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy dokonają wyboru Prezydenta m.st. Warszawy oraz Burmistrza i zarządu gminy Warszawa-Centrum. Ustawa nie nakłada natomiast żadnych obowiązków na mieszkańców miasta. Ponadto Sejm, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego podkreślił, że ustawodawca może zrezygnować z ustanowienia *vacatio legis*, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny oraz przytoczył pogląd Sądu Najwyższego, iż okres czternastodniowego *vacatio legis* przewidziany w art. 4 ustawy z 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" jest okresem, który prawodawca może wydłużyć, a także od którego wolno prawodawcy czynić szczególne wyjątki.

Sejm nie zgodził się także z zarzutem retroaktywności ustawy, gdyż w przedmiotowej sprawie nie zachodzi relacja czasowa pomiędzy faktem ukształtowania się w wyniku wyborów składu organu przedstawicielskiego a późniejszą modyfikacją kompetencji tego organu. Nowe normy nie mają zastosowania do zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie omawianej ustawy. Z tych wszystkich względów Sejm wniósł o uznanie zaskarżonych przepisów ustawy za zgodne z konstytucją.

4. 18 października 1999 r. zostało złożone w Trybunale Konstytucyjnym pismo Prezydenta m.st. Warszawy wraz z uchwałą Rady m.st. Warszawy z 18 października 1999 r. nr XVI/135/99 w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o umożliwienie przedstawicielom Rady m.st. Warszawy udziału w postępowaniu dotyczącym wniosku Prezydenta RP o stwierdzenie niezgodności z konstytucją ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.) w związku z art. 19 ust. 1 oraz art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643). Rada m.st. Warszawy uznała, że wynik postępowania w niniejszej sprawie dotyczy jej praw i z tego względu przedstawiciele Rady m.st. Warszawy powinni uczestniczyć w postępowaniu, “w celu przedstawienia stanowiska oraz wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego i interesu Miasta” (§ 1 uchwały).

W uzasadnieniu uchwały podniesiono, iż Miasto stołeczne Warszawa, w myśl art. 510 § 1 i 2 kodeksu postępowania cywilnego, jest zainteresowanym w przedmiotowej sprawie. W związku z tym przedstawiciele Rady m.st. Warszawy powinni mieć możliwość zaprezentowania składowi orzekającemu Trybunału Konstytucyjnego swojego stanowiska dla wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ponadto art. 38 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, mając na względzie właściwe przygotowanie rozprawy, daje Przewodniczącemu składu orzekającego prawo do wezwania do udziału w postępowaniu organów lub organizacji, których udział uzna za celowy dla należytego wyjaśnienia sprawy. Zdaniem Rady m.st. Warszawy udział jej przedstawiciela w postępowaniu, z uwagi na bezpośredni interes prawny, należy uznać za celowy.

Pismo Prezydenta m.st. Warszawy wraz z treścią uchwały zostało przekazane 19 października 1999 r. uczestnikom postępowania. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny wniósł o dopuszczenie do udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawicieli Rady miasta stołecznego Warszawy, w trybie art. 38 pkt 4 ustawy o TK.

II

1. Na rozprawie 20 października 1999 r. uczestnicy postępowania ustosunkowali się do uchwały Rady m.st. Warszawy z 18 października 1999 r. nr XVI/135/99.

Przedstawiciel Prezydenta RP poparł wniosek o dopuszczenie Rady m.st. Warszawy do udziału w postępowaniu oraz wezwanie przedstawicieli Rady do udziału w sprawie. Powołał się przy tym na art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 510 kodeksu postępowania cywilnego. Przedstawiciel Prezydenta stwierdził, iż Rada reprezentuje mieszkańców Warszawy, dla których wynik postępowania nie jest obojętny, z uwagi na możliwość zmiany treści pełnomocnictw udzielonych radzie w wyborach. Ponadto – podkreślił przedstawiciel Prezydenta RP, Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, a bez udziału przedstawicieli Rady m.st. Warszawy

ustalenie wszystkich istotnych okoliczności nie jest możliwe. W związku z tym przedstawiciel Prezydenta RP wniósł o odroczenie rozprawy w celu umożliwienia przedstawicielom Rady m.st. Warszawy uczestnictwa w postępowaniu.

Przedstawiciel Sejmu podkreślił, że uchwała Rady m.st. Warszawy została podjęta zaledwie na dwa dni przed terminem rozprawy i chociaż przedmiot rozpoznania jest znany od dawna, przedstawiona Trybunałowi Konstytucyjnemu uchwała nie zawiera merytorycznego stanowiska. Bliżej nieokreślony interes Rady m.st. Warszawy nie uzasadnia decyzji o dopuszczeniu jej przedstawicieli do udziału w sprawie. Brak merytorycznego stanowiska w sprawie może natomiast budzić wątpliwość, czy wniosek Rady m.st. Warszawy nie będzie skutkował przewlekłością postępowania, zważywszy, że także inne gminy warszawskie mogą zgłaszać podobne wnioski. Ponadto, w ocenie przedstawiciela Sejmu art. 510 kpc nie znajduje zastosowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W konkluzji przedstawiciel Sejmu uznał wniosek Rady m.st. Warszawy za bezzasadny i wniósł o kontynuowanie postępowania.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, iż art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym odsyła do przepisów kodeksu postępowania cywilnego tylko w zakresie nie uregulowanym w przepisach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Kwestię uczestnictwa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym reguluje art. 27 oraz art. 38 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wobec tego nie ma podstaw do powoływania się na przepis art. 510 kpc. Celowość udziału Rady m.st. Warszawy w toczącym się postępowaniu, Prokurator Generalny pozostawił do oceny Trybunału Konstytucyjnego.

3. Trybunał Konstytucyjny postanowił: po pierwsze – nie uwzględnić wniosku przedstawiciela Prezydenta RP i Prokuratora Generalnego w sprawie dopuszczenia Rady m.st. Warszawy do udziału w postępowaniu w trybie art. 38 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; po drugie – zwrócić się do Rady m.st. Warszawy o przedstawienie stanowiska w sprawie w trybie § 11 ust. 2 regulaminu Trybunału Konstytucyjnego.

4. Następnie uczestnicy postępowania przedstawili swoje stanowiska co do zgodności art. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 4 ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z przepisami Konstytucji RP.

Przedstawiciel Prezydenta podtrzymał stanowisko wyrażone w piśmie z 21 kwietnia 1999 r. Stwierdził, że obecny ustrój Warszawy nie tworzy warunków do wykonywania zadań jakie stoją przed metropolią stołeczną. Ustawa z 18 marca 1999 r. jest, w ocenie przedstawiciela Prezydenta RP, tylko kolejną, doraźną zmianą “na potrzeby polityczne”. Narusza przy tym podstawowe konstytucyjne zasady ustrojowe i ogranicza możliwość wykonywania zadań publicznych przez Radę gminy Warszawa-Centrum. Przedstawiciel Prezydenta RP wyraził pogląd, że istotą wyboru jest powierzenie przedstawicielowi zakresu władzy określonego przepisami obowiązującymi w dniu wyboru. Zmiana kompetencji w trakcie kadencji (ich uszczuplenie) godzi w demokratyzm wyborów i zasadę przedstawicielstwa. Dodał, że zmiana przepisów ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy pozbawia wyborców stabilności i pewności ich praw wyborczych, a także uchybia zasadzie wybieralności organów stanowiących i wykonawczych. W akcie wyboru wyraża się nie tylko zaufanie do osobistych wartości kandydata, jak uważa Prokurator Generalny, ale także przekonanie, że będzie on wykonywał kompetencje wyznaczone prawem obowiązującym w dacie wyboru. Przedstawiciel Prezydenta podkreślił, że granice swobody ustawodawcy w kształtowaniu ustroju Warszawy, wyznaczają przepisy konstytucji. Przyjęte zaś w ustawie z 18 marca 1999 r. regulacje naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę przedstawicielstwa. Ponadto podtrzymał postawiony ustawie zarzut retroaktywności i naruszenia zasad przyzwoitej legislacji z powodu nie ustanowienia *vacatio legis*, bez szczególnego uzasadnienia, a jedynie w obawie przed wprowadzeniem zarządu komisarycznego.

Brzmienie art. 3 ustawy z 18 marca 1999 r. oznacza, że wybór Prezydenta Miasta może być dokonany już następnego dnia po wejściu w życie ustawy. Takie rozwiązanie nie pozwala adresatom ustawy, którymi są także wyborcy, na zapoznanie się z nowymi regulacjami.

Przedstawiciel Sejmu podkreślił, że prace legislacyjne nad zmianą ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy mają długą historię i zmierzały do uregulowania ustroju Warszawy w sposób zgodny z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym. Istotą zmian wynikających z ustawy z 18 marca 1999 r. jest pełniejsza realizacja zasady przedstawicielstwa, co gwarantuje zasada wyboru Prezydenta Warszawy przez szerszą reprezentację mieszkańców, bezwzględną większością głosów. Ustawa nie pozbawia przy tym Rady gminy Warszawa – Centrum prawa wyboru własnych organów wykonawczych, tj. zarządu i burmistrza. Takie zasady obowiązują wszystkie podmioty samorządu terytorialnego i nie ma podstaw do różnicowania ich pozycji w tym zakresie. Ponadto przedstawiciel Sejmu przytoczył przykłady wcześniejszej, niekwestionowanej jednak, ingerencji ustawodawcy w zasadę przedstawicielstwa oraz powołał się na art. 171 ust. 3 konstytucji, dopuszczający rozwiązanie organu stanowiącego samorządu terytorialnego. Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że decyzja o terminie wejścia ustawy w życie była podyktowana przede wszystkim potrzebą przywrócenia porządku konstytucyjnego i ochroną zasady przedstawicielstwa. Przedstawiciel Sejmu, mając na względzie treść art. 3 ustawy z 18 marca 1999 r. oraz krąg adresatów ustawy i ich możliwość dostosowania się do nowych regulacji dowodził, że ustawa nie narusza zasad przyzwoitej legislacji.

Prokurator Generalny poparł stanowisko wyrażone na piśmie i odniósł się do kwestii podniesionych w toku rozprawy. Podkreślił, że domniemanie konstytucyjności ustaw jest szczególnie silne w przypadku badania konstytucyjności ustaw w trybie prewencyjnym. Przypomniał pogląd Trybunału Konstytucyjnego dopuszczający swobodę ustawodawcy w kształtowaniu ustroju Warszawy, a zwłaszcza zasad wyboru Prezydenta Miasta. Wprowadzone zmiany, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie pozbawiły żadnej z rad kompetencji do wykonywania zadań publicznych. Zwrócił przy tym uwagę, że radni wykonują swoje zadania w granicach stanowiących przez parlament i nie po raz pierwszy zmian w zakresie kompetencji organów przedstawicielskich dokonano w trakcie kadencji. Ponadto Prokurator Generalny wskazał, że w przypadku niniejszej ustawy mamy do czynienia z retrospektywnym działaniem ustawy, a nie z jej retroaktywnością. Natomiast z dniem ogłoszenia ustawy rozpoczyna się dla adresatów ustawy bieg sześciomiesięcznego terminu do dokonania określonych w ustawie zmian. Jest to w ocenie Prokuratora Generalnego termin pozwalający organom samorządu terytorialnego na zapoznanie się z nowymi regulacjami.

Przedstawiciel Rady m.st. Warszawy, dopuszczony w trybie § 11 ust. 2 regulaminu Trybunału Konstytucyjnego do przedstawienia stanowiska stwierdził, że Rada m.st. Warszawy wyraża swoje opinie i stanowiska w formie uchwał. Taka uchwała nie została podjęta i wobec tego Przedstawiciel Rady zwrócił się z prośbą o wyznaczenie terminu dla podjęcia uchwały i przedłożenia jej Trybunałowi Konstytucyjnemu.

5. Po przerwie Trybunał Konstytucyjny ogłosił postanowienie, na mocy którego odroczył rozprawę do 3 listopada 1999 r. Zobowiązał przedstawicieli Rady m.st. Warszawy do przedstawienia stanowiska Rady stosownie do uchwały nr XVI/135/99 podjętej 18 października br., w terminie 10 dni pod rygorem pominięcia tego stanowiska w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił wezwać na rozprawę przedstawicieli Rady Miasta Stołecznego Warszawy w celu ich wysłuchania.

Trybunał Konstytucyjny postanowił, że wysłuchanie przedstawicieli rady jest wystarczające i nie ma podstaw do ich udziału w sprawie w charakterze uczestników na

podstawie art. 38 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Stwierdził, że kwestię uczestnictwa w postępowaniu reguluje wyczerpująco art. 27 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i nie ma podstaw do powoływania się w tym zakresie na art. 510 kpc. Pojęcie interesu prawnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ma zupełnie inny charakter niż w postępowaniu cywilnym, gdyż dotyczy związku pomiędzy badanymi przepisami prawa w ramach kontroli abstrakcyjnej a podstawowymi zasadami konstytucyjnymi. Wobec tego nie można uznać, iż osoba, która jest pośrednio lub bezpośrednio dotknięta konsekwencjami prawnymi orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma z tego tytułu prawo do uczestnictwa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

6. Na rozprawie 3 listopada 1999 r. odczytane zostało, skierowane do Trybunału Konstytucyjnego pismo Przewodniczącego Rady m.st. Warszawy z 28 października 1999 r. informujące, iż Rada m.st. Warszawy na sesji 25 października br. nie uchwaliła stanowiska dotyczącego postępowania z wniosku Prezydenta RP o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Obecny na rozprawie przedstawiciel Rady m.st. Warszawy potwierdził, że termin wyznaczony Radzie przez Trybunał Konstytucyjny wymagał wprowadzenia projektu stanowiska pod obrady Rady w trybie nadzwyczajnym, za zgodą 2/3 radnych. Zgłoszony na sesji 25 października br. wniosek o włączenie do porządku obrad projektu uchwały nie uzyskał wymaganej większości i tym samym Rada nie mogła przyjąć stanowiska w niniejszej sprawie.

W wystąpieniach końcowych uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska przedstawione na piśmie i w toku rozprawy 20 października 1999 r., a ponadto przedstawiciel Prezydenta RP zarzucił ustawie z 18 marca 1999 r. niezgodność z art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 16 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP także w zakresie art. 1 pkt 3 ustawy. Jednocześnie wniósł, aby Trybunał Konstytucyjny, w przypadku uznania niezgodności zakwestionowanych przepisów z konstytucją stwierdził, że zaskarżone przepisy są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Ustawa z 18 marca 1999 r. zmierza do znowelizowania przepisów ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.). Zasadnicze zmiany dotyczą zasad wyboru Prezydenta m.st. Warszawy i struktury organów wykonawczych gminy Warszawa-Centrum.

Podstawą omawianej nowelizacji stał się projekt poselski (druk 936), który przewidywał usprawnienie funkcjonowania samorządu stolicy w ramach przyjętego w roku 1994 r. modelu ustrojowego i został ograniczony - jak uzasadniali projektodawcy - do zmian koniecznych dla wyeliminowania konfliktów pojawiających się w toku działania samorządu warszawskiego.

Obowiązująca obecnie ustawa z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (dalej: ustawa warszawska), podobnie jak poprzednia ustawa z 1990 r., nadała ustrojowi stolicy postać szczególną, odmienną od ustroju innych aglomeracji miejskich. Istotą przyjętego rozwiązania jest nadanie strukturze m.st. Warszawy charakteru metropolitalnego.

Miasto stołeczne Warszawa jest związkiem komunalnym w rozumieniu przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (do 1 stycznia 1999 r. - ustawa o

samorządzie terytorialnym; tytuł został zmieniony na mocy art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa - Dz.U. Nr 162, poz. 1126). Jest to szczególny rodzaj związku, gdyż powstał on bezpośrednio z mocy ustawy (art. 1 ust. 1 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy). Inne związki komunalne (obecnie ustawa posługuje się terminem "międzygminne"), których podstawę stanowi ustawa o samorządzie gminnym powstają na mocy uchwały zainteresowanych rad gmin (art. 64 ust. 2 tej ustawy), bądź obowiązku nałożonego w drodze ustawy (art. 64 ust. 4). Jak dotychczas tylko ustawa warszawska deklaruje wprost, że m.st. Warszawa jest związkiem komunalnym w świetle ustawy samorządowej. Jego istnienie jest nie tylko obligatoryjne, ale zakres działania tego związku został określony ustawą, podobnie jak struktura i kompetencje organów. Ten szczególny związek tworzy jedenaście gmin warszawskich, w tym gmina Warszawa-Centrum.

Zgodnie z art. 7 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy organem stanowiącym i kontrolnym miasta stołecznego Warszawy jest Rada m.st. Warszawy (organem stanowiącym i kontrolnym związków międzygminnych jest, zgodnie z art. 69 ustawy o samorządzie gminnym zgromadzenie związku, w skład którego wchodzi wójtowie i burmistrzowie gmin uczestniczących w związku). W skład Rady m.st. Warszawy wchodzi 68 radnych wybranych w wyborach bezpośrednich.

Do radnych miasta stołecznego Warszawy stosuje się przepisy o radnych gmin (art. 7 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy). Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, wybory do Rady m.st. Warszawy odbywają się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602). Na podstawie art. 208 tej ostatniej ustawy wybory do rad gmin i do Rady miasta stołecznego Warszawy przeprowadzono 11 października 1998 r. Z tą datą rozpoczęła się czteroletnia kadencja obecnie funkcjonującej rady.

Organem wykonawczym miasta stołecznego Warszawy jest zarząd. W skład zarządu wchodzi Prezydent m.st. Warszawy jako jego przewodniczący oraz wiceprezydenci. Prezydent m.st. Warszawy, wybierany przez Radę gminy Warszawa-Centrum, jest jednoosobowym organem wykonawczym tej gminy, a zarazem przewodniczącym Zarządu m.st. Warszawy jako kolegiального organu wykonawczego związku.

Ustawa warszawska nie reguluje w sposób wyczerpujący wszelkich kwestii organizacji i funkcjonowania m.st. Warszawy i gmin warszawskich. W sprawach nie uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz inne przepisy dotyczące samorządu terytorialnego (art. 4 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy).

Tak skonstruowany ustrój aglomeracji warszawskiej, właściwy tylko dla jednego organizmu samorządowego, mieści się ramach ogólnych konstytucyjnych postanowień o ustroju samorządu terytorialnego. W wyroku z 24 marca 1998 r. (*sygn. K. 40/97*) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brak podstawy konstytucyjnej dla nadania szczególnej postaci ustrojowi Warszawy i obowiązkowego włączenia gmin warszawskich do związku komunalnego, jakim jest m.st. Warszawa, nie wyłącza możliwości ustawodawcy do odmiennego unormowania ustroju Warszawy, stosownie do szczególnych potrzeb aglomeracji. Nie pozwala on jednak na odstępianie od ogólnych zasad konstytucyjnych dotyczących ustroju i pozycji gmin. Skoro bowiem nie ustanowiono odrębnej podstawy konstytucyjnej dla unormowania ustroju Warszawy, to odrębności wprowadzone na poziomie ustaw zwykłych muszą pozostawać w ramach ogólnych konstytucyjnych przepisów dotyczących samorządu terytorialnego (OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12, s. 69).

2. Na mocy poddanego ocenie zgodności z konstytucją przepisu art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustroju miasta stołecznego Warszawy ustalono nowe zasady wyboru i odwoływania Prezydenta m.st. Warszawy. Artykuł 9 ust. 3 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.) otrzymał następującą treść: “Rada miasta stołecznego Warszawy wybiera i odwołuje Prezydenta m.st. Warszawy bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady, w głosowaniu tajnym”.

Jest to zasadnicza zmiana trybu wyboru i odwołania Prezydenta. Zgodnie z obowiązującym obecnie art. 9 ust. 3 ustawy z 25 marca 1994 r., tryb ten uregulowany jest w przepisach art. 20 i 21 ustawy. Artykuł 20 ust. 1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy stanowi, że Prezydenta wybiera Rada gminy Warszawa-Centrum w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady. Prezydenta wybiera się spośród kandydatów zgłoszonych przez radnych gminy Warszawa-Centrum oraz przez rady gmin warszawskich (ust. 2). Ponadto Rada m.st. Warszawy może rekomendować na stanowisko Prezydenta jednego lub więcej kandydatów spośród osób zgłoszonych przez rady gmin albo zgłosić własnego kandydata.

Do odwołania Prezydenta m.st. Warszawy stosuje się odpowiednio przepis art. 20 ust. 1 ustawy, a więc może go odwołać Rada gminy Warszawa-Centrum (art. 21 ust. 1). Prezydenta odwołać może również Rada m.st. Warszawy większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej 3/4 jej ustawowego składu (art. 21 ust. 2). Z wnioskiem do rady gminy Warszawa-Centrum o odwołanie Prezydenta może wystąpić grupa co najmniej 20 radnych tej gminy (ust. 3), a także Rada m.st. Warszawy oraz, w określonych okolicznościach, Prezes Rady Ministrów (ust. 4). Odwołanie Prezydenta przez Radę m.st. Warszawy może nastąpić dopiero w następstwie odrzucenia przez radę gminy Warszawa-Centrum wniosków, o których mowa w ust. 4.

Na marginesie należy przypomnieć, że omawiany art. 9 ust. 3 w związku z art. 20 i 21 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy był poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego pod względem zgodności z art. 32 Konstytucji RP. W swoim wniosku Rada gminy Warszawa-Bielany wyraziła pogląd, że ustawa stawia w nierównej pozycji zarówno mieszkańców gmin warszawskich, jak i radnych tych gmin, gdyż tylko jedna rada - z jedenastu - decyduje o wyborze Prezydenta Miasta. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 marca 1998 r. orzekł, iż art. 9 ust. 3 w związku z art. 20 i 21 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy jest zgodny z art. 32 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku przyznał, że zaskarżone przepisy różnicują sytuację prawną gmin warszawskich, bo tylko jednej z nich przyznają pełnię decyzji w przedmiocie wyboru osoby, która zarazem staje się Prezydentem całego miasta. Konstatacja ta nie była jednak jeszcze argumentem dla uznania, że doszło do naruszenia art. 32 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że zasada równości “odnosi się bezpośrednio do obywateli i tylko pośrednio wiąże się z zagadnieniem praw przysługujących gminom”. Natomiast naruszenie zasady równości w relacjach między gminami może podlegać ocenie z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego i z tego względu zarzut naruszenia art. 32 konstytucji należy uznać za nieuzasadniony.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że unormowania zawarte w art. 9 ust. 3 w związku z art. 20 i art. 21 ustawy warszawskiej mieszczą się w zakresie swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy. Miasto stołeczne Warszawa nie jest gminą, a tym samym ustrój jego organów stanowiących i wykonawczych nie musi być kształtowany według zasad określonych w art. 169 konstytucji (*sygn. K. 40/97, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12, s. 73 in.*).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przyjęte w zaskarżonej ustawie z 18 marca 1999 r. rozwiązanie, polegające na rozdzieleniu funkcji Prezydenta miasta stołecznego

Warszawy i Burmistrza gminy Warszawa-Centrum oraz wprowadzeniu nowych zasad wyboru organów wykonawczych m.st. Warszawy i gminy Warszawa-Centrum, mieści się w zakresie swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy.

3. Rozważenia wymaga natomiast zagadnienie dopuszczalności wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie ustroju metropolii w trakcie kadencji rad. Dla oceny zgodności art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 18 marca 1999 r. z przepisami konstytucji niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zmiana uprawnień organu jednostki samorządu terytorialnego w trakcie kadencji stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady przedstawicielstwa.

W ocenie wnioskodawcy pierwszy z zaskarżonych przepisów - art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji) oraz zasadę przedstawicielstwa, wyrażoną w art. 4 ust. 2 i art. 16 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 1 konstytucji.

Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. a Prezydent m.st. Warszawy ma być wybierany przez Radę miasta stołecznego Warszawy. Wnioskodawca podnosi, że w świetle znowelizowanych przepisów, Rada m.st. Warszawy uzyskałaby nowe uprawnienie, nie przewidziane w dotychczasowym stanie prawnym i nie przysługujące jej w dniu wyborów. Z kolei Rada gminy Warszawa-Centrum, jako organ właściwy w sprawie elekcji Prezydenta m.st. Warszawy, traciłaby to uprawnienie, czyli w trakcie kadencji zostałaby pozbawiona jednej ze swych kompetencji. Uzyskałaby natomiast uprawnienie, którego nie posiadała w dniu wyborów, a mianowicie prawo wyboru Burmistrza oraz Zarządu gminy Warszawa-Centrum. Zarzut wnioskodawcy opiera się na tezie, że zmiana kompetencji Rady miasta stołecznego Warszawy i Rady gminy Warszawa-Centrum oraz niekorzystna modyfikacja sytuacji prawnej radnych gminy Warszawa-Centrum w trakcie kadencji są sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą przedstawicielstwa.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozważenia wymaga przede wszystkim kwestia dopuszczalności zmiany kompetencji organu przedstawicielskiego w okresie jego kadencji. Wiązanie sprawy kompetencji organu z prawami i obowiązkami radnych jako członków organu przedstawicielskiego nie znajduje uzasadnienia zarówno w świetle teorii organu, jak i teorii mandatu przedstawicielskiego.

Rada jest organem administracji publicznej, tzn. strukturą organizacyjną obejmującą czynnik osobowy i określone prawem kompetencje. Wprawdzie legitymacja osób wchodzących w skład rady dokonuje się w drodze wyborów przez wspólnotę samorządową mieszkańców, jednakże zakres kompetencji organu określony jest wolą ustawodawcy. Zmiana kompetencji rady i w ten sposób pozbawienie członków rady możliwości decydowania w określonej sprawie, nie stanowi zmiany sytuacji prawnej radnych pozwalającej zastosować analogię do utraty praw nabytych.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące ograniczeń, jakie wynikają dla ustawodawcy z zasady państwa prawnego (w tym wymogu stabilizacji nabytych praw) odnosi się do sytuacji, gdy adresatem uregulowań jest obywatel występujący jako indywidualny uczestnik obrotu prawnego. Przedmiot postępowania w niniejszej sprawie odnosi się natomiast do stosunku szczególnego, bo dotyczącego piastowania mandatu w organie przedstawicielskim. W orzeczeniu z 23 kwietnia 1996 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że mandat ten jest nabywany w sposób specyficzny, bo w drodze wyborów, a jego piastowania nie da się utożsamić ze słusznie nabytym prawem podmiotowym odnoszącym się do całego okresu kadencji. "Prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej nie stanowi prawa nabytego w rozumieniu odnoszącym się do sfery prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń

społecznych i nie można tu mechanicznie stosować zakazów i nakazów odnoszących się do tych sfer. Innymi słowy, swoboda ustawodawcy w ingerowaniu w sytuację prawną radnego w okresie kadencji jest znacznie większa, bo wynika ona z publiczno-prawnego charakteru samej funkcji radnego” (sygn. K. 29/95, OTK ZU Nr 2/1996, poz. 10, s. 110). Zasady dotyczące nabywania praw przez obywatela nie mogą mieć zatem zastosowania do praw płynących z uzyskania mandatu w drodze wyborów, a w szczególności nie do przyjęcia jest teza o “nabywaniu” przez członków określonego organu niezmiennych kompetencji w konsekwencji uzyskania mandatu przedstawicielskiego.

Mandat przedstawicielski, nabywany z chwilą wyboru, oznacza stosunek polityczno-prawny zachodzący pomiędzy podmiotem sprawującym funkcję z wyboru a wyborcami, obejmujący udzielone przez wyborców pełnomocnictwo do reprezentowania ich w sprawowaniu władzy publicznej. Nie jest pełnomocnictwem do wykonywania określonych czynności (nie przesądza o kompetencjach), lecz stanowi legitymację uczestniczenia w rozstrzygnięciach, do których organ został uprawniony na mocy ustawy. Kompetencje organu wyznacza ustawa, ona także może je zmieniać. Sposób powołania organu (w drodze wyborów) i charakter mandatu nie przesądza o niezmienności kompetencji przypisanych określonym organom w chwili wyboru.

Źródłem kompetencji dla rady m.st. Warszawy jest w szczególności art. 8 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Wyliczenie spraw należących do wyłącznej właściwości Rady m.st. Warszawy zostało przejęte - co do zasady, bo występują tu liczne odstępstwa wynikające z metropolitalnego charakteru ustroju Warszawy - z art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, określającego sprawy zastrzeżone do kompetencji rady gminy. W zakresie spraw, wymienionych w art. 8 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, nie mieści się aktualnie prawo dokonywania wyboru przewodniczącego Zarządu m.st. Warszawy, czyli Prezydenta Miasta. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy warszawskiej Rada m.st. Warszawy wybiera i odwołuje tylko wiceprezydentów na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy.

Wnioskodawca zarzucił, że istotna zmiana kompetencji organu przedstawicielskiego w trakcie kadencji uchybia zasadzie wybieralności organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego i stanowi nadużycie zaufania wyborców. Przyjęcie tej tezy oznaczałoby, że wprowadzanie zmian w zakresie kompetencji organów przedstawicielskich jest dopuszczalne jedynie wraz z upływem kadencji organu, a więc w przypadku rady gminy raz na cztery lata. Petryfikowałoby to istniejący układ kompetencyjny samorządu uniemożliwiając w krótszych okresach aniżeli kadencja rad wszelkie korekty przyjętych rozwiązań. Miałoby to również dale idące konsekwencje ustrojowe w postaci wprowadzenia drogą wykładni konstytucyjnej do systemu prawnego nowej kategorii ustaw o szczególnej trwałości przez czas oznaczony.

Utrwalona w Polsce praktyka ustrojowa dowodzi, że uchwalenie nowych przepisów dotyczących kompetencji organu nie delegitymizuje wybranego organu przed upływem jego kadencji.

W świetle przytoczonych argumentów, zarzut nadużycia przez ustawodawcę zaufania wyborców nie znajduje uzasadnienia. Wyborcy nie mogą dokonywać aktu wyboru w przekonaniu, iż głosują na radnych dysponujących niezmiennymi, określonymi kompetencjami w trakcie całej kadencji. “Radny wprowadzie, co do zasady, reprezentuje swoich wyborców (art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), jednakże obowiązujące przepisy regulujące ustrój i prawo wyborcze samorządu terytorialnego przyjmują, ogólnie biorąc, koncepcję mandatu wolnego, którego istotną cechą jest prawny dystans mandatariusza od jego wyborców. Oznacza to, iż po wyborach radny realizuje przede wszystkim interes publiczny nie podlegając wprost woli wyborców; nie może też być

przez nich odwołany” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, OTK ZU Nr 2/1998, s. 89).

Zgodnie z art. 169 ust. 1 konstytucji jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Ustawodawca winien wyposażyć wymienione organy w odpowiednie kompetencje, umożliwiające im wykonywanie zadań należących do danej jednostki samorządu terytorialnego, a także określić zasady funkcjonowania tych organów w taki sposób, aby mogły w sposób efektywny realizować swoje kompetencje. Regulacja zawarta w kwestionowanym art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 18 marca 1999 r. zmierza właśnie w tym kierunku. Ustawodawca, działając w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej uznał, że nowelizacja przepisów ustawy warszawskiej pozwoli na wyeliminowanie konfliktów pojawiających się w toku działania organów samorządowych i ułatwi prawidłowe wywiązywanie się z zadań nałożonych na poszczególne organy samorządowe. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał, że nie jest powołany do kontrolowania celowości, racjonalności lub skuteczności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Kwestionowana regulacja, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie spowodowała ograniczenia konstytucyjnych praw obywatelskich ani kompetencji organów samorządu terytorialnego.

Nie można zatem zgodzić się z zarzutem, że zmiana ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego i wynikającą z niej zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, tym bardziej, że art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 18 marca 1999 r. nie tylko nie powoduje ograniczenia kompetencji Rady m.st. Warszawy, wynikających z art. 8 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, a wręcz przeciwnie - rozszerza je. W świetle tej argumentacji Trybunał Konstytucyjny uznał, że regulacja wynikająca z art. 1 pkt 1 lit. a jest zgodna z art. 2 Konstytucji RP.

4. Przystępując do rozważenia zarzutu naruszenia zasady przedstawicielstwa, należy przypomnieć, że w odniesieniu do samorządu terytorialnego statuuje ją art. 4 ust. 2 i art. 16 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP.

Artykuł 4 ust. 2 konstytucji nawiązuje do tradycyjnego rozróżnienia demokracji bezpośredniej i demokracji pośredniej (przedstawicielskiej) jako dwu podstawowych form sprawowania władzy. Istotą demokracji pośredniej, zwanej też przedstawicielską, jest podejmowanie decyzji w imieniu suwerena przez organ przedstawicielski pochodzący z wyborów. Niewątpliwie taki charakter należy przypisać parlamentowi, ale także radom gmin, radom powiatowym i sejmikom wojewódzkim, jako że też pochodzą one z wyboru.

O naruszeniu art. 4 ust. 2 konstytucji można byłoby mówić wtedy, gdyby całokształt obowiązujących regulacji prowadził do uniemożliwienia kontroli Narodu nad organami władzy publicznej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r., sygn. K. 17/98, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 48). Fakt, że na skutek nowelizacji ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy zostały zmienione kompetencje Rady m.st. Warszawy i Rady gminy Warszawa-Centrum, w niczym nie ogranicza istoty przedstawicielstwa, gdyż nie pozbawiono mieszkańców gminy Warszawa-Centrum ani mieszkańców miasta stołecznego Warszawy ich reprezentacji w organach samorządowych i możliwości efektywnego udziału w kierowaniu sprawami publicznymi swojej gminy i całego miasta. Rada jest organem przedstawicielskim pochodzącym z wyborów powszechnych, równych i bezpośrednich. Członkowie Rady m.st. Warszawy nie stanowią zatem reprezentacji gmin warszawskich, ale reprezentują mieszkańców miasta stołecznego Warszawy, które w obecnym stanie prawnym tworzy oprócz gminy Warszawa-Centrum, dziesięć pozostałych gmin. Nie można zatem zgodzić się z zarzutem wnioskodawcy, iż regulacja zawarta w art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego

Warszawy doprowadziła do ograniczenia zasady przedstawicielstwa. Wprost przeciwnie, przyjęta w znowelizowanych przepisach regulacja umożliwia wybór Prezydenta Warszawy przez szerszą reprezentację społeczeństwa, a w konsekwencji stanowi pełniejszą realizację zasady przedstawicielstwa.

Nie można również zgodzić się z zarzutem naruszenia zasady przedstawicielstwa w świetle art. 16 ust. 2 konstytucji, zgodnie z którym samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę, że źródłem istnienia i odrębności samorządu terytorialnego jest jego pozytywne unormowanie prawne. “Do ustawodawcy należy uregulowanie ustroju jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów do organów samorządowych. Wola mieszkańców danej jednostki samorządowej nie jest jedynym źródłem władzy organów stanowiących. Władza ta ma również swoją podstawę w ustawie wyrażającej wolę całego Narodu i powierzającej danej jednostce wykonywanie zadań administracji publicznej w określonym zakresie” (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r., sygn. K. 17/98, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 48*).

Także w orzecznictwie administracyjnym panuje pogląd, że wspólnoty samorządowe (gminy) działają w ramach państwa, chociaż są odrębnymi układami kompetencyjnymi, stanowią jednak części składowe całego mechanizmu państwowego. Dlatego samorząd terytorialny działa w ramach powszechnie obowiązującego prawa, prawo określa uprawnienia i obowiązki jego władz i sprawowany jest nad nim nadzór państwowy.

Przedmiot działania samorządu terytorialnego, jako formy zdecentralizowanej administracji publicznej, nie różni się od przedmiotu działania administracji rządowej. Istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do wykonywania zadań publicznych, wspólnoty samorządowe powołują własne organy, realizując w ten sposób ideę demokracji pośredniej. Ani Rada miasta stołecznego Warszawy ani Rada gminy Warszawa-Centrum, nie zostały ograniczone w swojej pozycji ustrojowej. Organy te nadal posiadają swe zasadnicze kompetencje, zmieniono jedynie właściwość organu stanowiącego, upoważnionego do wyboru Prezydenta m.st. Warszawy. Uzyskanie przez Radę m.st. Warszawy dodatkowego uprawnienia nie stanowi jednak ograniczenia prawa obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi, nie wpływa także na samodzielność w wykonywaniu zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, a ponadto pozostaje w zgodzie z regulacjami zawartymi w ustawie o samorządzie gminnym.

Tym bardziej nie można zgodzić się z zarzutem naruszenia art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, wskazującego organy, za pośrednictwem których jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania. Są to organy stanowiące i wykonawcze. Organ stanowiący pochodzi z wyborów bezpośrednich. Wybieralność rady wiąże się z jej kadencyjnością. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kadencyjność oznacza zaś nie tylko nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych, ale oznacza też nakaz stabilizacji składu personalnego tego organu w ramach kadencji, co jest wyrazem poszanowania woli wyborców (*orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K. 29/95, OTK ZU Nr 2/1996, poz. 10*). Nie ma jednak podstaw konstytucyjnych, aby zasadę kadencyjności odnosić w sposób równie bezwzględny do organów wykonawczych. Zgodnie z art. 169 ust. 3 Konstytucji RP, zasady i tryb wyboru oraz odwoływania organów wykonawczych samorządu terytorialnego określa ustawa. Organy wykonawcze nie muszą pochodzić z wyborów powszechnych i bezpośrednich (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r., sygn. K. 17/98, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 48*). Dla zapewnienia demokratycznego charakteru organu wykonawczego nie jest konieczne sztywne określenie ram czasowych jego funkcjonowania. Z tych względów

regulacja przewidująca wybór organów wykonawczych m.st. Warszawy i gminy Warszawa-Centrum w sposób odmienny niż dotychczas, nie narusza zasady przedstawicielstwa oraz nie stanowi ingerencji w prawa wyborcze obywateli.

W konkluzji należy stwierdzić, że art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy jest zgodny z art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 16 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

5. Drugi zarzut wnioskodawcy dotyczy niezgodności art. 4 ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z art. 2 Konstytucji RP. Na mocy tego przepisu ustawa wejdzie w życie z dniem ogłoszenia, z pominięciem *vacatio legis*. W ocenie wnioskodawcy, na gruncie zasady demokratycznego państwa prawnego tworzenie prawa w sposób gwarantujący adresatom norm zapoznanie się z ich treścią i dostosowanie stosunków prawnych do dyspozycji zawartych w nowych unormowaniach ma zasadnicze znaczenie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat znaczenia, które dla urzeczywistnienia prawidłowego funkcjonowania prawa w państwie demokratycznym ma wejście w życie przepisów prawnych z odpowiednim *vacatio legis*.

W swoich licznych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podnosił, iż zasada demokratycznego państwa prawnego znajduje swe rozwinięcie nie tylko w zakazie ustanawiania z mocą wsteczną niekorzystnych dla obywatela unormowań, ale także w nakazie zachowania *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowych unormowań w życie. Wymagania te uzupełniają się wzajemnie, stanowiąc podstawę i gwarancję zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wprawdzie ów konstytucyjny nakaz Trybunał Konstytucyjny rozważał i akcentował szczególnie w odniesieniu do przepisów prawa daninowego, gospodarczego oraz przepisów regulujących sytuację osób, których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest, z powodów naturalnych szczególnie utrudniona, tj. np. osób bezrobotnych, emerytów i rencistów (np. orzeczenia o *sygn. K. 2/94*, OTK w 1994 r. cz. II; *K. 9/92*, OTK w 1993 r. cz. I; *K. 8/93*, OTK w 1993 r. cz. II; *P. 2/92*, OTK w 1993 r. cz. II), to jednak należy traktować regułę ustanawiania *vacatio legis* jako istotny element procesu tworzenia prawa w demokratycznym państwie.

Uznając respektowanie *vacatio legis* przez prawodawcę jako zasadę, Trybunał Konstytucyjny wskazywał w dotychczasowym orzecznictwie na dopuszczalność argumentu ważnego interesu publicznego jako uzasadnienia dla bardzo krótkiego *vacatio legis* lub nawet rezygnacji z jego ustanawiania (*sygn. K. 9/92*, *K. 2/94*), pod warunkiem, że ustawa nie nakłada obowiązków na obywateli lub inne podmioty nie podlegające organom państwowym.

Treść art. 4 ustawy była przedmiotem wnikliwej dyskusji w toku prac parlamentarnych. Uchwalając przepis stanowiący o wejściu w życie ustawy z dniem ogłoszenia ustawodawca dokonał wyboru pomiędzy dochowaniem zasady stosowania *vacatio legis*, a możliwością zaistnienia okoliczności, w których nie wejście w życie nowej regulacji ustawowej uczyniłoby koniecznym zastosowanie nadzwyczajnych środków prawnych wobec organów samorządu miasta stołecznego Warszawy.

Zarówno materia ustawy, dotycząca kompetencji organów uprawnionych do wyboru Prezydenta m.st. Warszawy, jak i dotychczasowy proces prac ustawodawczych nad zmianami ustroju Warszawy, nie dają podstaw do uznania, że nowe uregulowania stanowiły zaskoczenie dla adresatów tej ustawy. Należy uznać, że ustawodawca, wążąc wartości, których realizacji służyć ma nowa regulacja prawna uznał, że wejście w życie ustawy z dniem ogłoszenia skróci stan faktycznego prowizorium ustrojowego miasta i stworzy warunki dla stabilizacji jego władz.

Postanowienie art. 4 o wejściu w życie ustawy z dniem ogłoszenia należy rozpatrywać ponadto w powiązaniu z przepisem zawartym w art. 2 ustanawiającym

podstawę prawną działania dotychczasowych organów wykonawczych miasta stołecznego Warszawy i Gminy Centrum do powołania organów wykonawczych na podstawie nowej ustawy oraz przepisem stanowiącym treść art. 3 ustawy. Należy mieć na uwadze, że wejście w życie ustawy z dniem ogłoszenia nie zmienia w sposób natychmiastowy struktury władz Warszawy, lecz rozpoczyna bieg sześciomiesięcznego okresu, w którym Rada m.st. Warszawy obowiązana jest wybrać Prezydenta, a Rada gminy Warszawa-Centrum burmistrza i zarząd. Termin ten pozwala na zapoznanie się z ustawą i podjęcie działań związanych z jej stosowaniem.

Nie można także zaakceptować poglądu wnioskodawcy o retroaktywnym działaniu przepisów ustawy z 18 marca 1999 r. Zarzut ten opiera się na tezie, że "znowelizowane przepisy miałyby zastosowanie do całej kadencji rozpoczętej w wyniku wyborów samorządowych 11 października 1998 r." Taka argumentacja wnioskodawcy przemawia za tym, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pojęciem retrospektywności (retroaktywności pozornej); zob. P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego, z. 1/97. Nowo ustanowione normy nie są bowiem stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, a tylko - w sposób prospektywny - modyfikują sytuację podmiotów, wprowadzając zmianę na przyszłość w odniesieniu do pozostałego okresu kadencji (por. *orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K. 29/95*, OTK ZU Nr 2/1996, poz. 10 i *wyrok z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97*, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 13, s. 90). Nie można zatem zgodzić się z zarzutem wnioskodawcy o retroaktywnym działaniu nowej regulacji i naruszeniu art. 2 Konstytucji RP.

6. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w postępowaniu prowadzonym w trybie kontroli prewencyjnej nie jest dopuszczalne rozszerzenie, po upływie terminu do złożenia przez Prezydenta RP wniosku w sprawie oceny zgodności z konstytucją ustawy, zakresu tego wniosku i wniesienie o ocenę innych przepisów aniżeli wskazane pierwotnie. Dlatego Trybunał Konstytucyjny nie ustosunkował się do wniosku złożonego na rozprawie dotyczącego poddania ocenie zgodności z konstytucją art. 1 pkt 3 ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego Lecha Garlickiego

do pkt. 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 1999 (K. 13/99)

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym składam zdanie odrębne, ponieważ uważam, że art. 4 ustawy z 18 marca 1999 r., który przewiduje, iż ustawa ta wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jest niezgodny z art. 2 konstytucji.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Trybunał Konstytucyjny zajmował się wielokrotnie zasadami wejścia ustawy w życie. Już w 1991 r. zwrócił uwagę na nieprawidłowość ówczesnego ujęcia art. 4 ustawy z 31 grudnia 1950 r., który przewidywał jako zasadę, że akty normatywne wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (*postanowienie z 13 lutego 1991 r., W. 13/90*, OTK w 1991 r., s. 258 i n.; *postanowienie z 13 lutego 1991 r., S. 2/91*, OTK w 1991 r., s. 276 i n. - ich następstwem była nowelizacja art. 4 ustawy z 1950 r. i nadanie mu obecnego brzmienia).

W drugim z tych postanowień wskazano m.in., że gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia: “w następstwie opóźnień w rozprowadzaniu wydrukowanego dziennika adresaci norm prawnych aktu mogą faktycznie - przy zachowaniu największej nawet staranności z ich strony - powziąć o ich wiadomość w terminie późniejszym niż formalne ogłoszenie (wejście w życie) aktu. Praktyka taka spotęgowała się w ostatnich latach i prowadzi do stałego wydłużania czasu, jaki upływa od formalnego ogłoszenia aktu do momentu, gdy dostęp do niego był faktycznie możliwy”. Obserwacja ta nie straciła wiele na aktualności, a w praktyce bywały też przypadki manipulowania datami i numerami Dziennika Ustaw dla stworzenia fikcji terminowego ich drukowania.

W dalszym rozwoju orzecznictwa - na co trafnie wskazano w uzasadnieniu dzisiejszego wyroku - uformowała się zasada “odpowiedniej *vacatio legis*”, której - na tle klauzuli państwa prawnego - przypisano walor konstytucyjny i wiążący ustawodawcę. Z perspektywy dzisiejszej wydaje się nie ulegać wątpliwości, że pominięcie “odpowiedniego” okresu dostosowawczego jest konstytucyjnie zakazane, zwłaszcza w odniesieniu do regulacji, które ograniczająco wpływają na sytuację prawną adresatów. Zwłaszcza bowiem, gdy chodzi o regulacje adresowane do obywateli (podmiotów podobnych), musi zostać zapewniona możliwość i czas na zapoznanie się z nową regulacją (pomijam w tym miejscu obowiązek zapewnienia możliwości i czasu na dostosowanie się do nowej regulacji, też uznany w orzecznictwie konstytucyjnym). Nie ulega zaś wątpliwości, że w praktyce data ogłoszenia aktu normatywnego nie jest tożsama z datą, gdy dziennik publikacyjny dociera nawet do innych organów państwowych, nie mówiąc już o pozostałych adresatach.

Z tych m.in. względów, także na tle nowego porządku konstytucyjnego można formułować zasadę konieczności istnienia “odpowiedniej” *vacatio legis*, a tym samym uznawać niedopuszczalność sytuacji, gdy przepisy ograniczająco wpływające na sytuację prawnych swych adresatów wchodzi w życie “z dniem ogłoszenia”.

Tak jak większość “zasad przyzwoitej legislacji”, tak i nakaz dochowania *vacatio legis* nie ma charakteru absolutnego i ustawodawca może od niego odstąpić. W żadnym razie nie można jednak przyjąć, że pozostawione to jest swobodnemu uznaniu ustawodawcy. Odstąpienie od tego nakazu, a więc postanowienie, że dany akt lub przepis wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, możliwe jest tylko wyjątkowo i tylko, jeżeli przemawiają za tym szczególne argumenty, uzasadniające taką decyzję ustawodawcy. Wskazanie istnienia tych argumentów należy do ustawodawcy, bo - zazwyczaj przysługujące mu domniemanie konstytucyjności - nie znajduje zastosowania do odstępstw od ogólnych konstytucyjnych reguł prawidłowej legislacji.

2. Stanowisko o wyjątkowości klauzuli wprowadzającej ustawę w życie z dniem ogłoszenia wydają się akceptować wszyscy uczestnicy postępowania, czego wyrazem jest wskazywanie - tak przez przedstawicieli Sejmu i Prokuratora Generalnego, jak i w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego - argumentów uzasadniających - wyjątkowe - zastosowanie tej klauzuli w ustawie z 18 marca 1999 roku.

W wystąpieniu przedstawiciela Sejmu podniesiono więc argument “przywrócenia konstytucyjności”, stawiając tezę, iż dotychczasowy system wyboru władz wykonawczych w Warszawie był - z uwagi na swą niesymetryczność - niezgodny z konstytucją, nowa regulacja wprowadza stan konstytucyjnie prawidłowy, a ochrona konstytucyjności jest wystarczająco ważnym powodem, by nowej regulacji nadać natychmiastową skuteczność prawną. Argument ten nie koresponduje jednak z wcześniejszymi ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego, który (w wyroku z 24 marca 1998 r., K. 40/97, OTK ZU Nr 2/1998, s. 64 i n.) nie tylko orzekł, że szczególny sposób obsadzania stanowiska Prezydenta Warszawy nie narusza zasady równości (art. 32), ale też wskazał, że “unormowania zawarte w art. 9 ust. 3 w związku z art. 20 i 21 ustawy warszawskiej mieszczą się w zakresie swobody

regulacyjnej przysługującej ustawodawcy”. W żadnym razie nie można więc mówić o istnieniu tak oczywistej niekonstytucyjności rozwiązań z 1994 r., że uzasadniałaby ona natychmiastową interwencję ustawodawcy.

Istotniejszy charakter miał argument “szczególnej sytuacji faktycznej”. Na rozprawie zwracano uwagę, że pat polityczny w radzie gminy Centrum uniemożliwił dokonanie wyboru nowego Prezydenta Warszawy, a chęć uniknięcia rozwiązania rady i przeprowadzenia ponownych wyborów nakazywała niezwłoczną interwencję ustawodawczą, tak by system wyboru Prezydenta uległ zmianie przed 23 kwietnia 1999 r. Ten argument został też wyeksponowany w uzasadnieniu wyroku. Nie jest to jednak dla mnie przekonujące. Przede wszystkim można mieć wątpliwości, czy zastosowanie drogi ustawodawczej dla rozwiązania epizodycznego kryzysu politycznego jest w ogóle właściwe i dopuszczalne. Ustawa - jako akt ogólny - nie powinna występować w roli narzędzia ingerencji w spory polityczne, a w każdym razie nie może zmieniać “reguł gry” w odniesieniu do sporu toczącego się aktualnie. Grozi to instrumentalizacją ustawy i stanowi dodatkowy argument za jej niekonstytucyjnością. Co więcej, argument ten nie okazał się oparty na pełnej ocenie sytuacji, bo bez zmiany stanu prawnego możliwy okazał się wybór Prezydenta Warszawy i dzień 23 kwietnia nie przyniósł spodziewanych następstw. Z perspektywy listopada 1999 r. nie ma więc uzasadnienia, by nowe przepisy wprowadzać w życie z dniem ogłoszenia, bo nie istnieje żadna sytuacja kryzysowa wymagająca natychmiastowego działania. Ocena konstytucyjności ustawy następuje zaś w oparciu o sytuację z dnia orzekania.

Podnoszono też argument “kuriozalności” aktualnego ustroju m.st. Warszawy i konieczności jak najrychlejszego poprawienia nietrafnych rozwiązań ustawodawczych. Jest to jednak argument uzasadniający rozwiązania merytoryczne przyjęte w ustawie, a nie przyspieszenie dnia jej wejścia w życie. Znowu bowiem nie wykazano żadnych szczególnych powodów odstąpienia od “normalnego”, dwutygodniowego terminu *vacatio legis* i naruszenia konstytucyjnych wymagań w tym zakresie. Trzeba zresztą zauważyć, że ustawa z 18 marca 1999 r. daleka jest od wyprostowania wszystkich wypaczeń ustroju stolicy, w szczególności nie redukuje ona ani liczby rad różnych szczebli ani liczby radnych, którzy w tych radach zasiadają. Wprowadzenia jednej - nawet ważnej - korekty nie można przedstawiać w kategoriach reformy wymagającej natychmiastowego wprowadzenia w życie.

Zwracano wreszcie uwagę na wąski krąg adresatów ustawy, skierowanej bezpośrednio tylko do organów władzy publicznej, a nie rzutującej bezpośrednio na sytuację prawną obywatela. Zgodzić się można, że tego typu regulacje łatwiej poddawać się mogą odstępstwom od zasad prawidłowej legislacji, zwłaszcza gdy dotyczą “podmiotów podległych organom państwa” (§ 33 ust. 3 Zasad Techniki Prawodawczej). Nie do końca jednak można regułę tę zastosować do badanej tu ustawy. Zwrócić przede wszystkim należy uwagę, że jej adresatami były organy samorządu terytorialnego, a więc podmioty nie tylko nie podlegające organizacyjnie “organom państwa”, ale też wyposażone w atrybut samodzielności, gwarantowanej na poziomie konstytucyjnym (art. 165 ust. 2). Treścią ustawy jest przecież ograniczenie dotychczasowych kompetencji rady gminy Warszawa-Centrum. Nawet jeżeli uznać, że ograniczenie to jest uzasadnione merytorycznie, to nie może ono być traktowane w tej samej płaszczyźnie, jak zmiany organizacyjne wewnątrz systemu administracji rządowej, gdzie element podporządkowania przeważa nad elementem samodzielności, a tym samym potrzeba akcentowania gwarancyjnej funkcji zasady demokratycznego państwa prawnego zaznacza się z mniejszą wyrazistością. Nie można też pomijać konsekwencji przedstawicielskiego charakteru rady gminy, a - w konsekwencji - konieczności zapewnienia radnym odpowiedniego czasu na porozumiewanie się ze swoimi wyborcami przed podejmowaniem

najważniejszych decyzji. Tymczasem ustawa z 18 marca 1999 r. została skonstruowana w taki sposób, że dokonanie wyboru nowego Prezydenta Warszawy było teoretycznie możliwe natychmiast po jej ogłoszeniu, a więc - faktycznie - zanim odnośny numer Dziennika Ustaw trafi do rąk radnych i wyborców. Nie wystarczy tu wskazanie, że treść nowej regulacji była powszechnie znana już od momentu uchwalenia, bo w państwie prawnym jedynym oficjalnym sposobem podania do wiadomości treści nowego prawa jest publikacja w Dzienniku Ustaw.

Raz jeszcze trzeba przypomnieć o odwróceniu domniemań w omawianym tu zakresie. W świetle tezy o wyjątkowej tylko dopuszczalności odstępowania od zasady *vacatio legis*, uznanie konstytucyjności przepisu wprowadzającego ustawę w życie z dniem ogłoszenia wymaga wykazania przez ustawodawcę, że znajduje to uzasadnienie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. W moim przekonaniu, żaden z argumentów omówionych powyżej nie demonstruje w sposób oczywisty, że taki uzasadniony przypadek w istocie ma miejsce.

3. Uznanie niekonstytucyjności art. 4 ustawy z 1999 r. miałyby tylko znaczenie "dydaktyczne", wskazując na zasadniczą niedopuszczalność pomijania *vacatio legis*. Usunięcie art. 4 z ustawy z 18 marca 1999 r. spowodowałoby, że data wejścia w życie tej ustawy zostałaby ustalona zgodnie z ogólną zasadą z art. 4 ustawy z 1950 r., tj. przy zachowaniu czternastodniowej *vacatio legis*. Jest przy tym oczywiste, że art. 4 ustawy z 1999 r. nie jest nierozzerwalnie związany z pozostałymi przepisami tej ustawy, ustawa musiałaby więc dojść do skutku. Ewentualne niedogodności, jakie mogłyby wynikać z opóźnienia spowodowanego zastosowaniem procedury z art. 122 ust. 4 zd. 2 konstytucji, zostałyby zaś w pełni zrównoważone korzyściami, jakie dla przyszłej praktyki legislacyjnej przyniosłoby wyraźne zaakcentowanie nakazu przestrzegania zasady *vacatio legis*.

4. W pełni zgadzam się natomiast ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, iż omawianej ustawie nie można postawić zarzutu retroaktywnego działania.