



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, 11 lutego 2002 r.

35435

RPO/400080/02/X

Pan dr Marek Borowski  
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku

W dniu 8 lutego 2002 r. Senat wniósł poprawki do uchwalonej przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym. Jedną z tych poprawek dotyczy skrócenia kadencji aktualnie urzędujących organów stanowiących samorządu terytorialnego. Poprawka ta budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, którymi chciałbym podzielić się z Panem Marszałkiem.

Pragnę przede wszystkim wskazać, że nie neguję celu, jakiemu ma służyć skrócenie kadencji organów stanowiących samorządu terytorialnego, którym jest wydłużenie ram czasowych dla nowo wybranych organów na przygotowanie budżetów. Powstaje jednak pytanie, czy uprawnione jest w świetle Konstytucji RP realizowanie tego celu poprzez skrócenie kadencji aktualnie urzędujących organów. Osobiście prezentuję pogląd, iż regulacje prawne zakładające skrócenie kadencji powinny być ustanawiane przed wyborem i rozpoczęciem kadencji danego organu.

Powyższy pogląd opieram na tym, że zasada kadencyjności organów samorządu terytorialnego jest normą konstytucyjną. Wynika ona z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującego obywatelom polskim prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, a także z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP określającego zasady wyboru tych organów. W wyroku z dnia 26 maja 1998 r. ( sygn. akt K. 17/98, OTK z 1998 r. Nr 4, poz. 48 ) Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż na treść omawianej zasady kadencyjności składają się trzy elementy. Po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwu danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, owe ramy czasowe nie

mogą przekraczać 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 ukończeniu poprzedniej kadencji.

W świetle powyższego, niewątpliwie treść konstytucyjnej zasady kadencyjności obejmuje z góry określone ramy czasowe funkcjonowania organów stanowiących samorządu terytorialnego. Nie oznacza to co prawda, że ustawodawca został pozbawiony możliwości wprowadzenia regulacji polegającej na skróceniu kadencji tych organów. W powoływanym już wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „... regulacje prawne określające zasady skrócenia kadencji danego organu powinny ( ... ) 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.”

Do przytoczonej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego należy dodać także i to, że Konstytucja w ściśle określonych przypadkach przewiduje możliwość skrócenia kadencji organów samorządu terytorialnego. W szczególności z art. 170 Konstytucji RP wynika, iż członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Ponadto w myśl art. 171 ust. 3 Konstytucji RP Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy. Wymienione w Konstytucji przypadki odstępstwa od zasady kadencyjności nasuwają dodatkową refleksję, iż dalszy wyłom w tej zasadzie może być usprawiedliwiony jedynie w sytuacjach wyjątkowych.

Otóż obawiam się, że cel, któremu ma służyć skrócenie kadencji urzędujących organów stanowiących samorządu terytorialnego, a którym jest wydłużenie ram czasowych przygotowania budżetu, nie jest legitymowany konstytucyjnie. Nie znajduję bowiem w tym zakresie innej wartości konstytucyjnej, która powinna mieć pierwszeństwo przed zasadą kadencyjności.

Ponadto aktualny stan prawny w zakresie finansów jednostek samorządu terytorialnego nie stwarza żadnej gwarancji tego, iż działanie polegające na skróceniu kadencji pozwoli osiągnąć zamierzony skutek tj. umożliwi stworzenie odpowiednich ram czasowych do pracy nad budżetami tych jednostek. Obowiązująca obecnie ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 ( Dz. U. Nr 150, poz. 983 ze zm.) nie dotyczy bowiem - jak już wskazuje sam jej tytuł - roku 2003. Konieczne jest więc w tym zakresie przyjęcie nowych ustawowych regulacji, a

nie ma żadnych gwarancji, iż regulacje te zostaną przyjęte przed nowym proponowanym terminem wyborów samorządowych. Doświadczenia lat minionych wskazują natomiast na to, że regulacje takie często były przyjmowane w ostatniej chwili, przykładem tego typu praktyki jest ustawa z dnia 14 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 145, poz. 1623). Dlatego uważam, że z punktu widzenia realizacji zamierzonego celu takie gwarancje istniałyby jedynie wówczas, gdyby równocześnie z ingerencją w zasadę kadencyjności została uchwalona ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na rok 2003. Tak jednak nie jest.

Istotne znaczenie ma też okoliczność, iż istnieją wątpliwości czy uchwała Senatu z dnia 8 lutego 2002 r. została podjęta z dochowaniem konstytucyjnego trybu uchwalania ustaw. O zakresie kompetencji Senatu w procesie ustawodawczym, w szczególności zaś o zakresie prawa wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm, wypowiedział się zarówno Prezydent RP kierując wniosek do Trybunału Konstytucyjnego jak też sam Trybunał Konstytucyjny rozpoznający ten wniosek (wyrok z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K. 25/98, OTK z 1999 r. Nr 2, poz. 23). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż poprawki Senatu do ustawy już uchwalonej przez Sejm muszą pozostawać w ramach treściowych wyznaczonych zakresem tej ustawy. Co prawda nie można wykluczyć możliwości pewnego wyjścia poza zakres ustawy zwłaszcza gdy chodzi o jej udoskonalenie w granicach wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy. Jednak jeżeli wyjście to przybierze rozmiar znaczący, a poprawki proponować będą wprowadzenie do ustawy treści, które nie łączą się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy, to - zdaniem Trybunału uznać trzeba, że poprawki takie wykraczają poza zakres ustawy i nabierają charakter samoistnych przedłożeń legislacyjnych. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego znajduje także poparcie doktryny prawa (por. L. Garlicki w: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, Wyd. Sejmowe 2001, komentarz do art. 121 Konstytucji RP) stwierdzającej, iż za niedopuszczalne uznać należy poprawki wykraczające poza materię ustawy przekazanej Senatowi do rozpatrzenia. Kwestia skrócenia kadencji organów stanowiących samorządu terytorialnego nie była objęta zakresem przedmiotowym ustawy uchwalonej przez Sejm i następnie przekazanej Senatowi. Dlatego też w tym zakresie istnieją co najmniej uzasadnione wątpliwości, czy uchwalone w tym zakresie przez Senat poprawki nie pozostają w kolizji z art. 121 ust. 2 Konstytucji RP.

Zdaję sobie sprawę, że postępowanie legislacyjne w tej sprawie nie zostało jeszcze zakończone. Jednakże z uwagi na to, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego posiadają legitymację do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, liczyć się należy z tym, iż w przypadku ostatecznego przyjęcia ustawy w proponowanym kształcie, wspomniane wątpliwości konstytucyjne mogą stanowić przyczynę wystąpienia przez któryś z tych organów do Trybunału. Natomiast skutki

ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność skrócenia kadencji z Konstytucją już po przeprowadzeniu wyborów mogą być nieobliczalne. Dlatego też, aby uniknąć tych ewentualnych skutków, zwracam się do Pana Marszałka o przeanalizowanie przedstawionych aspektów konstytucyjnych związanych z uchwałą Senatu z dnia 8 lutego 2002 r. przed poddaniem tej uchwały głosowaniu w Sejmie.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll