

Dz.U. 1994 Nr 39 poz. 149

UCHWAŁA

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 16 marca 1994 r.

Sygn. akt W. 6/94

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 roku Nr 16, poz. 95 z późn. zmianami) w związku z art. 113 ust. 1 i art. 114 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 96 z późn. zmianami).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Prezes TK: Andrzej Zoll

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Lech Garlicki

Stefan Jaworski (sprawozdawca)

Wojciech Łączkowski

Ferdynand Rymarz

Wojciech Sokolewicz

Błażej Wierzbowski

Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późn. zm.) wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lutego 1994 roku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, Nr 32, poz. 191, Nr 34, poz. 199, Nr 43, poz. 253, Nr 89, poz. 518, z 1991 r. Nr 4, poz. 18, Nr 110, poz. 483, z 1992 r. Nr 85, poz. 428, Nr 100, poz. 499 i z 1993 r. Nr 17, poz. 78).

ustalił:

kadencja rad wybranych w wyborach przedterminowych zarządzonych na podstawie art. 113 ust. 1 w związku z art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 96 z późn. zm.) w następstwie odwołania rady w drodze referendum lub rozwiązania rady w trybie nadzoru uchwałą Sejmu, jak też wybranych w wyborach zarządzonych na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 tej ustawy, na skutek rozwiązania rady gminy z mocy prawa z powodu zmian w podziale terytorialnym państwa – upływa jednocześnie z końcem kadencji wszystkich rad wybranych w wyborach zarządzonych przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 9 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin. Do określenia kadencji tych rad nie ma zastosowania art. 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym państwa (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

UZASADNIENIE

I

1. Prezes Rady Ministrów zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) poprzez ustalenie, że:

- do kadencji rad wybranych w wyborach o których mowa w art. 113 ust. 1 i art. 114 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 96 z późn. zm.) nie ma zastosowania art. 16 ustawy o samorządzie terytorialnym, zaś upływ kadencji tych rad następuje wraz z upływem kadencji rad wybranych w wyborach zarządzanych w trybie art. 9 Ordynacji wyborczej do rad gmin.

Wnioskodawca podnosi, iż zarówno ustawa o samorządzie terytorialnym, jak też Ordynacja wyborcza do rad gmin określają bardzo niejasno okres kadencji rad wybranych w wyborach przedterminowych zarządzonych w następstwie odwołania rady w drodze referendum lub rozwiązania rady uchwałą Sejmu (art. 113 ust. 1 Ordynacji) lub nie określają w ogóle okresu kadencji rad powstałych w wyniku nowych wyborów zarządzonych w następstwie zmian o podziale terytorialnym państwa (art. 114 ust. 1 pkt 1 i ust. 2).

Zdaniem Wnioskodawcy literalne brzmienie art. 113 ust. 1 (cyt. „Kadencja nowo wybranej rady upływa z dniem upływu kadencji rady”) odnosi się z uwagi na brak wyraźnej regulacji do sytuacji określonej w art. 114 ust. 1 pkt 1, a to nie wyklucza i takiej interpretacji, iż kadencja rad wybranych na podstawie wyżej powołanych przepisów stosownie do art. 16 ustawy o samorządzie terytorialnym trwa przez okres 4 lat, począwszy od daty wyborów.

Wnioskodawca wywodzi, iż intencją ustawodawcy było określenie jednolitej daty upływu kadencji wszystkich rad gmin, a zatem w sytuacjach określonych w art. 113 ust. 1 i 114 ust. 1 pkt 1 Ordynacji przepis art. 16 ustawy o samorządzie terytorialnym nie ma zastosowania. Przeciwnie stanowisko doprowadziłoby bowiem do sytuacji, iż funkcjonowałyby coraz liczniej rady o zróżnicowanym czasowo początku i końcu kadencji oraz zachodziłaby konieczność częstego zarządzania przez Prezesa Rady Ministrów wyborów do rad gminy. Taka sytuacja – zdaniem wnioskodawcy – byłaby trudna do racjonalnego wytłumaczenia zarówno z punktu widzenia funkcjonowania systemu samorządu terytorialnego, jak też względów społecznych. Wnioskodawca podnosi, iż wyjaśniając te wątpliwości należy mieć na uwadze, że w chwili obecnej funkcjonuje w Polsce 56 rad gminnych wybranych w wyborach o których mowa w art. 113 ust. 1 i art. 114 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Ordynacji. Rady i radni wybrani w tych wyborach są zatem zainteresowani w wykładni tych przepisów. Wnioskodawca powołuje się także na pogląd Trybunału Konstytucyjnego zawarty w uzasadnieniu wykładni (sygn. akt W. 1/93) art. 114 ust. 2 w związku z art. 114 ust. 1 pkt 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin. Ze względu na to jednak, że pogląd Trybunału Konstytucyjnego zawarty został w uzasadnieniu, a nie w sentencji uchwały Prezes Rady Ministrów podnosi, iż zachodzi potrzeba powszechnie obowiązującej wykładni wymienionych w petitum wniosku przepisów ustaw.

2. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, iż do kadencji rad gmin wybranych w wyborach o których mowa w art. 113 ust. 1 i art. 114 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin nie ma zastosowania przepis art. 16 ustawy o samorządzie terytorialnym. Upływ kadencji tych rad następuje wraz z upływem kadencji rad wybranych w wyborach zarządzanych w trybie art. 9 Ordynacji.

Prokurator Generalny podziela stanowisko i argumentację Prezesa Rady Ministrów podkreślając, iż nie do przyjęcia byłaby sytuacja funkcjonowania takiego systemu rad samorządowych, w którym kadencja każdej nowej rady wybieranej w toku kadencji trwałaby 4 lata, gdyż funkcjonowałyby rady o zróżnicowanym czasowo początku i końcu kadencji, a to z kolei powodowałoby konieczność częstego zarządzania wyborów w trybie art. 9 Ordynacji do rad gmin.

3. Trybunał Konstytucyjny zapoznał się także ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej, która w pełni podziela wnioski i argumentację zawartą we wniosku Prezesa Rady Ministrów.

Państwowa Komisja Wyborcza podnosi, iż Sejmowa Komisja Nadzwyczajna przygotowała projekt nowej Ordynacji wyborczej do rad gmin, który aktualnie jest przedmiotem procesu legislacyjnego.

Projekt ten stanowi, iż kadencja rad i radnych wybranych w wyborach uzupełniających oraz przedterminowych upływa z dniem upływu kadencji rad wybranych w wyborach zarządzonych dla wszystkich rad w związku z upływem ich czteroletniej kadencji.

Projekt zawiera także przepis szczególny stanowiący, że kadencja rad wybranych w toku kadencji 1990-1994 wygasa z dniem upływu kadencji rad wybranych w wyborach zarządzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej podnosi, iż aczkolwiek problem będący przedmiotem wniosku zostanie rozwiązany w drodze ustawowej, to jednakże upływ czasu, jaki nastąpi do zakończenia procesu legislacyjnego uzasadnia ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni prawa, gdyż wykładnia stworzy jasną sytuację prawną dla rad gmin wybranych w toku kadencji 1990-1994.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

Stanowiska Wnioskodawcy, jak też pozostałych uczestników postępowania co do potrzeby ustalenia wykładni są w pełni uzasadnione albowiem zarówno ustawa o samorządzie terytorialnym, jak też Ordynacja wyborcza do rad gmin nie rozstrzygają definitywnie problemu upływu kadencji rad wybranych w toku kadencji wszystkich rad, wybranych na podstawie wyborów zarządzonych przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin.

Ustrój i zadania jednostek samorządu terytorialnego regulują:

1. Przepisy art. 70-75 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426) zwanej dalej Małą Konstytucją oraz

2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

Wyżej wymienione akty prawne zawierają tylko jeden przepis regulujący kadencję rad, jako jednostek samorządu terytorialnego. Art. 16 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi, iż „Kadencja rady gminy trwa 4 lata licząc od daty wyboru”. Przepis art. 16 jest niewątpliwie normą o charakterze generalnym, odnoszącą się do wszystkich rad, jako jednostek całego systemu samorządowego, a nie tylko pojedynczej rady, jako składnika tego systemu.

Ustawa o samorządzie terytorialnym nie zawiera natomiast żadnego uregulowania w zakresie kadencji rad wybranych na wypadek zaistnienia określonych w tej ustawie sytuacji wyjątkowych, a to powstałych na skutek utworzenia nowej rady albo skutkujących skrócenie czteroletniej kadencji dotychczasowej rady.

Takie wyjątkowe sytuacje występują, gdy:

- a) Rada Ministrów wydaje rozporządzenie o utworzeniu gminy, połączeniu gmin lub zniesieniu gminy (art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym),
- b) mieszkańcy gminy w drodze referendum odwołują radę gminy przed upływem kadencji (art. 13 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy),
- c) Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów w drodze nadzoru rozwiązuje radę gminy z powodu powtarzającego się naruszania przez radę Konstytucji lub ustaw (art. 96 ust. 1 wyżej powołanej ustawy)

Ustawa o samorządzie terytorialnym nie odsyła też wprost do uregulowań tej materii, zawartych w innych aktach prawnych. Regulacje takie zawiera natomiast chociaż nie w pełnym zakresie ustawa z dnia 8 marca 1990 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, która jak stanowi jej art. 1 „określa zasady i tryb wyboru radnych rad gmin, zwanych dalej radami”.

Na podstawie art. 9 Ordynacji Prezes Rady Ministrów przed upływem kadencji rad dotychczasowych zarządza w całym kraju wybory powszechne do wszystkich rad samorządowych, kolejnej nowej kadencji, na całą kadencję.

Ordynacja wyborcza do rad gmin w rozdziale 18 pt. „Wygaśnięcie mandatu radnego i uzupełnienie składu rady” reguluje w art. 113 i 114 ust. 1 pkt 1 ust. 2 odstępstwa od wyborów do wszystkich rad w całym kraju w sposób następujący:

1. W sprawie odwołania lub rozwiązania rady gminy, przepis art. 113 ust. 1 stanowi, iż „W wypadkach określonych w art. 109 ust. 2 (tj. odwołania rady w drodze referendum lub rozwiązanie rady uchwałą Sejmu) Prezes Rady Ministrów zarządza w okresie dwóch miesięcy, wybory przedterminowe do rady. Kadencja nowo wybranej rady upływa z dniem upływu kadencji rady”.

Z tego unormowania wynika, że w przypadku odwołania dotychczasowej rady w drodze referendum lub rozwiązania rady w trybie nadzoru uchwałą Sejmu, Prezes Rady Ministrów każdorazowo obligatoryjnie zarządza wybory przedterminowe. Wyborów przedterminowych

nie przeprowadza się natomiast – jak stanowi art. 113 ust. 2 w okresie sześciu miesięcy przed upływem kadencji rady.

Gramatyczna wykładnia zdania drugiego art. 113 ust. 1 cyt. „Kadencja nowo wybranej rady upływa z dniem upływu kadencji rady” nie prowadzi do jednoznacznych wyników i nastręcza poważne problemy w zrozumieniu rzeczywistych intencji ustawodawcy. Czy zatem chodzi o czteroletnią kadencję nowo wybranej rady w wyborach przedterminowych, czy też czteroletnią kadencję rady dotychczasowej, odwołanej lub rozwiązanej w sytuacjach o jakich mowa w art. 109 ust. 2. Zdaniem Trybunału zdanie drugie ust. 1 należy wyjaśniać w powiązaniu z regulacją zawartą w ust. 2 art. 113, który brzmi, że „wyborów przedterminowych nie przeprowadza się w okresie sześciu miesięcy przed upływem kadencji rady”. Art. 113 ust. 2 dotyczy niewątpliwie kadencji rady dotychczasowej, rozwiązanej przez Sejm lub odwołanej w drodze referendum. Można założyć, iż zdaniem ustawodawcy względy pragmatyczne (koszty materialne i społeczne) przemawiają przeciwko zarządzeniu wyborów przedterminowych wówczas, gdy do końca kadencji dotychczasowej rady gminy, która została odwołana w drodze referendum lub rozwiązana w trybie nadzoru przez Sejm pozostało niespełna 6 miesięcy. Ustawa o samorządzie terytorialnym zawiera regulacje o mechanizmach zarządzania gminą w wyżej opisanych sytuacjach wyjątkowych do czasu zarządzania przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 9 Ordynacji wyborczej do rad gmin powszechnych wyborów do wszystkich jednostek (rad) samorządu terytorialnego.

Na podstawie uregulowań zawartych w art. 113 ust. 1 i ust. 2 można zasadnie wnioskować, iż kadencja nowo wybranej rady wybranej w wyborach przedterminowych w sytuacji określonej w art. 109 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym mieści się w ramach czteroletniej kadencji wszystkich rad wybranych na podstawie powszechnych wyborów do rad samorządu terytorialnego zarządzanych w całym kraju przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 9 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin.

2. W sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa i tworzenia nowych gmin przepis art. 114 ust. 1 pkt 1 stanowi, iż „jeżeli z jednej gminy utworzone zostały dwie lub więcej gmin albo gdy z części gminy tworzy się nową gminę, dotychczasowa rada z mocy prawa zostaje rozwiązana i przeprowadza się nowe wybory do rad gmin objętych tymi zmianami”. Nowe wybory zarządza wojewoda (art. 114 ust. 2).

Przepis art. 114 ust. 1 pkt 1 Ordynacji reguluje odmienną od omawianej wyżej w pkt. 1 sytuacji, a mianowicie odnosi się do nowych wyborów do rad gmin objętych zmianami w podziale terytorialnym państwa. Przepis art. 114 Ordynacji do rad gmin nie zawiera żadnego unormowania w sprawie kadencji rady wyłonionej w takich wyborach.

Powstaje zatem problem czy przy rozstrzyganiu tej kwestii należy posilkować się rozwiązaniami przyjętymi w art. 113 ust. 1 Ordynacji w przypadku zarządzania wyborów przedterminowych, czy też uregulowaniem generalnym wynikającym z art. 16 ustawy o samorządzie terytorialnym, iż kadencja rady gminy wynosi 4 lata, a zatem także taki okres wynosi kadencja rady dla nowo utworzonej gminy.

Przepis art. 114 ust. 2 stanowiący, iż takie wybory (do rady nowo utworzonej gminy) zarządza wojewoda zdaje się wskazywać na tymczasowość takiego rozwiązania. Na odstępstwo od reguły jednoczesnego zarządzania wyborów do wszystkich rad przez Prezesa Rady Ministrów.

Zamieszczenie tego przepisu (art. 114) w rozdziale 18 Ordynacji jako kolejnego przepisu po art. 113 normujący odstępstwa od reguły jednoczesnego zarządzania wyborów do rad w całym kraju wskazuje na konieczność łącznego interpretowania zasad regulacji tych sytuacji wyjątkowych, zbliżonych w swym charakterze i wywoływanych skutkach.

Z powyższego wynika, iż na gruncie ustawy o samorządzie terytorialnym i Ordynacji wyborczej do rad gmin wyżej opisane sytuacje wymagają jednolitego określenia upływu kadencji takich rad, a w szczególności ustalenia momentu upływu kadencji takich rad.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że należy odwołać się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu uchwały z dnia 7 lipca 1993 r. (sygn. akt W. 1/93) ustalającej powszechnie obowiązującą wykładnię art. 114 ust. 2 w zw. z art. 114 ust. 1 pkt 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin, dotyczących terminu wyborów zarządzonych przez wojewodę.

Trybunał posługując się wykładnią systemową stwierdził poważne podobieństwa w wyborach organizowanych na podstawie art. 113 i 114 Ordynacji wyborczej do rad gmin.

Podobieństwa dotyczą przede wszystkim długości kadencji rad i radnych wybieranych w wyborach uzupełniających (art. 110 ust. 1, art. 111, art. 112 ust. 3), wyborach przedterminowych (art. 113 w zw. z art. 109 ust. 2) oraz nowych wyborach związanych ze zmianami w podziale terytorialnym państwa zachodzącymi w toku kadencji (art. 114 ust. 1 pkt 1 i ust. 2).

Trybunał Konstytucyjny w sprawie W. 1/93 *expressis verbis* odniósł się do kwestii upływu kadencji tak wybranych rad w sposób następujący. „Nowo wybrane w trakcie kadencji rady (radni) spełniają 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 jednakże dyrektywę tę należy odnieść do wszystkich wypadków uzupełniania składu rady w toku kadencji. W stosunku do wyborów uzupełniających polegających na uzupełnieniu tylko części składu dotychczasowej rady jest to oczywiste. Zasada ta, odnosi się jednak również zdaniem Trybunału Konstytucyjnego i do „nowych wyborów” z art. 114 ust. 1, które są jednym ze sposobów uzupełnienia składu rady w toku kadencji określonych w rozdz. 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”.

Z całokształtu przedstawionych wyżej unormowań, w drodze wykładni systemowej można wyprowadzić wniosek, iż intencją ustawodawcy było jednolite uregulowanie jednoczesnego upływu kadencji wszystkich rad gmin.

W tym kierunku idą rozwiązania uchwalonej przez Sejm dnia 10 marca 1994 r.. nowej ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin, która aktualnie podlega procesowi legislacyjnemu.

W art. 119 tego aktu stanowi się, iż „Kadencja rad i radnych wybranych w wyborach uzupełniających oraz przedterminowych upływa z dniem upływu kadencji rad wybranych w wyborach zarządzonych na podstawie art. 9 niniejszej ustawy”. Ustawa rozstrzyga także przepisem szczególnym (art. 128) wygaśnięcie mandatu rad i radnych wybranych w toku kadencji 1990-1994 w ten sposób, iż kadencja tych rad wygasa z dniem upływu kadencji rad

wybranych w wyborach zarządzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin.

Z przytoczonych wyżej względów Trybunał Konstytucyjny postanowił ustalić powszechnie obowiązującą wykładnię przepisów jak w sentencji.