

**Dz.U. 1994 Nr 67 poz. 293**

**UCHWAŁA**

**TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

**z dnia 1 czerwca 1994 r.**

**Sygn. akt W. 8/94**

w sprawie wykładni art. 34 ust. 2 i 3 oraz art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący prezes TK: Andrzej Zoll (sprawozdawca)

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki,  
Tomasz Dybowski,  
Lech Garlicki,  
Stefan Jaworski,  
Ferdynand Rymarz,  
Wojciech Sokolewicz,  
Janusz Trzciniński,  
Błażej Wierzbowski,  
Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniach 31 maja i 1 czerwca 1994 r. 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, zmiana 1993 r. Nr 47, poz. 213) wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 1994 r. o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 34 ust. 2 i 3 oraz art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195) przez wyjaśnienie:

1) do jakiego organu i w jakim stadium postępowania wyborczego należy stwierdzenie zwolnienia mandatu radnego gminy warszawskiej, w wyniku zastosowania art. 34 ust. 2 ustawy o ustroju m. st. Warszawy,

2) w jakim trybie następuje obsadzenie mandatu radnego w okręgu jednomandatowym i wielomandatowym do rady gminy warszawskiej w związku z zastosowaniem art. 34 ust. 2 ustawy o ustroju m. st. Warszawy,

3) do jakiego organu i w jakim stadium postępowania wyborczego należy stwierdzenie zwolnienia mandatu osoby, która została wybrana do rady dzielnicy gminy Warszawa – Centrum w wyborach, o których mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o ustroju m. st. Warszawy i uzyskała również mandat radnego m. st. Warszawy, w wyniku zastosowania art. 34 ust. 2 w związku z art. 41 ust. 2 ustawy o ustroju m. st. Warszawy,

4) w jakim trybie następuje obsadzenie mandatu w sytuacji, o której mowa w pkt 3 do rady dzielnicy gminy Warszawa-Centrum w wyniku zastosowania art. 34 ust. 2 w związku z art. 41 ust. 2 ustawy o ustroju m. st. Warszawy,

5) czy „odpowiednie” stosowanie art. 34 ustawy o ustroju m. st. Warszawy w wyborach do rad dzielnic gminy Warszawa – Centrum (na podstawie art. 41 ust. 2 tej ustawy) odnosi się również do sytuacji, gdy ta sama osoba uzyska mandat radnego rady gminy Warszawa – Centrum i na podstawie art. 27 ust. 2 wymienionej ustawy wejdzie w skład rady dzielnicy oraz jednocześnie uzyska mandat do rady dzielnicy w wyniku wyborów do tej rady, przeprowadzonych na podstawie art. 41 ust. 1 wymienionej ustawy (jako jeden z 25 wybieranych członków rady dzielnicy),

6) w jakim trybie powinno nastąpić zwolnienie mandatu do rady dzielnicy, w sytuacji opisanej w pkt 5, uzyskanego w wyniku wyborów do tej rady, przeprowadzonych na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy o ustroju m. st. Warszawy,

**ustalił:**

**1) Organem stwierdzającym nieobsadzenie mandatu radnego gminy warszawskiej w wypadku określonym w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195) jest wojewódzki komisarz wyborczy. Wojewódzki komisarz wyborczy informację o nieobsadzeniu mandatu radnego gminy warszawskiej podaje do wiadomości w trybie art. 102 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 96 z 1991 r. Nr 53, poz. 227, z 1993 r. Nr 45, poz. 205),**

**2) Obsadzenie mandatu radnego gminy warszawskiej w wypadku określonym w art. 34 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy następuje w trybie przewidzianym w art. 110 ust. 1 i 3, art. 111 i 112 ordynacji wyborczej do rad gmin.**

**3) W wyborach, o których mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy nieobsadzenie mandatu członka rady dzielnicy gminy Warszawa – Centrum przez osobę, która uzyskała również mandat radnego Rady m. st. Warszawy stwierdza wojewódzki komisarz wyborczy w trybie wskazanym w pkt 1 niniejszej uchwały,**

**4) Obsadzenie mandatu członka rady dzielnicy w wypadku określonym w art. 34 ust. 2 w związku z art. 41 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy następuje w trybie przewidzianym w art. 112 ordynacji wyborczej do rad gmin,**

**5) Wyrażony w art. 34 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy zakaz łączenia mandatu radnego Rady m. st. Warszawy z mandatem radnego rady gminy warszawskiej odnosi się również do wypadków, gdy ta sama osoba uzyska mandat radnego rady gminy Warszawa-Centrum i na podstawie art. 27 ust. 2 tej ustawy wejdzie w skład rady dzielnicy oraz jednocześnie uzyska mandat do rady dzielnicy w wyniku wyborów do tej rady przeprowadzonych na podstawie art. 41 ust. 1 wymienionej ustawy.**

**6) Organem stwierdzającym nieobsadzenie mandatu członka rady dzielnicy gminy Warszawa-Centrum w wypadku, o którym mowa w pkt 5 niniejszej uchwały, jest**

**terytorialna komisja wyborcza, o której mowa w art. 41 ust. 3 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, która działa w trybie art. 26 pkt 8 ordynacji wyborczej do rad gmin.**

Uzasadnienie

Prezes Rady Ministrów wskazał we wniosku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni wątpliwości związane z interpretacją i stosowaniem art. 34 ust. 2 i 3 oraz art. 41 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, zwanej dalej „ustawą warszawską”.

Wątpliwości te wynikają przede wszystkim, zdaniem Wnioskodawcy, z niedostosowania przepisów ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, do której odwołuje się art. 34 ust. 3 ustawy warszawskiej, do wypadków określonych w art. 34 ust. 2 tej ustawy. Ordynacja wyborcza do rad gmin nie posługuje się instytucją „obsadzenia mandatu”, o której mowa w art. 34 ust. 3 ustawy warszawskiej. Konieczne jest więc ustalenie, czy „obsadzenie mandatu” ma nastąpić w trybie przewidzianego w ordynacji wyborczej do rad gmin uzupełniania składu rady. Ustawa warszawska nie reguluje także trybu stwierdzenia zwolnienia mandatu radnego gminy warszawskiej w wyniku równoczesnego wyboru do Rady m. st. Warszawy.

Wątpliwości budzi także interpretacja art. 41 ust. 2 ustawy warszawskiej, a w szczególności, czy „odpowiednie” stosowanie art. 34 do wyborów do rad dzielnic gminy Warszawa-Centrum oznacza niepołączalność mandatu członka rady dzielnicy z mandatem radnego Rady m. st. Warszawy, a jeżeli tak, to w jakim trybie ma nastąpić stwierdzenie zwolnienia mandatu i w jakim trybie mają być przeprowadzone wybory uzupełniające.

Brak jest także w ustawie warszawskiej jednoznacznej odpowiedzi, czy możliwe jest jednoczesne uzyskanie mandatu do rady dzielnicy gminy Warszawa-Centrum w wyniku uzyskania mandatu radnego rady tej gminy (art. 27 ust. 2 tej ustawy) i w wyniku wyboru na członka rady dzielnicy tej gminy na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy warszawskiej.

W sprawie wątpliwości podniesionych we wniosku Prezesa Rady Ministrów swoje stanowisko Trybunałowi Konstytucyjnemu przedstawiła Państwowa Komisja Wyborcza.

Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej organem właściwym do orzekania o zwolnieniu („wygaśnięciu”) mandatu radnego gminy warszawskiej w wyniku zastosowania art. 34 ust. 2 i 3 ustawy warszawskiej jest wojewódzki komisarz wyborczy. Stanowisko to Państwowa Komisja Wyborcza wywodzi z art. 25 ust. 2 pkt 8 ordynacji wyborczej do rad gmin. Zgodnie z tym przepisem, do zadań wojewódzkiego komisarza wyborczego należy ustalenie zbiorczych wyników wyborów przeprowadzonych na obszarze województwa. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, w sytuacji, kiedy zachodzi konieczność synchronizacji ustaleń dokonanych przez różne komisje terytorialne (a z taką sytuacją mamy do czynienia w wypadku określonym w art. 34 ust. 2 ustawy warszawskiej) właściwym organem wyborczym dla takich czynności wydaje się być wojewódzki komisarz wyborczy. Stwierdzenie dotyczące zwolnienia mandatu do rady gminy warszawskiej komisarz wojewódzki podaje do wiadomości publicznej w obwieszczeniu, o którym jest mowa w art. 102 ordynacji wyborczej do rad gmin.

Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej obsadzenie mandatu radnego gminy warszawskiej, w wypadku określonym w art. 34 ust. 2 ustawy warszawskiej, następuje w

trybie przewidzianym w art. 110-112 ordynacji wyborczej do rad gmin, przy czym jednak, w wypadku zwolnienia mandatu w okręgu jednomandatowym, nie ma zastosowania art. 110 ust. 2 tej ustawy. Zasadniczą bowiem funkcją wyborów powszechnych, przeprowadzonych w jednym terminie, jest wyłonienie pełnego składu rady.

Odnosnie wątpliwości związanych z interpretacją art. 41 ust. 2 w związku z art. 34, Państwowa Komisja Wyborcza stoi na stanowisku, że orzeczenie o zwolnieniu mandatu członka rady dzielnicy gminy Warszawa-Centrum, uzyskanego przez osobę, która jednocześnie uzyskała mandat radnego Rady m. st. Warszawy należy do kompetencji wojewódzkiego komisarza wyborczego i następuje w tym samym stadium postępowania wyborczego jak orzekanie o zwolnieniu mandatu radnego gmin warszawskich.

Przy obsadzaniu zwolnionego mandatu członka rady dzielnicy gminy Warszawa-Centrum ma zastosowanie, zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, tryb przewidziany w art. 112 ordynacji wyborczej do gmin.

Państwowa Komisja Wyborcza nie zajęła natomiast jednoznacznego stanowiska co do możliwości uzyskania mandatu członka rady dzielnicy gminy Warszawa-Centrum z dwóch źródeł tzn. w wyniku uzyskania mandatu radnego gminy (art. 27 ust. 2 ustawy warszawskiej) oraz w wyniku uzyskania mandatu w wyborach do rady dzielnicy gminy Warszawa-Centrum (art. 41 ust. 1 tej ustawy), przedstawiając Trybunałowi Konstytucyjnemu dwie wersje rozstrzygnięcia.

W sprawie zajął stanowisko również Prokurator Generalny, dzieląc stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej. Prokurator Generalny wypowiedział się jednak jednoznacznie w kwestii odpowiedniego stosowania art. 34 ustawy warszawskiej do wypadków jednoczesnego uzyskania mandatu członka rady dzielnicy z dwóch źródeł tzn. poprzez wybór do rady gminy Warszawa-Centrum i poprzez wybór do rady dzielnicy w trybie art. 41 ustawy warszawskiej. Prokurator Generalny uznał, że w takim przypadku mandat członka rady dzielnicy pozostaje nieobsadzony. Nieobsadzenie mandatu stwierdza wojewódzki komisarz wyborczy.

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

Artykuł 34 ust. 1 ustawy warszawskiej przyjmuje zasadę niepołączalności mandatu radnego Rady m. st. Warszawy z mandatem radnego rady gminy warszawskiej. Z ust. 2 tego artykułu wynika, że ustawa nie zabrania równoczesnego kandydowania do Rady m. st. Warszawy i rady gminy warszawskiej, a jedynie w razie wyboru do obu rad, osoba wybrana pozostaje radnym Rady m. st. Warszawy. W wypadku takim zostaje więc nieobsadzony mandat do rady gminy warszawskiej, którego obsadzenie ma nastąpić w trybie przewidzianym w ustawie – Ordynacja wyborcza do rad gmin (art. 34 ust. 3 ustawy warszawskiej).

Słusznie wskazuje Wnioskodawca, że ustawa warszawska nie rozstrzyga do jakiego organu i w jakim stadium postępowania wyborczego należy stwierdzenie zwolnienia mandatu radnego do rady gminy warszawskiej w wypadku określonym w art. 34 ust. 2 tej ustawy. Powstaje także problem, które przepisy ordynacji wyborczej do rad gmin mają zastosowanie w wypadku obsadzania tak zwolnionego mandatu. Ordynacja wyborcza do rad gmin nie przewiduje bowiem „nieobsadzenia” mandatu, a jedynie jego „wygaśnięcie” już w trakcie działania rady.

Trybunał Konstytucyjny uznał za możliwe wypełnienie tej luki w ustawie za pomocą wykładni systemowej i funkcjonalnej.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej, że organem, który powinien stwierdzać zwolnienie mandatu radnego gminy warszawskiej, w wypadku określonym w art. 34 ust. 2 ustawy warszawskiej, jest wojewódzki komisarz wyborczy. Stanowisko to znajduje swoje uzasadnienie w art. 25 ust. 2 pkt 8 ordynacji do rad gmin stanowiącym, że do zadań wojewódzkiego komisarza wyborczego należy „ustalenie zbiorczych wyników wyborów przeprowadzonych na obszarze województwa i zarządzenie ich ogłoszenia w trybie określonym (...) ustawą”. Stwierdzenie „nieobsadzenia” mandatu radnego gminy warszawskiej, w wypadku określonym w art. 34 ust. 2 ustawy warszawskiej jest jednym z elementów ustalenia wyników wyborów na który wpływ ma przyjęta przez art. 34 ust. 1 tej ustawy zasada niepołączalności mandatów radnego Rady m. st. Warszawy i radnego rady gminy warszawskiej.

Kompetencja komisarza wyborczego, w omawianym przypadku, ogranicza się jedynie do stwierdzenia okoliczności, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy warszawskiej i podanie tego stwierdzenia do wiadomości publicznej. Wojewódzki komisarz wyborczy umieszcza informację o wynikach głosowania (art. 102 ust. 3), zaś w części dotyczącej wyników wyborów (art. 102 ust. 3 pkt 8) także dane wynikające z zastosowania art. 34 ust. 2 ustawy warszawskiej.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że instytucja „obsadzenia” „nieobsadzonego” mandatu radnego rady gminy warszawskiej (art. 34 ust. 3) odpowiada funkcjonalnie przewidzianej w ordynacji do rad gmin instytucji „uzupełniania składu rady”. Odesłanie w art. 34 ust. 3 do ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin oznaczać może jedynie odesłanie do przepisów regulujących uzupełnienie składu rady.

Tryb, w jakim następuje obsadzenie mandatu radnego rady gminy warszawskiej zależy od tego, czy mandat ten został uzyskany w wyborach w okręgu jednomandatowym, czy w okręgu wielomandatowym. W pierwszym przypadku mają zastosowanie art. 110-111 ordynacji wyborczej do rad gmin. Nie stosuje się jednak w omawianym przypadku art. 110 ust. 2, gdyż przepis ten odnosi się jedynie do sytuacji, gdy ma miejsce wygaśnięcie mandatu w trakcie trwania kadencji rady. Jak słusznie podnosi się w stanowisku Państwowej Komisji Wyborczej, wybory powinny doprowadzić do powołania rady gminy w pełnym składzie.

Ustawodawca w art. 41 ust. 2 ustawy warszawskiej ustalił, że do wyborów do rad dzielnic gminy Warszawa-Centrum stosuje się odpowiednio przepisy art. 34 tej ustawy. Ponieważ ustawodawca w art. 41 ust. 2 odwołał się do odpowiedniego stosowania całego art. 34 należy więc przyjąć, że wyrażona w art. 34 ust. 1 zasada niepołączalności mandatów radnego do Rady m. st. Warszawy i radnego gminy warszawskiej odnosi się także do członkostwa w radzie dzielnicy gminy Warszawa-Centrum.

Odpowiednie stosowanie art. 34 do wyborów do rad dzielnic gminy Warszawa-Centrum oznacza także, że organem stwierdzającym zwolnienie mandatu członka rady dzielnicy jest wojewódzki komisarz wyborczy. Stwierdzenie to następuje w trybie takim samym, jak w przypadku stwierdzenia zwolnienia mandatu radnego rady gminy warszawskiej.

Obsadzenie mandatu członka rady dzielnicy, w wypadku określonym w art. 34 ust. 2 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy warszawskiej następuje w trybie art. 112 ordynacji wyborczej do rad gmin. Wybory bowiem w roku 1994 do rad dzielnic gminy Warszawa-Centrum odbywają się w okręgach wielomandatowych.

Rada dzielnicy gminy Warszawa-Centrum składa się z dwóch kategorii członków (art. 27 ust. 2 ustawy warszawskiej) a to z radnych gminy wybranych w okręgach wyborczych danej dzielnicy oraz z innych członków w liczbie 25, chyba, że statut dzielnicy inaczej określi skład i liczbę członków tej rady. Nie oznacza to jednak, że jedna i ta sama osoba może łączyć mandat radnego gminy i członka rady dzielnicy tej gminy. Zasada niepołączalności mandatów wyrażona w art. 34 ust. 1 ustawy warszawskiej, przez odpowiednie stosowanie, które nakazuje art. 41 ust. 2 tej ustawy, odnosi się także do omawianej tu sytuacji. Za taką interpretacją przemawia także wykładnia językowa art. 27 ust. 2 ustawy warszawskiej. Przepis ten stanowi, że w skład rady dzielnicy, poza radnymi gminy wybranymi w okręgu wyborczym danej dzielnicy (w tym roku Warszawy-Centrum) wchodzi 25 innych członków, a więc osób, które mandatu radnego dzielnicy nie uzyskały albo nie obsadziły.

Stwierdzenie nieobsadzenia mandatu członka rady dzielnicy w wyniku uzyskania mandatu radnego Gminy Warszawa-Centrum następuje w innym trybie niż ma to miejsce w przypadkach omawianych poprzednio. Zgodnie z art. 41 ust. 3 organem powołanym do ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów do rad dzielnicowych jest terytorialna komisja wyborcza powołana do przeprowadzenia wyborów do rady gminy Warszawa – Centrum. Komisja ta działa w tym wypadku w trybie art. 26 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię jak w sentencji.