

Dz.U. 1993 Nr 64 poz. 308

**UCHWAŁA
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

**z dnia 7 lipca 1993 r.
(W. 1/93)**

w sprawie wykładni art. 114 ust. 2 w związku z art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96; zm. z 1991 r. Nr 53, poz. 227).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: Prezes TK Mieczysław Tyczka

Sędziowie TK: Tomasz Dybowski
Kazimierz Działocha
Maria Łabor-Soroka
Wojciech Łączkowski
Remigiusz Orzechowski
Janina Zakrzewska - sprawozdawca.

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 7 lipca 1993 r. w trybie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470) wniosku Prezesa Rady Ministrów o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 114 ust. 2 w zw. z art. 114 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96; zm. z 1991 r. Nr 53, poz. 227).

ustalil:

1. Jeżeli w wyniku zmian w podziale terytorialnym państwa z jednej gminy utworzone zostały dwie gminy lub więcej gmin, albo gdy z części gminy utworzona została nowa gmina i dotychczasowa rada gminy z mocy prawa została rozwiązana, wojewoda - stosując odpowiednio termin z art. 113 ust. 1 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin zobowiązany jest w ciągu dwóch miesięcy zarządzić na podstawie art. 114 ust. 2 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin z 8 maja 1990 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 96; zm. z 1991 r. Nr 53, poz. 227) nowe wybory do rad gmin.

2. Data wyborów zarządzonych przez wojewodę na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 przy odpowiednim zastosowaniu art. 110 ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin nie może przekraczać trzech miesięcy od dnia wygaśnięcia mandatów radnych spowodowanego zmianami w podziale terytorialnym kraju.

UZASADNIENIE

I

Prezes Rady Ministrów wniósł o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 114 ust. 2 w zw. z art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin. W uzasadnieniu Prezes Rady Ministrów stwierdził, iż: przepisy art. 114 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin stanowią, iż zachodzące w toku kadencji rad zmiany w podziale terytorialnym państwa, polegające na utworzeniu z jednej gminy dwóch lub więcej gmin albo na tworzeniu z części gminy nowej gminy powodują, że dotychczasowa rada z mocy prawa zostaje rozwiązana i przeprowadza się nowe wybory do rad gmin objętych tymi zmianami. Nowe wybory zarządza wojewoda. Ustawa nie określa jednak terminu w jakim wojewoda zobowiązany jest zarządzić takie wybory, a tym samym nie ustala terminu w jakim mają odbyć się wybory nowych rad gmin.

W związku z powyższym Prezes Rady Ministrów wnosi o ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny:

- czy i jaki termin obliguje wojewodę do zarządzenia wyborów radnych, o których mowa w art. 114 ust. 1 pkt 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin, czy też wojewoda posiada swobodę decyzji w tym zakresie,

- czy przez zarządzenie wyborów w określonym ustawowo terminie - w świetle przepisów Ordynacji wyborczej do rad gmin - należy rozumieć wydanie w tym terminie przez Prezesa Rady Ministrów lub wojewodę rozporządzenia zarządzającego wybory, czy też oznacza to, że wyznaczona przez zobowiązane organy data wymaganych wyborów nie może przekraczać tego terminu.

Prokurator Generalny, ustosunkowując się do wniosku Prezesa Rady Ministrów, w piśmie z dnia 10 maja 1993 r. stwierdził, iż wątpliwości wnioskodawcy są uzasadnione, bowiem cytowane przez Prezesa Rady Ministrów przepisy ordynacji wyborczej nie wspominają w ogóle o terminie w jakim wojewoda ma zarządzić nowe wybory oraz w jakim czasie wybory te mają być przeprowadzone.

Zdaniem Prokuratora Generalnego mamy więc do czynienia z luką w prawie. Odwołując się przez analogię - do art. 109 ust. 1 pkt 5, art. 110 i art. 111 Ordynacji wyborczej do rad gmin mówiących o wyborach - Prokurator stwierdza, iż wybory, o których mowa w art. 114 ust. 1 pkt 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin, zarządza wojewoda w ciągu trzech miesięcy od daty wygaśnięcia mandatów radnych gminy która została rozwiązana, w tym też terminie przeprowadza się wybory.

Trybunał Konstytucyjny zapoznał się również ze stanowiskiem Generalnego Komisarza Wyborczego, który w piśmie z dnia 10 marca 1993 r. przedstawił trybunałowi Konstytucyjnemu odpisy notatek służbowych przekazanych Szefowi URM, dotyczących podnoszonej prze Prezesa Rady Ministrów sprawy.

Trybunał Konstytucyjny ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię art. 114 ust. 2 w zw. z art. 114 ust. 1 pkt . 1 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin ustalił co następuje:

1. Wniosek Prezesa Rady Ministrów skierowany do Trybunału Konstytucyjnego znajduje swoje uzasadnienie w fakcie, iż Ordynacja wyborcza do rad gmin stanowiąc, że zmiany w podziale terytorialnym państwa zachodzące w toku kadencji rad powodują konieczność nowych wyborów do rad gminnych objętych tymi zmianami, nie określa terminu, w jakim wybory te mają być zarządzane i przeprowadzone.

Art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin stanowi jedynie warunki (zmiany w podziale terytorialnym kraju powodujące zmiany w toku kadencji rad przez utworzenie z jednej gminy dwóch lub więcej bądź utworzenie nowej gminy z części dawnej gminy) muszą być spełnione dla powstania zmian w składzie rad, zaś ust. 2 tego artykułu stanowi do kogo w takim wypadku należy zarządzenie wyborów nowych radnych (wybory zarządza wojewoda).

2. Trybunał Konstytucyjny podejmując wykładnię przepisów wymienionych we wniosku Prezesa Rady Ministrów uznał, że należy jej dokonać posługując się wykładnią systemową i zastosować do analizy przedmiotowych postanowień ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin przepisy do rad gmin przepisy merytorycznie im najbliższe. Istotną wskazówką dla rozważań Trybunału było też ratio legis polegające na tym, aby gmina jak najkrócej pozostawała bez swego organu przedstawicielskiego.

Z tego też względu Trybunał podzielił pogląd Generalnego Komisarza Wyborczego, który w notatce z dnia 7 stycznia 1993 r. sporządzonej dla Szefa Urzędu Rady Ministrów w sprawie wyborów nowych rad gmin w związku ze zmianami w podziale terytorialnym państwa stwierdza, iż także względy racjonalności przemawiają za maksymalnym skróceniem okresu, w którym rada nie funkcjonuje.

Sytuacja, do której odnoszą się sformułowania art. 114 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, określona jest w rozdziale osiemnastym ustawy zatytułowanym: "Wygaśnięcie mandatu radnego i uzupełnienie składu rady". Ponieważ art. 114 nie zawiera bezpośrednio żadnych postanowień dotyczących terminów zarządzania i przeprowadzenia wyborów w sytuacji wynikającej ze zmian w podziale terytorialnym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego należało się oprzeć na dwóch wskazówkach zawartych w tymże rozdziale osiemnastym, w postanowieniach art. 111 ustawy przedmiotowej, który to artykuł zawiera istotne dla sprawy postanowienia, zwarte w ust. 2 zdanie pierwsze oraz ust. 2 pkt 2 tegoż artykułu.

Pierwsza wskazówka wynika ze sformułowania, iż "wybory uzupełniające odbywają się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów niniejszej ustawy". Druga, że "kalendarz wyborczy może przewidywać krótsze niż w ustawie terminy". Wprawdzie wybory do rad gmin, o których mowa jest w ust. 1 pkt 1 art. 114 oraz w ust. 2 tego artykułu dotyczą nowych wyborów, jednakże i z całokształtu przepisów i z tytułu rozdziału i z treści art. 111 wynika, że należy je traktować podobnie jak wybory uzupełniające. Stwierdzenie to nie jest bez znaczenia dla niektórych dalszych konsekwencji w ocenie postanowień ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin.

3. Art. 114 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin stanowi, iż wybory (o których mowa w ust. 1) zarządza wojewoda.

Nie ulega dla Trybunału Konstytucyjnego wątpliwości, że chodzi tu nie o możliwość - lecz o obowiązek zarządzania przez wojewodę nowych wyborów radnych. Wobec braku określenia w przepisie art. 114 zarówno terminu przeprowadzenia wyborów, jak i terminu zarządzania przez wojewodę nowych wyborów radnych, należy przeprowadzić wykładnię funkcjonalną oraz wnioskowanie per analogiam. Trudno bowiem założyć, że ustawodawca pozostawił organowi zarządzającemu wybory, tzn. wojewodzie, całkowitą swobodę w zakresie wyboru terminu przeprowadzenia wyborów oraz możliwość jego przedłużania ponad niezbędną konieczność. Nie pozwala na to w szczególności wspomniana wyżej ocena

charakteru rady gminy oraz konsekwencji, jakie dla realizacji zasady samorządności wywołuje brak organu stanowiącego i kontrolnego w gminie.

O roli gminy jako organu przedstawicielskiego stanowi "Mała Konstytucja": "Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina" (art. 70 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym). Jest to argument podstawowy, wzięty pod uwagę przez Trybunał Konstytucyjny.

Analiza przepisów ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin dotyczących terminów przeprowadzenia wyborów, wskazuje na posłużenie się przez ustawodawcę różnymi sposobami ich określania. Przepisy Ordynacji określają ramy czasowe w jakich powinny zamknąć się czynności wyborze, bądź wyznaczają jedynie termin zarządzenia wyborów przez uprawniony do tego podmiot. Niekiedy Ordynacja zawiera bardziej szczegółowe regulacje, w których występują elementy dwóch wymienionych wyżej sposobów. Przykładem tego ostatniego rozwiązania jest regulacja zawarta w art. 9 ust. 1 i 2 Ordynacji określająca czas, w jakim mieścić się winny czynności określone kalendarzem wyborczym. Początek tego okresu wyznacza zarządzenie przez Prezesa Rady Ministrów wyborów, które nie może być dokonane później, niż na miesiąc przed upływem kadencji rad. Koniec zaś stanowi określona zarządzeniem data wyborów, które powinny być wyznaczone w dniu ustawowo wolnym od pracy, przypadającym w okresie dwóch miesięcy po upływie kadencji. Zarządzenie o dacie wyborów winno być ogłoszone w Dzienniku Ustaw, najpóźniej w 60 dni przed dniem wyborów (art. 9 ust. 3 Ordynacji). Ten sposób zarządzania wyborów jest regułą, gdy mamy do czynienia ze zwykłą sytuacją wygaśnięcia mandatów z powodu normalnego upływu kadencji rad.

Mniej zrygoryzowane sposoby wyznaczenia terminu wyborów, sprowadzające się jedynie do określenia okresu w którym winny być przeprowadzone wybory bądź wyznaczenia tylko terminu ich zarządzenia przez uprawniony do tego podmiot, występują w rozdziale osiemnastym Ordynacji, przewidującym inne od naturalnego upływu kadencji możliwości wygaśnięcia mandatu radnych oraz sposoby uzupełniania składu rad gmin. Tak więc art. 110 ust. 1 przewiduje konieczność przeprowadzenia wyborów uzupełniających w ciągu 3 miesięcy od daty stwierdzenia przez radę wygaśnięcia mandatu, zaś art. 113 ust. 1 określa obowiązek Prezesa Rady Ministrów zarządzenia w okresie 2 miesięcy wyborów przedterminowych w wypadku odwołania rady w drodze referendum lub rozwiązania jej uchwałą Sejmu.

Stanowiący przedmiot wykładni Trybunału Konstytucyjnego art. 114 ust. 2 Ordynacji nie określa - jak już była mowa - ani okresu w jakim należy przeprowadzić wybory, ani też terminu ich zarządzenia. Stąd konieczność odwołania się do wskazówki zawartej w art. 111.

4. Podstawowym problemem do rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny była kwestia, który z przepisów ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin określających w różny sposób termin przeprowadzenia wyborów winien być wzięty pod uwagę przy uzupełnianiu hipotezy normy prawnej (określenie warunków czasowych), przewidującej obowiązek wojewody zarządzenia nowych wyborów radnych związanych ze zmianami w podziale terytorialnym państwa: art. 9, art. 110 czy też art. 113?

Problem ten Trybunał Konstytucyjny postanowił rozważyć na tle sformułowań zawartych w rozdziale 18 Ordynacji do rad gmin, o czym będzie jeszcze mowa niżej.

Instytucje zawarte w rozdziale 18 (przedterminowe wygaśnięcie mandatu radnego i uzupełnianie składu rady) stanowią ze względu na przedmiot regulacji pewną autonomiczną całość. Ich celem nie jest pierwotne ukształtowanie przedstawicielstwa lokalnego, o czym mówi art. 9 Ordynacji, lecz jedynie jego uzupełnienie do końca okresu kadencji w przypadku wystąpienia określonych w ustawie okoliczności (faktów prawnych) powodujących bądź braki w składzie rady, bądź w ogóle brak organu przedstawicielskiego.

Od szczegółowości i zupełności regulacji dotyczących wygaśnięcia mandatu radnego i uzupełniania składu organu przedstawicielskiego zależne jest ich stosowanie: wprost czy też przy odpowiednim zastosowaniu przepisów zawartych w innych częściach ustawy wyborczej. W polskim ustawodawstwie wyborczym zauważyć można w zasadzie tendencję do regulacji uszczegółowionych.

Nie wydaje się, aby można było w wypadku zaistnienia sytuacji szczególnej: wyborów związanych ze zmianami terytorialnymi kraju sięgać do analogii z art. 9 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, stanowiącym o zarządzaniu wyborów przez Prezesa Rady Ministrów. Postanowienie art. 9 dotyczy bowiem zwykłej sytuacji zarządzania wyborów w skali całego kraju. Termin ich zarządzania związany jest (a także liczony), ściśle z upływem normalnej kadencji rad. Przypadek nowych wyborów radnych wynikających z art. 114 jest wyjątkiem od sytuacji zwykłej. Postanowienia zaś szczególne, dotyczące uzupełnienia składu rad gmin, zawarte są w rozdziale 18-tym Ordynacji. Dlatego też, zdaniem Trybunału, należało przy wykładni sięgnąć do analogii najbliższej, tzn. wynikającej z postanowień tego właśnie rozdziału.

Rozdział 18 Ordynacji wyborczej do rad gmin reguluje sytuacje związane z wygaśnięciem mandatu radnego jak również sposoby uzupełniania składu rady w toku jej kadencji. Najogólniejszym, wspólnym celem regulacji zawartych w tym rozdziale jest ściśle określenie wypadków w jakich następuje wygaśnięcie mandatu radnego w toku kadencji, jak również zapewnienie przez cały okres kadencji funkcjonowania pełnego składu organu przedstawicielskiego.

Uzupełnienie składu rady może odbywać się w drodze pozawyborczej (art. 112 ust. 1 Ordynacji), bądź przez przeprowadzenie nowych wyborów. Ordynacja do rad gmin przewiduje trzy rodzaje wyborów służących uzupełnieniu ich składu w toku kadencji. Są to wybory uzupełniające (art. 110 ust. 1, art. 111, art. 112 ust. 3), wybory przedterminowe (art. 113 z zw. z art. 109 ust. 2) oraz nowe wybory związane ze zmianami w podziale terytorialnym państwa zachodzącymi w toku kadencji (art. 114 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2). Wszystkie te rodzaje wyborów są następstwem wystąpienia jednej z przesłanek określonych w art. 109 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, pociągających za sobą wygaśnięcie mandatu w toku kadencji rady gminy i mają na celu zapewnienie pełnego składu organu przedstawicielskiego. W uregulowaniach tych znajdujemy podobieństwa i różnice. Najbardziej widoczną jest różnica między wyborami uzupełniającymi służącymi eliminacji jedynie braków w składzie rady a wyborami przedterminowymi, które służą ukształtowaniu na nowo całego składu rady wobec jej rozwiązania bądź odwołania w toku dotychczasowej kadencji (art. 113) i nowymi wyborami wynikającymi ze zmian w podziale terytorialnym (art. 114).

Podobieństwa, wynikające zresztą z pełnienia wspólnej funkcji, dotyczą natomiast długości kadencji i okoliczności wyłączających przeprowadzenie wyborów. Nowo wybrane w trakcie kadencji rady (radni) spełnią swoje funkcje do czasu upływu kadencji dawnej rady.

Wprawdzie w sposób wyraźny stanowi o tym jedynie art. 113 ust. 1 Ordynacji dotyczący wyborów przedterminowych, to jednak dyrektywę tę należy odnieść do wszystkich wypadków uzupełniania składu rady w toku kadencji. W stosunku do wyborów uzupełniających polegających na uzupełnieniu tylko części dotychczasowej rady jest to oczywiste. Zasada ta odnosi się jednak również, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, i do "nowych wyborów" z art. 114 ust. 1 pkt 1, które są jednym ze sposobów uzupełniania składu rady w toku kadencji określonych w rozdziale 18. Trudno byłoby założyć, że ustawodawca dopuszcza możliwość funkcjonowania na szczeblu gmin takiego systemu organów przedstawicielskich, w którym będą istnieć rady o zróżnicowanym czasowo początku kadencji, powodującej konieczność każdorazowego zarządzania wyborów w przypadku jej czteroletniego upływu.

Gdy chodzi o okoliczności wyłączające przeprowadzenie wyborów to przyjąć można, że również do "nowych wyborów", o których mówi art. 114, stosuje się zasada wyrażona w art. 110, ust. 1, art. 112 ust. 3 i art. 113 ust. 2 Ordynacji, iż wyborów nie przeprowadza się w okresie 6 miesięcy przed upływem kadencji rady. Zasada ta, będąca pewnym odstępstwem od funkcjonowania organu przedstawicielskiego w pełnym składzie, uzasadniona jest racjonalnymi przesłankami wynikającymi z porównania przez ustawodawcę z jednej strony materialnych i społecznych kosztów przeprowadzenia wyborów, z drugiej zaś oceny długości efektywnego czasu funkcjonowania rady, po odliczeniu okresu związanego z samym przeprowadzeniem wyborów. Zasada ta, uzasadniona w odniesieniu do wyborów uzupełniających zarządzanych w przypadku zdekompletowania składu rady, mocą wyraźnego przepisu rozciągnięta została również na sytuację kiedy w ogóle brak jest organu przedstawicielskiego (art. 113 ust. 2). Taka sama sytuacja występuje w przypadku określonym w art. 114 ust. 1 Ordynacji, zaś odstępstwo od przeprowadzenia wyborów w tym przypadku uzasadnia wskazany wyżej, wspólny cel tej regulacji.

Powyższe uwagi były pomocą w przyjęciu tezy, iż mimo pewnych różnic w przewidzianymi w ustawie sposobami uzupełniania składu rady nie można traktować ich jako całkowicie odrębnych instytucji, nie pozwalających na odpowiednie stosowanie dotyczących ich regulacji, czy też wykluczających stosowania analogii. Przeciwnie, łączy te instytucje przede wszystkim wspólny cel i wiążąca się z nim konstrukcja ograniczonego do ram kadencji czasu trwania pełnomocnictw uzupełnionej rady. Na konieczność odpowiedniego stosowania niektórych regulacji w ramach 18-tego rozdziału Ordynacji wskazuje także szereg innych przepisów w nim zawartych: art. 112 ust. 4, art. 113 ust. 3, art. 114 ust. 3.

Jak już Trybunał Konstytucyjny wskazał, nie do przyjęcia byłoby założenie, iż ustawodawca w art. 114 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin pozostawił organowi zarządzającemu wybory całkowitą swobodę w ustaleniu terminu ich zarządzania. Taki sam pogląd odnieść należy do terminu przeprowadzenia wyborów.

Elementem który Trybunał brał pod uwagę był również bieg terminów określonych czynności wyborczych wyznaczonych tzw. kalendarzem wyborczym. W przypadku wyraźnego określenia terminu zarządzania wyborów, konieczność zachowania terminów oznaczonych kalendarzem wyborczym wyznacza datę zakończenia tych czynności w postaci daty wyborów. W efekcie do ustalenia jest czas, w którym należy wybory przeprowadzić. Również, gdy przepis podaje tylko termin przeprowadzenia wyborów, możliwa do ustalenia jest data ich zarządzania. Uwzględniając fakt, iż terminów oznaczonych w kalendarzu wyborczym przekroczyć nie można, co najwyżej można skrócić w przypadku gdy przepis do tego upoważnia (jak np. w art. 111 ust. 2 pkt 2 Ordynacji), data zarządzania wyborów musi

być tak ustalona, by przy zachowaniu terminów, ich przeprowadzenie mieściło się w określonym przez kalendarz wyborczy czasie.

5. Odpowiedź na pytanie postawione przez Prezesa Rady Ministrów: jaki termin obliguje wojewodę do zarządzenia wyborów przewidzianych w art. 114 ust. 1 pkt 1, możliwa jest tylko przez stwierdzenie, że termin ten nie może przekroczyć najdłuższego terminu przewidzianego wyraźnie w Ordynacji wyborczej do rad gmin. Gdyby bowiem ustawodawca dopuszczał jego przedłużenie, musiałby to w sposób wyraźny ustanowić.

Analiza terminów określonych w Ordynacji wskazuje, że najdłuższym terminem wyraźnie w niej określonym jest termin przewidziany w art. 113 ust. 1 Ordynacji, obligujący Prezesa Rady Ministrów do zarządzenia wyborów przedterminowych w okresie dwóch miesięcy od odwołania bądź rozwiązania rady. Przesłanką uzasadniającą posłużenie się przy wykładni art. 114 ust. 2 terminem określonym w art. 113 ust. 1 jest również podobieństwo sytuacji regulowanej tymi przepisami. W obu wypadkach chodzi bowiem o uzupełnienie składu rady na czas jej kadencji w postaci nowych wyborów całej rady.

Odpowiadając więc na pytanie Prezesa Rady Ministrów: jaki termin obowiązuje wojewodę do zarządzenia wyborów radnych o których mowa w art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin stwierdzić można, że termin ten nie może przekroczyć najdłuższego, przewidzianego wyraźnym przepisem Ordynacji, terminu zarządzania wyborów, tj. 2 miesięcy liczonych od dnia rozwiązania rady z mocy prawa, wskutek okoliczności określonych w art. 114 ust. 1 pkt 1, tj. zmian w podziale terytorialnym państwa.

Gdy chodzi o datę przeprowadzenia wyborów, to zważywszy przedstawione wyżej analogie stwierdzić należy, iż do postanowień art. 114 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin należy zastosować takie same terminy, jakie przewidziane są w art. 110 Ordynacji, ponieważ w obu wypadkach mamy do czynienia z wygaśnięciem mandatu radnego. "Nowe wybory", o których mówi art. 114 ust. 2, winny być przeprowadzone w ciągu 3 miesięcy od wygaśnięcia mandatu radnego, chyba że do końca kadencji rady pozostało mniej niż 6 miesięcy.

Datą wygaśnięcia mandatu radnego jest data podjęcia przez Radę Ministrów decyzji o utworzeniu z jednej gminy dwóch lub więcej gmin, bądź decyzji o utworzeniu nowej gminy z części gminy dawnej (art. 109 ust. 1 pkt 5).

Charakter rady gminy oraz konsekwencje jakie dla realizacji zasady samorządności, podniesionej do rangi zasady konstytucyjnej, wywołuje brak organu stanowiącego i kontrolnego w gminie jest argumentem przemawiającym za tym, iż organ zarządzający wyborami jakim jest wojewoda, nie może przedłużać terminu wyborów ponad niezbędną konieczność, może natomiast przez analogię do art. 111 ust. 2 pkt 2 dopuścić do skrócenia kalendarza wyborczego.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak wyżej.