

PRZEGLĄD WYBORCZY



Biuletyn informacyjny

11-12/2009



Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

ISSN 1507-983X

Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10

Opracowanie - Alicja Kicińska oraz zespół w Krajowym Biurze Wyborczym

Redakcja – Kazimierz Wojciech Czaplicki, kierownik Biura

Skład komputerowy – Elżbieta Cieślak

Oddano do druku – grudzień 2009 r.

*Przy wykorzystaniu informacji zawartych w „Przeglądzie wyborczym” Krajowe Biuro
Wyborcze będzie wdzięczne za każdorazowe wskazanie źródła informacji.*

Oficjalna strona Państwowej Komisji Wyborczej w Internecie

www.pkw.gov.pl

SPIS TREŚCI	Str.
* Posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej	4
* Informacja o terminach wyborów w 2010 r.	4
* Wyjaśnienia i opinie	5
* Sprawozdania finansowe z wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.	8
* Narada z dyrektorami delegatur Krajowego Biura Wyborczego	8
* Wybory w toku kadencji i referenda lokalne	8
* Współdziałanie i wymiana doświadczeń	9
* Informacje prawne i bieżące	11

POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła posiedzenia w dniach 16 listopada, 30 listopada i 14 grudnia 2009 r.

* Państwowa Komisja Wyborcza w informacji z dnia 16 listopada 2009 r. przypomniała na stronie internetowej www.pkw.gov.pl o przypadających w 2010 r. terminach wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. A mianowicie:

Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Stosownie do art. 127 ust. 2 i 128 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakończenie pięcioletniej kadencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nastąpi w dniu 23 grudnia 2010 r.

Wybory Prezydenta zarządza Marszałek Sejmu nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji (art. 7 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta), tj. odpowiednio nie wcześniej niż 23 maja 2010 r. (niedziela) i nie później niż 23 czerwca 2010 r. (środa).

Marszałek Sejmu wyznacza datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji (art. 128 ust. 2 Konstytucji i art. 7 ust. 1 ustawy).

W związku z powyższym wybory powinny zostać przeprowadzone w niedzielę, w terminie pomiędzy 19 września 2010 r., a 3 października 2010 r.

Wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast

Zakończenie kadencji rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nastąpi w dniu 12 listopada 2010 r.

Wybory zarządza Prezes Rady Ministrów nie później niż na 30 dni przed upływem kadencji (art. 25 ust. 1 Ordynacji wyborczej), tj. nie później niż 13 października 2010 r. (środa).

Wybory przeprowadza się w dniu wolnym od pracy, w ciągu 60 dni po upływie kadencji (art. 25 ust.1 Ordynacji wyborczej). W związku z powyższym wybory

powinny być przeprowadzone w niedzielę, w terminie pomiędzy 14 listopada 2010 r., a 9 stycznia 2011 r.

* Państwowa Komisja Wyborcza udzieliła wyjaśnień na zgłoszone pytania dotyczące stosowania przepisów ustawy o referendum lokalnym:

- w sprawie podmiotów uprawnionych do wyznaczenia mężów zaufania do komisji referendalnych, w tym wójta, który został zawieszony w pełnieniu funkcji, wyjaśniła, iż stosownie do art. 51 ustawy z dnia 15 września 2008 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985, z póź. zm.) po jednym mężu zaufania do terytorialnej komisji i każdej obwodowej komisji ds. referendum mogą wyznaczyć organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego oraz inicjator referendum.

Zatem wójt, zawieszony w pełnieniu obowiązków służbowych, nie jest uprawniony do wyznaczania mężów zaufania. Uprawnienie to przysługuje bowiem osobie wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji organu wykonawczego gminy.

- w sprawie działania na rzecz frekwencji referendalnej wskazała, co następuje.

Stosownie do art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.) referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż $\frac{3}{5}$ liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Oznacza to, że frekwencja w referendum ma dla jego wyniku decydujące znaczenie, a zatem wszelkie działania zmierzające do wpływania na udział obywateli w głosowaniu mają charakter kampanii referendalnej. Dlatego też podjęcie przez radę uchwały wzywającej do wzięcia udziału w referendum lokalnym stanowić będzie element kampanii referendalnej.

Uchwała rady wzywająca mieszkańców do udziału w referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy (miasta), aby odniosła skutek byłaby, jak można sądzić, szeroko upowszechniana wśród mieszkańców co wymaga zaangażowania również środków finansowych.

Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 2 powołanej ustawy zabronione jest uczestniczenie organów jednostki samorządu terytorialnego oraz członków tych organów w kampanii referendalnej związanej z referendum w sprawie odwołania organu jednostki

samorządu terytorialnego przed upływem kadencji, na koszt jednostki samorządu terytorialnego.

Państwowa Komisja Wyborcza jednocześnie przypomniała, że uprawnienie do podjęcia uchwały, lub niepodjęcia uchwały o nieprzeprowadzeniu wyborów przedterminowych w przypadku odwołania organu wykonawczego gminy (miasta), należy do wyłącznej kompetencji rady. O zgodności takiej uchwały z prawem rozstrzyga organ nadzoru.

- w sprawie prowadzenia kampanii referendalnej przez organy i członków gminy zajęła stanowisko następujące:

„Artykuł 28 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985, z późn. zm.) należy interpretować nie tylko jako zakazujący organom gminy i ich członkom prowadzenia kampanii referendalnej na koszt gminy, lecz także - a contrario - jako dopuszczający prowadzenie przez te podmioty kampanii pod warunkiem, że nie będzie ona finansowana ze środków gminnych. Prezydent miasta może zatem (bez względu na to, czy jest mieszkańcem gminy) prowadzić kampanię referendalną, stosując się do ograniczenia wynikającego z art. 28 ust. 2 ustawy. W kampanii tej prezydent miasta uczestniczy jako osoba fizyczna, nie zaś jako organ wykonawczy gminy. Uczestnictwo w kampanii prezydenta miasta jako organu musiałoby pociągnąć naruszenie art. 28 ust. 2 ustawy, gdyż niewątpliwie wiązałoby się z wykorzystaniem środków gminy do prowadzenia kampanii.

Kampania referendalna służy prezentowaniu stanowiska w sprawie poddanej pod referendum, może również polegać na nawoływaniu mieszkańców do wzięcia lub nie wzięcia udziału w referendum.

Udział prezydenta w kampanii referendalnej nie ogranicza w żadnym stopniu partii politycznych, organizacji społecznych i mieszkańców do uczestniczenia w kampanii referendalnej, w tym również do prezentowania stanowiska zbieżnego ze stanowiskiem prezentowanym przez prezydenta. Jednakże kampania prowadzona przez te podmioty nie jest kampanią w imieniu prezydenta, lecz, jak wskazano wyżej, prezentowanie stanowiska danego podmiotu.

Podmioty uczestniczące w kampanii wyborczej mogą pozyskiwać środki na ten cel. W przepisach powołanej ustawy brak jest katalogu dozwolonych źródeł pozyskiwania

środków finansowych. Jednakże art. 43 ust. 1 ustawy określa od jakich podmiotów nie mogą być pozyskiwane środki na prowadzenie kampanii referendalnej, tj.:

- 1) z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, związków jednostek samorządu terytorialnego i innych gminnych, powiatowych i wojewódzkich osób prawnych,
- 2) od państwowych jednostek organizacyjnych,
- 3) od przedsiębiorstw państwowych, a także od podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, związków jednostek samorządu terytorialnego i innych gminnych, powiatowych i wojewódzkich osób prawnych, z wyłączeniem spółek publicznych,
- 4) od podmiotów korzystających w ciągu ostatniego roku z dotacji budżetu państwa lub z dotacji budżetu jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem partii politycznych,
- 5) od osób fizycznych nie mających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem obywateli polskich zamieszkałych za granicą,
- 6) od cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej,
- 7) od osób prawnych nie mających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej,
- 8) od innych podmiotów nie mających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, posiadających zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu,
- 9) od osób prawnych z udziałem podmiotów zagranicznych, z wyłączeniem spółek publicznych,
- 10) od obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych oraz innych obcych przedstawicielstw korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych i konsularnych na mocy umów, ustaw lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych.

Od podmiotów tych nie można również przyjmować wartości niepieniężnych.

Należy przy tym zauważyć, że ograniczenie źródeł pozyskiwania środków finansowych określa nie tylko ustawa o referendum lokalnym. W szczególności

do finansowania udziału partii politycznych w kampanii referendalnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857, z późn. zm.), zgodnie z którą kampania referendalna prowadzona przez partię polityczną może być finansowana wyłącznie ze środków zgromadzonych na rachunku bieżącym partii.

Państwowa Komisja Wyborcza ponadto informuje, że ustawa o referendum lokalnym tylko inicjatora referendum zobowiązuje do złożenia sprawozdania finansowego z dochodów i wydatków, związanych z referendum. Pozostałe podmioty uczestniczące w kampanii referendalnej zwolnione są z tego obowiązku.”

* Państwowa Komisja Wyborcza kontynuowała rozpatrywanie sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009 r. Sprawozdania powinny złożyć 25 komitetów wyborczych. W ustawowym terminie do 7 października 2009 r. 19 komitetów wyborczych wypełniło obowiązek w wyznaczonym czasie, a 6 komitetów z przekroczeniem terminu. Komunikat w sprawie sprawozdań został ogłoszony w Monitorze Polskim Nr 70, poz. 900 z dnia 3 listopada 2009 r.; jest także dostępny na stronie www.pkw.gov.pl w dziale: finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych.

* W dniu 23 listopada 2009 r. w Ośrodku Doskonalenia Kadr w Dębem k/Warszawy odbyła się robocza narada Kierownika Krajowego Biura Wyborczego z dyrektorami zespołów i delegatur oraz głównymi księgowymi Krajowego Biura Wyborczego. Omówiono rozwiązania prawne nowej ustawy o finansach publicznych (z dnia 27 sierpnia 2009 r. Dz. U. Nr 157, poz. 1240) oraz ich przełożenie na praktykę działania Krajowego Biura Wyborczego. Dokonana została ocena realizacji budżetu w roku 2009 i analiza projektu budżetu na 2010 r. Minister K. Czaplicki dziękując za dobrą odpowiedzialną pracę w tej sferze w bieżącym 2009 roku, podkreślił i apelował o zachowanie pełnej dyscypliny w gospodarce budżetowej w 2010 r.

* W listopadzie i grudniu 2009 r. odbyły się w 65 gminach wybory uzupełniające do 45 rad gmin i 20 rad miejskich oraz w 4 gminach wybory przedterminowe wójtów

(burmistrzów): w dniu 8 listopada – Burmistrza Żelechowa (woj. mazowieckie) oraz wójta Gminy Rzecznów (woj. mazowieckie); 29 listopada – Burmistrza Miasta Tuszyn (woj. łódzkie); 20 grudnia – Wójta Gminy Przywidz (woj. pomorskie). Przeprowadzono 5 referendów gminnych: w dniu 8 listopada – w sprawie odwołania Prezydenta Miasta i Rady Miejskiej w Gliwicach (woj. śląskie); w dniu 15 listopada – w sprawie odwołania Prezydenta Miasta Częstochowa (woj. śląskie) i w sprawie odwołania Wójta Gminy Herby (woj. śląskie); w dniu 6 grudnia – w sprawie odwołania wójta Gminy Sokolniki (woj. łódzkie); w dniu 13 grudnia – w sprawie odwołania Rady Miejskiej i Prezydenta Miasta Pabianice (woj. łódzkie). Zgodnie z przepisami ustawowymi do ważności referendum wymagany jest udział w nim 3/5 osób uczestniczących w wyborze danego organu. Warunek ten spełniono i odwołano Prezydenta Miasta w referendum w Częstochowie, gdzie w referendum wzięło udział 41892 osoby (21,33%) a w wyborach w 2006 r. – 51.313 osób. Ważne i skuteczne było także referendum w sprawie odwołania Wójta Gminy Sokolniki, w którym wzięło udział 1371 osób (43,19%), zaś w wyborach w 2006 r. - 2005 osób. Pozostałe referenda były nieważne gdyż frekwencja w nich była niższa niż 3/5 biorących udział w wyborze danego organu. Wyniosła ona: w referendum w Gliwicach – 11,74%, w referendum w Herbach – 7,92%, w referendum w Pabianicach – 10,82%. Terminarze bieżące wyborów i referendów znajdują się na stronie www.pkw.gov.pl.

WSPÓLDZIAŁANIE I WYMIANA DOŚWIADCZEŃ

* W dniu 3 listopada 2009 r. członek Państwowej Komisji Wyborczej S. Jaworski i sekretarz Komisji K. Czaplicki spotkali się na prośbę Europejskiego Instytutu na rzecz Demokracji (EID) z przedstawicielami organizacji i partii Kirgistanu. Omówiono rozwiązania prawa wyborczego i organizację wyborów w Polsce; wymieniono doświadczenia w tym zakresie.

* W dniu 26 listopada 2006 r. sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej K. Czaplicki uczestniczył w III Seminarium Naukowym Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, poświęconym problematyce samorządowego prawa wyborczego. W Seminarium uczestniczyli przedstawiciele

kadry naukowej Uniwersytetów: Łódzkiego, Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Pedagogicznego w Krakowie, Wyższej Szkoły Pedagogiki i Administracji, Komisarz Wyborczy w Krakowie, dyrektorzy Delegatur Krajowego Biura Wyborczego w Krakowie i Łodzi. Obradowano pod hasłem: „Samorządowe prawo wyborcze – wyzwania i dylematy”. Wystąpienia programowe dotyczyły m.in.: zmian modelowych samorządowej ordynacji wyborczej, możliwości korzystania w wyborach samorządowych z alternatywnych sposobów głosowania, postępowania w sprawach z protestów wyborczych w wyborach samorządowych; problematyce jawności finansowania wyborów samorządowych poświęcił wystąpienie sekretarz K. Czaplicki.

* W dniu 1 grudnia 2009 r. sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej K. Czaplicki uczestniczył w seminarium Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Niepełnosprawnych pod patronatem Marszałka Sejmu, poświęconym prezentacji projektu ustawy o ułatwieniach wyborczych dla osób niepełnosprawnych. W seminarium wzięli udział Marszałek Sejmu Bronisław Komorowski oraz wicemarszałek Senatu Krystyna Bochenek, posłowie - przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w Prawie Wyborczym oraz Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Niepełnosprawnych, eksperci, przedstawiciele Polskiego Związku Niewidomych oraz Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji.

* W dniu 7 grudnia 2009 r. w siedzibie i pod patronatem Państwowej Komisji Wyborczej odbyło się posiedzenie Rady Programowej Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego i Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, poświęcone podsumowaniu dotychczasowej działalności oraz ustaleniu programu dalszych działań.

INFORMACJE PRAWNE I BIEŻĄCE

* W Dzienniku Ustaw Nr 213, poz. 1651 i 1652 z dnia 16 grudnia 2009 r. zostały ogłoszone ustawy z dnia 19 listopada 2009 r.: o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i

prezydenta miasta (poz.1651) oraz ustawa o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz o niektórych innych ustaw (poz. 1652).

* W pracach legislacyjnych prowadzonych w Sejmie i Senacie dotyczących przepisów prawa wyborczego, uczestniczy systematycznie Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej, a także dyrektorzy i eksperci Krajowego Biura Wyborczego. Współdziałanie dotyczy prac w Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, Komisji: Ustawodawczej, Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, do Spraw Unii Europejskiej, Administracji i Spraw Wewnętrznych, a także realizowane jest na forum Komisji Senackich, zwłaszcza Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, ale również Komisji Praw Człowieka i Praworządności oraz Ustawodawczej.

* Zgodnie z rozstrzygnięciem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 czerwca 2009 r. (Sygn. akt IIOSK384/09)¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. na rozprawie w dniu 14 października 2009 r. rozpoznał sprawę ze skargi Rady Miejskiej w G. na zarządzenie Wojewody K.P. w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego, orzekając oddalenie skargi. W uzasadnieniu Sąd wskazał, co następuje.

Rada Miejska w G. wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. skargę na zarządzenie zastępcze Wojewody K.P. z dnia 14 lipca 2008 r. nr 292/2008 stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnego tej Rady – Tadeusza M.

Do wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia doszło w następującym stanie faktycznym:

W dniu 29 lutego 2008 r. Tadeusz M. radny Rady Miejskiej w G. (zwanej dalej „Radą Miejską”), pisemnie zrzekł się mandatu radnego.

Wojewoda K.P. pismem z dnia 4 czerwca 2008 r. wezwał Radę Miejską do podjęcia na podstawie art. 190 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r.- Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z póź. zm.; zwanej w skrócie „Ordynacją wyborczą”) uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego.

¹ Sprawa jest przedstawiona w „Przeglądzie wyborczym” Nr 6-8/09.

W dniu 9 czerwca 2008 r. Tadeusz M. cofnął zrzeczenie się mandatu radnego, a Rada na sesji w dniu 1 lipca 2008 r. nie podjęła uchwały stwierdzającej wygaśnięcie wymienionego mandatu.

Zarządzeniem zastępczym z dnia 14 lipca 2008 r., nr 292/2008, wydanym na podstawie art. 98a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm. dalej powoływana jako „u.s.g.”) w związku z art. 190 ust. 1 pkt 2 Ordynacji wyborczej, Wojewoda K.P. stwierdził wygaśnięcie mandatu Tadeusza M. w związku z rezygnacją przez niego z pełnienia tego mandatu. Uzasadniając swoje zarządzenia Wojewoda wskazał, że Tadeusz M. złożył pisemną rezygnację z mandatu radnego, więc Rada miała obowiązek „wygaszenia” jego mandatu. Bez znaczenia jest późniejsze cofnięcie zrzeczenia się mandatu, bowiem Ordynacja wyborcza nie przewiduje instytucji przywrócenia mandatu, który zgodnie z prawem wygasł.

W skardze na powyższe zarządzenie zastępcze Rada Miejska podniosła, iż aby nastąpił skutek prawny w postaci wygaśnięcia mandatu nie wystarczy samo zrzeczenie się mandatu przez radnego. Niezbędne jest podjęcie przez odpowiednią radę uchwały stwierdzającej to wygaśnięcie. Ponieważ Tadeusz M. wycofał rezygnację ze sprawowanej funkcji przed podjęciem uchwały przez Radę, oświadczenie radnego o cofnięciu rezygnacji jest prawnie skuteczne i nie było podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasową argumentację, a także wskazując, iż w obowiązującym stanie prawnym pisemne zrzeczenie się mandatu radnego jest aktem konstytutywnym oznaczając, że mandat radnego wygasa w dniu złożenia Radzie pisemnego oświadczenia w tej sprawie. Uchwała Rady Miejskiej miałaby tym samym jedynie charakter deklaratoryjny, potwierdzający zaistnienie określonych okoliczności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. wyrokiem z dnia 18 listopada 2008 r. sygn. akt II SA/Bd 747/08 uchylił zarządzenie zastępcze Wojewody K.P. z dnia 14 lipca 2008 r., nr 292/2008 w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego Tadeusza M.

Sąd uznał, że dla wygaśnięcia mandatu radnego konieczne jest zarówno oświadczenie radnego o zrzeczeniu się swego mandatu, jak i uchwała rady

autorytatywnie potwierdzająca to zrzeczenie (art. 190 ust. 1 pkt 2 Ordynacji wyborczej a w razie jej braku – zarządzenie zastępcze wojewody w tej sprawie (art. 98a u.s.g.). W przyznanym radnemu prawie swobodnego decydowania o odmowie złożenia ślubowania i o zrzeczeniu się mandatu, mieści się również prawo do cofnięcia takiego oświadczenia, z którego można skorzystać do chwili podjęcia przez radę uchwały stwierdzającej wygaśnięcia mandatu.

W ocenie Sądu deklaratoryjny charakter uchwały rady gminy o wygaśnięciu mandatu, nie przekreśla skutku kształtującego tej uchwały. Dlatego dopiero w chwili wydania takiego aktu indywidualnego, jego adresata wiąże skutecznie ukształtowana indywidualna sytuacja prawna.

Wobec tego Rada Miejska zobligowana była do uwzględnienia cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu przez Tadeusza M.

W wyniku skargi kasacyjnej wniesionej przez Wojewodę K.P. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 3 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 384/09) uchylił wyrok WSA w B. z dnia 18 listopada 2008 r. i przekazał mu sprawę do ponownego rozpatrzenia.

W uzasadnieniu NSA wskazał na dwa istotne punkty sporne rozpatrywanej sprawy:

- skutek prawny zrzeczenia się przez radnego swojego mandatu,
- charakter prawny uchwały „o wygaśnięciu mandatu”.

W pierwszej wymienionej kwestii NSA uznał za niezgodne z art. 190 ust. 1 pkt 2 Ordynacji wyborczej stanowisko WSA w B., iż sama rezygnacja nie powoduje wygaśnięcia mandatu i że istnieje możliwość cofnięcia przez radnego jego rezygnacji z mandatu. Zdaniem NSA wskazany przepis bezwarunkowo wiąże wygaśnięcie mandatu z oświadczeniem radnego, bez wiązania tego skutku prawnego z podjęciem uchwały przez radę. Co więcej, właśnie dlatego wojewoda jest zobowiązany do wydania zarządzenia zastępczego (art. 98a u.s.g.), że konieczne jest autorytatywne stwierdzenia powyższego skutku (wygaśnięcia mandatu), który powołany art. 190 ust. 1 pkt 2 Ordynacji powiązał z samą tylko rezygnacją dokonaną przez radnego. Rezygnację uznaje się za złożoną, gdy dotarła do przewodniczącego rady.

Odnosnie charakteru prawnego uchwały „o wygaśnięcie mandatu” NSA stwierdził, że ani stanowisko WSA w B. (o mieszanym, deklaratoryjnym, z elementami konstytutywnymi charakterze uchwały) ani stanowisko Wojewody (o stricte deklaratoryjnym charakterze uchwały) nie jest trafne.

NSA podkreślił, przy ocenie skutków ww. uchwały należy nie tylko brać pod uwagę tradycyjną klasyfikację aktów na konstytutywne i deklaratoryjne, ale także rozgraniczyć oba rodzaje aktów od poświadczeń. Uznanie, w ślad za Wojewodą, że ww. uchwała nie ma żadnych elementów konstytutywnych skutkowałoby uznaniem, że ma ona wyłącznie charakter poświadczenia. Tymczasem „Bez podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego, mandat ten w dalszym ciągu istnieje” (wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2008 r., II OSK 1694/07). Powoływanie się na wygaśnięcie mandatu jest prawnie skuteczne dopiero od autorytatywnego stwierdzenia przez radę wygaśnięcia mandatu na skutek m.in. zrzeczenia się. W konsekwencji zdaniem NSA w akcie deklaratoryjnym należy dostrzec element konstytutywny w postaci wyznaczenia momentu, od którego można powoływać się w obrocie prawnym na prawny skutek zrzeczenia się, który to skutek już wcześniej pojawił się z mocy ustawy. Ponadto deklaratoryjny charakter owej uchwały oznacza, że działa ona *ex tunc* (wstecz), od chwili doręczenia pisma o rezygnacji przewodniczącemu rady, albo innej osobie upoważnionej do odbierania korespondencji skierowanej do tego przewodniczącego rady.

Jednakże, zdaniem NSA nie może to oznaczać – jak przyjął to WSA w B., że radny ma niczym nie skrepowaną możliwość odwołania swojej rezygnacji aż do czasu podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu. Taka wykładnia jest sprzeczna z wyraźną treścią art. 190 ust. 1 Ordynacji wyborczej (mandat wygasa na skutek zrzeczenia się), jak też z art. 190 ust. 2 tej ustawy, który mówi o „pozbawieniu mandatu” przez radę, lecz o stwierdzeniu (wcześniejszego) wygaśnięcia mandatu radnego w drodze uchwały.

Kierując sprawę do ponownego rozpoznania NSA nakazał WSA w B. rozważyć, czy dysponując kompetencją określoną w art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 z póź. zm. zwanej „p.p.s.a.) Sąd I instancji jest uprawniony do pominięcia

przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, która została określona w art. 190 ust. 1 pkt 2a Ordynacji wyborczej w związku z art. 24f u.s.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. zważył, co następuje:

Skargę należało oddalić.

Ustalony w sprawie stan faktyczny jest bezsporny: Tadeusz M. będący radnym Rady Miejskiej w G. pełnił funkcję Wiceprezesa Stowarzyszenia Sportowego Hermattan Bonduelle w G., czym naruszył określony w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zakaz łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej wykorzystującej minie gminy, w której sprawowany jest mandat.

Tadeusz M. w dniu 29 lutego 2008 r. pisemnie zrzekł się mandatu radnego. Natomiast w dniu 9 czerwca 2008 r. cofnął owe zrzeczenie się mandatu radnego.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z ww. wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 czerwca 2009 r. niniejsza sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w B., a stosownie do art. 190 p.p.s.a. sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. W konsekwencji Sąd w niniejszym składzie zobowiązany jest, w ślad za NSA przyjąć, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje już w momencie, kiedy jego oświadczenie to zostaje później cofnięte nie wpływa na skuteczność złożonego oświadczenia.

Rozważając kwestię wskazaną w końcowej części uzasadnienia wyroku NSA należy zauważyć, iż ze znajdującego się w aktach sprawy pisma Rady Miejskiej z dnia 1 kwietnia 2008 r. wynika, że Tadeusz M. był Wiceprezesem Stowarzyszenia Sportowego Hermattan Bonduelle w G. w okresie pełnienia mandatu i zanim zrzekł się tegoż mandatu. Oznacza to, że przesłanka wygaśnięcia mandatu z przyczyny wskazanej w art. 190 ust. 1 pkt 2a Ordynacji wyborczej zaistniała wcześniej niż radny Tadeusz M. złożył oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu. Fakt, że - jak wynika ze wskazanego pisma - radny w dniu 29 lutego 2008 r. nie był już Wiceprezesem Stowarzyszenia nie spowodował, że wskazana przesłanka wygaśnięcia mandatu wygasła.

Powyższa okoliczność pozostaje „w granicach sprawy”, o których mowa w art. 134 § 1 p.p.s.a. Zgodnie zaś z tym przepisem sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy

nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W momencie orzekania przez Wojewodę istniała zatem przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego Tadeusza M., niezależnie od kwestii skuteczności złożonego przez niego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu. Okoliczność, że Wojewoda zamiast uwzględnić zaistniałą wcześniej przesłankę wygaśnięcia mandatu (związaną z naruszeniem zakazu łączenia mandatu z wykonywaniem określonych funkcji lub działalności), skupił się na kwestii zaistnienia przesłanki wygaśnięcia mandatu w związku z oświadczeniem radnego o zrzeczeniu się mandatu – nie może skutkować uchynieniem podjętego rozstrzygnięcia (którego istotą w kontrolowanej sprawie było stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego), w sytuacji kiedy rzeczywiście istniała podstawa prawna do wydania kwestionowanego rozstrzygnięcia – jest jedynie nieistotnym naruszeniem przepisów postępowania (tj. art. 107 k.p.a.), a tym samym nie uzasadnia to zastosowania art. 148 p.p.s.a.

W tym stanie rzeczy, działając na podstawie art. 151 p.p.s.a. Sąd oddalił skargę.

* Przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego wydał również rozstrzygnięcie Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. Mianowicie, wyrokiem z dnia 19 marca 2009 r. (Sygn. akt III SA/Wr 708/09) w sprawie ze skargi Eugeniusza S. na uchwałę Rady Powiatu W. z dnia 2 lipca 2008 r. nr XVII/45/08 Sąd ten stwierdził nieważność ww. uchwały Rady Powiatu w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego oraz określił, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana. Co oznacza, że skarżący Eugeniusz S. nie utracił mandatu. W uzasadnieniu wyroku wskazano, co następuje.

Pismem z dnia 30 lipca 2007 r. Wojewoda D. wezwał Radę Powiatu W. do podjęcia uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego – Eugeniusza S. (dalej skarżący), z uwagi na naruszenie zakazu łączenia funkcji radnego z zarządzaniem działalnością gospodarczą z wykorzystaniem mienia powiatu.

W dniu 31 lipca 2007 r. skarżący złożył Radzie Powiatu W. pisemne oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu Radnego Rady Powiatu W. w związku z powierzeniem ważnych obowiązków służbowych.

Uchwałą Nr IX/55/07 Rady Powiatu z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, Rada stwierdziła wygaśnięcie mandatu

skarżącego z powodu naruszenie zakazu łączenia funkcji radnego z zarządzaniem działalnością gospodarczą z wykorzystaniem mienia powiatu. Rozpatrując skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 27 marca 2008 r. (sygn. akt: III SA/Wr 602/07) stwierdził nieważność tej uchwały.

Dnia 28 marca 2008 r. skarżący złożył oświadczenie woli, w którym wycofał złożone w dniu 31 lipca 2007 r. oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu, z powodu złożenia tego oświadczenia pod wpływem błędu a także z tego powodu, że nie zostało ono przyjęte. Niemniej uchwałą Nr XVII/45/08 Rady Powiatu W. z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, stwierdzono wygaśnięcie mandatu skarżącego w związku ze złożeniem pisemnego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu. W uzasadnieniu wskazano, że nie można w sposób prawnie skuteczny odwołać oświadczenia woli o rezygnacji ze sprawowania mandatu.

W dniu 25 lipca 2008 r. skarżący wezwał Radę Powiatu W. do usunięcia naruszenia prawa polegającego na podjęciu przez Radę Uchwały Nr XVII/45/08, podnosząc, że mógł skutecznie cofnąć swoje oświadczenie woli o zrzeczeniu się mandatu radnego. Po rozpatrzeniu wezwania - Uchwałą Nr XX/55/08 Rady Powiatu W. w związku z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa – Rada Powiatu podtrzymała stanowisko dotyczące wygaśnięcia mandatu, uznając wezwanie za nieuzasadnione.

Na powyższą uchwałę Rady z dnia 2 lipca 2008 r. skarżący, reprezentowany przez pełnomocnika, pismem z dnia 16 października 2008 r., wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. zarzucając: naruszenie przepisów prawa, poprzez błędne zastosowanie w zaskarżonej uchwale jako podstawy uzasadniającej wygaśnięcie mandatu skarżącego art.190 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 190 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Dz. U. Nr 159, poz. 1547 ze zm), w sytuacji, gdy skarżący przed dniem podjęcia przez Radę Powiatu W. zaskarżonej uchwały, cofnął skutecznie swoje oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu z dnia 31 lipca 2007 r. Wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że oświadczenie złożone przez niego w dniu 31 lipca 2007 r. o zrzeczeniu się mandatu Radnego Rady Powiatu W. było konsekwencją błędnego przekonania wywołanego pismem Wojewody D. z dnia 30 lipca 2007 r., w którym

wezwał Radę Powiatu W. do podjęcia w terminie 30 dni uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu skarżącego z uwagi na prowadzenie przez niego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia powiatu.

Ponadto skarżący podniósł, iż cofnięcie oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu zostało dokonane skutecznie, bowiem z przepisów ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich nie wynika, że radny który złożył takie oświadczenie nie może go skutecznie cofnąć do czasu podjęcia przez właściwy organ uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Skarżący przytoczył również treść komentarza do art. 190 tej ustawy powołując się na zawartą w nim argumentację, że radny ma prawo odwołania oświadczenia woli o odmowie złożenia ślubowania lub o zrzeczeniu się mandatu, bowiem nie ma przepisu, który by mu tego wyraźnie zabraniał. Powołał się również na pismo Komisarza Wyborczego w W., który odpowiadając na zapytanie Przewodniczącego Rady Powiatu W. wskazał, że oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu może zostać cofnięte do czasu podjęcia przez Radę uchwały o wygaśnięciu mandatu. Tym samym, wskazał skarżący, cofnięcie oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu było okolicznością stanowiącą przeszkodę do podjęcia przez Radę Powiatu W. uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu, wobec czego podjęta uchwała jest niezgodna z obowiązującymi przepisami i jako taka winna zostać uznana za nieważną.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu W. wniosła o jej oddalenie jako bezzasadnej, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie. W uzasadnieniu wskazano, że treść złożonego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu w sposób wyraźny i nie budzący wątpliwości dała podstawy do podjęcia zaskarżonej uchwały. Podniosła również, że przepisy Ordynacji nie przewidują odrodzenia czy przywrócenia mandatu, który zgodnie z prawem wygasł, zatem wbrew twierdzeniom skarżącego nie ma podstaw do uznania za skuteczne oświadczenia woli o cofnięciu oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu. Brak jest również podstaw do kwalifikowania przyczyn wycofania oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu jako wad oświadczenia woli wskazanych w art. 82 i nast. Kodeksu cywilnego. Rada Powiatu W. wskazała ponadto, że w postępowaniu toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w W. pod sygn. akt: III SA/Wr 602/07, skarżący podnosił, że

Rada nie miała podstaw do wydania poprzedniej uchwały nr IX/55/07 o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu wskutek naruszenia ustawowego zakazu łączenia funkcji, albowiem jego mandat wygasł w chwili złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu. W tym kontekście Rada podniosła, że skarżący w poprzednim postępowaniu prezentował takie stanowisko, jak Rada w niniejszym postępowaniu oraz, że skarżący modyfikuje swoją argumentację w zależności od sytuacji w której się znajduje i dokonuje odmiennej oceny tych samych zdarzeń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r.- Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje zarówno organy samorządu terytorialnego, jak również organy administracji rządowej. Kryterium jej sprawowania stanowi zgodność z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. Nr 153, poz.1270 ze zm., zwanej dalej w skrócie jako p.p.s.a.). Kryterium legalności przewidziane w art. 1 § 2 powołanej ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, umożliwia sądowi administracyjnemu stwierdzenie nieważności uchwały lub aktu jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. w całości lub części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

W niniejszej sprawie uchybienia prawa występują. Skarga zatem zasługiwała na uwzględnienie.

Zrzeczenie się mandatu radnego jest niewątpliwie oświadczeniem woli złożonym przez osobę fizyczną. Pojawia się w związku z tym problem oceny takiego oświadczenia pod kątem jego wadliwości, np. złożonego dla pozorów, bądź pod wpływem błędu lub groźby bezprawnej, a także problem dopuszczalności jego

odwołania. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Dz. U. Nr 159, poz. 1547 ze zm., zwanej dalej Ordynacją) i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), nie zawierają regulacji prawnych dotyczących tej materii. Nie ma też takich regulacji odnoszących się generalnie do wszystkich stosunków publicznoprawnych.

Wady oświadczeń woli są natomiast uregulowane w Kodeksie cywilnym w art. 82 - 88 i art. 61. Z art. 1 k.c. wynika, że reguluje on stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi oraz między osobami prawnymi. Sąd w obecnym składzie podziela stanowiska, że stosunek prawny wynikający z mandatu niewątpliwie nie jest stosunkiem cywilnoprawnym. Nie ma zatem podstaw do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego o wadach oświadczenia woli do oświadczenia woli radnego dotyczącego zrzeczenia się mandatu. Radny nie może zatem uchylić się od skutków prawnych swojego oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu powołując się np. na działanie pod wpływem błędu lub groźby bezprawnej /Zob. Komentarz do art. 190 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U.03.159.1547), K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2006/. Nieuzasadniony jest więc podniesiony w skardze argument, że wprowadzenie skarżącego w błąd - poprzez uznanie przez Wojewodę, że naruszył zakaz skutkujący wygaśnięciem mandatu - uzasadnia nieskuteczność jego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu, jako złożonego pod wpływem błędu.

Także nie znajduje w sprawie zastosowania przepis art. 61 k.c. wskazujący, że oświadczenie woli jest złożone z chwilą, gdy dojdzie do adresata w taki sposób, żeby ten mógł zapoznać się z jego treścią a odwołanie oświadczenia woli jest skuteczne, jeżeli doszło do adresata jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej. Pomimo tego w sprawie zachodzą przesłanki nieważności zaskarżonej uchwały.

Jak wynika z akt sprawy, skarżący złożył w dniu 31 lipca 2007 r. w Biurze Rady Powiatu oświadczenie o rezygnacji z mandatu, datowane na 30 lipca 2007 r. Niemniej Rada Powiatu W. uznała, że mandat radnego skarżącego wygasł jeszcze

przed złożeniem przez niego powyższego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu, wskutek naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z zarządzaniem działalnością z wykorzystaniem mienia powiatu. Znalazło to wyraz w Uchwale Nr IX/55/07 Rady Powiatu W. z dnia 30 sierpnia 2007 roku w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, z powodu naruszenia powyższego ustawowego zakazu. Wskazuje to, że Rada Powiatu nie przyjęła powyższego oświadczenia jako wyrazu woli skarżącego wywołującego określone skutki prawne. Uznała je za nieskutecznie prawnie, przyjmując, że mandat już wygasł na skutek naruszenia przez skarżącego ustawowego zakazu związanego z zarządzaniem działalnością gospodarczą.

W tym stanie uznać należy, że skarżący miał prawo skutecznie odwołać oświadczenie woli o zrzeczeniu się mandatu, albowiem nie istnieje przepis, który by mu tego zabraniał.

Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z przepisami Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich, mandat nie wygasa wyłącznie wskutek zaistnienia jednej z okoliczności wymienionych w art. 190 ust. 1. Przepis art. 190 ust. 2 wymaga bowiem stwierdzenia wygaśnięcia mandatu przez radę w drodze uchwały. Po złożeniu przez radnego pisemnego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu, rada musi podjąć uchwałę autorytatywnie potwierdzającą, że przesłanka do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu faktycznie zaistniała, i że w związku z tym nastąpiło jego wygaśnięcie. Oba te zdarzenia muszą wystąpić łącznie, co oznacza, że samo powstanie okoliczności faktycznej uzasadniającej stwierdzenie wygaśnięcia mandatu nie pozbawia jeszcze mandatu bytu prawnego. Nietrafny jest więc pogląd zawarty w odpowiedzi na skargę, że uchwała o wygaśnięciu mandatu radnego ma jedynie charakter deklaratoryjny.

Uchwała o wygaśnięciu mandatu ma deklaratoryjny charakter, nie mniej w uchwale tej tkwi także element kształtujący. Organ orzekający o wygaśnięciu mandatu wiąże treść normy generalnej z sytuacją prawną indywidualnego adresata. Tworzy zatem w ten sposób nową sytuację prawną. To co było uregulowane w sferze generalnej, odnosi się z mocy tego aktu do konkretnego podmiotu. Dlatego dopiero

w chwili wydania takiego aktu indywidualnego, jego adresata wiąże i rozstrzyga o tym, że zachodzi ustawowa przesłanka wygaśnięcia mandatu.

W tym stanie, w rozpatrywanej sprawie, skoro Rada Powiatu uznała złożone oświadczenie o zrzeczeniu mandatu za nieskutecznie prawne, gdy skarżący wycofał je przed podjęciem zaskarżonej uchwały, uznać należy, że brak było podstaw do wydania zaskarżonej uchwały z dnia 2 lipca 2008 r. o wygaśnięciu mandatu radnego.

Mając powyższe na względzie należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały, na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a., jak w pkt I wyroku. Orzeczenie w pkt II znajduje wsparcie w art. 152 p.p.s.a.

- Na podstawie ww. uchwały nr XVII/45/08 z dnia 2 lipca 2008 r. Rady Powiatu W. mandat po Eugeniuszu S. objął kolejny kandydat z danej listy, Agnieszka Ch., a następnie wskutek pisemnego zrzeczenia się przez nią pełnienia mandatu, objął go z dniem 28 kwietnia 2009 r. mocą uchwały kolejny uprawniony kandydat, Andrzej W. Ponieważ rozstrzygnięcie wskazanego wyżej wyroku z dnia 19 marca 2009 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. nie zostało przez Radę Powiatu W. wdrożone, Wojewoda D. w dniu 17 lipca 2009 r. zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchwałę Rady Powiatu nr XXIX/17/09 z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie objęcia mandatu po Agnieszce Ch. przez następnego kandydata, Andrzeja W.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 5 listopada 2009 r. (Sygn. akt III SA/Wr 533/09) stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały i określił, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, jak niżej.

Uchwałą z dnia 30 sierpnia 2007 r. (nr IX/55/07) Rada Powiatu W. stwierdziła wygaśnięcie mandatu radnego Eugeniusza S. z powodu naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z zarządzaniem działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem mienia Powiatu W. Mandat ten objęła, jako kolejna z listy kandydatów w tym okręgu, Agnieszka Ch. (wskutek uchwały Rady Powiatu W. z dnia 19 października 2007 r., nr X/58/07).

Wyrokiem z dnia 27 marca 2008 r. (sygn. akt III SA/Wr 602/07), wydanym po

rozpoznaniu skargi Eugeniusza S. na uchwałę Powiatu W. z dnia 30 sierpnia 2007 r. (nr IX/55/07), Wojewódzki Sąd Administracyjny we W. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały i określił, że uchwała ta nie może być wykonana.

Uchwałą z 2 lipca 2008 r. (nr XVII/45/08) Rada Powiatu W. ponownie stwierdziła wygaśnięcie mandatu radnego Eugeniusza S. w związku ze złożeniem pisemnego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu.

Wyrokiem z dnia 19 marca 2009 r. (sygn. akt. III SA/Wr 708/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., po rozpoznaniu skargi Eugeniusza S. na uchwałę Rady Powiatu W. z dnia 2 lipca 2008 r. (nr XVII/45/08), stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały i określił, że uchwała ta nie może być wykonana.

W dniu 4 lutego 2009 r. Agnieszka Ch. złożyła pisemną rezygnację z mandatu radnej. Uchwałą z 26 lutego 2009 r. (nr XXVII/15/09) Rada Powiatu W. stwierdziła wygaśnięcie jej mandatu, a 28 kwietnia 2009 r. podjęła uchwałę nr XXIX/17/09, którą stwierdziła wstąpienie na miejsce radnej Agnieszki Ch. następnego kandydata z tej samej listy - Andrzeja W.

W dniu 11 maja 2009 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we W. zawierające zastrzeżenia w zakresie podjętej przez Radę Powiatu W. uchwały z dnia 28 kwietnia 2009 r.

Pismem z 14 maja 2009 r. organ nadzoru poinformował Przewodniczącego Rady Powiatu W. o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do uchwały z dnia 28 kwietnia 2009 r. (nr XXIX/17/09).

W odpowiedzi na powyższe pismo Przewodniczący Rady Powiatu W. wyjaśnił, że w przypadku stwierdzenia wygaśnięcia mandatu przez radę powiatu, przepis art. 194 Ordynacji wyborczej kategorycznie nakazuje radzie powiatu podjęcie uchwały o wstąpieniu następnego kandydata z tej samej listy. Tym samym Rada Powiatu została zobligowana do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Pismem z dnia 17 lipca 2009 r. Wojewoda D. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we W. skargę, w której domagał się stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu W. z dnia 28 kwietnia 2009 r. (nr XXIX/17/09). W ocenie organu nadzoru uchwała ta została podjęta z istotnym naruszeniem art. 194 ust. 1

ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r., Nr 95, poz. 602 ze zm.) oraz art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.). Zdaniem Wojewody w niniejszej sprawie art. 194 ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw nie miał zastosowania, gdyż warunkiem podjęcia przez radę powiatu uchwały na podstawie tego przepisu jest fakt wygaszenia mandatu. Stwierdzenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny nieważności uchwał: z dnia 30 sierpnia 2007 r. (nr IX/55/07) i z dnia 2 lipca 2008 r. (nr XVII/45/08), którymi stwierdzono wygaśnięcie mandatu radnego Eugeniusza S. oznacza - w ocenie organu nadzoru, że mandat tego radnego nigdy nie wygasł. W konsekwencji zatem nie było podstawy do obsadzenia jego mandatu przez kolejną osobę. Ponadto organ nadzoru podkreślił, że w dacie podjęcia przez organ uchwały z dnia 9 października 2007 r (nr X/58/07) w sprawie wstąpienia Agnieszki Ch. na miejsce radnego Eugeniusza S., sprawa nie była jeszcze rozstrzygnięta wyrokiem Sądu, więc podjęta uchwała była prawidłowa. Po złożeniu przez Agnieszkę Ch. rezygnacji z funkcji radnego, Rada prawidłowo podjęła uchwałę o wygaśnięciu jej mandatu. Jak wskazał Wojewoda, Rada w związku z wygaśnięciem mandatu Agnieszki Ch. teoretycznie miała obowiązek na kolejnej sesji podjąć uchwałę w sprawie wstąpienia na jej miejsce kolejnego kandydata z tej samej listy, jednakże wyrokiem z dnia 19 marca 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność uchwały Rady Powiatu W. z 2 lipca 2008 r. (nr XVII/45/08) w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Eugeniusza S. W wyroku tym Sąd orzekł, że uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego nie podlega wykonaniu. W konsekwencji zatem mandat Eugeniusza S. należało traktować jako niewygasły.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazano, że w przypadku stwierdzenia wygaśnięcia mandatu przez radę powiatu, przepis art. 194 Ordynacji wyborczej kategorycznie nakazuje radzie powiatu podjęcie uchwały o wstąpieniu następnego kandydata z tej samej listy. Podkreślono, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 19 marca 2009 r. w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały z 28 kwietnia 2009 r. nie był jeszcze prawomocny, a ponadto Rada Powiatu do dnia 28 kwietnia 2009 r. nie zajęła stanowiska w

przedmiocie zaskarżenia tego wyroku. Wskazano także, że wyrok z dnia 19 marca 2009 r. dotyczył uchwały z 2 lipca 2009 r. (nr XVII/45/08) w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Eugeniusza S., a zaskarżona uchwała z dnia 28 lipca 2009 r. (nr XXIX/17/09) została podjęta w konsekwencji stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Agnieszki Ch. Wypełnienie zatem przez Radę Powiatu dyspozycji art. 194 ust. 1 Ordynacji Wyborczej było uzasadnione, pomimo zawartego w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. pokreślenia, że uchwała z 2 lipca 2008 r. (nr XVII/45/08) nie może być wykonana.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśl natomiast art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.” Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń, np. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury jej uchwalenia.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarga Wojewody zasługiwała na uwzględnienie.

Przystępując do oceny zgodności zaskarżonej uchwały z prawem podkreślić na wstępie należy, że niewątpliwie pozostaje ona w bezpośrednim związku z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 19 marca 2009 r. (sygn. akt. III SA/Wr 708/08), stwierdzającym nieważność uchwały Rady Powiatu

W. z 2 lipca 2008 r. (nr XVII/45/08) w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego Eugeniusza S. i określającym, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu. Bezspornym jest także, że jeszcze przed wydaniem tego wyroku Rada Powiatu uchwałą z 26 lutego 2009 r. (nr XXVII/15/09) stwierdziła wygaśnięcie mandatu Agnieszki Ch., wskutek czego powstał wakat na stanowisku radnego. Niewątpliwie także po wydaniu wyroku z dnia 19 marca 2009 r., ale jeszcze przed jego uprawomocnieniem się, Rada Powiatu w dniu 28 kwietnia 2009 r. podjęła uchwałę nr XXIX/17/09, którą stwierdziła wstąpienie na miejsce radnej Agnieszki Ch. następnego kandydata z tej samej listy - Andrzeja W. W konsekwencji podjęcia uchwały z 28 kwietnia 2009 r. i wobec stwierdzenia przez Sąd nieważności uchwały w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego Eugeniusza S., skład Rady Powiatu przekroczył określoną przez przepisy prawa liczbę radnych.

Istota sporu w niniejszej sprawie sprowadzała się natomiast do ustalenia, czy w świetle art. 194 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r., Nr 95, poz. 602 ze zm.; dalej w skrócie: „ordynacja wyborcza”). Rada Powiatu, wobec stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego (Agnieszki Ch.), była zobligowana - w analizowanym stanie prawnym, do podjęcia uchwały o wstąpieniu następnego kandydata z tej samej listy. Pamiętać przy tym należy, że w dniu 19 marca 2009 r. zapadł wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. stwierdzający nieważność uchwały z dnia 2 lipca 2008 r. (nr XVII/45/08) w przedmiocie wygaśnięcia mandatu Eugeniusza S. i określający, że uchwała ta nie podlega wykonaniu.

Kwestie związane z wygaszaniem mandatów oraz wskazywaniem osób obejmujących mandat radnego na skutek powstania wakatów na stanowisku radnego regulują przepisy art. 190 - 194 ordynacji wyborczej. W myśl art. 190 ust. 2 ordynacji wyborczej wygaśnięcie mandatu radnego w przypadkach określonych w ust. 1 stwierdza rada w drodze uchwały, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Stosownie do art. 194 ust. 1 ordynacji wyborczej w przypadku wygaśnięcia mandatu radnego wybranego w okręgu wyborczym dla wyboru rady w gminie liczącej powyżej 20.000 mieszkańców oraz mandatu radnego powiatu lub województwa, właściwa rada, stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego, podejmuje

na następnej sesji uchwałę o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów, a nie utracił prawa wybieralności i nie zachodzi wobec niego przesłanka, o której mowa w art. 190 ust. 1 pkt 4. Przy równej liczbie głosów decyduje kolejność umieszczenia nazwiska kandydata na liście. Zgodnie natomiast z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm., dalej w skrócie: „u.s.p.”) w skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie piętnastu w powiatach liczących do 40.000 mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20.000 mieszkańców, ale nie więcej niż dwudziestu dziewięciu radnych.

Podkreślić należy, że stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd administracyjny powoduje, że po wydaniu takiego orzeczenia uchwałę należy traktować tak, jakby w ogóle nie została podjęta. Z tego punktu widzenia wyrok sądu administracyjnego wywiera więc skutki *ex tunc*, co powoduje, że konsekwencją stwierdzenia nieważności określonej uchwały jest uznanie tej uchwały za bezskuteczną od samego jej początku i z tym momentem zakłada się też wyeliminowanie jej z obrotu prawnego. W konsekwencji zatem uchwała z dnia 2 lipca 2008 r. (nr XVII/45/08) stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego Eugeniusza S. była nieważna od samego początku, a zatem od momentu jej podjęcia. W efekcie powyższego, dokonując oceny prawnej zaskarżonej uchwały z dnia 28 kwietnia 2009 r. należało przyjąć, taki stan faktyczny jaki istniałby, gdyby uchwała z dnia 2 lipca 2008 r. nie została w ogóle podjęta (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 stycznia 2006 r., II OSK 945/05).

Wskazać także trzeba, że stwierdzenie przez Sąd w wyroku, że zaskarżony akt nie podlega wykonaniu oznacza, iż akt ten nie wywołuje skutków prawnych, które wynikają z jego rozstrzygnięcia od chwili wydania wyroku, mimo braku jego prawomocności. Wobec powyższego, mimo że w dacie sesji Rady Powiatu, na której została podjęta zaskarżona uchwała z 28 kwietnia 2009 r., wyrok z 19 marca 2009 r. nie był jeszcze prawomocny, to należało uwzględnić okoliczność, że uchwała z dnia 2 lipca 2008 r. nie podlegała wykonaniu do czasu uprawomocnienia orzeczenia. Z tego też względu na sesji w dniu 28 kwietnia 2009 r. należało przyjąć taki stan prawny, jaki istniałby gdyby uchwała z dnia 28 kwietnia 2009 r. nie została podjęta.

Powyższe prowadzi do wniosku, że stwierdzenie przez Sąd nieważności uchwały z dnia 2 lipca 2008 r. i określenie, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu doprowadziło do sytuacji, w której mandat Eugeniusza S. należało traktować jako niewygasły. Zauważyć przy tym należy, że co prawda uchwałą z dnia 26 lutego 2009 r. stwierdzono wygaśnięcie mandatu Agnieszki Ch., wobec czego w świetle art 194 ordynacji wyborczej Rada powinna na kolejnej sesji podjąć uchwałę o wstąpieniu następnego kandydata z tej samej listy, niemniej jednak wobec rozstrzygnięcia zawartego w wyroku z dnia 19 marca 2009 r. obowiązek taki - w ocenie Sądu - nie powstał. Podkreślić bowiem należy, że celem regulacji zawartej w art. 194 ordynacji wyborczej jest wyposażenie rady powiatu w środki, dzięki którym możliwe będzie wyeliminowanie takiego stanu rzeczy, w którym liczba radnych, wskutek wcześniejszego stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, byłaby mniejsza niż przewidują to przepisy prawa. W rozpoznawanej sprawie nie zaistniała sytuacja powodująca konieczność zastosowania procedury przewidzianej w art. 194 ordynacji wyborczej. Wobec bowiem wyeliminowania wyrokiem z dnia 19 marca 2009 r. z obrotu prawnego uchwały z 2 lipca 2008 r. stwierdzającej wygaśnięcie mandatu Eugeniusza S. oraz podjęcia uchwały z 26 lutego 2009 r. w przedmiocie wygaśnięcia mandatu Agnieszki Ch., powstał taki stan rzeczy, w którym skład Rady Powiatu był zgodny z przepisami prawa. Niecelowe i nieuzasadnione było zatem podjęcie zaskarżonej uchwały z dnia 28 kwietnia 2009 r. i doprowadzenie do faktycznego przekroczenia liczby radnych określonych w przepisach prawa.

Podjmując więc zaskarżoną uchwałę Rada Powiatu naruszyła nie tylko art. 194 ordynacji wyborczej, ale także art. 9 ust. 4 u.s.p. Analizując treść tego przepisu stwierdzić trzeba, że ustawodawca uzależnił ilość radnych wchodzących w skład rady od ilości mieszkańców danej gminy. Wskazana w art. 9 ust. 4 u.s.p. liczba radnych gminy stanowi określenie ich ilości maksymalnej i liczby radnych określonych w tym przepisem rada nie może ani zwiększyć, ani przekroczyć, a naruszenie tego przepisu uznać trzeba za niedopuszczalne.

Z powołanych wyżej względów na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt I wyroku. W oparciu natomiast o art. 152 p.p.s.a. orzeczono jak w pkt II wyroku.

