

# PRZEGLĄD WYBORCZY



*Biuletyn informacyjny*

*5-7/2013*



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, Szef Biura

Skład komputerowy – Elżbieta Cieślak

Oddano do druku – sierpień 2013 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](http://www.pkw.gov.pl)**

<b>SPIS TREŚCI</b>	<b>Str.</b>
* Posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej	4
* Wybory uzupełniające do Senatu RP (okręg wyborczy nr 55 w Rzeszowie)	4
* zarządzenie wyborów	4
* przygotowanie do wyborów	5
* Ważność wyborów uzupełniających do Senatu w okręgu wyborczym nr 73 (w Rybniku)	10
* Gospodarka finansowa partii politycznych w 2012 r.	10
* Wybory samorządowe w trakcie kadencji, referenda lokalne	10
* Współdziałanie i wymiana doświadczeń	11
* Informacje prawne	14

## **POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła posiedzenia w dniach 6, 13, 20 maja, 3, 10 i 24 czerwca oraz 1 i 23 lipca 2013 r.

- \* W związku z wygaśnięciem mandatu senatora (wskutek wyboru na marszałka województwa) w okręgu wyborczym nr 55 w woj. podkarpackim, Prezydent RP postanowieniem z dnia 4 lipca 2013 r. zarządził w tym okręgu wybory uzupełniające do Senatu wyznaczając ich datę na dzień 8 września 2013 r. Postanowienie jest ogłoszone w Dzienniku Ustaw z 2013 r. poz. 787.

**POSTANOWIENIE**  
**PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**  
**z dnia 4 lipca 2013 r.**  
**w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających**  
**do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Na podstawie art. 283 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.<sup>1)</sup>), w związku z postanowieniem Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu senatora Władysława Zenona Ortyła, stanowi się, co następuje:

§ 1.

Zarządzam wybory uzupełniające do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w województwie podkarpackim, w okręgu wyborczym nr 55 obejmującym obszary powiatów: dębicki, kolbuszowski, mielecki, ropczycko-sędziszowski, strzyżowski, z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej w Rzeszowie – do mandatu, którego wygaśnięcie stwierdził Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 2.

Datę wyborów wyznaczam na niedzielę dnia 8 września 2013 r.

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 26, poz. 134, Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 147, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 849, 951 i 1529.

## § 3.

Dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych, określa kalendarz wyborczy, stanowiący załącznik do niniejszego postanowienia.

## § 4.

Postanowienie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Bronisław Komorowski

**Kalendarz wyborczy**  
**dla wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**  
**w dniu 8 września 2013 r.**  
**w województwie podkarpackim,**  
**w okręgu wyborczym nr 55**  
**z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej w Rzeszowie**

<b>Data wykonania czynności wyborczych <sup>*)</sup></b>	<b>Treść czynności wyborczych</b>
<b>1</b>	<b>2</b>
<b>do dnia 18 lipca 2013 r.</b>	— podanie do publicznej wiadomości informacji o okręgu wyborczym nr 55
<b>do dnia 20 lipca 2013 r.</b>	— zawiadomienie Państwowej Komisji Wyborczej: <ul style="list-style-type: none"> <li>– przez organ partii politycznej o utworzeniu komitetu wyborczego,</li> <li>– przez pełnomocnika wyborczego o utworzeniu koalicyjnego komitetu wyborczego lub o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców</li> </ul>
<b>do dnia 22 lipca 2013 r.</b>	— powołanie Okręgowej Komisji Wyborczej
<b>do dnia 30 lipca 2013 r. do godz. 24<sup>00</sup></b>	— zgłaszanie kandydatów na senatora w celu zarejestrowania
<b>do dnia 4 sierpnia 2013 r.</b>	— utworzenie obwodów głosowania w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach

	karnych i aresztach śledczych, domach studenckich i zespołach tych domów oraz ustalenie ich granic, siedzib i numerów
<b>do dnia 9 sierpnia 2013 r.</b>	— podanie do wiadomości publicznej informacji o numerach i granicach obwodów głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji wyborczych, w tym o siedzibach obwodowych komisji wyborczych właściwych dla głosowania korespondencyjnego i o lokalach przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych
<b>do dnia 16 sierpnia 2013 r.</b>	— zgłaszanie kandydatów do obwodowych komisji wyborczych przez pełnomocników komitetów wyborczych
<b>do dnia 18 sierpnia 2013 r.</b>	— powołanie przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) obwodowych komisji wyborczych; — zgłaszanie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przez wyborców niepełnosprawnych zamiaru głosowania korespondencyjnego, w tym przy pomocy nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a; — sporządzenie spisów wyborców przez gminy
<b>od dnia 18 sierpnia 2013 r. do dnia 25 sierpnia 2013 r.</b>	— składanie przez żołnierzy pełniących zasadniczą lub okresową służbę wojskową oraz pełniących służbę w charakterze kandydatów na żołnierzy zawodowych lub odbywających ćwiczenia i przeszkolenie wojskowe, a także ratowników odbywających zasadniczą służbę wojskową w obronie cywilnej poza miejscem stałego zamieszkania oraz policjantów z jednostek skoszarowanych, funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Więziennej pełniących służbę w systemie skoszarowanym, wniosków o dopisanie do wybranego przez nich spisu wyborców sporządzanego dla miejscowości, w której odbywają służbę
<b>od dnia 24 sierpnia 2013 r. do dnia 6 września 2013 r.</b>	— nieodpłatne rozpowszechnianie audycji wyborczych w regionalnych programach publicznych nadawców radiowych i

<b>do godz. 24<sup>00</sup></b>	televizyjnych, przygotowanych przez komitety wyborcze
<b>do dnia 25 sierpnia 2013 r.</b>	— składanie wniosków przez wyborców niepełnosprawnych o dopisanie ich do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce stałego zamieszkania; — zgłaszanie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przez wyborców niepełnosprawnych zamiaru głosowania w lokalu wyborczym przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a
<b>do dnia 29 sierpnia 2013 r.</b>	— podanie przez Okręgową Komisję Wyborczą, w formie obwieszczenia, informacji o zarejestrowanych kandydatach na senatora; — składanie wniosków o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania
<b>do dnia 3 września 2013 r.</b>	— składanie wniosków przez wyborców przebywających czasowo na obszarze gminy lub wyborców nigdzie niezamieszkałych o dopisanie do spisu wyborców
<b>w dniu 6 września 2013 r. o godz. 24<sup>00</sup></b>	— zakończenie kampanii wyborczej
<b>w dniu 8 września 2013 r. godz. 7<sup>00</sup>-21<sup>00</sup></b>	— głosowanie

\*) Zgodnie z art. 9 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w Kodeksie przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu.  
Jeżeli Kodeks nie stanowi inaczej, czynności wyborcze są dokonywane w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych i urzędów gmin.

\* Państwowa Komisja Wyborcza podała niezwłocznie do publicznej wiadomości w okręgu wyborczym nr 55 obwieszczenie o postanowieniu Prezydenta RP w sprawie wyborów uzupełniających; komunikat o liczbie wyborców ujętych w rejestrach wyborców na obszarze kraju – liczba ta według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.

wynosi 30 585 046; powołała w celu przeprowadzenia wyborów Okręgową Komisję Wyborczą w Rzeszowie – w skład Komisji wchodzi 6 sędziów: sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Komisarz Wyborczy w Rzeszowie, który pełni z urzędu funkcję przewodniczącego Komisji, jeden sędzia Sądu Okręgowego i 4 sędziów Sądów Rejonowych w Rzeszowie. Wydała informacje i wyjaśnienia pomocne organom i podmiotom wyborczym w przygotowaniu wyborów, informując że: w okręgu nr 55 będzie wybierany jeden senator, prawo wybierania mają tylko wyborcy stale zamieszkałi na obszarze tego okręgu ujęci w rejestrze wyborców, w urzędach gmin położonych na obszarze okręgu nr 55 zostaną sporządzone spisy wyborców uprawnionych do udziału w głosowaniu. Przypomniała, że kandydaci na senatora mogą być zgłaszani przez komitety wyborcze utworzone przez partie polityczne, koalicje partii politycznych oraz przez wyborców. Komitety partii i komitety koalicyjne tworzą ich organy statutowe, komitet wyborczy wyborców może utworzyć nie mniej niż 15 wyborców mających prawo wybierania, a jego utworzenie powinno być poparte podpisami co najmniej 1000 wyborców zamieszkałych na obszarze okręgu nr 55. O utworzeniu komitetu zawiadamia się w ustawowym terminie (do 22 lipca 2013 r.) Państwową Komisję Wyborczą, która potwierdza jego utworzenie. Komitet wyborczy może zgłosić jednego kandydata na senatora, kandydować można tylko w ramach zgłoszenia przez jeden komitet, kandydat musi być obywatelem polskim mającym prawo wybierania który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat, zgłoszenie kandydata musi zostać poparte podpisami co najmniej 2000 wyborców zamieszkałych na obszarze okręgu nr 55; kandydatów zgłasza się do Okręgowej Komisji Wyborczej w terminie do 30 lipca 2013 r. Przypomniano uprawnienia przysługujące wyborcom niepełnosprawnym do otrzymania informacji o obwodach głosowania przystosowanych do ich potrzeb i o warunkach dopisania ich do spisu wyborców; procedurze głosowania korespondencyjnego, głosowania przez pełnomocnika oraz przy użyciu nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a. Wydane zostały szczegółowe wyjaśnienia o zasadach finansowania kampanii wyborczej w wyborach uzupełniających, w których wskazano m.in. że: komitet wyborczy ma obowiązek gromadzić środki finansowe na jednym rachunku bankowym, a umowa rachunku



bankowego powinna zawierać zastrzeżenia dotyczące sposobu dokonywania wpłat tylko czekiem rozrachunkowym, przelewem bądź kartą płatniczą, niedozwolone są wpłaty gotówkowe w kasie banku i w urzędach pocztowych. Dopuszczalnymi źródłami pozyskania środków przez komitety partii i koalicyjne jest Fundusz Wyborczy, a przez komitety wyborców – wpłaty od obywateli polskich, mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Łączna suma wpłat od osoby fizycznej dla jednego komitetu wyborczego wyborców nie może przekroczyć 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów, tj. kwoty 24.000 zł. Zaś kandydat na senatora może wpłacić sumę nieprzekraczającą 45-krotności tego wynagrodzenia tj. kwotę 72 000 zł. Na cele związane z wyborami mogą być zaciągnięte kredyty bankowe; ich wysokość nie jest limitowana, ograniczona jest natomiast do 24 000 zł. wysokość kwoty poręczenia. Zabronione jest pozyskiwanie środków po dniu wyborów. Komitetom wyborczym nie wolno przyjmować wartości niepieniężnych, np. darowizn rzeczowych i darmowych usług, z wyjątkiem nieodpłatnych usług polegających na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne; inne usługi mogą być świadczone jedynie odpłatnie. Niedozwolone jest przekazywanie środków między komitetami wyborczymi oraz przeprowadzenie przez komitet zbiórek publicznych. Wydatki na kampanię wyborczą w wyborach do Senatu są ograniczone limitem wydatków, który oblicza się przez pomnożenie liczby wyborców w kraju ujętych w rejestrach wyborców przez kwotę 0,18 i następnie podzielenie otrzymanego wyniku przez 100. Limit ten w wyborach uzupełniających zarządzonych w okręgu nr 55 na dzień 8 września 2013 r. wynosi 55 053,08 zł. Komitet wyborczy może wydatkować środki finansowe jedynie na cele związane z wyborami i ma obowiązek dokumentować wydatki. Dokumentami dotyczącymi kosztów i wydatków są faktury, rachunki, umowy, pokwitowania i inne dokumenty wystawione na komitet wyborczy; nie są dowodami wydatków dokumenty wystawione na osoby fizyczne, np. na nazwisko kandydata. Komitet wyborczy w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów tj. do dnia 9 grudnia 2013 r. powinien przedłożyć Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie finansowe – o przychodach,

wydatkach i zobowiązaniach finansowych w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania.

Państwowa Komisja Wyborcza w związku z wyborami uzupełniającymi do Senatu w okręgu wyborczym nr 55 zarządzonymi na dzień 8 września 2013 r. przyjęła zawiadomienia o utworzeniu 10 komitetów wyborczych w tym: 7 komitetów wyborczych partii politycznych: KW Prawo i Sprawiedliwość, KW Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro, KW Samoobrona Odrodzenie, KW Polska Jest Najważniejsza, KW Samoobrona, KW Stronnictwo Ludowe „Ojcowizna” RP, KW Polska Partia Piratów; Koalicyjnego Komitetu Wyborczego PO-PSL oraz 2 komitetów wyborczych wyborców: KWW Ewy Kantor i KWW Prawica Podkarpacia.

- \* Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych na posiedzeniu w dniu 26 czerwca 2013 r. stwierdził ważność wyborów uzupełniających do Senatu RP, przeprowadzonych w dniu 21 kwietnia 2013 r. w województwie śląskim w okręgu wyborczym nr 73. Do Sądu Najwyższego nie wpłynął żaden protest przeciwko ważności wyborów.

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 1 lipca 2013 r. rozwiązała powołane do przeprowadzenia tych wyborów Okręgową Komisję Wyborczą w Katowicach oraz obwodowe komisje wyborcze – w związku z wykonaniem ich ustawowych zadań.

- \* Państwowa Komisja Wyborcza zgodnie z ustawową właściwością rozpoczęła badanie sprawozdań partii politycznych o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2012 r.: do dnia 1 sierpnia br. rozpatrzyła i przyjęła sprawozdania 41 partii politycznych, z tego sprawozdania 14 partii ze wskazaniem uchybień; uchybienia polegały w głównej mierze na sporządzeniu sprawozdań z błędami co stanowi naruszenie art. 38 ust. 1 ustawy, niepowołaniu przez partię pełnomocnika Funduszu Wyborczego (art. 35a ust. 1), wydatkowaniu środków na cele pozawyborcze (art. 35 ust. 1).
- \* W miesiącach maj-lipiec 2013 r. w 98 gminach odbyły się wybory uzupełniające do rad. W 5 jednostkach przeprowadzono wybory przedterminowe: 19 maja – Burmistrza i Rady Miasta Żagań woj. lubuskie oraz Wójta Gminy Szemud woj. pomorskie; 23

czerwca – Prezydenta i Rady Miasta Elbląg woj. warmińsko-mazurskie; 7 lipca – Wójta Gminy Kleszczów woj. łódzkie oraz Burmistrza Nasielska woj. mazowieckie. W 7 gminach przeprowadzono referenda gminne w sprawie odwołania prze upływem kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego: 9 czerwca – w sprawie odwołania Prezydenta i Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego oraz Burmistrza i Rady Miasta i Gminy Koniecpol woj. śląskie; 16 czerwca – w sprawie odwołania Prezydenta Miasta Zawiercie woj. śląskie; 23 czerwca – w sprawie odwołania Wójta Gminy Dołhobyczów woj. lubelskie; Burmistrza Miasta Goniądz woj. podlaskie; Wójta Gminy Ślemień woj. śląskie; 21 lipca – w sprawie odwołania Rady Gminy Lubin woj. dolnośląskie. Wszystkie referenda były nieważne ponieważ wzięło w nich udział mniej niż 3/5 liczby osób biorących udział w wyborze odwoływanych organów (art. 55 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym). W miesiącach sierpień-wrzesień 2013 r. zarządzono kolejne akcje wyborcze: w 52 gminach wybory uzupełniające; w 3 gminach wybory przedterminowe: 4 sierpnia - Wójta Gminy Sanok woj. podkarpackie, 11 sierpnia – Wójta Gminy Zabrodzie woj. mazowieckie, 8 września – Burmistrza Miasta i Gminy Frombork woj. warmińsko-mazurskie; w 3 jednostkach referenda gminne: 11 sierpnia referendum w sprawie odwołania Rady i Wójta Gminy Piekoszów woj. świętokrzyskie, 18 sierpnia – w sprawie odwołania Rady Gminy Brody woj. lubuskie, 25 sierpnia – w sprawie odwołania Burmistrza i Rady Miejskiej Nidzicy woj. warmińsko-mazurskie.

## **WSPÓLDZIAŁANIE I WYMIANA DOŚWIADCZEŃ**

- \* W dniach 13-14 maja 2013 r. w Międzyzdrojach woj. zachodniopomorskie odbyło się doroczne spotkanie służbowe Państwowej Komisji Wyborczej z komisarzami wyborczymi i dyrektorami zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Ustalono wstępnie zadania organów i aparatu wyborczego w związku z przypadającym w 2014 r. wyborami posłów do Parlamentu Europejskiego oraz wyborami do organów jednostek samorządu terytorialnego. Omówione zostały zagadnienia: podziału gmin na okręgi wyborcze i obwody głosowania; stosowania przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie weryfikacji podpisów wyborców popierających zgłoszenia list kandydatów; realizacja przepisów ustawy o referendum

lokalnym; rola i zadania urzędników wyborczych w procesie wyborczym. Przebieg spotkania został przedstawiony w wydaniu specjalnym Przeglądu Wyborczego wydanym w maju 2013 r.

- \* W dniu 20 maja 2013 r. przedstawiciele PKW sędziowie S. Jaworski, St. Zabłocki i sekretarz K. Czaplicki spotkali się z delegacją Centralnej Komisji Wyborczej Korei Płd. Goście zaproponowali podjęcie współpracy między Komisjami, wskazano, że Centralna Komisja Wyborcza Korei składa się (podobnie jak PKW) z 9 osób, delegowanych po 3 osoby przez Sąd Najwyższy, Prezydenta i Parlament: Komisja Korei zabiega o utworzenie Światowego Stowarzyszenia Wyborczego i o poparcie tej inicjatywy. Zakres i formy ewentualnej współpracy będą przez Państwową Komisję Wyborczą rozważone.
- \* W dniu 23 maja 2013 r. na prośbę Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w Warszawie, z przedstawicielami Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji spotkał się dyrektor Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych KBW K. Lorentz. Tematem spotkania był problematyka parytetu liczby kobiet na listach wyborczych.
- \* W dniach 23-24 maja 2013 r. odbyła się w Moskwie konferencja naukowa Państwowej Komisji Wyborczej i Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej, poświęcona prawu wyborczemu w Polsce i w Rosji. Konferencja powyższa była kontynuacją poprzedniej konferencji, która odbyła się w dniach 20-22 września 2012 r. w Warszawie. Na konferencji w 2012 r. w Warszawie zostały wygłoszone, odpowiednio przez członków PKW i CKW Rosji, problemowe referaty na tematy: 1) zasad organizacji i prowadzenia kampanii wyborczych; 2) rejestracji wyborców i interaktywnych systemów dla wyborców; 3) techniki i informatyki w wyborach, technicznej modernizacji systemu wyborów; 4) roli i zadań obwodowych komisji wyborczych; 5) udziału w wyborach wyborców niepełnosprawnych. Na konferencji w 2013 r. w Moskwie wygłoszono następujące referaty: przez członków CKW Federacji Rosyjskiej 1) organizacja kontroli nad wpływaniem i wydatkowaniem środków funduszy wyborczych kandydatów i komitetów wyborczych; zasady powołania Rady Federacji i Dumy Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej; 3) głosowanie za

granicą: organizacja i przeprowadzenie – doświadczenie rosyjskie; 4) zagadnienie wykonywania stanowisk prawnych Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej w prawie wyborczym i praktyce wyborów; 5) praca z obserwatorami podczas wyborów; przez członków Państwowej Komisji Wyborczej 1) finansowanie kampanii wyborczej w Polsce; 2) zasady uzupełniania składu władzy ustawodawczej; 3) głosowanie obywateli polskich za granicą; 4) prawo do sądu w sprawach wyborczych w świetle polskiego Kodeksu wyborczego.

- \* W dniu 10 czerwca 2013 r. przewodniczący PKW sędzia S. Jaworski uczestniczył w posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. W wystąpieniu programowym Pierwszego Prezesa SN zostały wymienione wniesione do Sądu Najwyższego wnioski Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie procedury rejestracji list kandydatów na posłów.
- \* W dniach 16-20 czerwca 2013 r. z wizytą w Polsce przebywała Główna Komisja Wyborcza Republiki Litwy. W dniach 16 i 17 czerwca, w Zamościu woj. lubelskie odbyła się druga konferencja wspólna Państwowej Komisji Wyborczej i Głównej Komisji Wyborczej Litwy. Przedstawione zostały odpowiednio przez członków Głównej Komisji Wyborczej Litwy i Państwowej Komisji Wyborczej następujące referaty:
  - ze strony litewskiej 1) wybory parlamentarne (na Litwie) w 2012 r.; 2) spory wyborcze; 3) komisje wyborcze wszystkich szczebli i ich działalność; 4) głosowanie przedterminowe;
  - ze strony polskiej 1) ewidencja wyborców w polskim prawie wyborczym; 2) środki zaskarżenia w procedurze wyborczej w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego; 3) rola i zadania komisarza wyborczego jako pełnomocnika Państwowej Komisji Wyborczej. W dniu 18 czerwca Komisja Litewska odbyła spotkanie z Prezydentem Zamościa i Burmistrzem Zwierzyńca; w dniu 19 czerwca przebywała w Krakowie, odbyła spotkanie z Komisarzem Wyborczym i dyrektorem Delegatury Krajowego Biura Wyborczego. Zwiedziła zabytki Krakowa Wawel, Uniwersytet Jagielloński, Rynek Główny, Sukiennice, Kościół Mariacki, Barbakan. W dniu 20 czerwca odbyła wizytę w Sejmie RP, w tym spotkanie z wicemarszałkiem

Sejmu Eugeniuszem Grzeszczakiem i przedstawicielami polsko-litewskiej grupy parlamentarnej.

- \* W dniu 25 czerwca 2013 r. na prośbę Marszałka Senatu przewodniczący PKW S. Jaworski i Sekretarz Komisji K. Czaplicki spotkali się z przebywającą w Polsce z wizytą w ramach programu „Filary Demokracji”, urzędnikami administracji Parlamentu Republiki Mjanmy (Birmy). Spotkanie było poświęcone zagadnieniom demokratycznych standardów wyborczych, w tym przykładowi polskiemu.
- \* W dniach 16 i 17 lipca 2013 r. w Budapeszcie (Węgry) odbyło się posiedzenie seminaryjne Zarządu Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych (ACEEEO). Przewodniczył obradom Kazimierz W. Czaplicki sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej pełniący funkcję przewodniczącego Stowarzyszenia. Oceniono wykonanie dotychczasowych zadań oraz przyjęto kierunkowy program dalszej działalności. Uczestnikami seminarium byli Sekretarz Generalny i eksperci ACEEEO, ekspert planowania strategicznego IFES oraz przedstawiciele centralnych organów wyborczych Azerbejdżanu, Gruzji, Kirgistanu, Litwy, Łotwy, Mołdowy, Polski, Rosji, Rumunii.

## **INFORMACJE PRAWNE**

- \* Wyrok NSA sygn. akt II SA/WA 447/13  
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na rozprawie w dniu 15 maja 2013 r. po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy Celestynów w przedmiocie referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały oraz stwierdził, że nie podlega ona wykonaniu w całości. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, co następuje. Rada Gminy Celestynów uchwałą z dnia 6 listopada 2012 r. nr 210/12 w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Celestynów, wydaną na podstawie art. 11, 12 i art. 28a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 4, art. 5 ust. 1b i ust. 1c, art. 10 i art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 r. nr 88, poz. 985 ze zm.) po zapoznaniu się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie Uchwały

Rady Gminy Celestynów z dnia 28 czerwca 2012 r. nr 141/2012 o nieudzielaniu Wójtowi Gminy Celestynów absolutorium oraz wysłuchaniu wyjaśnień Wójta, uchwała:

- postanawia się o przeprowadzeniu referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Celestynów przed upływem kadencji (§ 1),
- ustala się następującą treść pytania referendum: „ Czy jest Pan/Pani za odwołaniem Pana Stefana Traczyka Wójta Gminy Celestynów przed upływem kadencji?”. Pod pytaniem umieszczone będą dwa warianty odpowiedzi: „TAK”, „NIE” (§2),
- termin przeprowadzenia referendum, wzór i treść karty do głosowania oraz kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum określi Komisarz Wyborczy w Warszawie, w postępowaniu o przeprowadzeniu referendum, stosownie do art. 25 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 r. nr 88, poz. 985 ze zm.) (§ 3),
- uchwała podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego oraz rozplakatowaniu na terenie gminy (§ 4);
- uchwałę przekazuje się Komisarzowi Wyborczemu w Warszawie (§5);
- uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia (§6).

Pismem z dnia 4 lutego 2013 r. Stefan Traczyk złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na ww. uchwałę Rady Gminy Celestynów z dnia 6 listopada 2012 r. nr 210/12 w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Celestynów, wnosząc o jej uchylenie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący zarzucił zaskarżonej uchwale:

- 1) Podjęcie uchwały z naruszeniem Statutu Gminy Celestynów (Dz. Urz. Woj. Maz. Z 2003 r. nr 243, poz. 6401 ze zm.):
  - § 7 ust. 6 – poprzez złożenie projektu uchwały razem z wnioskiem o zmianę porządku obrad w dniu 6 listopada 2012 r., a więc w dniu sesji Rady Gminy, podczas gdy z treści ww. § jednoznacznie wynika, że projekty uchwał i inne materiały winny wpływać do biura Rady przynajmniej na 3 dni robocze przed terminem sesji nadzwyczajnej,

- § 8 ust. 2 – poprzez przyjęcie przez Radę stanowiska, iż nie będzie odwoływać się od rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody dotyczącego uchwały Rady Gminy Celestynów nr 186/12 bez podjęcia uchwały w tym przedmiocie, podczas gdy z treści ww. § jednoznacznie wynika, że Rada w formie uchwał wyraża opinie i zajmuje stanowiska,

- § 18 ust. 2 pkt 1,2 – poprzez niepodjęcie wskazanych w ww. § czynności dotyczących projektu uchwały załączonego do wniosku o zmianę porządku obrad z dnia 6 listopada 2012 r.,

- § 18 ust. 3 – poprzez niezaopiniowanie przez właściwą komisję projektu uchwały załączonego do wniosku o zmianę porządku obrad z dnia 6 listopada 2012 r.,

- § 19 pkt 4 i 8 – poprzez niewskazanie w uchwale Rady Gminy Celestynów nr 210/12 organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały oraz braku opinii radcy prawnego co do zgodności z prawem projektu uchwały załączonego do wniosku o zmianę porządku obrad z dnia 6 listopada 2012 r.,

- § 25 ust. 1 – poprzez głosowanie nad poprawkami do projektu uchwały nr 210/12 niezgodnie z porządkiem wskazanym w ww. §;

2) Naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 r. nr 88, poz. 985 ze zm.) poprzez:

- zawarcie w treści uchwały nieprecyzyjnego pytania, jakie ma być przedstawione głosującym podczas referendum,

- niewskazanie w treści uchwały terminu przeprowadzenia referendum,

- niewskazanie w treści uchwały wzoru karty do głosowania oraz wzoru nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a,

- niewskazanie w treści uchwały kalendarza czynności związanych z przeprowadzeniem referendum;

3) naruszenie przepisów prawa poprzez podjęcie uchwały nr 210/12 podczas obowiązywania uchwały nr 186/12, tak że w tym samym czasie obowiązywały dwie uchwały – w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Celestynów oraz poprzez uchwalenie kolejnej uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum, podczas gdy z wykładni przepisów prawa



wynika, iż przez Radę Gminy może zostać podjęta w tym trybie jedna uchwała w sprawie odwołania wójta.

W związku z powyższym, w ocenie strony skarżącej, zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem m.in. § 119 w zw. z § 143 załącznika rozporządzenia Prezesa RM z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. nr 100, poz. 908) oraz wykładni tych paragrafów.

W odpowiedzi na skargę organ uznał skargę za bezzasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 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 poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi - przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. - dalej: „P.p.s.a.”) - nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Jak stanowi art. 147 P.p.s.a., Sąd, w razie uwzględnienia skargi 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 wydane zostały z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przesłanki nieważności aktu organu gminy określone zostały w art. 91 ust. 1 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, co wynika z treści art. 90 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Powyższe oznacza, że jedynie istotne naruszenie prawa może być podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Ponieważ ustawodawca nie zdefiniował bliżej, jakie naruszenie prawa może być uznane za istotne, a jakie za nieistotne w tym zakresie, należy odwołać się do stanowiska wypracowanego w doktrynie i w orzecznictwie.

Za istotne naruszenie prawa w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (patrz np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, wyrok NSA z 08 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, wyrok WSA we Wrocławiu z 13 kwietnia 2012 r., IV SA/Wr 625/11, publ. <https://cbois.nsa.gov.pl>). Takim uchybieniem jest między innymi naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością Samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny, 2001, z. 1-2.).

W judykaturze za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu) przyjmuje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OWSS 1998/3/79, z 08

lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, OWSS 1996, nr 3, poz. 90, z 26 lipca 2012 r., I OSK 679/12 i I OSK 997/12, publ. <https://cbois.nsa.gov.pl>).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika to wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 K.p.a.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu w sprawie niniejszej jest uchwała Rady Gminy Celestynów nr 210/12 z dnia 06 listopada 2012 r., stąd istota sprawy w niniejszym postępowaniu sprowadzała się do oceny tego, czy powyższa uchwała, odpowiada prawu.

Omawianą materię reguluje ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 r. nr 88, poz. 985). Przepis art. 9 ust. 2 ww. normy prawnej precyzuje to, jakie niezbędne elementy musi zawierać uchwała w sprawie przeprowadzenia referendum. Elementami tymi są:

- pytanie lub pytania referendum, albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki do wyboru,
- termin przeprowadzenia referendum,
- wzór karty do głosowania oraz wzory nakładek na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a,
- kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

Sformowanie, jakim posłużył się ustawodawca, tworząc powyższy przepis, a mianowicie „uchwała (...) zawiera”, nie pozostawia żadnych wątpliwości, że wyliczenie dokonane w przepisie oznacza niezbędne części składowe uchwały. Stąd należy więc wywieść, że uchwała, która nie zawiera któregokolwiek z elementów opisanych w art. 9 ust. 2 omawianej ustawy, nie może być traktowana jako poprawna.

Przenosząc powyższe rozważania na realia niniejszej sprawy wskazać należy, że badana uchwała jawi się jako wadliwa. Nie zawiera ona odniesienia do tematyki oznaczonej w art. 9 ust. 2 pkt 2, 3 i 4 ustawy o referendum lokalnym. Nie określa bowiem terminu, w jakim referendum miało by się odbyć, nie określa wzoru karty do

głosowania ani wzoru nakładek w alfabecie Braille'a, jak również nie określa kalendarza czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

W ocenie tutejszego Sądu brak jest przesłanek umożliwiających uznanie, i dokonane w badanej uchwale odesłanie do art. 25 powyższej ustawy, konwaliduje wychwycone nieprawidłowości. Stwierdzenie że, „termin przeprowadzenia referendum, wzór i treść karty do głosowania oraz kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum określi Komisarz Wyborczy”, nie zmienia bowiem faktu braku ustalenia powyższych elementów w skarżonej uchwale. W świetle powyższego, uchwała Rady Gminy Celestynów nr 210/12 z dnia 06 listopada 2012 r. winna być uznana za oczywiście niezgodą z prawem, w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności.

Na marginesie podkreślenia wymaga okoliczność, że pytanie referendalne, opisane w § 2 badanej uchwały, nie zostało precyzyjnie sformułowane. Nie określa bowiem w sposób jasny i czytelny tego, z jakiej funkcji skarżący miałby zostać odwołany. Oczywiście całokształt sprawy sprawia, że można domyślać się; tego, że intencją pytającego jest nawiązanie do odwołania skarżącego z funkcji Wójta Gminy Celestynów. Nie mniej jednak, pytanie stawiane w referendum powinno być sformułowane w taki sposób, aby nie zachodził nawet cień wątpliwości co do tego, czego w istocie pytanie dotyczy.

Odnosząc się do zarzutów skargi, dotyczących naruszenia przepisów statutu gminy, przy uchwalaniu spornej uchwały, uznać należy że znajdują one uzasadnienie. Te nieprawidłowości nie rzutowały jednakże na rozstrzygnięcie Sadu.

Przedmiotowe uchybienia należało bowiem oceniać przez pryzmat normy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W myśl tego przepisu, rozstrzygnięcie Sądu uzależnione jest od tego, czy zostały naruszone przepisy postępowania, a naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Niewystarczającym jest więc ustalenie zaistnienia określonego naruszenia. Elementem koniecznym dla możliwości wyciągnięcia negatywnych skutków dla organu, od którego pochodzi badany akt, jest stwierdzenie istnienia wpływu uchybienia rozstrzygnięcie. Wpływ ten musi zaś mieć charakter

istotny. W ocenie tutejszego Sądu zarzucane w skardze uchybienia, polegające na naruszeniu przepisów statutu Gminy, pozostawały bez wpływu na sporną uchwałę.

W związku z powyższym, uznając że skarżona uchwała narusza prawo, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, jak w pkt 1 wyroku, na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed Sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

\* Wyrok NSA sygn. akt II OSK 880/13

Naczelnny Sąd Administracyjny na rozprawie w dniu 21 maja 2013 r. w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Bogdana Ś. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. akt IV SA/GI 569/12 w sprawie ze skargi na uchwałę Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 14 listopada 2011 r. nr IV/15/6/2011 w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego, oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, co następuje. [...] Pismem z dnia 23 października 2011 r. skierowanym do Przewodniczącego Sejmiku Województwa Śląskiego skarżący - radny Sejmiku Województwa Śląskiego, oświadczył, że „w związku z wyborem na posła RP, na podstawie art. 23 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz 43 statutu Województwa Śląskiego zrzeka się mandatu radnego Sejmiku z chwilą objęcia mandatu poselskiego (najprawdopodobniej 8 listopada 2011 r.)”.

Jednocześnie oświadczeniem z dnia 24 października 2011 r. skierowanym do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej skarżący potwierdził że rezygnując z pełnionej funkcji, której stosownie do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła.

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej postanowieniem z dnia 27 października 2011 r., działając na podstawie art. 249 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) stwierdził wygaśnięcie z dniem 27 października 2011 r. mandatu posła w stosunku do skarżącego wybranego z listy kandydatów na posłów nr 1 Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość.

Następnie w dniu 10 listopada 2011 r. skarżący w piśmie skierowanym do Przewodniczącego Sejmiku Województwa Śląskiego wyjaśnił, że wobec nieobjęcia przez niego mandatu posła na Sejm RP, na podstawie art. 23 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia

5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz § 43 statutu Województwa Śląskiego uznał, że mandatu radnego nie zrzekł się skutecznie, alternatywnie wskazał, że cofa zrzeczenie się mandatu radnego Sejmiku Województwa Śląskiego zawarte w piśmie z dnia 23 października 2011 r. podkreślając, że nadał chce sprawować ten mandat.

Uchwałą z dnia 14 listopada 2011 r., nr IV/15/6/2011 Sejmik Województwa Śląskiego działając na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) oraz art. 190 ust. 2 i ust. 4 w związku z 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 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.) w związku z art. 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Przepisy wprowadzające - Kodeks Wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113) stwierdził w stosunku do skarżącego wygaśnięcie mandatu radnego.

Na tę uchwałę skarżący złożył skargę do sądu.

Postanowieniem z dnia 26 stycznia 2012 r., sygn. akt IV SA/GI 1606/11 sąd odrzucił opisaną skargę, gdyż w sprawie nie zostały spełnione przesłanki skutecznego wniesienia skargi, bowiem nie została ona poprzedzona wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa.

Skarżący pismem z dnia 24 stycznia 2012 r. wezwał Sejmik Województwa Śląskiego do usunięcia naruszenia prawa w postaci ww. uchwały.

Skarżący złożył skargę do sądu na ww. uchwałę, wskazując jako podstawę skargi art. 3 § 2 pkt 6, art. 50 § 1 i art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.). W uzasadnieniu skargi opisał dotychczasowy przebieg postępowania oraz zaznaczył, że w jego ocenie nie zrzekł się skutecznie mandatu radnego. Wskazał, że w piśmie z dnia 23 października 2011 r. oświadczył, iż zrzeknie się mandatu radnego lecz z dniem objęcia mandatu poselskiego. Uznał więc, że wyraził wolę zrzeczenia się tego mandatu lecz w przyszłości. Dodatkowo wyjaśnił, że treść jego pisma determinowana był dwoma przyczynami. Po pierwsze faktem, że opublikowanie obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej o wyborze skarżącego na posła Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nie oznaczała automatycznego objęcia mandatu poselskiego

bowiem sprawowanie tego mandatu rozpoczyna się po złożeniu ślubowania oraz po drugie Marszałek Sejmu publicznie, na konferencji prasowej w dniu 19 października 2011 r. ogłosił, że w przypadku nie zrzecnięcia się statusu prokuratora Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku wyda postanowienie o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu skarżącego, co uczynił w dniu 27 października 2011 r. Zaakcentował więc, że składając to pismo nie miał pewności, czy będzie sprawował mandat poselski. Jednocześnie wskazał, że oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu można było uznać za nieważne, bowiem zawierało warunek. Pokreślił, że w związku z informacjami medialnymi o możliwości cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu cofną swoją wolę zrzeczenia się mandatu. Skarżący wskazał również, że w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd zgodnie z którym do oceny treści i skutków oświadczenia woli stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, a zatem w sprawie winien mieć w szczególności zastosowanie art. 65 § 1 k.c., a co się z tym łączy pismo to należało potraktować jako deklarację zrzeczenia się mandatu w określonym czasie i po spełnieniu określonego warunku, który jednak się nie ziścił. Dlatego zrzeczenie się mandatu radnego nie miało miejsca i nie było skuteczne.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu administracji wniósł o oddalenie skargi w całości wskazując, że oświadczenie skarżącego spełnia warunki pozwalające zakwalifikować je jako pisemnie zrzeczenie się mandatu. Okoliczność, że pismo to zawierało pewne dodatkowe elementy w postaci uzasadnienia oraz warunków zrzeczenia się mandatu pozostaje w ocenie organu bez znaczenia. Dla skutecznego zrzeczenia się mandatu wystarczy bowiem złożenie pisemnego oświadczenia bez konieczności wskazywania przyczyn zrzeczenia się. Dodatkowo pełnomocnik organu zaakcentował, że treść art. 190 ust. 3 Ordynacji wyborczej nie przewiduje w ogóle możliwości składania wyjaśnień przez radnego zrzekającego się mandatu przed podjęciem w tym przedmiocie uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu ma charakter deklaratoryjny zatem potwierdza jedynie, że doszło do jego wygaśnięcia z mocą ex tunc. Ponadto treść art. 191 ust. 1 Ordynacji wyborczej potwierdza prezentowane przez organ stanowisko wyłączając możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały organu stanowiącego w przedmiotowej sprawie. Pełnomocnik organu

wyjaśnił dodatkowo, że oświadczenie skarżącego zawarte w piśmie z dnia 23 października 2011 r. zostało zinterpretowane zgodnie z wolą skarżącego. Skoro bowiem jego wolą było objęcie mandatu posła, to w ustawowym terminie był on zobowiązany do złożenia rezygnacji z mandatu radnego Sejmiku Województwa Śląskiego. Wolę tą wyraził właśnie w omawianym piśmie. Wobec powyższego w ocenie organu warunek/termin zrzeczenia się mandatu radnego „z chwilą objęcia mandatu poselskiego” należy raczej uznać za niezastrzeżony z tego względu, że jeżeli miały one być wiążące to oświadczenie nigdy nie wywołałoby wskazanych przez skarżącego skutków prawnych – nie umożliwiałyby objęcia mandatu poselskiego.

Postanowieniem z dnia 5 kwietnia 2012 r. sąd odrzucił skargę. W wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 1509/12 orzeczenie to uchylił i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach nie uwzględnił skargi.

Sąd w pierwszej kolejności ustalił przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie i stwierdził, że do kadencji pochodzących z wyborów organów samorządu terytorialnego, rozpoczętej przed dniem wejścia w życie Kodeksu wyborczego, mają zastosowanie przepisy Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2012 r., Nr 176, poz. 1190 ze zm.), obowiązującej w dniu ich przeprowadzenia, zatem Sejmik Województwa Śląskiego był organem właściwym do stwierdzenia w drodze uchwały wygaśnięcia mandatu radnego skarżącego oraz że dokonał tego stosując odpowiednie przepisy. Sąd przywołał art. 190 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 Ordynacji wyborczej i stwierdził, że wykonywanie bowiem mandatu nie ma charakteru administracyjnoprawnego. Źródłem jego wykonywania czy objęcia jest akt wyboru, a zatem związany jest on z wolą wyborców, mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, nie zaś z „nierównym” statusem stron tego postępowania, a więc władczym działaniem organu administracyjnego oraz podmiotem, do którego kierowane jest to działanie. Stosunek prawny powstały na skutek wyborów, a istniejący między radnym a województwem ma charakter publicznoprawny. Ta specyfika sprawowania mandatu uzasadnia twierdzenie, że do wykonywania mandatu nie można nawet w drodze analogii stosować przepisów innych gałęzi prawa w tym



przepisów Kodeksu cywilnego, czy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w celu wyjaśnienia, interpretacji czy określenia skutków prawnych czynności i działań podejmowanych przez osobę wykonującą mandat radnego. Sąd stwierdził, że kateryczne brzmienie przepisów związanych z wygaśnięciem mandatu radnego w sytuacji, gdy zrzeka on się jego pełnienia pozwala na przyjęcie, że zrzeczenie to ma szczególny charakter. Nie można go traktować jako podania składanego do organu administracji, a co się z tym wiąże próbować zastosować do tej czynności prawnej reguł wynikających z kodeksu postępowania administracyjnego. Nie jest to bowiem oświadczenie, czy podanie które inicjuje postępowanie administracyjne tym bardziej, że ani marszałek województwa, ani sam sejmik województwa przy podjęciu uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego nie występuje jako organ administracji (brak jest tu bowiem elementu władczego). Podejmując uchwałę w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sejmik nie dokonuje oceny stanu faktycznego stwierdza jedynie, że mandat ten wygasł w związku ze złożeniem przez radnego stosownego oświadczenia. Uchwała ta ma więc charakter aktu o charakterze deklaratoryjnym, nie tworzy ona nowej sytuacji prawnej, przy czym w zrzeczeniu tym można 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 ziścił się z mocy samej ustawy. Skutki podjęcia uchwały będą nie od dnia wydania tejże uchwały, lecz zaistnienia zdarzenia w postaci zrzeczenia się mandatu. Mandat wygasa zatem z chwilą złożenia w przepisanej formie oświadczenia o jego zrzeczeniu się. Rezygnacja ze sprawowania tego mandatu uzależniona została od woli samego radnego, od którego woli uwarunkowane było również kandydowanie do konkretnego organu. Skoro zatem radny wyraża swoją wolę składając pisemne zrzeczenie się mandatu, nie można tej czynności nadawać innego znaczenia. Okoliczności uzasadniające złożenie zrzeczenia się oraz ewentualne wskazanie terminu, w którym ono następuje musi zdaniem sądu zostać ocenione na podstawie przepisów regulujących wybory. W ocenie sądu brak jest podstaw do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego odnoszących się do oświadczeń woli. Zgodnie bowiem z treścią art. 1 Kodeksu cywilnego reguluje on stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami

prawnymi. Złożenie natomiast oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu nie wynika ze stosunku cywilnoprawnego, co już wyżej zostało omówione. Konsekwencją tego jest to, że jest brak jakichkolwiek podstaw do czynienia rozważań w kwestii „warunkowości” przedmiotowego oświadczenia na gruncie cywilnoprawnym. Z faktu koniunkcji przewidzianej w art. 190 Ordynacji wyborczej (zrzeczenie się i uchwała) nie można wyprowadzać wniosku, że radny ma niczym nieskrępowaną możliwość odwołania swej rezygnacji aż do czasu podjęcia przez odpowiedni organ stosownej uchwały. Ustawodawca powiązał bowiem skutek w postaci wygaśnięcia mandatu z samym złożeniem oświadczenia w tym przedmiocie. Uchwała natomiast ma jedynie potwierdzić prawny skutek złożonego oświadczenia. Zdaniem sądu, pismo skarżącego z dnia 23 października 2011 r. zostało prawidłowo potraktowane przez Sejmik Województwa Śląskiego jako zrzeczenie się mandatu. Kluczowy jest też fakt złożenia przez skarżącego oświadczenia o złożeniu rezygnacji z wykonywania mandatu radnego Sejmiku na ręce Marszałka Sejmu w związku z wyborem jego osoby na posła na Sejm RP. Bez wątplenia wiązało się ono z obowiązkiem wynikającym z regulacji art. 247 § 1 pkt 5 w związku z art. 247 § 3 ustawy – Kodeks wyborczy. Skarżący w sposób kategoryczny wskazał, że wobec wybrania go na posła na Sejm RP zrzekł się mandatu radnego Sejmiku Województwa Śląskiego. Przy czym okoliczności wskazywane w skardze, a związane z treścią zrzeczenia złożonego na ręce Przewodniczącego Sejmiku Województwa Śląskiego, nie mogą mieć znaczenia w rozpoznawanej sprawie. Jak już bowiem wyżej zaznaczono ustawodawca woli samego radnego pozostawił możliwość zrzeczenia się sprawowanego mandatu. Jednocześnie ze złożeniem takiego oświadczenia powiązано skutek w postaci wygaśnięcia tegoż mandatu. Dodatkowo Ordynacja wyborcza nie przewiduje możliwości złożenia warunkowego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu, uzależnionego od zaistnienia zdarzenia przyszłego i niepewnego. Tak samo ustawa ta nie uregulowała możliwości uchylecia od skutków złożonego zrzeczenia się. W tym zakresie zdaniem sądu można przyjąć, że w sytuacji istnienia pewnych szczególnych, nadzwyczajnych okoliczności możliwe byłoby takie uchylene się, jednakże muszą to być okoliczności wyjątkowe, w zasadzie mające wpływ na świadome wyrażenie woli przez samego zainteresowanego. Okolicznością taką nie może być „przekonanie” samego

zainteresowanego, że został wybrany do innego organu i objęcie mandatu, którego sprawowania nie można połączyć z obecnie wykonywanym mandatem radnego Sejmiku. Sąd zaznaczył, że waga aktów wyborczych sprawia jednocześnie, że ewentualne cofnięcie oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu nie może być swobodne, może mieć miejsce tylko w sytuacjach szczególnych oraz przed podjęciem uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. W ocenie Sądu w rozpoznawanej sprawie już sam fakt złożenia przez skarżącego oświadczenia Marszałkowi Sejmowi, że złożył rezygnację ze sprawowania mandatu radnego pozwala stwierdzić, że po pierwsze zdawał on sobie sprawę z konsekwencji zrzeczenia się tego mandatu, a po drugie, że dokonał „wyboru” pomiędzy mandatem posła na Sejm, a mandatem radnego sejmiku Województwa Śląskiego. Jednocześnie przyjdzie stwierdzić, że gdyby przyjąć odmienne stanowisko mogłoby dojść do niedopuszczalnej sytuacji wykonywania równocześnie mandatu posła na Sejm oraz mandatu radnego. Bowiem gdyby uznać, że zrzeczenie się mandatu, jest czynnością odwołałą, zależną jedynie od woli samego radnego, możliwa byłaby sytuacja, w której radny, po jego wyborze na posła, złoży na ręce Marszałka Sejmu oświadczenie, że złożył rezygnację ze sprawowanego mandatu radnego, składając jednocześnie oświadczenie do Sejmiku Województwa o zrzeczeniu się, a następnie odwoła to ostatnie oświadczenie. Wówczas może dojść do niedopuszczalnego połączenia sprawowania tych dwóch mandatów do czasu podjęcia przez Marszałka Sejmu postępowania o wygaszenie mandatu poselskiego. Sejmik bowiem na gruncie Ordynacji wyborczej ma aż 3 miesiące na stwierdzenie wygaśnięcia mandatu w związku z jego zrzeczeniem się, a z kolei art. 247 Kodeksu wyborczego nie wymaga przedłożenia przez posła elekta uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu, a jedynie oświadczenia o zrzeczeniu się. Dlatego, należy przyjąć, że ustawa Ordynacja wyborcza nie przewiduje możliwości cofnięcia zrzeczenia się mandatu radnego, chyba że zachodzą szczególne, wyjątkowe sytuacje, które wyżej zostały omówione wpływające w zasadzie na skuteczność złożonego przez radnego oświadczenia. Tym bardziej, że z samym złożeniem stosownego oświadczenia przez radnego wiąże ona określony skutek - wygaśnięcie mandatu. Przyjęcie możliwości cofnięcia zrzeczenia się w okresie do czasu podjęcia przez Sejmik Województwa uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu nie byłoby do

pogodzenia z zasadą wynikającą z regulacji art. 190 ust. 1 pkt 2 Ordynacji wyborczej, który skutek wygaśnięcia mandatu radnego wiąże z samym faktem złożenia pisemnego zrzeczenia się tego mandatu. Wybór dokonany przez skarżącego potwierdza jego dalsze działania, a mianowicie zaskarżenie wspomnianego postanowienia Marszałka Sejmu do Sądu Najwyższego. Intencje skarżącego w naprowadzonych okolicznościach jawią się zatem jako jednoznacznie oczywiste. W rozpoznawanej sprawie nie sposób zdaniem sądu uznać, że zaszły szczególne okoliczności, które pozwalałyby uznać za dopuszczalne cofnięcie oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu radnego. Brak uzasadnienia uchwały jest uchybieniem proceduralnym, jednakże nie mający wpływu na wynik sprawy. W ocenie sądu skarżona uchwała nie narusza prawa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności.

Na to rozstrzygnięcie skarżący złożył skargę kasacyjną, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez nie odniesienie się w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach do wszystkich zarzutów i argumentów zawartych w skardze wskazujących, iż ewentualne zrzeczenie się przez skarżącego mandatu radnego sejmiku wojewódzkiego obwarowane było terminem i warunkiem objęcia mandatu poselskiego, co nie nastąpiło; naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 18 pkt 20 w zw. z art. 23 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zm.) w zw. z art. 190 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190) poprzez jego wadliwą wykładnię wyrażającą się w stwierdzeniu, iż pisemne oświadczenie radnego wojewódzkiego w przedmiocie zrzeczenia się mandatu z chwilą objęcia mandatu poselskiego jest skuteczne, mimo nieobjęcia tego mandatu poselskiego oraz z ostrożności procesowej naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 18 pkt. 20 w zw. z art. 23 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa w zw. z art. 190 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw poprzez jego wadliwe zastosowanie wyrażające się w uznaniu, iż oświadczenie o zrzeczeniu się przez

skarżącego mandatu radnego województwa nie może w realiach niniejszej sprawy być skutecznie cofnięte. Wniósł ponadto o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, wg. norm przepisanych. W uzasadnieniu wskazał, że sąd nie odniósł się do złożonego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu radnego pod warunkiem objęcia mandatu poselskiego i jego skutków. Przytoczył również na poparcie swojego stanowiska w tym i innych miejscach skargi kasacyjnej orzeczenia NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych. Zdaniem skarżącego, uchwała Sejmiku została wydana z naruszeniem prawa i bez podstawy faktycznej, gdyż nie doszło do wygaśnięcia mandatu radnego. Uchwała - jako akt deklaratoryjny - nie wywiera skutków w sferze wygaśnięcia mandatu i wykluczone jest jej podjęcie bez wystąpienia jednej z ustawowych przesłanek. W tym przypadku jest to pisemne zrzeczenie się mandatu złożone z zastrzeżeniem terminu. Zastrzeżenie terminu należy traktować analogicznie jak zastrzeżenie warunku. Wydanie przez Marszałka Sejmu RP postanowienia o wygaśnięciu mandatu posła w stosunku do skarżącego znajduje swój finał przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Ze względu na sytuację polityczno-faktyczno-prawną skarżący złożył oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu radnego warunkując to zaistnieniem sytuacji, w której będzie mógł objąć mandat poselski oraz wskazując na termin, w którym pozostali posłowie obejmowali formalnie mandat. Skarżący podkreślił, że jego wolą było zrzeczenie się mandatu radnego w ściśle określonych warunkach, które nie nastąpiły, tym samym nie powstał skutek prawny warunkowego oświadczenia. Nie ma znaczenia w sprawie pismo złożone przez skarżącego na ręce Marszałka Sejmu, bowiem jest ono tylko informacją o zrzeczeniu się mandatu radnego, bez podania szczegółów dotyczących warunku i terminu. Wobec tego, skarżący mógł cofnąć swoje oświadczenie, które byto obciążone wadą. Do oświadczeń woli stosuje się posiłkowo przepisy k.c. Składając oświadczenie o rezygnacji z mandatu radnego skarżący mógł błędnie, dysponując stanowiskiem Krajowej Rady Prokuratury o możliwości objęcia mandatu posła przez prokuratora w stanie spoczynku, spodziewać się, że obejmie mandat poselski. Pozostawał on więc w błędnym przekonaniu co do tego, a więc cofnięcie oświadczenia było dopuszczalne.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych, w tym kosztów reprezentacji przez radcę prawnego. W uzasadnieniu wskazał, że wbrew twierdzeniom skarżącego sąd kompleksowo odniósł się do kwestii oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu radnego pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu, które to stanowisko organ podziela. Wskazał również, że przepisy k.c. nie mogą mieć w tym zakresie zastosowania. Należy w tej sprawie stosować przepisy ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw, zgodnie z którymi nie ma możliwości złożenia oświadczenia warunkowego lub z zastrzeżeniem terminu, co potwierdza kompleksowe przeprowadzenie ich wykładni. Powołane przez skarżącego orzeczenia zostały co do zasady wydane w stanach faktycznych, które nie pozwalają na rozciągnięcie wniosków w nich zawartych na rozpatrywaną sprawę. Drugi zarzut skarżącego jest zdaniem organu również nieuzasadniony, gdyż przepisy prawa służą uzyskaniu pewności co do tożsamości osoby obejmującej mandat poselski. Gdyby natomiast uznać, że rezygnacja z mandatu radnego nie posiada charakteru konstytutywnego doprowadziłoby to do sytuacji, że wolność radnego co do sprawowania funkcji byłaby znacząco ograniczona, gdyż mogłoby dojść do sytuacji, w której radny zrzeka się mandatu, a sejmik nie wyraża na to zgody. Dlatego też należy przyjąć, że to zrzeczenie się ma charakter konstytutywny. Okoliczności faktyczne towarzyszące zrzeczeniu są zdaniem organu bez znaczenia. Odnośnie do trzeciego zarzutu skarżącego organ wskazał, że jego argumentacja prowadzi do naruszenia zasady legalności, gdyż przepisy ordynacji nie przewidują możliwości swobodnego cofnięcia zrzeczenia.

Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwym zastosowaniu (pkt 1); naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (pkt 2). Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, co oznacza, że zakres jego kontroli ograniczony jest wyłącznie do oceny zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej. Z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania (art. 183 § 1 p.p.s.a.), której przesłanki określa przepis art. 183 § 2

p.p.s.a. W rozpoznawanej sprawie nie zachodziły przestanki nieważności postępowania. Natomiast związanie podstawami skargi kasacyjnej polega na tym, że Naczelny Sąd Administracyjny jest władny badać naruszenie jedynie tych przepisów, które, zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą. Nie jest natomiast dopuszczalna wykładnia zakresu zaskarżenia i jego kierunków oraz konkretyzowanie zarzutów skargi kasacyjnej, ani ich uściślanie.

Skarga kasacyjna jest niezasadna.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu skargi kasacyjnej dotyczącego naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art.134 § 1 p.p.s.a. poprzez nieodniesienie się w uzasadnieniu wyroku Sądu I instancji do wszystkich zarzutów i argumentów zawartych w skardze, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że zarzut ten został nieprawidłowo sformułowany, a tym samym nie mógł być uwzględniony. Zgodnie z art.134 § 1 p.p.s.a. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Brak związania zarzutami i wnioskami skargi oznacza, że sąd bada w pełnym zakresie zgodność z prawem (art. 1 § 2 p.u.s.a.) zaskarżonego aktu, czynności lub bezczynności organu administracji publicznej. Sąd może więc uwzględnić skargę z powodu innych uchybień niż te, które przytoczono w tym piśmie procesowym, jak również stwierdzić np. nieważność zaskarżonego aktu, mimo że skarżący wnosił o jego uchylenie. Naruszenie przepisu art.134 § 1 p.p.s.a. oznacza m.in. sytuację w której sąd rozpoznaje sprawę nieokreśloną przedmiotem skargi (post. NSA z 17 stycznia 2012, I OSK 12/12 ). Norma prawna zawarta w przepisie art.134 § 1 p.p.s.a. wskazuje, że zakresem rozpoznania sądu administracyjnego objęte są wszystkie rozstrzygnięcia wydane w danej sprawie administracyjnej, zawsze jednak w granicach stosunku administracyjnoprawnego, wyznaczającego daną sprawę administracyjną. Pod pojęciem sprawy rozumie się sprawę, w której został wydany zaskarżony akt lub czynność. Chodzi tu o sprawę w znaczeniu materialnym, na którą składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków. Tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw lub obowiązków oraz ich podstawy faktycznej i prawnej. Oznacza to, że tożsamość sprawy

ma miejsce wtedy, gdy występują te same podmioty, dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy ( wyrok NSA z 14 czerwca 2011r., II GSK 654/10). Tym czasem skarżący kasacyjnie wskazując na naruszenie art.134 § 1 p.p.s.a. uzasadnia ten zarzut nie odniesieniem się w uzasadnieniu wyroku Sądu I instancji do wszystkich zarzutów i argumentów zawartych w skardze, podczas gdy wymogi dotyczące uzasadnienia wyroku uregulowane są w art.141 § 4 p.p.s.a. Zgodnie bowiem z art.141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Mając powyższe na uwadze sformułowany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przepisów postępowania tj. art.134 § 1 p.p.s.a. nie mógł być uwzględniony, natomiast zarzut dotyczący naruszenia art.141 § 4 p.p.s.a. nie został sformułowany. Tym samym bezprzedmiotowe było badanie, czy podniesiony zarzut spełnia przesłankę określoną w art.174 pkt 2 p.p.s.a. tj. istnienie związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania a treścią rozstrzygnięcia polegającego na tym, że gdyby do tego uchybienia nie doszło, to treść rozstrzygnięcia byłaby inna.

Przechodząc do zarzutów skargi kasacyjnej dotyczących naruszenia przepisów prawa materialnego tj. art.18 pkt 20 w zw. z art.23 ust.4 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998r., Nr 91, poz.576) w zw. z art.190 ust.1 pkt 2 oraz ust.2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw ( Dz. U. z 2010r. Nr 176, poz.1190) poprzez jego wadliwą wykładnię wyrażającą się w stwierdzeniu, że pisemne oświadczenie radnego wojewódzkiego w przedmiocie zrzeczenia się mandatu z chwilą objęcia mandatu poselskiego jest skuteczne, mimo nieobjęcia mandatu poselskiego, a także poprzez wadliwe zastosowanie wyrażające się w uznaniu, iż oświadczenie o zrzeczeniu się przez skarżącego mandatu radnego województwa nie może być w realiach niniejszej sprawy skutecznie cofnięte, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że zarzuty te nie zasługują na uwzględnienie. W pierwszej kolejności



należy przypomnieć treść zaskarżonych przepisów, art.18 ustawy określa co należy do wyłącznej kompetencji sejmiku województwa, zaś pkt 20 stanowi „podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa”, z kolei powołany art.23 ust.4 pkt 1 ustawy stanowi, że mandatu radnego województwa nie można łączyć z mandatem posła lub senatora, natomiast art. 190 ust.1 pkt 2 Ordynacji wyborczej stanowi, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek pisemnego zrzeczenia się mandatu. Wygaśnięcie mandatu radnego w przypadkach określonych w ust. 1 stwierdza rada w drodze uchwały, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu.

Skarżący w uzasadnieniu powyższych zarzutów dotyczących naruszenia prawa materialnego nie odnosi się i nie podaje na czym ma polegać naruszenie art.18 pkt 20 i art.23 ust.4 ustawy o samorządzie województwa, a mając na uwadze treść powołanych przepisów, która jest jednoznaczna i nie wymaga podejmowania i stosowania innych, poza językową, rodzajów wykładni zarzut dotyczący naruszenia tych przepisów nie znajduje żadnego uzasadnienia. Natomiast odnosząc się do zarzutu dotyczącego naruszenia art.190 ust.1 pkt 2 i ust.2 Ordynacji wyborczej zarówno co do błędnej jego wykładni jak i niewłaściwego zastosowania Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielając ich pragnie podnieść co następuje; Przede wszystkim z treści powołanego przepisu wynika, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek zaistnienia przesłanek określonych w art.190 ust.1, w tym przesłanki określonej w ust.1 pkt 2 tj. pisemnego zrzeczenia się mandatu, natomiast podejmowana uchwała stwierdzająca fakt wygaśnięcia mandatu ma charakter deklaratoryjny, a skutki jej bieżą nie od dnia jej wydania, lecz od dnia zdarzenia jakim jest w tym przypadku zrzeczenie się mandatu radnego, takie też stanowisko prezentuje skarżący w skardze kasacyjnej. Podobnie w wyroku z dnia 16 grudnia 2011 r. II OSK 2489/11 NSA stwierdził, że regulacja art. 190 ust. 1 pkt 2a ustawy z 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, jednoznacznie przesądza o tym, że brak rezygnacji z określonej funkcji (w tym ławnika) w ustawowym terminie rodzi wprost skutek w postaci wygaśnięcia mandatu radnego, zaś uchwała rady gminy w tej kwestii ma charakter deklaratoryjny.

Istota sporu sprowadza się do oceny charakteru prawnego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu radnego, a w konsekwencji możliwości zmiany, odwołania złożonego oświadczenia, czy też złożenia oświadczenia z zastrzeżeniem warunku . Należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji, iż stosunek prawny powstały na skutek wyborów, a istniejący między radnym a województwem ma charakter publicznoprawny. Jak podkreśla Sąd I instancji ta specyfika sprawowania mandatu uzasadnia twierdzenie, że do wykonywania mandatu nie można stosować przepisów innych gałęzi prawa w tym przepisów Kodeksu cywilnego, czy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w celu wyjaśnienia, interpretacji czy określenia skutków prawnych czynności i działań podejmowanych przez osobę wykonującą mandat radnego. Mając na uwadze, że zrzeczenie się mandatu radnego jest z pewnością oświadczeniem woli składanym przez osobę fizyczną. Pojawia się w związku z tym problem oceny takich oświadczeń zważywszy, że Ordynacja wyborcza i ustrojowe ustawy samorządowe nie zawierają regulacji prawnych dotyczących tej materii jak też nie ma też takich regulacji odnoszących się generalnie do wszystkich stosunków publicznoprawnych. Tym samym dokonując oceny zrzeczenia się mandatu radnego przez skarżącego zawartego w piśmie z dnia 23 października 2011 r. skierowanym do Przewodniczącego Sejmiku Województwa Śląskiego, w którym skarżący - radny Sejmiku Województwa Śląskiego, oświadczył, że „w związku z wyborem na posła RP, na podstawie art. 23 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz § 43 statutu Województwa Śląskiego zrzeka się mandatu radnego Sejmiku z chwilą objęcia mandatu poselskiego (najprawdopodobniej 8 listopada 2011 r.)” i jednocześnie oświadczeniem z dnia 24 października 2011 r. skierowanym do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej skarżący potwierdził, że złożył rezygnację z pełnionej funkcji, której stosownie do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła, należy oceny tej dokonać z uwzględnieniem nie tylko art. 23 ust.1 pkt 4 ustawy o samorządzie województwa, ale również przepisów Kodeksu wyborczego z dnia 5 stycznia 2011r. ( Dz. U. 2011.21.112) , albowiem na podstawie tego kodeksu przeprowadzone zostały przedmiotowe wybory do Sejmu. Zgodnie z art. 247 § 1. Kodeksu wyborczego wygaśnięcie mandatu posła następuje w przypadku:

- 1) śmierci posła;
- 2) utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów;
- 3) pozbawienia mandatu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu;
- 4) zrzeczenia się mandatu;
- 5) zajmowania w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła, z zastrzeżeniem przepisu § 3;
- 6) powołania w toku kadencji na stanowisko lub powierzenia funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła;
- 7) wyboru w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego.

§ 2. Odmowa złożenia ślubowania poselskiego oznacza zrzeczenie się mandatu. § 3. Wygaśnięcie mandatu posła zajmującego w dniu wyborów stanowisko lub funkcję, o których mowa w § 1 pkt 5, następuje, jeżeli niełoży on Marszałkowi Sejmu, w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyników wyborów do Sejmu, oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji.

Dostrzegamy zatem, że wygaśnięcie mandatu posła w sytuacji o której mowa w § 1 pkt 5 następuje w przypadku niezłożenia w terminie 14 dni Marszałkowi Sejmu oświadczenia o rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji (w przedmiotowej sprawie oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu radnego). Jak wynika z § 3 art. 247 oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu musi mieć charakter jednoznaczny, bezwarunkowy, bezterminowy w innym przypadku nastąpi wygaśnięcie mandatu posła. Można stwierdzić, że wybór na posła osoby, która w dniu wyborów zajmuje stanowisko lub funkcję, których nie można łączyć z mandatem posła ma charakter warunkowy, a tym warunkiem jest złożenie w odpowiednim terminie stosownego oświadczenia w tym przypadku o zrzeczeniu się mandatu radnego. Wykonywanie mandatu radnego województwa nie stoi bowiem na przeszkodzie kandydowaniu do pełnienia funkcji wymienionych w art. 23 ust. 4 u.s.w. W przypadku gdy radny województwa zostanie wybrany na posła lub senatora, zachowuje mandat poselski pod warunkiem złożenia marszałkowi Sejmu (i odpowiednio marszałkowi

Senatu), w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyników wyborów do Sejmu (i odpowiednio Senatu), oświadczenia o złożeniu rezygnacji z mandatu radnego województwa. Tym samym wybór radnego do parlamentu pozwala wybranemu na podjęcie decyzji o rezygnacji z mandatu radnego i zachowanie w ten sposób mandatu parlamentarnego lub na pozostanie przy mandacie radnego kosztem utraty mandatu parlamentarnego. Mandat parlamentarny wygasa bowiem, jeżeli radny wybrany do parlamentu niełoży Marszałkowi Sejmu (Senatu), w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów do Sejmu (Senatu), oświadczenia o złożeniu rezygnacji z mandatu radnego.

Stąd też dokonując oceny oświadczenia skarżącego zawartego w piśmie z dnia 23 października 2011 r. o zrzeczeniu się mandatu radnego, istotną okolicznością są przyczyny, powody dla których złożył to oświadczenie. Jest bezsporne, że skarżący chciał pełnić mandat posła, aby nie doszło do wygaśnięcia mandatu posła musiał złożyć oświadczenie o złożeniu rezygnacji z mandatu radnego, a rezygnacja z mandatu radnego nie mogła mieć charakteru warunkowego.

Odnosząc się zaś do powoływanego wyroku NSA z 8 maja 2012r. II OSK 401/12 ) w którym Sąd dopuścił cofnięcie oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu radnego jeżeli zachodzą szczególne okoliczności, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, co do zasady akceptuje ten pogląd. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że w wyroku z dnia 8 maja 2012r. NSA stwierdził, że odmawianie radnym możliwości cofnięcia oświadczenia woli, dotkniętego poważnymi wadami, z braku odpowiedniej publicznoprawnej regulacji byłoby rozwiązaniem stawiającym radnych w sytuacji gorszej niż sytuacja osób składających cywilnoprawne oświadczenia woli. Taka interpretacja byłaby zbyt restrykcyjna, zważywszy także na ustrojowe znaczenie demokratycznych wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego (a także wyborów wójta, burmistrza, prezydenta). Waga aktów wyborczych sprawia jednocześnie, że ewentualne cofnięcie oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu nie może być swobodne, może mieć miejsce tylko w sytuacjach szczególnych i tylko przed podjęciem przez organ stanowiący uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Ocena, czy wystąpiły takie

szczególne okoliczności, uzasadniające - z uwagi na poważną wadę oświadczenia woli - dopuszczalność jego cofnięcia, należy do organu stanowiącego, który powinien posiłkowo posłużyć się przepisami kodeksu cywilnego (art. 61 i art. 82-88).

Uzupełniając powyższy pogląd NSA zawarty w wyroku z dnia 8 maja 2012r., a także mając na uwadze odwoływanie się w uzasadnieniu skargi kasacyjnej do przepisów kodeksu cywilnego jako przepisów stanowiących podstawę prawną do odwołania złożonego wcześniej oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu radnego należy zwrócić szczególną uwagę na charakter i treść stosownych przepisów dotyczących oświadczeń woli.

Mianowicie art.61 § 1. kodeksu cywilnego stanowi „Oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią. Odwołanie takiego oświadczenia jest skuteczne, jeżeli doszło jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej”. Z punktu widzenia konkretyzacji adresata oświadczenia woli wyróżnia się: oświadczenia woli składane innej osobie (kierowane do ściśle określonej osoby), które obejmują nie tylko oświadczenia składane w ramach dwu lub wielostronnych czynności prawnych, lecz także w ramach jednostronnych czynności prawnych, które najczęściej wymagają złożenia oświadczenia indywidualnie oznaczonej osobie. Regulując kwestię składania oświadczeń woli, polski ustawodawca przyjął tzw. kwalifikowaną teorię doręczenia, zgodnie z którą oświadczenie uznajemy za złożone z chwilą, gdy dotarło do adresata w taki sposób, że ten mógł zapoznać się z jego treścią. W przypadku gdy oświadczenie woli składane jest innej osobie, możliwość odwołania tego oświadczenia została wyraźnie przez ustawodawcę ograniczona do sytuacji wskazanej w zdaniu drugim § 1 art.61 kodeksu cywilnego. Zgodnie bowiem z art. 61 § 1 zdanie drugie k.c. odwołanie oświadczenia woli jest możliwe w przypadku, gdy następuje jednocześnie lub przed złożeniem odwoływanego oświadczenia. W literaturze słusznie zauważa się, że sytuację taką trafniej jest określać mianem „wycofania” oświadczenia woli (zob. np. M.A. Zachariasiewicz, Procedura zawierania umów według znowelizowanych przepisów kodeksu cywilnego, KPP 2004, z. 4, s. 938). Trudno bowiem mówić o odwoływaniu oświadczenia, które w sensie jurystycznym nie zostało jeszcze skutecznie złożone. Analizowana reguła wskazuje, że aż do chwili doręczenia

składanego oświadczenia w sposób umożliwiający zapoznanie się z jego treścią, istnieje ciągle możliwość powstrzymania skutków, jakie oświadczenie to ma wywołać. Oświadczenie wycofane w omawianym tu trybie powinno być traktowane tak, jakby nigdy nie zostało złożone. Tym samym błędny jest pogląd, że dopuszczenie stosowania przepisów kodeksu cywilnego do oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu radnego umożliwiłoby odwoływanie takiego oświadczenia. Wręcz odwrotnie z powołanego przepisu wynika podstawowa zasada, że oświadczenie woli które zostało złożone innej osobie w sposób taki, że mogła zapoznać się z jego treścią nie może być odwoływane.

Dalszym zagadnieniem jest problematyka wad oświadczenia woli uregulowana w przepisach art.82-88 kodeksu cywilnego . Złożone oświadczenie woli może być dotknięte takimi wadami jak: złożenie oświadczenia przez osobę, która z jakichkolwiek powodów znajdowała się w stanie wyłączającym świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli ( art.82 kc ), oświadczenie złożone drugiej stronie za jej zgodą dla pozorów ( art.83 kc.), oświadczenie złożone pod wpływem błędu (art.86 kc), oświadczenie złożone pod wpływem bezprawnej groźby ( art.87 kc). Przepisy kodeksu cywilnego regulują również problematykę uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli, które zostało złożone innej osobie pod wpływem błędu, groźby, natomiast w przypadku wad oświadczenia woli o których mowa w art.82 i 83 kc , oświadczenia są nieważne.

Dostrzegamy zatem, że w świetle przepisów kodeksu cywilnego uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia woli, które składane jest innej osobie nie ma charakteru swobodnego, dowolnego, a wręcz przeciwnie możliwe jest wówczas gdy oświadczenie to zostało obarczone określoną wadą. Taką właśnie sytuację miał na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 maja 2012r. II OSK 401/12 w którym w okolicznościach konkretnej sprawy dopuścił „możliwość cofnięcia oświadczenia woli dotkniętego poważnymi wadami” czyli dopuścił możliwość uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli dotkniętego jedną z wad określoną w art.86 lub 87 kc. Natomiast w rozpoznawanej sprawie oświadczenie woli skarżącego o zrzeczeniu się mandatu radnego nie było obarczone żadną z wad oświadczeń woli o których mowa w art. 82-88 kodeksu cywilnego, stąd też brak jest

podstawy prawnej do uchylenia się od skutków prawnych złożonego oświadczenia woli. Złożonego przez skarżącego oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu radnego nie można również traktować jako oświadczenia złożonego z zastrzeżeniem warunku. Zgodnie z art.89 kc. z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych albo wynikających z właściwości czynności prawnej, powstanie lub ustanie skutków czynności prawnej można uzależnić od zdarzenia przyszłego i niepewnego (warunek). O tym, że oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu radnego, dokonywanego w związku z wyborem radnego na posła nie można dokonać z zastrzeżeniem określonego warunku świadczy treść art.247 § 1 pkt 5 w związku z § 3 Kodeksu wyborczego, z których to przepisów wynika, że aby nie doszło do wygaśnięcia mandatu posła warunkiem prawnym jest przedłożenie w terminie 14 dni Marszałkowi Sejmu oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji. Takie oświadczenie nie obaczone żadnymi dodatkowym postanowieniami skarżący złożył Marszałkowi Sejmu w dniu 24 października 2011r. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego oświadczenie skarżącego z dnia 23 października 2011 r. o zrzeczeniu się mandatu radnego wywołało skutki prawne w postaci wygaśnięcia mandatu, a ewentualne uchylenie się od skutków prawnych tego oświadczenia teoretycznie mogłoby być rozważne, w oparciu o stosowanie w drodze analogii stosownych przepisów kodeksu cywilnego, ale tylko wówczas gdy oświadczenie woli o zrzeczeniu się mandatu radnego obarczone byłoby wadą o jakich mowa w przepisach kodeksu cywilnego dotyczących wad oświadczeń woli, a takie okoliczności w rozpoznawanej sprawie nie miały miejsca. Mając na uwadze wskazane wyżej uwagi prawidłowo Sąd I instancji dokonał kontroli zaskarżonej uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 14 listopada 2011 r., nr IV/15/6/2011 w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego.