

Dz.U. 1998 Nr 67 poz. 446**WYROK**

z dnia 26 maja 1998 r.

Sygn. K. 17/98**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – przewodnicząca
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca
Wojciech Sokolewicz

Joanna Szymczak – protokolant:

po rozpoznaniu 26 maja 1998 r. na rozprawie wniosku Grupy Posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

niezgodności art. 121a ustawy z dnia 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 311) z art. 2, art. 4 ust. 2, art. 169 ust. 1, art. 228 ust. 7 oraz z art. 238 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

Art. 121a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387) w brzmieniu ustalonym przez art. 1 ustawy z dnia 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 50, poz. 311) jest zgodny z art. 2, art. 4 ust. 2, art. 169 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 228 ust. 7 i z art. 238 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:**I**

1. Grupa Posłów na Sejm wystąpiła 23 kwietnia 1998 r. z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 121a ustawy z dnia 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 311) z art. 2, art. 4 ust. 2, art. 169 ust. 1, art. 228 ust. 7 oraz z art. 238 ust. 1 konstytucji. W *petitum* wniosku jako przedmiot zaskarżenia wskazany został błędnie art. 121a wymienionej ustawy. Zaskarżona

ustawa nie zawiera art. 121a. Składa się ona z dwóch artykułów i nowelizuje ustawę z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 84, poz. 387), dodając do niej nowy przepis oznaczony jako art. 121a. Z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawcy kwestionują art. 121a ustawy 8 marca 1990 r. w brzmieniu ustalonym przez art. 1 zaskarżonej ustawy. Przepis ten przewiduje, że termin wyborów do rad gmin w 1998 r. ustala się na dzień wolny od pracy przypadający w okresie stu dwudziestu dni po upływie kadencji.

W ocenie wnioskodawców konsekwencją demokratycznego ustroju jest to, że organy władzy publicznej pochodzące z wyboru dokonywanego przez obywateli w głosowaniu powszechnym muszą być wybierane na z góry określony okres, po upływie którego powinny jak najrychlej odbyć się nowe wybory. Zaskarżony przepis, przewidujący wydłużenie okresu międzykadencyjnego do ponad 16 tygodni, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Zdaniem wnioskodawców, zasada państwa prawnego oznacza, że okres pełnomocnictw powierzonych z mandatu wyborców musi być określony w dniu wyborów i następnie nie może być dowolnie zmieniany, chyba że przepisy konstytucyjne wyraźnie przewidują jego skrócenie lub wydłużenie w wypadkach konkretnie określonych. Wydłużanie lub odraczanie terminu wyborów pod koniec kadencji dla doraźnych celów, jest sprzeczne z wymienioną zasadą, a także z zasadami zaufania do państwa oraz stabilności i pewności prawa.

Wnioskodawcy zauważają, że konstytucja pozostawia określenie kadencji terenowych organów władzy publicznej ustawodawcy. Ustawa nie może jednak dowolnie określać długości tej kadencji. Zmiany muszą być dokonywane z góry, przed wyborami nowych rad gmin. Art. 238 ust. 1 konstytucji nie zezwala na przedłużanie kadencji konstytucyjnych organów władzy publicznej wybranych na okres ustalony w przepisach przed wejściem w życie konstytucji. Przedłużenie kadencji zarządów gmin narusza tę zasadę konstytucyjną.

Według wnioskodawców, kwestionowana ustawa narusza również zasadę przedstawicielstwa wyrażoną w art. 4 ust. 2 konstytucji. Nie wybranie w ustawowym terminie rad gmin pozbawia bowiem mieszkańców gminy przedstawicielstwa w kierowaniu gminą. W zgłoszonym wniosku przedstawiony został również zarzut naruszenia art. 228 ust. 7 konstytucji. Przepis ten przewiduje odroczenie wyborów do organów samorządu terytorialnego i przedłużenie ich kadencji wyłącznie w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i w ciągu 90 dni po jego zakończeniu. *A contrario* odroczenie wyborów do rad gmin w innych przypadkach jest niezgodne z konstytucją.

2. Do wniosku w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej ustosunkował się Marszałek Sejmu, który w piśmie z 22 maja 1998 r. zajął stanowisko, że ustawa z 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, jest zgodna z wymienionymi przez wnioskodawców przepisami konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu kadencja rad gmin wybranych w 1994 r. zakończy się w ustawowym terminie, co czyni zadość wymogom art. 238 ust. 1 konstytucji. Art. 1 ustawy z 20 marca 1998 r. wydłuża jedynie okres między zakończeniem kadencji a dniem wyborów, co nie oznacza sprzeczności z konstytucją, która nie ustala wymogów w odniesieniu do terminu kolejnych wyborów. Kadencja organów stanowiących gminy nie jest regulowana konstytucyjnie. Zgodnie z art. 16 ustawy o samorządzie terytorialnym upływ czterech lat od dnia wyboru oznacza koniec kadencji rady, niezależnie od tego, kiedy zostaną przeprowadzone wybory do rad następnej kadencji.

W okresie międzykadencyjnym, zgodnie z art. 29 ustawy o samorządzie terytorialnym, działa organ wykonawczy jednostki terytorialnej, co znajduje oparcie w art. 169 ust. 1

konstytucji stwierdzającym, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swe zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.

Marszałek podkreślił, że zmiana wprowadzona ustawą z 20 marca 1998 r. umożliwia jedynie jednorazowe przesunięcie terminu wyborów i celem tej zmiany jest wspólne przeprowadzenie wyborów do rad gmin oraz do rad powiatów i sejmików województw. Oddzielne przeprowadzenie tych wyborów oznaczałoby dla budżetu państwa dodatkowe i niepotrzebne wydatki. Nowe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego wprowadzane są zgodnie z konstytucyjną zasadą samorządności. W związku z tym, nie można kwestionować dopuszczalności przesunięcia o dwa miesiące terminu wyborów do organów stanowiących tych jednostek w oparciu o zasady konstytucyjne określone w art. 2 i art. 4 ust. 2 oraz w oparciu o art. 169 konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 8 maja 1998 r. także przedstawił stanowisko, że zaskarżony przepis nie jest niezgodny z konstytucją. Zakwestionowany przepis nie wywiera żadnego wpływu na czas trwania kadencji rad gminy wybranych w 1994 r., która kończy się z upływem czterech lat, licząc od dnia wyboru. Nie zmienia on również zasady dotyczącej działania zarządu określonej w art. 29 ustawy o samorządzie terytorialnym, zgodnie z którą po upływie kadencji rady gminy, zarząd działa do wyboru nowego zarządu gminy.

W nadesłanym piśmie wyrażony został pogląd, że zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego oraz art. 238 ust. 1 Konstytucji RP z powodu przedłużenia kadencji zarządu gmin jest niezasadny, gdyż zarząd gminy nie jest organem wybieranym na okres kadencji. Zarząd jest wybierany przez radę gminy w ciągu sześciu miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów, może być odwołany w czasie trwania kadencji, a po upływie kadencji rady gminy działa do dnia wyboru nowego zarządu.

Według Prokuratora Generalnego samo wydłużenie okresu między zakończeniem kadencji rad gmin a dniem wyborów do tych rad w 1998 r., również nie jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Wydłużenie to jest usprawiedliwione i nie jest nadmierne. Z historii legislacyjnej wynika, że reforma administracyjna kraju zrodziła konieczność późniejszego wyznaczenia terminu wyborów do rad gmin po to, aby połączyć je z wyborami do organów nowych jednostek samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie pozwala na uniknięcie zarówno w 1998 r. jak i na przyszłość, więcej niż jednej kampanii wyborczej. Stanowi to udogodnienie dla samych wyborców, a jednocześnie pozwala zmniejszyć wydatki związane z przeprowadzeniem wyborów. Prokurator Generalny podkreśla również, że wydłużenie przerwy międzykadencyjnej jest jednorazowe, a konstytucja nie ustanawia żadnych wymogów w przedmiocie terminu kolejnych wyborów, po wygaśnięciu kadencji rad gmin.

W ocenie Prokuratora Generalnego zakwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 4 ust. 2 konstytucji. Jakkolwiek wydłuża okres, przez który gminy będą pozbawione organu przedstawicielskiego, to nie narusza istoty demokracji przedstawicielskiej. Prokurator Generalny nie podzielił również poglądów wnioskodawców dotyczących sprzeczności art. 121a ustawy z art. 228 ust. 7 oraz art. 169 ust. 1 konstytucji. Art. 228 ust. 7 nie może bowiem stanowić wzorca kontroli konstytucyjności dla zakwestionowanego przepisu. Kontroli zgodności z tym przepisem ustawy zasadniczej mogą podlegać wyłącznie te akty normatywne, których treścią są regulacje stanu nadzwyczajnego lub z nim związane. Wobec braku uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 169 ust. 1, a także z uwagi na treść tego przepisu, nie istnieją podstawy do uznania niezgodności art. 121a ustawy z wymienionym przepisem konstytucyjnym.

II

Na rozprawie 26 maja 1998 r. przedstawiciele wnioskodawcy i pozostałych uczestników postępowania podtrzymali dotychczasowe, wyrażone na piśmie stanowiska, rozwijając jednocześnie ich argumentację.

Przedstawiciel wnioskodawcy podniósł dodatkowo, że wskutek wydłużenia okresu między kadencjami rad gmin, wydłużeniu uległa nie tylko kadencja zarządów gmin, ale również kadencja sejmików samorządowych, wbrew ustaleniu zawartemu w art. 238 ust. 1 konstytucji.

Zdaniem przedstawiciela Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wniosek dotyczy w istocie konstytucyjności przedłużenia przerwy międzykadencyjnej a nie przedłużenia kadencji organów gminy. Zaskarżony przepis nie ma bowiem wpływu na kończąca się w bieżącym roku kadencję rad gmin i nie odnosi się do zarządów gmin, które nie są organami kadencyjnymi. Z przedłużeniem przerwy międzykadencyjnej związane jest także funkcjonowanie sejmików samorządowych, które ponadto nie są organami gminy w rozumieniu art. 169 konstytucji. Przedstawiciel Sejmu RP wniósł o uznanie zakwestionowanego przepisu za zgodny z konstytucją.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że nawet przyjęcie interpretacji, iż zarządy gmin są organami wybieranymi na okres kadencji, nie prowadziłoby do uznania niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, bowiem kadencja zarządów w takim wypadku kończyłaby się wraz z kadencją rad gmin. Po upływie kadencji rad gmin zarządy pełnią jedynie swoje obowiązki do czasu wyboru nowych zarządów przez rady następnej kadencji.

W końcowych wystąpieniach przedstawiciele wnioskodawcy i uczestników postępowania podtrzymali swoje wcześniejsze stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Ocena zgodności zaskarżonej ustawy z konstytucją wymaga w pierwszej kolejności przedstawienia regulacji ustawowych określających ramy czasowe funkcjonowania rad gmin oraz zarządów w gminach. Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74, ze zm.) kadencja rady gminy trwa cztery lata licząc od dnia wyboru. Zasady ustalania terminu wyborów zostały określone w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. z 1996 r., Nr 84, poz. 387; zm.: z 1998 r. Nr 50, poz. 311). W myśl art. 9 ust. 2 tej ustawy wybory do rad gmin zarządza Prezes Rady Ministrów, wyznaczając datę wyborów na dzień ustawowo wolny od pracy, przypadający w okresie dwóch miesięcy po upływie kadencji. Z zestawienia wymienionych przepisów wynika, że ustawodawca dopuszcza przerwę między kadencjami rad gmin, której maksymalny czas trwania może wynieść do dwóch miesięcy.

W odmienny sposób określony został czas sprawowania funkcji przez zarząd. Zgodnie z art. 28 ustawy o samorządzie terytorialnym, zarząd jest wybierany przez radę gminy w ciągu 6 miesięcy od daty ogłoszenia wyniku wyborów przez właściwy organ wyborczy. Może on zostać odwołany przez radę gminy w czasie całej jej kadencji, zgodnie z zasadami określonymi w art. 28b-28e ustawy o samorządzie terytorialnym. Należy dodać, że

zakończenie działalności zarządu może nastąpić również w wyniku odwołania rady gminy w drodze referendum, a także w sytuacjach wyjątkowych, w wyniku zastosowania niektórych środków nadzoru przewidzianych w ustawie o samorządzie terytorialnym.

Art. 29 wymienionej ustawy stanowi, że po upływie kadencji rady gminy zarząd działa do dnia wyboru nowego zarządu. Jeżeli zarząd nie zostanie wybrany w ustawowym terminie, rada gminy ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Z ustawy o samorządzie terytorialnym wynika zatem, że zarząd nie jest powoływany na określony z góry okres. W literaturze prawa administracyjnego prezentowany jest pogląd, że ustawa o samorządzie terytorialnym nie wprowadza kadencji zarządu gminy (tak np. M. Kasiński: *Ciągłość funkcji wykonawczej a zakończenie działalności zarządu gminy*, Samorząd Terytorialny, 1996, nr 7-8, s.1; *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Czechowski, S. Piątek, Warszawa 1997, s.78), jakkolwiek przedstawiciele doktryny nie są w tej kwestii całkowicie jednomyślni. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że czas funkcjonowania tego organu został w pewien sposób ograniczony przez ustawodawcę. Ustawa zakłada bowiem wybór nowego zarządu - choć niekoniecznie w zmienionym składzie - po przeprowadzeniu wyborów do rady gminy.

Zaskarżona ustawa dodała w ustawie z 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin art. 121a w brzmieniu: „Termin wyborów do rad gmin w 1998 r. wyznacza się w trybie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie, na dzień ustawowo wolny od pracy, przypadający w okresie stu dwudziestu dni po upływie kadencji”. Przepis ten ma charakter epizodyczny i znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do wyborów rad gmin w 1998 r. Z jego brzmienia wynika, że ustawodawca nie zmienił kadencji rad gmin wybranych 19 czerwca 1994 r. Kadencja ta upływa zgodnie z powołanym wyżej art. 16 ustawy o samorządzie terytorialnym 19 czerwca 1998 r. Ustawa wydłużyła natomiast o 59 dni przedział czasowy, w którym muszą odbyć się wybory do rad gmin. Zgodnie z zasadami obowiązującymi przed wejściem w życie zaskarżonej ustawy wybory do samorządu terytorialnego powinny odbyć się w dniu wolnym od pracy przypadającym w okresie do 19 sierpnia 1998 r. Natomiast zgodnie z dodanym przepisem, wybory powinny odbyć się w dniu wolnym od pracy przypadającym w okresie do 17 października 1998 r. Takie rozwiązanie oznacza, że maksymalny dopuszczony przez prawo okres między upływem kadencji rad wybranych w 1994 r. a początkiem kadencji rad wybranych w 1998 r. został przedłużony z dwóch miesięcy do 120 dni. Ustawodawca nie wprowadził natomiast żadnych zmian w regulacjach dotyczących czasu pełnienia funkcji przez zarząd gminy. Zgodnie z art. 29 ustawy urzędujące zarządy będą działać do dnia wyboru nowego zarządu. Konsekwencją wprowadzonej zmiany jest jednak to, że wyznaczenie dnia wyborów na koniec dopuszczalnego przedziału czasowego powodować będzie, iż sześciomiesięczny okres, w którym rada gminy ma obowiązek wybrać nowy zarząd, upłynie o prawie dwa miesiące później. W praktyce może to oznaczać przedłużenie w wielu gminach czasu faktycznego pełnienia funkcji przez ustępujący zarząd o okres do dwóch miesięcy.

Jak wskazano, przez zmianę Ordynacji wyborczej doszło jedynie do wydłużenia przedziału czasowego, w którym muszą się odbyć wybory do rad gmin w bieżącym roku, a nie do zmiany czasu trwania kadencji rad gmin wybranych w 1994 r., nie mniej jednak Trybunał uznał za celowe nieco szersze przedstawienie problematyki kadencyjności, z uwagi na jej znaczenie dla działania organów państwowych i samorządowych w demokratycznym państwie prawnym oraz ze względu na sposób przedstawienia zarzutu przez wnioskodawców.

2. Należy zatem rozważyć kwestię obowiązywania zasady kadencyjności rad gmin oraz ustalić jej treść na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej. Zasada kadencyjności rad gmin nie została wyrażona w konstytucji *expressis verbis*. Jako podstawę dla obowiązywania tej zasady Wnioskodawcy wskazują zasadę państwa demokratycznego wyrażoną w art. 2, a także - o czym mowa będzie w dalszej części uzasadnienia - art. 228 ust. 7 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w kwestii obowiązywania zasady kadencyjności rad gmin w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r., w orzeczeniu z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K. 25/95. Wyprowadzał on wówczas zasadę kadencyjności tych organów z art. 72 ust. 1 Małej Konstytucji, który określał zasady prawa wyborczego do organów stanowiących samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu cytowanego orzeczenia Trybunał wyraził pogląd, że „wprawdzie przepisy konstytucyjne nie regulują czasokresu kadencji rad gmin, ale nie ulega wątpliwości, że ich kadencyjny charakter jest oczywistą konsekwencją ich wybieralności, można go więc uznać za konstytucyjnie konieczną cechę tych organów”. Stanowisko to zachowuje aktualność również pod rządami konstytucji z 1997 r. Zasada kadencyjności organów stanowiących samorządu terytorialnego jest normą konstytucyjną, a podstawę jej obowiązywania stanowi nie tylko art. 2 konstytucji, ale przede wszystkim art. 62 ust. 1, gwarantujący obywatelom polskim prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, a także art. 169 ust. 2, określający zasady wyboru tych organów.

Art. 62 ust. 1 oraz art. 169 ust. 2 konstytucji konkretyzują zasady demokratycznego państwa prawnego w zakresie demokracji lokalnej. Art. 2 konstytucji stanowi istotną dyrektywę dla wykładni wymienionych, szczegółowych przepisów konstytucyjnych. Podstawowym celem praw wyborczych w demokratycznym państwie jest umożliwienie obywatelom udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Niezbędnym warunkiem dla realizacji tego celu jest zapewnienie, aby wybory odbywały się okresowo, w określonych przez prawo terminach. Ustalając treść zasady kadencyjności należy zatem mieć na względzie jej funkcje w zakresie realizacji praw politycznych obywateli.

Na treść zasady kadencyjności składają się przede wszystkim trzy podstawowe elementy. Rozważana zasada oznacza, po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji.

Ramy czasowe działania danego organu mogą być określone w różny sposób. Prawo może określać długość kadencji w taki sposób, że dzień jej upływu zostaje określony w sposób całkowicie jednoznaczny i sztywny. Takie rozwiązanie zostało przyjęte w przypadku kadencji rad gmin, która trwa dokładnie cztery lata od dnia wyboru. Kadencyjność dopuszcza również uzależnienie dokładnego dnia upływu kadencji od określonych zdarzeń prawnych, pod warunkiem, że prawodawca wyznaczy w sposób precyzyjny pewien wąski przedział czasowy, w którym musi nastąpić upływ kadencji. Tak jest np. w przypadku kadencji Sejmu i Senatu. Art. 98 ust. 1 zd. 1 konstytucji ustanawia zasadę, że Sejm i Senat są wybierane na czteroletnią kadencję, jednakże ich kadencje trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Określenie tego dnia należy do Prezydenta, który ma obowiązek zwołać pierwsze posiedzenie Sejmu w ciągu 30 dni od dnia wyborów. W efekcie - nawet jeżeli Prezydent nie podjął decyzji o skróceniu kadencji izb parlamentu - czas trwania tej kadencji może być różny, ale dopuszczalne różnice nie mogą przekroczyć jednego miesiąca. Zasada kadencyjności

wymaga w każdym razie precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu, przy czym czas ten powinien być ustalony przed wyborem danego organu i nie powinien w zasadzie być zmieniany w odniesieniu do organu już wybranego. Ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości. Nie dotyczy to sytuacji szczególnych, o których mowa w art. 228 konstytucji, których nie można było przewidzieć.

Analizowana zasada nie wyklucza wprowadzenia regulacji prawnych umożliwiających skrócenie kadencji danego organu. Regulacje prawne określające zasady skrócenia kadencji powinny również być ustanowione przed rozpoczęciem kadencji danego organu i nie powinny w zasadzie być zmieniane w odniesieniu do organu urzędującego. W szczególnych sytuacjach można jednak dopuścić zmianę obowiązującej regulacji i skrócenie kadencji urzędującego organu, pomimo że prawo pierwotnie w ogóle tego nie przewidywało lub też określało przesłanki skrócenia kadencji w sposób bardziej restryktywny. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne wyłącznie, jeżeli szczegółowy przepis konstytucyjny tego nie zakazuje i pod warunkiem, że przemawiają za tym szczególne okoliczności. Wymaga ono zawsze ustanowienia - zgodnie z przewidzianą przez prawo procedurą - odpowiedniego aktu prawodawczego, zmieniającego wcześniej obowiązujące regulacje prawne określające ramy czasowe działania danego organu.

Z istoty kadencyjności wynika tym bardziej, że kadencja danego organu nie powinna być przedłużana w odniesieniu do organu urzędującego. Obywatele, wybierając określony organ władzy publicznej, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez prawo treści i określonym czasie „ważności”. Upływ tego czasu oznacza wygaśnięcie pełnomocnictwa i utratę legitymacji do sprawowania władzy. Rozważając kwestię dopuszczalności przedłużenia kadencji organu wybieralnego należy rozróżnić przypadek naczelnych organów państwa, których kadencja została określona w konstytucji, oraz przypadek organów samorządu terytorialnego, dla których długość kadencji została ustalona ustawą zwykłą. Kadencja naczelnych organów państwa, określona w konstytucji, może zostać przedłużona wyłącznie w przypadku określonym w art. 228 ust. 7 konstytucji. Taka regulacja konstytucyjna pozostaje w ścisłym związku z faktem, że sprawowanie władzy przez te organy jest podstawową formą realizacji zasady suwerenności Narodu.

Organy samorządu terytorialnego mają inny charakter i pełnią odmienne funkcje. Jak podkreśla się w doktrynie, źródłem istnienia i odrębności samorządu terytorialnego jest jego pozytywne unormowanie prawne.

Konstytucja gwarantuje ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jednakże zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględnego, a ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednostek (tak np. orzeczenia: z dnia 24 stycznia 1995 r., sygn. K. 5/94, OTK w 1995 r., cz. I, s.40-41; z dnia 10 października 1995 r., sygn. K. 10/95, OTK w 1995 r., cz. II, s.60; z 23 października 1996 r., sygn. K. 1/96, OTK ZU, Nr 5/1996, s.329-330). 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. W przypadku organów samorządu terytorialnego nie można zatem *a limine* wykluczyć możliwości przedłużenia ich kadencji w trakcie jej trwania. Ingerencja taka jest dopuszczalna wyłącznie, gdy przemawia za tym konieczność urzeczywistnienia w określonych okolicznościach wartości chronionej przez konstytucję i pod warunkiem, że nie jest

zakazana przez szczegółowy przepis konstytucyjny. Zarówno skrócenie jak i przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego w trakcie jej trwania podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Działanie takie jest dopuszczalne jeżeli:

- 1) pozwala osiągnąć zamierzone skutki;
- 2) jest niezbędne dla realizacji wartości konstytucyjnej - uznanej za wyższą wobec zasady kadencyjności - zaś danego skutku nie można osiągnąć przy pomocy innych środków, uwzględniających w większym stopniu poszczególne wartości konstytucyjne;
- 3) efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia wartości konstytucyjnych znajdujących się u podstaw zasady kadencyjności.

Drugim elementem zasady kadencyjności jest wymóg, aby ustalone ramy czasowe działania danego organu nie przekraczały pewnych granic. Konstytucja pozostawia określenie długości kadencji organów stanowiących samorządu terytorialnego ustawodawcy. Organy ustawodawcze nie mają jednak pełnej swobody w ustalaniu tego okresu. Z istoty rozważanej zasady wynika, że kolejne wybory muszą być przeprowadzane w rozsądnych odstępach czasu, tak aby umożliwić wyborcom udział w kierowaniu sprawami publicznymi swojej wspólnoty samorządowej oraz aby skład organów stanowiących nie odbiegał nadmiernie od aktualnej woli elektoratu, która mogła ulec zmianie już w toku kadencji.

Trzeci z wyróżnionych wyżej elementów zasady kadencyjności to wymóg ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji możliwie bez zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji. Regulacje prawne muszą w szczególności zapewnić przeprowadzenie wyborów tak, aby wymieniony nakaz został spełniony. Kadencyjność nie wyklucza, że między zakończeniem jednej kadencji a rozpoczęciem kolejnej może upłynąć pewien czas. Konstytucja nie zawiera żadnych regulacji, które określałyby w sposób bardziej precyzyjny maksymalny czas trwania przerwy międzykadencyjnej organów samorządu terytorialnego. Należy przyjąć, że przerwa ta nie może przekroczyć właściwej granicy, determinowanej czasem potrzebnym do przygotowania wyborów. Nie jest możliwe wyznaczenie *in abstracto* maksymalnej długości dopuszczalnej przerwy międzykadencyjnej. Ocena konstytucyjności ustawy z tego punktu widzenia wymaga uwzględnienia okoliczności danej sprawy. Należy dodać, że prawo nie reguluje z reguły w sposób sztywny długości przerwy międzykadencyjnej, pozostawiając organowi zarządzającemu wybory pewną swobodę przy wyborze dnia głosowania, w określonym przedziale czasowym. Podobnie jednak jak długość kadencji, maksymalny okres przerwy międzykadencyjnej następującej po upływie kadencji danego organu, powinien w zasadzie być ustalony już w momencie wyboru tego organu, tak aby wyborcy z góry znali termin kolejnych wyborów. Nie można jednak wykluczyć zmiany długości przerwy międzykadencyjnej, pod warunkiem, że nie przedłuży terminu wyborów ponad niezbędną konieczność.

Konstytucyjna zasada kadencyjności obejmuje organy stanowiące samorządu terytorialnego. Nasuwa się pytanie, czy zasada ta odnosi się również do organów wykonawczych samorządu. W doktrynie na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r. wyrażony został pogląd, że nie ma podstaw konstytucyjnych, aby zasadę kadencyjności odnosić w sposób równie bezwzględny do organów wykonawczych. Podobnej odpowiedzi należy udzielić również pod rządami konstytucji z 1997 r. Zgodnie z art. 169 ust. 3 konstytucji, zasady i tryb wyboru oraz odwoływania organów wykonawczych samorządu terytorialnego określa ustawa. Konstytucja wymaga jedynie, aby organy wykonawcze były wybierane oraz mogły być odwoływane. Organy wykonawcze nie muszą pochodzić z wyborów powszechnych. Dla zapewnienia demokratycznego charakteru organu wykonawczego nie

jest konieczne sztywne określenie ram czasowych jego funkcjonowania. Wystarczy przyjęcie zasady odpowiedzialności politycznej organu wykonawczego przed organem stanowiącym, a więc prawa odwoływania organu wykonawczego przez organ stanowiący. Organ wykonawczy funkcjonuje wówczas tak długo, jak długo posiada zaufanie organu stanowiącego.

3. Wnioskodawcy zarzucają także nadmierne wydłużenie okresu przerwy międzykadencyjnej i pozwolenie na odroczenie terminu wyborów do rad gmin o ponad 16 tygodni od wygaśnięcia kadencji tych organów, dla osiągnięcia doraźnych celów. Odpowiedź na pytanie o konstytucyjność zaskarżonych przepisów wymaga rozważenia, czy przerwa międzykadencyjna nie przekracza granicy wyznaczonej niezbędną koniecznością.

Projekt zmiany ustawy z 8 marca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin określającej termin wyborów do rad gmin został zgłoszony przez grupę posłów. Z uzasadnienia projektu (Druk Sejmowy III Kadencja nr 214) oraz z przebiegu dyskusji w Sejmie (*Sprawozdanie Stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu w dniu 18 marca 1998 r.*, s.4 i n.) wynika, że projekt zaskarżonej ustawy został przygotowany w związku ze zgłoszonymi przez rząd trzema projektami ustaw dotyczącymi reformy administracji rządowej oraz samorządowej: o administracji rządowej w województwie, o samorządzie województwa oraz o samorządzie powiatowym. Projekty te zostały uchwalone przez Sejm w trzecim czytaniu podczas 17 posiedzenia, 7 maja 1998 r. Uchwalone ustawy są obecnie rozpatrywane przez Senat. Zakładają one ustanowienie dwóch nowych jednostek samorządu terytorialnego - województw i powiatów, które wraz z gminami mają utworzyć trójszczeblowy system administracji samorządowej. Jednostki te mają przejąć szereg zadań należących do tej pory do administracji centralnej oraz do terenowych organów administracji rządowej. Przyjęte rozwiązania odpowiadają zasadzie decentralizacji władzy publicznej, wyrażonej w art. 15 konstytucji oraz zasadzie, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 konstytucji).

Uzasadnienie projektu oraz wypowiedzi posłów, którzy go poparli wskazują, że przedłużenie okresu, w czasie którego muszą odbyć się wybory do rad gmin, ma umożliwić jednoczesne przeprowadzenie wyborów do rad gmin oraz do organów stanowiących powiatowych i wojewódzkich jednostek samorządu. Podstawowym argumentem za takim rozwiązaniem było ograniczenie kosztów związanych z przeprowadzaniem w różnych terminach wyborów do różnych szczebli samorządu terytorialnego.

Oceniając długość przyjętej w art. 121a Ordynacji wyborczej do rad gmin przerwy międzykadencyjnej, należy mieć na uwadze szczególną sytuację powodowaną zasadniczą przebudową systemu samorządowego w państwie i mającymi się odbyć w bieżącym roku wyborami do organów samorządu terytorialnego. Dalszym elementem wyróżniającym tej sytuacji jest to, że wybory nie będą się ograniczać, jak to miało miejsce dotychczas, do wyborów do rad gmin, ale będą obejmować także wybory do organów stanowiących samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Jest zatem rzeczą oczywistą, że zadanie realizacji konstytucyjnych dyrektyw rozbudowy samorządu terytorialnego (art. 15 i art. 164 ust. 2), jakie stało przed aparatem państwowym i samorządowym, narzuca konieczność wykonania wielu szczególnie złożonych czynności, aby nowe struktury samorządowe powstały i podjęły sprawne działanie. Czas wyznaczony w art. 9 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, był ustalony jedynie z uwzględnieniem wyborów do samorządu gminnego i nie obejmuje jednoczesnej zmiany w istocie całego systemu samorządu terytorialnego. W tej szczególnej sytuacji ustawodawca nie mógł nie dostrzec konieczności wydłużenia przerwy międzykadencyjnej do przeprowadzenia

wyborów do rad gmin, mając jednocześnie na uwadze korzyści natury społecznej, organizacyjnej i ekonomicznej, wynikające z połączenia wyborów do organów wszystkich szczebli samorządu. Z tych przyczyn ustawodawca w przedstawionej, szczególnej sytuacji, był upoważniony do dokonania incydentalnej zmiany obowiązującego stanu prawnego, odstępując dla zrealizowania wymienionych zadań od czasu przerwy międzykadencyjnej wyznaczonej w powołanym przepisie Ordynacji wyborczej do rad gmin.

Oceniając długość przerwy w funkcjonowaniu rad gmin należy wziąć pod uwagę także fakt, że w okresie przerwy międzykadencyjnej brak jest kontroli ze strony rady gminy nad zarządem. Nie ma jednak podstaw do uznania długości tego okresu za nadmierny. Czteromiesięczna przerwa w funkcjonowaniu rady gminy nie podważa demokratycznej legitymacji zarządu gminy do sprawowania władzy ani też nie przekreśla efektywności kontroli nad nim, rozpatrywanej w szerszej perspektywie czasowej. Należy zauważyć, że przerwy w efektywnej działalności organu stanowiącego mogą występować również w trakcie kadencji, np.: w razie rozwiązania rady gminy z mocy prawa, wskutek zmian w podziale terytorialnym państwa w trakcie kadencji rady, od dnia wygaśnięcia mandatów radnych do dnia wyborów mogą minąć trzy miesiące (*uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 1993 r., sygn. W. 1/93*), a jeżeli do końca kadencji pozostało mniej niż sześć miesięcy (art. 113 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin) – nawet blisko osiem miesięcy. Podobnie w przypadku odwołania rady i wyborów przedterminowych. W tych krajach, w których pochodzące z wyboru organy władz lokalnych funkcjonują w systemie sesyjnym, możliwości efektywnej kontroli nad organem wykonawczym, w okresach między sesjami organu wybieralnego, zostają ograniczone.

Biorąc pod uwagę przedstawione względy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca, określając dopuszczalny okres przerwy międzykadencyjnej, nie przekroczył zakresu swobody, jaki pozostawia mu konstytucja.

4. Kolejny zarzut wnioskodawców dotyczy naruszenia art. 238 ust. 1 konstytucji przez przedłużenie kadencji zarządów gmin, powołanych przed wejściem w życie tego aktu prawnego. W myśl wymienionego przepisu, kadencja konstytucyjnych organów władzy publicznej i osób wchodzących w ich skład wybranych lub powołanych przed wejściem w życie konstytucji, kończy się z upływem okresu ustalonego w przepisach obowiązujących przed dniem wejścia w życie konstytucji. Przepis ten został zamieszczony wśród przepisów przejściowych, których celem jest zapewnienie harmonijnego przejścia od wcześniejszych do nowych przepisów konstytucyjnych. Jego celem jest rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących długości kadencji organów władzy publicznej, jakie mogłyby pojawić się w związku z faktem, że konstytucja zmieniła długość kadencji niektórych organów. Przepis dotyczy wyłącznie konstytucyjnych organów władzy publicznej. Zgodnie z poglądami doktryny, organy o podstawowym dla państwa znaczeniu, „wyrażające jego istotę, określające charakter prawny, winny być ustanowione w ustawie zasadniczej. (...) Zamknięty i pełny system organów państwowych pozwala na określenie w konstytucji ich pozycji prawnej i wzajemnych stosunków. (...) Bardziej rozwinięte regulacje, o wyższym stopniu szczegółowości należy poświęcić organom naczelnym. (...); mniej szczegółowe uregulowania są dopuszczalne w stosunku do aparatu terenowego, w tym także w odniesieniu do samorządu terytorialnego” (Wiesław Skrzydło: *Konstytucyjne założenia systemów organów państwa*, s.29 i n. [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 1997). Konstytucyjne regulacje nie muszą być rozwinięte, ale aby nadać organowi władzy publicznej rangę organu konstytucyjnego, wyznaczając jego pozycję prawną i polityczną, musi on być objęty

choć częściowo tymi regulacjami (por. Janusz Trzcinski: *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Ossolineum 1974).

Konstytucja odnosi się do zarządu gminy jedynie pośrednio (art. 169 ust. 1), nie wymienia nazwy tego organu, nie określa okresu wypełniania funkcji, nie opisuje sposobu jego utworzenia i nie wyodrębnia struktury organizacyjnej, a wreszcie nie przyznaje żadnych wyraźnie określonych kompetencji. Brak także określenia relacji między tym organem władzy publicznej a innymi organami państwa. Bez spełnienia chociaż jednej z wymienionych przesłanek, a najlepiej wymienienia nazwy organu, nie można sformułować konstytucyjnej podmiotowości prawnej tego organu.

W tym stanie rzeczy Trybunał uznał, że organy wykonawcze gminy nie są konstytucyjnymi organami władzy publicznej i nie ma do nich zastosowania art. 238 ust. 1 konstytucji.

5. Wnioskodawcy podnieśli również zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 konstytucji, który stanowi, że: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Przepis ten wskazuje formy sprawowania władzy przez Naród - podmiot suwerenności. Przedstawicielami Narodu są przede wszystkim posłowie i senatorowie oraz Prezydent. W szerokim znaczeniu przedstawicielami Narodu są również inne osoby wchodzące w skład organów władzy publicznej, które nie pochodzą z wyborów, jeżeli organy te zostały powołane przez konstytucję do realizacji woli Narodu, a ich działalność - poddana w sposób mniej lub bardziej bezpośredni kontroli społeczeństwa. Również samorząd terytorialny można uznać za jedną z form szeroko rozumianej demokracji przedstawicielskiej, a rady gminy - za organy wyrażające wolę tej części Narodu, która zamieszkuje obszar danej gminy.

Art. 4 ust. 2 stanowi ważną wskazówkę dla interpretacji innych przepisów konstytucyjnych. Przepis ten nie daje natomiast podstaw do wyprowadzenia bardziej precyzyjnych wskazań co do treści regulacji prawnych dotyczących ustroju państwa. Podstawowe rozstrzygnięcia w tym zakresie zostały zawarte w szczegółowych przepisach konstytucyjnych. O naruszeniu artykułu 4 ust. 2 można byłoby mówić wtedy, gdyby całokształt obowiązujących regulacji prowadził do uniemożliwienia kontroli Narodu nad organami władzy publicznej.

Przedłużenie o dwa miesiące okresu, w czasie którego muszą odbyć się wybory do rad gmin, nie pozbawia mieszkańców gminy ich przedstawicielstwa, ani nie pozbawia możliwości efektywnego udziału w kierowaniu sprawami publicznymi swojej gminy. Dla urzeczywistnienia demokracji przedstawicielskiej na szczeblu gminy nie jest bowiem konieczne zapewnienie funkcjonowania organu stanowiącego w sposób nieprzerwany. Ustawodawca może wprowadzić przerwy między kadencjami. Może również ustanowić sesyjny system prac rad gminy, zakładający podział kadencji na okresy sesji, w których mogą być zwoływane posiedzenia rad oraz okresy międzysesyjne, w których rady nie mogą odbywać posiedzeń. W żadnym wypadku jednak przerwy w pracy rad nie mogą być nadmierne, a czas, w którym rada może w sposób całkowicie nieskrępowany zbierać się na posiedzenia, musi być wystarczająco długi, aby umożliwić jej realizację swoich kompetencji, w tym również kompetencji w zakresie kontroli działalności zarządu. Przerwa w funkcjonowaniu rad gmin ogranicza wprawdzie wpływ lokalnej społeczności na podejmowane decyzje i w związku z tym zarząd nie może działać nazbyt długo bez aktywności rady, ale wydłużenie tego okresu zaskarżonym przepisem jest wyjątkowe i związane z ogółem reform organizacyjnych państwa. Mieszkańcy gminy są reprezentowani przez zarząd powołany przez radę gminy i posiadający demokratyczną legitymację do sprawowania władzy.

6. Wnioskodawcy kwestionują zgodność zaskarżonego przepisu z art. 169 ust. 1 konstytucji. Jak trafnie zauważa Prokurator Generalny, w uzasadnieniu wniosku nie został sprecyzowany zarzut dotyczący naruszenia tego przepisu. Art. 169 ust. 1 wyraża nakaz powołania organów stanowiących i wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego. Ustawa musi wyposażyć wymienione organy w odpowiednie kompetencje, umożliwiające im wykonywanie zadań należących do danej jednostki samorządu terytorialnego. Organy stanowiące muszą zostać wyposażone w kompetencje w zakresie decydowania o sprawach jednostki. Jednocześnie prawo musi określić zasady funkcjonowania tego organu w taki sposób, aby mógł on w sposób efektywny realizować swoje kompetencje. Przedstawiona wyżej argumentacja dotycząca pozbawienia mieszkańców gminy swojego przedstawicielstwa znajduje zastosowanie również w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 169 ust. 1 konstytucji. Wydłużenie przerwy międzykadencyjnej do 120 dni ogranicza, ale nie uniemożliwia gminie wykonywania jej zadań za pośrednictwem organu stanowiącego, a co najwyżej może prowadzić do pewnego przesunięcia w czasie decyzji w niektórych sprawach.

7. W ocenie wnioskodawców przedłużenie okresu, w czasie którego muszą odbyć się wybory do rad gmin jest niezgodne z konstytucją, gdyż nie przewiduje ona odraczania terminu wyborów do organów samorządu terytorialnego poza przypadkami określonymi w art. 228 ust. 7 konstytucji. Zgodnie z tym przepisem w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzone wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny. Podstawowym celem art. 228 ust. 7 jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania naczelnych organów państwa w stanach szczególnego zagrożenia w sytuacjach wyjątkowych, uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów. Naczelne organy państwowe uzyskują wówczas legitymację konstytucyjną do pełnienia swoich funkcji pomimo upływu „normalnego” okresu określonego w ustawie zasadniczej. Nie jest to jednak jedyny cel wymienionego przepisu. Art. 228 ust. 7 ustanawia zakaz przeprowadzania wyborów w stanach nadzwyczajnych, nawet jeżeli byłoby to technicznie możliwe. Takie rozwiązanie pozwala z jednej strony skoncentrować wysiłki na odwróceniu zagrożeń, z drugiej natomiast - chroni obywateli przed wykorzystywaniem instytucji stanów nadzwyczajnych dla manipulowania procedurą wyborczą. Powszechne wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców.

Argument, że konstytucja nie dopuszcza innych niż wymienione w art. 228 ust. 7 przypadków przedłużania kadencji organów wybieralnych oraz przesuwania terminu wyborów, jest zasadny jedynie w przypadku organów, których kadencja i termin wyborów zostały ustalone w konstytucji. Wnioskowanie *a contrario* nie jest natomiast uzasadnione w przypadku organów samorządu terytorialnego, których długość kadencji określa ustawa. Celem prawodawcy konstytucyjnego nie było wyczerpujące wyliczenie sytuacji, w których wybory do samorządu terytorialnego mogą zostać odroczone, ale wyczerpujące wyliczenie sytuacji, w których wybory do samorządu terytorialnego nie mogą być przeprowadzane. Jak o tym była mowa wyżej, konstytucyjna zasada kadencyjności organów stanowiących samorządu terytorialnego nie wyklucza w pewnych sytuacjach zmiany regulacji prawnych określających ramy czasowe działania tych organów oraz przeprowadzania wyborów do nich.

Należy dodać, że art. 228 ust. 7 nie daje podstaw do wyciągania jakichkolwiek wniosków dotyczących ustalania dokładnego terminu wyborów po wygaśnięciu zakazu ich przeprowadzania. Należy przyjąć, że wybory powinny odbyć się wówczas bez zbędnej zwłoki. Organy zarządzające wybory posiadają jednak pewien margines swobody przy wyznaczaniu daty głosowania.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.