

PRZEGLĄD WYBORCZY



Biuletyn informacyjny

10-12/2012



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 – grudzień 2012 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
* Kontrola gospodarki finansowej partii politycznych w 2011 r.	4
* Podział gmin na okręgi wyborcze	6
* Wybory i referenda lokalne w czasie kadencji	7
* Współdziałanie i wymiana doświadczeń	8
* Informacje prawne	9

POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła 12 posiedzeń w dniach 1, 8, 15, 22 października, 5, 12, 19, 26 listopada oraz 3, 10, 17 i 20 grudnia 2012 r.

* Państwowa Komisja Wyborcza zakończyła badanie informacji i sprawozdań partii politycznych w zakresie gospodarki finansowej w 2011 r.

- Zgodnie z ustawą o partiach politycznych – partie polityczne i koalicje partii politycznych, które w wyborach do Sejmu RP otrzymały odpowiednio 3% i 6% ważnych głosów, mają prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu subwencji z budżetu państwa na działalność statutową. Są one zobligowane do corocznego złożenia Państwowej Komisji Wyborczej informacji finansowej o otrzymanej subwencji i wydatkach poniesionych z subwencji. W roku 2011 ostatnią subwencję uzyskaną w wyborach do Sejmu w 2007 r. otrzymało 7 partii politycznych i wszystkie złożyły informacje poniesionych z subwencji wydatkach. Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła bez zastrzeżeń informacje 4 partii politycznych: Partia Demokratyczna-demokracy.pl, Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej, Polskie Stronnictwo Ludowe, Prawo i Sprawiedliwość, a informacje 3 partii politycznych przyjęła ze wskazaniem uchybień: Socjaldemokracja Polska – informację sporządzono niezgodnie ze stanem faktycznym oraz nie przekazano środków na Fundusz Ekspercki czego wymaga ustawa, Sojusz Lewicy Demokratycznej – na Fundusz Ekspercki przekazano mniej niż 5% środków wymaganych ustawowo, Unia Pracy – informację sporządzono niezgodnie ze stanem faktycznym.

- Partie polityczne składają także Państwowej Komisji Wyborczej w każdym roku sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. Do złożenia sprawozdania za 2011 r. było zobowiązanych 81 partii politycznych wpisanych do ewidencji partii politycznych według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. Sprawozdania złożyło 75 partii politycznych. Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła bez zastrzeżeń sprawozdania 36 partii politycznych (tj. partii: Stronnictwo Demokratyczne, Ruch Odbudowy Polski, Partia Demokratyczna-demokracy.pl, Polski Ruch Uwłaszczeniowy, Krajowa Partia Emerytów i Rencistów, Unia Pracy, Forum Samorządowe, Ruch

Katolicko-Narodowy, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej, Porozumienie Polskie, Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej, Polska Partia Ekologiczna, Chrześcijańska Demokracja III Rzeczypospolitej Polskiej, Stronnictwo Pracy, Stronnictwo Narodowe, Polska Partia Pracy-Sierpień 80, Związek Weteranów Wojny, Organizacja Narodu Polskiego-Liga Polska, Ruch Odrodzenia Gospodarczego im. Edwarda Gierka, Ruch Patriotyczny, Stronnictwo Polska Racja Stanu, Polskie Porozumienie Przedsiębiorczości i Pracy, Sztandar Matki Boskiej Licheńskiej Bolesnej Królowej Polski, Porozumienie Pokoleń, Obrona Narodu Polskiego, Partia Zielonych, Konfederacja Polski Niepodległej, Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe, Polska Socjalistyczna Partia Robotnicza, Europa Wolnych Ojczyzn-Partia Polska, Lepsza Polska, Polska Jest Najważniejsza, Partia Rozwoju, Stronnictwo Patriotyczne Polski i Polonii).

Sprawozdania 28 partii politycznych zostały przyjęte ze wskazaniem uchybień polegających: na podaniu w sprawozdaniu kwot przychodów niezgodnych ze stanem faktycznym (Polska Partia Socjalistyczna, Polskie Stronnictwo Ludowe, Polska Wspólnota Narodowa, Przymierze Ludowo-Narodowe, Unia Polskich Ugrupowań Monarchistycznych, Komunistyczna Partia Polski, Partia Zielonych Rzeczypospolitej Polskiej, Jedność Rzemieślniczo-Kupiecka, Zieloni 2004, Socjaldemokracja Polska, Polski Ruch Monarchistyczny, Związek Słowiański, Ruch Ludowo-Narodowy, Stronnictwo „Piaś”, Chrześcijańska Inicjatywa Społeczna, Polska Patriotyczna, Forum Ogólnospołeczne Rzeczypospolitej Polskiej, Kongres Nowej Prawicy, Ruch Palikota); nieprowadzeniu ewidencji księgowej wymaganej ustawą o rachunkowości (Przymierze Narodu Polskiego, Liga Polskich Rodzin); nieutworzeniu Funduszu Wyborczego mimo udziału partii w wyborach, braku wyodrębnionego rachunku bankowego Funduszu Wyborczego, niewprowadzeniu do umowy rachunku bankowego Funduszu Wyborczego zastrzeżenia o dozwolonej formie wpłaty, przyjęciu środków finansowych na Fundusz Wyborczy w niedozwolonej formie, wydatkowaniu środków Funduszu Wyborczego na cele pozawyborcze, niepowołaniu pełnomocnika Funduszu Wyborczego (Narodowe Odrodzenie Polski, Unia Lewicy, Partia Kobiet, Prawica Rzeczypospolitej, Przymierze dla Polski, Libertas, Polska Lewica). Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdania 10 partii

politycznych ponieważ stwierdzone nieprawidłowości w prowadzeniu gospodarki finansowej są objęte ustawowym rygorem odrzucenia sprawozdania i dotyczą naruszenia: art. 25 ust. 1 ustawy, tj. przyjęcia przez partię środków finansowych od osoby prawnej (Unia Polityki Realnej, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych i Specjalnej Troski); art. 24 ust. 7 i 35 ust. 2 ustawy, tj. spłaty zobowiązań partii bezpośrednio przez osoby fizyczne, co jest równoznaczne z udzielaniem partii pożyczek pozabankowych oraz finansowania udziału w wyborach poza Funduszem Wyborczym (Racja Polskiej Lewicy, Partia Regionów, Liga Obrony Suwerenności); art. 24 ust. 8 ustawy tj. nieodprowadzenia na rachunek bankowy partii środków uzyskanych z darowizn oraz prowadzonej działalności własnej (Elektorat, Samoobrona); wskutek niedołączenia do sprawozdania dokumentów źródłowych umożliwiających stwierdzenie, że gospodarka finansowa była prowadzona zgodnie z ustawą o partiach politycznych (Demokratyczna Partia Lewicy, Polska Partia Narodowa, Stronnictwo Narodowe im. Dmowskiego Romana).

Komunikaty Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 października i 5 listopada 2012 r. o informacjach i sprawozdaniach finansowych partii politycznych w 2011 r. są zamieszczone na stronie internetowej Komisji pkw.gov.pl zakładka: finansowanie partii politycznych. Zostały także ogłoszone w Monitorze Polskim 2012 r. poz. 781 i 881.

- * Stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 r. Nr 21, poz. 113 z późn. zm.) rady gmin prowadziły w miesiącach październik, listopad 2012 r. intensywne prace w zakresie dokonania aktualnego podziału gmin na okręgi wyborcze zgodnie z zasadami określonymi w Kodeksie wyborczym. Państwowa Komisja Wyborcza w miesiącu maju 2012 r. uchwaliła wytyczne dotyczące dokonywania podziału przypominając i wyjaśniając zasady oraz procedurę działania w tym przedmiocie. Na ustalenia rady gminy dotyczące podziału na okręgi wyborcze wyborcy w liczbie co najmniej 15 mają prawo wniesienia skargi do właściwego terytorialnie komisarza wyborczego w terminie 5 dni od daty podania uchwały rady do publicznej wiadomości. Od postanowienia komisarza wyborczego wydanego w związku ze skargą przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej; od rozstrzygnięcia PKW środek prawny nie

przysługuje. Ponadto, jeżeli rada gminy nie dokona podziału gminy na okręgi wyborcze w terminie lub dokonany podział jest niezgodny z prawem, komisarz wyborczy wzywa radę do dokonania podziału, a po bezskutecznym upływie terminu z urzędu dokonuje podziału (art. 17 Kodeksu wyborczego). Komisarze wyborczy podjęli działania nadzorcze w sprawach tworzenia okręgów wyborczych w odniesieniu do 53 gmin. Państwowa Komisja Wyborcza rozpoznała odwołania w tym przedmiocie odnoszące się do 66 gmin.

- * W miesiącach październik-grudzień 2012 r. odbyły się wybory uzupełniające w 79 radach gmin. W 7 gminach odbyły się wybory przedterminowe: 7 października – Wójta Gminy Ostróda woj. warmińsko-mazurskie; 14 października – Burmistrza Miasta Ostróda woj. warmińsko-mazurskie; oraz – do Rady Gminy Nowinka, woj. podlaskie; 18 listopada – Burmistrza Miasta Wałcz, woj. zachodniopomorskie; 9 grudnia – Burmistrza Kłodawy (głosowanie ponowne), woj. wielkopolskie; 16 grudnia – Wójta Gminy Czastary, woj. łódzkie oraz Wójta Gminy Lipno, woj. wielkopolskie. W 11 gminach zostały przeprowadzone referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego: 21 października – w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Kłodzko, woj. dolnośląskie – oraz Wójta Gminy Rędziny, woj. śląskie; 28 października – w sprawie odwołania Wójta Gminy Lubsza, woj. opolskie, Wójta Gminy Borowa, woj. podkarpackie oraz Burmistrza Miasta Wojkowice, woj. śląskie; 18 listopada – w sprawie odwołania Burmistrza i Rady Miejskiej w Dąbiu, Burmistrza Miasta i Gminy Ślesin, woj. wielkopolskie; oraz Prezydenta Miasta Słupsk, woj. pomorskie; 25 listopada – w sprawie dowołania Wójta Gminy Jeleśnia, woj. śląskie; 2 grudnia – w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Raciąż, woj. mazowieckie; 16 grudnia – w sprawie odwołania Burmistrza i Rady Miejskiej Wolsztyna, woj. wielkopolskie. Ważne były dwa referenda: w dniu 28 października br. w Wałczu oraz w dniu 2 grudnia w Raciążu – burmistrzowie tych miast zostali odwołani. Pozostałe referenda były nieważne ponieważ uczestniczyło w nich mniej niż 3/5 liczby osób, które wzięły udział w wyborze tych organów. Na kolejne terminy w styczniu i lutym 2013 r. zarządzonych zostało 28 akcji wyborczych – w 23 gminach wybory uzupełniające, w 3 gminach – wybory przedterminowe oraz 3 referenda.

WSPÓLDZIAŁANIE I WYMIANA DOŚWIADCZEŃ

- * W dniu 4 października 2012 r. sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej K. Czaplicki wygłosił wykład dla studentów Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Krośnie i członków Forum Krośnieńskiego, poświęcony rozwojowi systemów głosowania pod tytułem „Głosowanie na przestrzeni wieków”.
- * W dniach 12-13 października 2012 r. przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej S. Jaworski i sekretarz Komisji K. Czaplicki uczestniczyli w inauguracji roku akademickiego 2012/2013 w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Szymona Szymonowica w Zamościu. Przedstawiono wykład inauguracyjny: „Rola organów wyborczych w demokratycznym państwie prawnym”. W obecności Komisarza Wyborczego i dyrektora Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Zamościu, odbyli ponadto robocze spotkania: z Prezesem i Wiceprezesem Sądu Okręgowego oraz Prezesem Sądu Rejonowego w Zamościu – m.in. na temat udziału sędziów w organach wyborczych; z Prezydentem Zamościa – rozmowa dotyczyła m.in. tworzenia okręgów wyborczych i obwodów głosowania; z Burmistrzami Krasnobrodu i Zwierzyńca – rozmawiano o przygotowaniach do wyborów uzupełniających w tych gminach i podziale na okręgi wyborcze i obwody głosowania.
- * W dniach 14 października 2012 r. zastępca przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej sędzia S. Kosmal i dyrektor Zespołu Prezydialnego w KBW M. Dzięgielewski, na zaproszenie Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej przebywali na obserwacji wyborów parlamentarnych na Litwie. Obserwowali przebieg głosowania w 4 obwodach głosowania na obszarze miasta Kowna, odbyli robocze spotkania w 2 okręgowych komisjach wyborczych.
- * W dniu 17 października 2012 r. przewodniczący PKW sędzia S. Jaworski uczestniczył w uroczystej konferencji w Trybunale Konstytucyjnym poświęconej 15 rocznicy obowiązywania Konstytucji RP.
- * W dniu 28 października 2012 r. przewodniczący PKW S. Jaworski i sekretarz K. Czaplicki na zaproszenie Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy przebywali na obserwacji wyborów parlamentarnych na Ukrainie. Obserwowali głosowanie w

jednym z obwodów w Kijowie, odbyli robocze spotkanie z przewodniczącym Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy oraz spotkanie okolicznościowe z ambasadorem RP.

- * W dniu 11 listopada 2012 r. przewodniczący i sekretarz PKW uczestniczyli w uroczystościach obchodów Dnia Niepodległości.
- * W dniu 22 listopada 2012 r. sekretarz K. Czaplicki uczestniczył w posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych Sejmu w sprawie budżetu Krajowego Biura Wyborczego na 2013 r.
- * W dniu 28 listopada 2012 r. przewodniczący i sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej S. Jaworski i K. Czaplicki wzięli udział w podpisaniu na Uniwersytecie Łódzkim umowy o współpracy Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego i Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W uroczystości uczestniczyli rektorzy obu Uniwersytetów oraz kierownicy obu centrów studiów wyborczych.
- * W dniu 30 listopada 2012 r. dyrektor i wicedyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów KBW – B. Tokaj i R. Drapiński uczestniczyli w seminarium zorganizowanym przez Polskie Towarzystwo Przyjaciół Parlamentaryzmu na temat nowych instytucji w prawie wyborczym. Zaprezentowano system prawa wyborczego w Estonii oraz wybrane zagadnienia polskiego prawa wyborczego. Referat na temat: „Nowe instytucje polskiego prawa wyborczego” przedstawiła B. Tokaj.

INFORMACJE PRAWNE

- * Wyrok NSA sygn. akt II OSK 1629/12

Naczelny Sąd Administracyjny na rozprawie w dniu 21 sierpnia 2012 r. oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Op 259/12¹ w przedmiocie referendum lokalnego w sprawie odwołania Burmistrza miasta N. W uzasadnieniu orzeczenia NSA wskazał, co następuje. [...] Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie. Zagadnienie

¹ Patrz Przegląd Wyborczy 5/2012 str. 75

referendum lokalnego zostało ujęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 170 Konstytucji stanowi mianowicie, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i ust. 2 przedmiotowej ustawy w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W kontrolowanej sprawie wniosek o przeprowadzenie referendum pochodził od grupy uprawnionych do głosowania mieszkańców reprezentowanej przez pełnomocnika inicjatora referendum Jacka W. Komisarz Wyborczy w Opolu I postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2012 r. odrzucił przedmiotowy wniosek. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygnięcie o odrzuceniu wniosku nie narusza prawa. Także rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu oddalające skargę na w/w postanowienie również odpowiada prawu, mimo błędnego uznania, iż skarżący nie dochowali w pełni obowiązków wynikających z przepisu art. 13 ust. 2 ustawy, gdyż w sporządzonych informacjach nie było zawartego pytania referendalnego lub pytań referendalnych, ani też wariantów zaproponowanych do wyboru. Na gruncie niniejszej sprawy za niepotrzebne należało uznać rozważania Sądu I instancji, bowiem w przedmiotowych referendum nie stawiano merytorycznych pytań, gdyż dotyczyło ono odwołania Burmistrza N., a więc powyższa kwestia nie ma znaczenia w sprawie. Jednak zawarcie w zaskarżonym wyroku przez Sąd I instancji rozważań w powyższym zakresie nie może stanowić podstawy do uchybienia zaskarżonego wyroku, gdyż inicjator referendum nie spełnił warunku określonego w art. 13 ust. 1 ustawy. Podkreślić trzeba, że istotną gwarancją podjęcia przez mieszkańców rozsądnej i przemyślanej decyzji w ramach referendum jest niewątpliwie wiedza na temat materii przedstawionej im do rozstrzygnięcia. Dlatego też ustawodawca w art. 13 ust. 1

ustawy zobowiązuje inicjatora referendum do podania, na własny koszt, do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiotu zamierzonego referendum, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. W tym zakresie należy podzielić w pełni stanowisko zaprezentowane przez Sąd I instancji, że inicjatorzy referendum nie wywiązali się z nałożonego na nich przez przepis art. 13 ust. 1 ustawy obowiązku podania na swój koszt do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiotu zamierzonego referendum w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie N. poprzez umieszczenie informacji na tablicach lub słupach ogłoszeniowych, a także publikacji na stronie internetowej urzędu (BIP). Sąd I instancji prawidłowo stwierdził, iż nie można uznać za podanie do wiadomości mieszkańców w sposób zwyczajowo przyjęty w Gminie ukazania się artykułów w lokalnej prasie autorstwa redaktorów gazety, czy też notatek prasowych o planowanym referendum publikowanych przez opolskie media. W tej sytuacji zarówno organ jak i Sąd I instancji słusznie stwierdził, że z uwagi na to, iż informacje te nie pochodziły bezpośrednio od inicjatora referendum, a także nie były podane na koszt inicjatora, nie spełniały dyspozycji zawartej w art. 13 ustawy. Jak wynika z akt administracyjnych z informacją odpowiadającą omawianemu przepisowi (tj. przez umieszczenie informacji na tablicach i słupach ogłoszeniowych, a także publikacji na stronie internetowej urzędu) pełnomocnik inicjatora referendum wystąpił do Urzędu Gminy w N. dopiero w dniu 18 kwietnia 2012 r., a zatem z przekroczeniem określonego terminu. Także drugi z zarzutów skargi kasacyjnej dotyczący dokonania przez Sąd I instancji błędnej wykładni art. 14 ust. 4 w zw. Z 4 pkt ustawy nie zawiera usprawiedliwionych podstaw. W tym miejscu wyjaśnić należy, iż kwestia zbierania podpisów poparcia w przypadku referendum lokalnego jest przedmiotem regulacji przepisu art. 14 ust. 2, 3 i 4 ustawy. W świetle tego przepisu podpisy poparcia zbiera się na kartach, z których każda zawiera informacje o przedmiocie zamierzonego referendum oraz o tym, że poparcia nie można wycofać. Karta zawiera również nazwiska i imiona członków grupy oraz imię, nazwisko i miejsce zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest grupa obywateli. Podpisy popierające wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców można zbierać w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie

jakichkolwiek nacisków zmierzających do wymuszenia podpisów. Mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem. Wycofanie udzielonego poparcia jest bezskuteczne. Naczelny Sąd Administracyjny aprobuje stanowisko organu, że inicjator referendum nie zebrał wymaganej przez przepisy ustawy o referendum lokalnym, a określonej w analizowanym przypadku na liczbę 1083 obywateli podpisów poparcia. W świetle powołanego już wyżej przepisu art. 14 ust. 4 ustawy mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem. Wszystkie określone w powołanym przepisie dane osobowe są istotne, dlatego muszą być kompletne, ponieważ służą do identyfikacji osób popierających wniosek i ułatwiają weryfikację tego poparcia.

Oceniając zarzut skargi kasacyjnej w tym zakresie stwierdzić należy, iż nie zasługuje on na uwzględnienie, bowiem skarżący kasacyjnie nie przedstawili żadnych konkretnych argumentów czy zarzutów co do nieprawidłowości sposobu weryfikacji głosów poparcia w złożonych listach. Podkreślić w tym miejscu należy, iż Komisarz Wyborczy w Opolu I w sposób bardzo dokładny przedstawił braki w tym zakresie, które nie budzą wątpliwości składu orzekającego w niniejszej sprawie. Zatem prawidłowe jest stanowisko Sądu I instancji, że wnioskodawca nie spełnił warunku wymaganego przepisem art. 4 ustawy, gdyż 10% liczby mieszkańców gminy uprawnionych do głosowania objętych rejestrem wyborców na koniec IV kwartału 2011 r., które wynosiło 10822, odpowiadało 1083 podpisom poparcia. Złożenie zatem tylko 1045 prawidłowych podpisów nie pozwalało na stwierdzenie, że wniosek także z tej przyczyny spełnia ustawowe wymogi zawarte w art. 4 pkt 1 ustawy, który stanowi, że referendum przeprowadza się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1, z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu.

W takiej sytuacji stwierdzić należy, że wobec niezyskania przez inicjatorów wystarczającej liczby podpisów osób popierających inicjatywę referendum postanowienie Komisarza Wyborczego w Opolu I jest prawidłowe.

W świetle powyższego niezasadne są zarzuty skargi kasacyjnej naruszenia przez Sąd I instancji przepisów prawa materialnego i dlatego też na podstawie art. 184 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny skargę kasacyjną oddalił.

* Wyrok NSA sygn. akt II OSK 2178/12

Naczelny Sąd Administracyjny na rozprawie kasacyjnej w dniu 4 października 2012 r. oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 czerwca 2012 r. sygn. akt III SA/Gd 391/12 na postanowienie Komisarza Wyborczego w sprawie odwołania Prezydenta Miasta S. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, co następuje. [...] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 26 czerwca 2012 r. uchylił zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że zaskarżonym postanowieniem Komisarz Wyborczy w Słupsku, działając na podstawie art. 22 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 989 ze zm.), odrzucił wniosek mieszkańców miasta S. o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania M. K. Prezydenta Miasta S. przed upływem kadencji. W uzasadnieniu postanowienia wyjaśniono, że w dniu [...] kwietnia 2012 r. inicjator referendum złożył wniosek mieszkańców miasta S. o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania Prezydenta Miasta S. przed upływem kadencji. Do wniosku dołączono 971 kart, umieszczonych w trzech opisanych segregatorach, zawierających podpisy mieszkańców miasta S. wraz z informacją, iż zawierają one 8862 podpisy mieszkańców S. popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum gminnego.

Wskazując na art. 4 pkt 1 ustawy o referendum lokalnym, zgodnie z którym referendum przeprowadza się na wniosek co najmniej 10 % uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy, podano, że według informacji Prezydenta Miasta S. na dzień 31 grudnia 2011 r. rejestrem wyborców miasta S. objętych było 77105 mieszkańców, co oznacza, że dla ważności wniosku o przeprowadzenie referendum konieczne było uzyskanie poparcia 7711 uprawnionych do głosowania mieszkańców

miasta S.. Powołano ponadto art. 14 ust. 4 ustawy referendalnej, zgodnie z którym mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem. Wszystkie określone w tym przepisie dane osobowe są ważne, muszą więc być kompletne, ponieważ służą do identyfikacji osób popierających wnioski i umożliwiają weryfikację tego poparcia. Podkreślono, że zgodnie z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej:

- imię i nazwisko musi być podane w pełnym brzmieniu,
- adres zamieszkania obejmuje: nazwę miejscowości oraz nazwę ulicy i numer domu oraz numer mieszkania
- brak lub podanie wadliwego numeru PESEL powoduje uznanie poparcia za złożone wadliwie
- brak podpisu obywatela obok umieszczonych danych oznacza, że poparcie nie zostało udzielone.

Komisarz Wyborczy wskazał, że w dniach [...] kwietnia - [...] maja 2012 r. wyznaczeni pracownicy Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Słupsku przeprowadzili postępowanie sprawdzające liczbę i prawidłowość złożonych podpisów, dokonali weryfikacji podpisów w Centralnym Banku PESEL oraz w stałym rejestrze wyborców miasta S., w wyniku której ustalili, że na kartach od nr 854 do nr 923 znajduje się 30 zapisów dotyczących osób, które zmarły w okresie od kwietnia 2001 r. do stycznia 2012 r. (a więc przed powiadomieniem Komisarza Wyborczego o zamiarze przeprowadzenia referendum). W ocenie organu takich podpisów nie można uznać za prawidłowo złożone. Komisarz stwierdził również, że zapisy dotyczące niektórych osób powtarzają się przynajmniej dwukrotnie, nadto w przypadku dwóch osób stwierdzono po trzy zapisy. Ponieważ poparcia inicjatywie referendum można udzielić tylko raz, to w ocenie organu prawidłowo złożony podpis można uznać również tylko raz. Organ podniósł, iż wnikliwa analiza kart z zapisami wzbudziła wątpliwości co do wiarygodności niektórych podpisów. Na podstawie przyjętych, udokumentowanych oświadczeń stwierdzono, że 3 osoby, których dane osobowe zostały umieszczone na kartach nie udzieliły poparcia inicjatywie referendum, nie

składały swojego podpisu, ani też nie udostępniły swoich danych osobowych w tym celu. W ocenie organu w tych przypadkach nie udzielono poparcia inicjatywie referendum. Wada ta została zakwalifikowana jako brak podpisu.

W wyniku badania wymogów formalnych dotyczących złożonych podpisów osób popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum organ ustalił, że inicjator referendum, wraz z wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie odwołania M. K. Prezydenta Miasta S. złożył 8867 podpisów, z czego 1208 podpisów nie spełniło wymogów ustawy, w tym z powodu :

- wadliwie podanego nazwiska lub imienia - 88 podpisów,
- wadliwie podanego adresu - 167 podpisów,
- braku lub wadliwie podanego nr PESEL - 412 podpisów,
- braku prawa wybierania - 486 podpisów (w tym: wskazanie adresu zamieszkania poza obszarem miasta S. - 92 podpisy, braku osoby w rejestrze wyborców - 389 podpisów, podanie numeru PESEL świadczącego, że osoba nie ukończyła 18 roku życia - 5 podpisów),
- nie udzielenia poparcia - brak 13 podpisów,
- powtórzenia się zapisów tych samych osób - 12 przypadków,
- stwierdzenia zapisów osób zmarłych w okresie kwiecień 2001 r. - styczeń 2012r. - 30 przypadków.

W ocenie organu wnioski o przeprowadzenie referendum zawiera uchybienie w postaci zebrania niewystarczającej ilości prawidłowo złożonych podpisów (zabrakło 52 takich podpisów). Zdaniem organu z uwagi na fakt, że w dniu 16 kwietnia 2012 r. upłynął termin zbierania podpisów (art.14 ust. 1 ustawy) to wniosek mieszkańców miasta S. złożony przez inicjatora referendum zawiera nieusuwalną wadę i podlega na mocy art. 22 ust.4 i 5 ustawy odrzuceniu.

W skardze na powyższe postanowienie inicjatorzy referendum gminnego wnieśli o wydanie wyroku, który umożliwi przeprowadzenie referendum zgodnie z wolą 10% liczby uprawnionych do głosowania. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucili naruszenie:

- art. 22 ust 3 ustawy o referendum lokalnym polegające na niezastosowaniu instytucji zwrotu wniosku posiadającego uchybienia oraz naruszenie art. 14 ust. 1 ustawy o

referendum lokalnym polegające na nieuwzględnieniu podpisów osób, które podały swoje dane osobowe niestarannym pismem lub podały imiona w formie skrótowej lub w zdrobieniu lub tylko inicjałem,

- art. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym polegające na nieuzasadnionym zakwestionowaniu podpisów złożonych przez niektórych uprawnionych wyborców, a wynikające z nieumiejętności odczytania niestarannego pisma odręcznego lub skrótu imienia.

W ocenie skarżących stanowisko Komisarza wyrażone w końcowej treści postanowienia, że wniosek mieszkańców posiada nieusuwalną wadę w postaci zebrania niewystarczającej ilości prawidłowo złożonych podpisów osób popierających referendum (zabrakło 52) nie znajduje uzasadnienia ponieważ prócz trzech podpisów uznanych jako fałszywe aż 218 zostało odrzuconych na podstawie badania danych osobowych według zbyt formalistycznych zasad PKW, a w 32 przypadkach istnieje domniemanie nieprawidłowego odczytania PESEL.

Wśród 667 zakwestionowanych przez Komisarza własnoręcznych podpisów skarżący wskazali, iż dostrzegają przynajmniej 218 poprawnych - przy zmianie przyjętych, zbyt formalistycznych kryteriów oceniania podpisów.

Komisarz Wyborczy w Słupsku nadesłał akta administracyjne wraz z pismem, w którym wskazał, że skargę złożono w terminie oraz, że weryfikacja wykazów z podpisami mieszkańców popierających inicjatywę referendalną została dokonana zgodnie z wytycznymi i wyjaśnieniami w sprawie referendów lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącymi załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 r. Wytyczne te są dla Komisarza Wyborczego wiążące.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku po rozpoznaniu sprawy uznał, że skarga zasługiwała na uwzględnienie, gdyż zaskarżone postanowienie zostało wydane z naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności Sąd wskazał, że nie podziela poglądu skarżących, według którego stwierdzenie wad w zakresie danych osobowych dotyczących osób podpisujących listy poparcia powinno stać się podstawą do wezwania inicjatorów referendum do usunięcia w trybie art. 22 ust. 3 ustawy referendalnej. Art. 22 ust. 5 tej

ustawy stanowi, że przepisu ust. 3 – nakazującego komisarzowi wyborczemu zwrot wniosku w celu usunięcia dostrzeżonych uchybień, nie stosuje się w przypadku, gdy uchybienia wniosku polegają na zebraniu niewystarczającej ilości prawidłowo złożonych podpisów osób popierających wnioski, chyba że nie upłynął jeszcze termin, o którym mowa w art. 14 ust. 1 (60 dni od daty zawiadomienia komisarza wyborczego o inicjatywie referendalnej). W sprawie niniejszej komisarz wyborczy został zawiadomiony o inicjatywie mieszkańców w dniu 16 lutego 2012 r. – zatem termin 60 dni upływał w dniu 16 kwietnia 2012 r., tj. w dniu gdy listy osób popierających zostały przekazane komisarzowi. Zatem zachodziła oczywista przeszkoda uniemożliwiająca skorzystanie z trybu przewidzianego przepisem art. 22 ust. 3 ustawy. Przepis ten znajdować może zastosowanie w odniesieniu do sytuacji braku wystarczającej ilości prawidłowych podpisów osób popierających inicjatywę referendalną jedynie wówczas, gdy brak ten zostanie stwierdzony przed upływem 60 dni od daty zawiadomienia komisarza wyborczego o inicjatywie referendalnej. Taka zaś sytuacja, jak stwierdził Sąd, w niniejszej sprawie nie miała miejsca, gdyż listy z podpisami zostały złożone w ostatnim 60 – tym dniu terminu i dopiero później mogły zostać poddane weryfikacji.

Następnie Sąd podzielił co do zasady pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyrokach: z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1544/08, z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 1044/06, oraz z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 281/12, zgodnie z którym prawidłowo złożony podpis mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego stanowiący wyraz poparcia dla przeprowadzenia referendum lokalnego to nie tylko własnoręczny podpis, ale podpis złożony wraz ze wskazaniem danych osobowych podpisującego. Dla zidentyfikowania podpisującego potrzebne są często inne jeszcze dane osobowe.

W tej sytuacji oba elementy, a mianowicie własnoręczny podpis i dane osobowe wzajemnie się uzupełniają i łącznie pełnią funkcję identyfikatora osoby, która poparła referendum.

Jednakże, jak zauważył Sąd, należy mieć na uwadze, że przepisy ustawy referendalnej nie określają wyraźnie sankcji związanej z nieumieszczeniem na karcie poparcia inicjatywy referendalnej wszystkich danych osobowych, o których mowa w art. 14 ust. 4 ustawy. W tej sytuacji Sąd uznał, że rozważenia wymaga znaczenie pominięcia

niektórych danych osobowych przy podpisach na kartach poparcia. Dokonując w tym zakresie wykładni powyższego przepisu Sąd podkreślił, że art. 170 Konstytucji RP przyznaje członkom wspólnoty samorządowej prawo do decydowania w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty samorządowej, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2003 r. sygn. akt K 30/02 przepis art. 170 Konstytucji RP nakłada na ustawodawcę obowiązki określonych działań legislacyjnych, tj. określania w drodze ustawy zasad i trybu przeprowadzania referendum. Nakłada nań również obowiązek powstrzymywania się od takich działań legislacyjnych, które naruszałoby istotę prawa do wyrażania woli w drodze referendum przez każdego uprawnionego członka wspólnoty samorządowej; prawa, będącego zarazem częścią składową szerszej pojmowanej wolności politycznej. Powyższy przepis zawiera w sobie także prawo polityczne każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym.

Konstytucyjna ranga prawa członka wspólnoty samorządowej do udziału w referendum lokalnym wymaga, by przepisy ustawy zwykłej materię tę regulujące interpretować w taki sposób, by nadmiernym, zbytecznym formalizmem nie utrudniały korzystania przez obywatela z tego uprawnienia – także w takim zakresie w jakim uprawnienie to obejmuje prawo do poparcia inicjatywy referendalnej.

Przywołując następnie wywody uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z 31 sierpnia 2011 r. w sprawie III SW 10/11, Sąd podkreślił, że wpis danych osobowych do wykazu poparcia jest wadliwy wtedy, gdy z podanego imienia, nazwiska i adresu zamieszkania jednoznacznie wynika, że nie dotyczy on wyborcy oznaczonego numerem PESEL podanym w wykazie poparcia.

Akceptując co do zasady powyższy kierunek wykładni także w odniesieniu do przepisów ustawy referendalnej Sąd podkreślił, że wpisanie danych osobowych na liście osób popierających inicjatywę referendalną służyć ma możliwości zweryfikowania, czy podpisy tych osób są autentyczne i pochodzą od osób uprawnionych. Proces weryfikacji powinien doprowadzić do wyeliminowania ewentualnych oszustw oraz sytuacji, w których za skuteczne poparcie inicjatywy referendalnej uznano by podpisy osób nieuprawnionych. Należy zatem za

bezwzględnie konieczne uznać wskazanie przez osobę składającą podpis na liście poparcia inicjatywy referendalnej czytelnie i bezbłędnie numeru PESEL oraz podanie imienia i nazwiska w sposób umożliwiający identyfikację podpisującego.

Z uwagi na to, że podmiotami upoważnionymi do wyrażenia poparcia dla inicjatywy referendalnej są mieszkańcy Miasta S. uprawnieni do wybierania organu stanowiącego tej jednostki samorządowej, dane osobowe konieczne dla uznania wpisu do wykazu poparcia za prawidłowy powinny także umożliwiać stwierdzenie, że udzielający poparcia jest osobą do tego uprawnioną, a zatem, że jest mieszkańcem Miasta S. Nie jest w tym celu niezbędne podanie numeru domu lub mieszkania.

W ocenie Sądu, brak jest podstaw, by odrzucić podpis obywatela, który wskazał swe imię i nazwisko i numer PESEL, lecz wpisując adres zamieszkania użył skrótowej nazwy ulicy lub nie wskazał numeru domu, ewentualnie mieszkania – jeśli pozostałe dane pokrywają się z tymi, które wynikają ze spisu wyborców i systemu PESEL, a dająca się w sposób nie budzący wątpliwości odczytać nazwa ulicy, choćby podana skrótowo, wskazuje, że jest on mieszkańcem Miasta S. Z okoliczności tych wynika bowiem, że pominięcie szczegółowego adresu nie zmierza do wprowadzenia w błąd organów wyborczych, a wynikać może między innymi z nieporadności osoby uprawnionej, która nie powinna pozbawiać jej uprawnienia do skutecznego złożenia oświadczenia w sprawie referendum.

Zestawienie wadliwych podpisów znajdujące się w aktach administracyjnych nadesłanych przez Komisarza Wyborczego obejmuje znaczną ilość podpisów, których ważność podważono w toku weryfikacji wyłącznie z powodu niepełnego adresu. Jak wynika zaś z analizy kart poparcia inicjatywy referendalnej zgromadzonych przez skarżących były wśród nich takie, przy których jako miejsce zamieszkania osoby podpisującej wskazywano S. i nazwę ulicy – bez numeru domu lub mieszkania. Podpisów takich było nie mniej niż 98 a ich lokalizację na poszczególnych kartach Sąd opisał w sporządzonej na tę okoliczność tabeli.

Zdaniem Sądu, w rozpoznawanej sprawie podstawą dla odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego był brak wymaganej przez art. 4 ustawy referendalnej liczby prawidłowo złożonych podpisów 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy popierających wniosek. Z zaskarżonego

postanowienia Komisarza Wyborczego wynika, że do wymaganej liczby zabrakło 52 podpisów. Przyjmując zatem, że nie znajdowało oparcia w przepisach prawa uznanie za nieprawidłowy podpis osoby, która wskazała swe imię, nazwisko i nr PESEL, lecz jako adres zamieszkania podała nazwę ulicy, pomijając numer domu lub mieszkania, to w sytuacji, gdy osób takich było więcej niż 52 – Sąd uznał zaskarżone postanowienie za naruszające art. 4 ustawy referendalnej.

Mając na względzie, że powyższe naruszenie prawa materialnego miało istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy - Sąd uchylił zaskarżone postanowienie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270). W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego wyroku Komisarz Wyborczy w Słupsku zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym przez jego błędną wykładnię.

W uzasadnieniu podniesionego zarzutu wskazano, że art. 14 ust. 4 ustawy referendalnej wskazuje wyraźnie, że mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie poparcia nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem. Oba elementy, a więc dane osobowe i podpis są ze sobą powiązane, a dla organu weryfikującego poparcie dla wniosku o przeprowadzenie referendum znaczenie mają tak podpis jak i inne, ustawowo określone dane osobowe identyfikujące określoną osobę. Wymogi art. 14 ust. 4 ustawy referendalnej nie stwarzają – wbrew twierdzeniu zawartym w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku – ograniczeń dla osób chcących poprzeć inicjatywę referendalną. Komisarz Wyborczy w Słupsku dokonując weryfikacji podpisów osób popierających inicjatywę referendum przyjął, zgodnie z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej, że adres zamieszkania osoby obejmuje: nazwę miejscowości, nazwę ulicy i numer domu oraz numer mieszkania. Podanie numeru mieszkania dotyczyło tylko budynków wielomieszkaniowych. Zastosowanie skrótu w adresie zamieszkania wytyczne dopuszczają w przypadku, gdy zamiast brzmienia pełnej nazwy miejscowości w rubryce adres zamieszkania popierający posłuży się powszechnie używanym i

jednoznacznie rozumianym skrótem tej nazwy, jeżeli inne dane dotyczące adresu zamieszkania (nazwa ulicy, nr domu, nr lokalu) zostały podane zgodnie z wymogami. Zgodnie z art. 161 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.) wydane przez Państwową Komisję Wyborczą wytyczne są wiążące dla komisarzy wyborczych. W związku z tym zastosowanie przez Komisarza Wyborczego w Słupsku przepisu pkt-u 13-go wytycznych zawartych w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 r. (M.P. z dnia 29 maja 2012 r. poz. 353) spełniają wymogi art. 14 ust. 4 ustawy referendalnej w sposób ścisły uzasadniający wydanie postanowienia z dnia [...] maja 2012 r. o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Prezydenta Miasta S. przed upływem kadencji.

Spośród 8867 podpisów złożonych przez osoby popierające inicjatywę przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania Prezydenta Miasta S. przed upływem kadencji wymogów przepisu art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym nie pełniło 1208 podpisów, przy czym 167 z nich z powodu wadliwie podanego adresu zamieszkania. W uznanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, a zakwestionowanych przez Komisarza Wyborczego w Słupsku 98 podpisów poparcia inicjatywy referendalnej znalazły się dane dotyczące ulic, które nie istnieją w S. jak: ul. [...] (k. 457 poz. 9), czy ul. [...] (k. 856 poz. 5), albo podanie numeru skrytki pocztowej przy ul. [...] (k. 20 poz. 9). Podanie nieistniejącego adresu zamieszkania tj. ulicy, a podanie wyłącznie nazwy miasta nie wskazuje, że udzielający poparcia obywatel jest mieszkańcem S. Podzielając co do zasady powołanie się Sądu I instancji na art. 170 Konstytucji, Komisarz Wyborczy podkreślił, że dokonanie wykładni art. 14 ust. 4 ustawy referendalnej przez Komisarza w postanowieniu nr [...] z dnia [...] maja 2012 r. nie było nadmiernym i zbytecznym formalizmem.

Wskazując na powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną inicjatorzy referendum wnieśli o oddalenie tej skargi oraz zasądzenie od strony skarżącej kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego w sprawie w wysokości 480 złotych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a z urzędu bierze pod rozwagę jedynie nieważność postępowania, która w niniejszej sprawie nie zachodzi. Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw a tym samym nie mogła zostać uwzględniona.

Skarga kasacyjna podnosi zarzut naruszenia poprzez błędną wykładnię przepisu art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz.985 ze zm.). Zarzutu tego nie można uznać za słuszny. Powołany przepis stanowi jedynie, że mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL, dane te potwierdza własnoręcznym podpisem, a wycofanie udzielonego poparcia jest bezskuteczne. Przedmiotem sporu jest sposób rozumienia zakresu wskazanego wyżej obowiązku osoby popierającej referendum w sytuacji, gdy przepisy powołanej ustawy nie wprowadzają gradacji wadliwości, ani nie określają wyraźnie sankcji za nieprawidłowości dotyczące adresu zamieszkania, a uchybienia w tym zakresie mogą mieć różne znaczenie dla prawidłowej identyfikacji osób popierających wnioski o przeprowadzenie referendum. Restrykcyjna wykładnia przyjęta przez Komisarza Wyborczego, zaprezentowana w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, oparta jest na uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendów lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (M.P. z 2012 r., poz. 353). Uchwała ta jest aktem prawa wewnętrznego, a zatem skierowanym do podmiotów wykonujących zadania związane z przeprowadzaniem referendów, w rozpoznawanej sprawie Komisarza Wyborczego w S. Z punktu 12 Wytycznych wynika, że brak danych lub niepełne określenie adresu zamieszkania powoduje uznanie poparcia za złożone wadliwie, przy czym w tym drugim przypadku nie każde niepełne wskazanie adresu rodzi w konsekwencji wadliwość udzielonego poparcia. Już to wskazuje, że także Państwowa Komisja Wyborcza wprowadza pewną gradację wadliwości podpisów osób popierających inicjatywę referendalną i nie każde niepełne określenie adresu zamieszkania skutkuje uznaniem poparcia za udzielone wadliwie. Dla prawidłowej interpretacji określenia „adres zamieszkania” użytego w przepisie art. 14

ust. 4 ustawy o referendum lokalnym nie wystarczy zatem wykładnia literalna, konieczne jest uzupełnienie jej wykładnią funkcjonalną i systemową. Dla jej wyniku ma znaczenie m.in. stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do „prawa do referendum lokalnego” zajęte w wyroku z dnia 26 lutego 2003 r. (K 30/02). Choć wyrok ten dotyczy zasadniczo innego rodzaju referendów niż referenda w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego to niektóre ustalenia dokonane przez TK mogą mieć znaczenie na gruncie rozpoznawanej sprawy. Trybunał podkreślił, że prawo do wyrażania woli politycznej w drodze referendum lokalnego (art. 170 w zw. z art. 62 Konstytucji) jest ujęte szerzej niż prawo do udziału w referendum ogólnokrajowym. Prawo to jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze politycznym, jego istotę stanowi uprawnienie każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym. Choć prawo to jest ujęte szeroko, dotyczy spraw o mniejszej wadze ogólnopaństwowej ale zarazem spraw mających zasadnicze znaczenie dla członków danej społeczności (taki charakter ma niewątpliwie sprawa odwołania organu wykonawczego w gminie zwłaszcza w sytuacji, gdy w innym trybie ani mieszkańcy ani rada gminy do odwołania doprowadzić nie mogą). Skoro tak, to możliwość realizacji prawa do udziału w referendum ma także zasadnicze znaczenie dla oceny stanu demokracji w całym państwie. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 31 sierpnia 2011 r. (III SW 10/11), podobnie jak w postanowieniu z dnia 9 sierpnia 2004 r. (III SW 42/04), wypowiedział się przeciwko nadmiernemu rygoryzmowi przy sprawdzaniu danych osobowych wyborcy uznając, że chodzi nie o to, aby osoba weryfikująca odręczne wpisy w wykazie poznała wyłącznie na ich podstawie imię, nazwisko i adres wyborcy udzielającego poparcia, lecz o to, aby ta osoba mogła sprawdzić czy nie ma istotnych sprzeczności między danymi wynikającymi ze spisu wyborców a danymi wskazanymi we wpisie do wykazu poparcia. Zasadniczym celem tego sprawdzania danych jest bowiem ustalenie, czy ten, kto wpisał się do wykazu poparcia jest w rzeczywistości uprawnioną do tego osobą. W konkluzji SN uznał, że wpis obywatela do wykazu osób udzielających poparcia utworzeniu komitetu wyborczego jest wadliwy wtedy, gdy z podanego imienia, nazwiska i adresu zamieszkania jednoznacznie wynika, że nie dotyczy on obywatela oznaczonego numerem PESEL, podanym w tym wykazie.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela wykładnię dokonaną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uznając, że z celów i funkcji wykazów osób udzielających poparcia inicjatywie odwołania organu wykonawczego gminy wynika, że są one wyrazem publicznego politycznego prawa mieszkańców, którego zawężanie, poprzez nadmiernie rygorystyczne podejście do oceny prawidłowości udzielonego poparcia, oznacza naruszenie tego prawa. Prawidłowo udzielone poparcie wymaga wskazania numeru PESEL, numer ten znajduje się też w spisie wyborców. W obu zbiorach danych znajdują się informacje, które pozwalają na sprawdzenie czy osoba udzielająca poparcia inicjatywie referendalnej w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta) jest do tego uprawniona, czy podpis jest autentyczny. Na gruncie rozpoznawanej sprawy chodzi o stwierdzenie czy osoba udzielająca poparcia jest mieszkańcem S. uprawnionym do udziału w referendum. Wpis danych do wykazu byłby zatem wadliwy, gdy z podanego nazwiska, imienia i adresu zamieszkania jednoznacznie wynikałoby, że nie dotyczy on wyborcy określonego numerem PESEL podanym w wykazie.

W rozpoznawanej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny dokonał sprawdzenia wadliwych podpisów, z których znaczną część uznano za wadliwe z powodu podania niepełnego adresu zamieszkania (gdy wskazano imię, nazwisko i nr PESEL ale jako adres zamieszkania podano nazwę ulicy, pomijając numer domu lub mieszkania). Wykładnia przepisu art. 14 ust. 4 ustawy referendalnej w wyniku której, po sprawdzeniu uznano, że inicjatorzy referendum spełnili ustawowe wymogi, nie naruszała prawa. Podpisów takich było nie mniej niż 98, a z postanowienia Komisarza Wyborczego wynikało, że do wymaganej liczby zabrakło 52 podpisów. Nawet ewentualne odliczenie od 98 kwestionowanych trzech podpisów wskazanych w skardze kasacyjnej (w 2 wpisach podano nazwy ulicy nieistniejącej, w jednym numer skrytki pocztowej) nie prowadziłoby do innego wyniku niż uznanie, że inicjatorzy referendum w sprawie odwołania Prezydenta Miasta S. przed upływem kadencji spełnili określone przepisami ustawy wymogi.

W związku z powyższym na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U z 2012 r., poz.270) orzeczono jak w sentencji.

* Wyrok NSA sygn. akt II OSK 2335/12

Naczelny Sąd Administracyjny na rozprawie w dniu 18 października 2012 r. oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 26 czerwca 2012 r. sygn. akt SA/Bk 150/12 na zarządzenie zastępcze Wojewody Podlaskiego w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego. W uzasadnieniu wskazano, co następuje. (...) W dniu 17 stycznia 2012 r. Wojewoda Podlaski wydał zarządzenie zastępcze stwierdzające – na podstawie art. 86a ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) w zw. z art. 190 ust. 1 pkt 3 ustawy z 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.) – wygaśnięcie mandatu radnego Sejmiku Województwa Podlaskiego M.S. M. Powodem wydania aktu tej treści było stwierdzenie, że nie posiadał prawa wybieralności w dniu wyborów. Wojewoda wskazał, że mimo wezwania Komisarza Wyborczego w Białymstoku, Sejmik Województwa Podlaskiego uchwałą Nr XIII/128/11 z dnia 28 listopada 2011 r. odmówił wygaszenia mandatu radnego, nie podając uzasadnienia. Następnie Wojewoda wezwał Sejmik do podjęcia stosownej uchwały w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania, jednakże Sejmik nie podjął w tym terminie żadnego rozstrzygnięcia. Z uwagi na powyższe, po uprzednim powiadomieniu Ministra Administracji i Cyfryzacji o konieczności wydania zarządzenia zastępczego, Wojewoda Podlaski wydał zarządzenie zastępcze. Wojewoda wskazał, że jak wynika z informacji z Krajowego Rejestru Karnego, skarżący w dniu 14 lutego 2001 r. został skazany prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, co jednoznacznie potwierdza, że w dniu wyborów (21 listopada 2010 r.) nie posiadał prawa wybieralności. Na powyższe zarządzenie zastępcze skarżący wywiódł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, wnosząc o jego uchylenie. Skarżonemu rozstrzygnięciu zarzucił naruszenie art. 75 ustawy z dnia 14 sierpnia 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej powoływana w skrócie jako k.p.a.) w zw. z art. 106 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm., dalej powoływana w skrócie jako k.k.) poprzez oparcie rozstrzygnięcia na dowodzie

sprzecznym z prawem, w postaci nieaktualnej informacji z Krajowego Rejestru Karnego. Zaznaczył, że w chwili wydawania zarządzenia zastępczego, stosownie do art. 106 k.k., skarżący był osobą niekaraną. Autor skargi wskazał, że prawomocnym postanowieniem Sądu Okręgowego w Łomży z dnia 7 października 2011 r., sygn. akt II Ko 156/11, zarządzone zostało zatarcie skazania wobec skarżącego. Tym samym, w dniu wydawania zaskarżonego rozstrzygnięcia, skarżący był w świetle prawa osobą niekaraną, a Wojewoda Podlaski opierając swoje zarządzenie zastępcze na nieaktualnej informacji z Krajowego Rejestru Karnego, naruszył przepisy prawa.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Podlaski podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie i wniósł o jej oddalenie. Podkreślił, iż co do zasady wygaśnięcie mandatu następuje z mocy samego prawa, bezwarunkowo, wskutek utraty prawa wybieralności, bądź z uwagi na brak tego prawa w dniu wyborów. Konieczne jest jednak urzędowe potwierdzenie skutku prawnego, jaki nastąpił z mocy prawa przez właściwy organ i w określonej formie prawnej, dlatego też, wobec braku uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego, zasadnym było wydanie zarządzenia zastępczego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stwierdził, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd wskazał, że zgodnie z powołanym w zarządzeniu zastępczym przepisem art. 190 ust. 1 pkt 3 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów. Stosownie zaś do art. 7 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy, nie mają prawa wybieralności osoby karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

Z powyższych regulacji wynika, że radni, którzy w dniu wyborów byli karani za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, nie posiadają prawa wybieralności, a w konsekwencji, odpowiednie organy są zobowiązane do wygaszenia mandatów takich radnych. Sąd podkreślił, że kluczowe znaczenie ma data przeprowadzenia wyborów, czyli w niniejszej sprawie 21 listopada 2010 r., albowiem ustawa wyraźnie wskazuje, iż należy badać, czy radny posiadał prawo wybieralności w dniu wyborów, a nie w chwili podejmowania rozstrzygnięcia przez

Sejmik Województwa czy też organ nadzoru. Podjęta uchwała Sejmiku Województwa czy też zarządzenie zastępcze Wojewody potwierdza jedynie wystąpienie okoliczności, powodujące wygaśnięcie mandatu radnego z mocy prawa, a zatem nie ma znaczenia, czy w chwili podejmowania rozstrzygnięcia radny posiadał prawo wybieralności czy też nie. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r. sygn. akt OSK 1979/10 (LEX nr 746864) wygaśnięcie mandatu, co do zasady następuje z mocy prawa, z dniem wystąpienia przesłanek do jego wygaśnięcia. Konieczne jest jedynie urzędowe potwierdzenie skutku prawnego, a takim aktem jest uchwała rady gminy, bądź zarządzenie zastępcze wojewody. Zarządzenie zastępcze jest więc jedynie urzędowym potwierdzeniem skutku prawnego, który nastąpił z mocy ustawy. Mandat, który już wygasł nie „odradza” się wskutek zmian w Krajowym Rejestrze Karnym. Jednocześnie, zarówno w orzecznictwo jak i doktrynie wskazuje się, że przepisy dotyczące zasad wygasania mandatów radnych należy interpretować bardzo rygorystycznie, bez względu na stopień przewinienia radnego (zob. wyroki NSA z 5 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1714/10, LEX 746748 i z 30 sierpnia 2011 r. sygn. akt II OSK 140/11, LEX 988196).

Sąd wskazał, że z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy bezspornie wynika, że skarżący wyrokiem Sądu Okręgowego w Łomży z dnia 14 lutego 2001 r. sygn. akt II K 20/99 został skazany za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego (przestępstwo oszustwa względem mienia o znacznej wartości), na karę dwóch lat i sześciu miesięcy pozbawienia wolności. W świetle powyższego, na dzień wyborów do Sejmiku Województwa zarządzonych na dzień 21 listopada 2010 r. nie posiadał biernego prawa wyborczego w rozumieniu art. 7 ust 2 pkt 1 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, co potwierdza informacja z Krajowego Rejestru Karnego (k. 18 akt).

Odnosząc się do zarzutu skargi, iż Skarżący na dzień podejmowania zarządzenia zastępczego przez Wojewodę Podlaskiego, był osobą niekaraną a zatem brak było podstaw do wygaszenia mandatu radnego, Sąd uznał go za bezzasadny. Owszem, na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Łomży z dnia 7 października 2011 r. zarządzono zatarcie skazania skarżącego, jednakże powyższe nie oznacza, że

zaskarżone zarządzenie zastępcze narusza przepisy prawa. Jak wskazano powyższej, istotne znaczenie ma, czy skarżący był osobą karaną w dniu przeprowadzenia wyborów, czyli w dniu 21 listopada 2010 r., a nie w chwili wydawania zaskarżonego zarządzenia zastępczego. Uchwała Sejmiku Województwa czy też zarządzenie zastępcze Wojewody, jako rozstrzygnięcie o charakterze deklaratoryjnym, potwierdza jedynie (ex tunc) skutek prawny wygaśnięcia mandatu z mocy prawa i nie kształtuje żadnego nowego stosunku prawnego. Tym samym, fakt, iż na dzień wydawania zarządzenia zastępczego, skarżący w świetle prawa był osobą niekaraną, a w konsekwencji posiadał bierne prawo wyborcze, nie oznacza, że nie było podstaw prawnych do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego na podstawie art. 190 ust. 1 pkt 3 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Mandat radnego, który już wygasł nie „odradza” się wskutek zmian w Krajowym Rejestrze Karnym, polegających na zatarciu skazania, które nastąpiło po dniu przeprowadzonych wyborów.

W świetle powyższego za niezasadne Sąd uznał zarzuty skargi dotyczące naruszenia art. 75 k.p.a. w związku z art. 106 k.k. Organ nadzoru, swoje rozstrzygnięcie oparł na informacji z Krajowego Rejestru Karnego aktualnej na dzień przeprowadzenia wyborów do Sejmiku Województwa, a zatem nie jest to dowód sprzeczny z prawem. Fakt późniejszego zatarcia skazania skarżącego nie mógł mieć wpływu na ocenę zgodności z prawem zaskarżonego rozstrzygnięcia zastępczego Wojewody Podlaskiego.

Konsekwencją powyższego jest wygaśnięcie sprawowanego przez skarżącego mandatu radnego. W związku z tym, że Sejmik Województwa Podlaskiego nie podjął na wezwanie organu nadzoru uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego, Wojewoda zasadnie wydał w tym względzie zarządzenie zastępcze, realizując tym samym kompetencję wynikającą z art. 86a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

W tym stanie Sąd stwierdził, że zarządzenie zastępcze jest zgodne z prawem, co skutkuje oddaleniem skargi w oparciu o przepis art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270), dalej p.p.s.a.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył M.S. M. zaskarżając wyrok w całości, zarzucając:

1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, a mianowicie:

- a) art. 86a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa w związku z art. 190 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 i art. 7 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w związku z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113 ze zm.) poprzez przyjęcie, iż Wojewoda Podlaski był uprawniony do wydania zarządzenia zastępczego z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego Sejmiku podczas gdy wojewoda jest uprawniony do wydania zarządzenia zastępczego, jeżeli właściwy organ województwa wbrew obowiązkowi ustawowemu tego nie czyni, a Sejmik Województwa Podlaskiego uchwałą Nr XIII/128/11 z dnia 28 listopada 2011 r. odmówił wygaszenia mandatu, gdyż w myśl art. 190 ust. 2 ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w związku z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy organ ten mógł to uczynić wyłącznie w terminie 3 miesięcy od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu, a za taką uznano brak możliwości wybieralności, czyli dzień wyborów. Upływ terminu pozbawił sejmik do podjęcia uchwały, co równocześnie odebrało uprawnienie wojewodzie do wydania zarządzenia zastępczego, gdyż sejmik nie miał już prawa do podjęcia uchwały, a więc nie działał wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 190 ust. 2 ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w związku z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy;
- b) art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 106 k.k. - poprzez dyskryminowanie w życiu politycznym osoby, która w świetle prawa jest osobą niekaraną.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz zarządzenia zastępczego Wojewody Podlaskiego z dnia 17 stycznia 2012 r. i umorzenie postępowania w sprawie, a ponadto o zasądzenie od organu na rzecz uprawionego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W przypadku nieuwzględnienia powyższych zarzutów skarżący podniósł dodatkowo zarzut naruszenia przepisów postępowania, a mianowicie art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a., polegającego na przekroczeniu swobodnej oceny

dowodów poprzez oparcie rozstrzygnięcia o dowód w postaci karty karalności M. S. M. nieaktualnej i prawnie nieistniejącej w dniu orzekania przez Sąd I instancji oraz ustalenie w oparciu o ten dowód stanu faktycznego.

Wskazując na powyższy zarzut, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Białymstoku.

Odpowiedź na skargę kasacyjną złożył Wojewoda Podlaski, wnosząc o oddalenie skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Wobec tego, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a., a nadto nie zachodzi również żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku Sądu I instancji, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał kontroli zaskarżonego wyroku w zakresie wyznaczonym podstawami skargi kasacyjnej.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 190 ust. 1 pkt 3 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów. W myśl zaś ust. 2 powyższego przepisu wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza rada w drodze uchwały, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Stosownie zaś do art. 7 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy, nie mają prawa wybieralności osoby karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

W rozpoznawanej sprawie wyrokiem Sądu Okręgowego w Łomży z dnia 14 lutego 2001 r. zmienionego wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 22 listopada 2001 r., M.S. M. został skazany za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego na karę dwóch lat i sześciu miesięcy pozbawienia wolności. Na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Łomży z dnia 7 października 2011 r. zarządzono zatarcie skazania skarżącego wynikającego z w/w wyroku. Należy jednak zwrócić

uwagę, że na dzień wyborów do Sejmiku Województwa, tj. 21 listopada 2010 r. skarżący pozostawał osobą karaną za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, nie posiadał zatem biernego prawa wyborczego w rozumieniu art. 7 ust 2 pkt 1 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Wygaśnięcie mandatu – M.S. M. nastąpiło zatem z mocy samego prawa, z uwagi na brak prawa wybieralności w dniu wyborów. Od samego wygaśnięcia należy odróżnić natomiast stwierdzenie wygaśnięcia mandatu, co następuje w drodze uchwały sejmiku województwa (art. 3 ust. 3 Ordynacji) lub zarządzenia zastępczego, wydawanego zarówno w sytuacji braku podjęcia uchwały, jak i w przypadku podjęcia uchwały o innej niż żądana przez wojewodę treści.

Wskazać bowiem należy, że wojewoda jest jednym z organów sprawujących nadzór nad działalnością samorządu województwa. Jednym z środków nadzoru jest przyznana wojewodzie kompetencja do wydania zarządzenia zastępczego w sytuacji, gdy właściwy organ województwa, pomimo wezwania wojewody, nie podejmuje uchwały, której obowiązek podjęcia wynika z przepisów wymienionych w art. 86a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. W przypadku, gdy zaistniały przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, sejmik województwa ma obowiązek podjęcia, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu (art. 190 ust. 2 Ordynacji), uchwały stwierdzającej wygaśnięcie tego mandatu. W sytuacji, gdy sejmik województwa takiej uchwały nie podjął w tym terminie, wojewoda powinien podjąć czynności nadzorcze mające na celu szybkie doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem, a więc doprowadzenie do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego przez sejmik województwa na skutek wezwania do podjęcia uchwały tej treści, ewentualnie w drodze wydania zarządzenia zastępczego przez wojewodę.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 28 maja 2008 r., sygn. II OSK 334/08, że 3-miesięczny termin określony w art. 190 ust. 2 Ordynacji jest terminem instrukcyjnym, zastrzeżonym dla czynności organu rozpatrującego sprawę, mającym zapewnić sprawność jego działania. W wyroku tym Sąd wskazał, że „Sformułowanie »najpóźniej w ciągu trzech miesięcy« należy odczytywać jako werbalne wzmocnienie obowiązku niezwłocznego podjęcia takiej uchwały, po upływie którego rada powiatu pozostaje w bezczynności, co z kolei rodzi uprawnienie organu nadzoru do wdrożenia trybu przewidzianego w art. 85a ustawy o samorządzie powiatowym i w konsekwencji

wydania zarządzenia zastępczego. Nie byłoby uzasadnione i racjonalne przypisywanie temu terminowi charakteru prekluzyjnego, a więc takiego, którego upływ pozbawiałby radę możliwości podjęcia uchwały potwierdzającej nastąpienie zdarzenia wywołującego określone konsekwencje z mocy prawa. W ten sposób rada mogłaby swoim zaniechaniem doprowadzić do odwrócenia skutków prawnych powstających z woli ustawodawcy”.

Wobec powyższego niezasadne są twierdzenia skargi kasacyjnej, że skoro upływ terminu pozbawił sejmik województwa prawa do podjęcia uchwały, to wojewoda utracił uprawnienie do wydania zarządzenia zastępczego.

Podkreślenia wymaga, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu ma charakter deklaratoryjny, bowiem - jak to już wyżej wskazano - wygaśnięcie następuje z mocy samego prawa z dniem wystąpienia przesłanek wygaśnięcia mandatu. Późniejsze zatarcie skazania w stosunku do skarżącego nie ma w tej sprawie znaczenia prawnego.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w ugruntowanym w tej kwestii orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyroki NSA: z dnia 13 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 713/09, z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 149/11, z 20 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 886/10, z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 80/10, orzeczenia.nsa.gov.pl). W wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt OSK 1599/07, NSA stwierdził, że „(...) wygaśnięcie mandatu następuje z mocy samego prawa, bezwarunkowo z dniem wystąpienia przesłanek wygaśnięcia mandatu. Konieczne jest jednak urzędowe potwierdzenie skutku prawnego, jaki nastąpił z mocy prawa przez właściwy organ i w określonej prawnie formie. Takim aktem urzędowym jest uchwała rady gminy, a jeżeli rada nie podejmie takiej uchwały, pomimo wezwania wojewody, takim aktem jest zarządzenie zastępcze wydane przez wojewodę.”

Wobec powyższego stwierdzić należy, że Sąd I instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 86a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa w związku z art. 190 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 i art. 7 ust 2 pkt 1 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, co czyni zarzut naruszenia w/w przepisów niezasadnym.

Za nieusprawiedliwiony należało także uznać zarzut naruszenia przepisów postępowania, a mianowicie art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. Wskazać

bowiem należy, że skarżący niezasadnie wywodzi, że Sąd I instancji ustalając stan faktyczny sprawy oparł rozstrzygnięcie o dowód w postaci karty karalności nieaktualnej i prawnie nieistniejącej w dniu orzekania przez ten Sąd, podczas gdy powinien wziąć pod uwagę okoliczność niekaralności skarżącego w dniu wydania zaskarżonego zarządzenia zastępczego. Sąd I instancji prawidłowo bowiem wskazał, że wygaśnięcie mandatu następuje z mocy samego prawa, zaś uchwała i zarządzenie zastępcze jedynie deklaratoryjnie stwierdzają istniejący wcześniej skutek. Sąd I instancji prawidłowo uznał, że organ nadzoru oparł swoje rozstrzygnięcie na informacji z Krajowego Rejestru Karnego aktualnej na dzień przeprowadzenia wyborów do Sejmiku Województwa, a fakt późniejszego zatarcia skazania skarżącego nie mógł mieć wpływu na ocenę zgodności z prawem zaskarżonego zarządzenia zastępczego. Mandat radnego, który już wygasł nie „odradza” się wskutek zmian w Krajowym Rejestrze Karnym, polegających na zatarciu skazania, które nastąpiło po dniu przeprowadzonych wyborów. Powyższa kwestia została wyjaśniona także w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2011 r., sygn. SDI 32/10 (Lex nr 818503), w którym Sąd ten stwierdził, że „zatarcie skazania nie oznacza (...) anulowania treści wyroku, tj. wyeliminowania go z mocą wsteczną z porządku prawnego jako w ogóle niewydanego i nie niweluje też całkowicie wszystkich skutków skazania (...). Skazanie jest bowiem uważane za niebyłe, ale dopiero z chwilą jego zatarcia i od tego momentu dopiero funkcjonuje fikcja prawna i od tej też chwili nie może wywoływać żadnych negatywnych skutków prawnych dla skazanego. Podkreślić jednak należy, że wcześniej skazanie to istniało i wywoływało określone skutki wynikające z treści wyroku”. Jednym ze skutków wynikających z wyroku skazującego za popełnienie przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego jest utrata biernego prawa wyborczego. W konsekwencji za niezasadny należało uznać także zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 106 k.k.

Mając na względzie powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270) oddalił skargę kasacyjną.

* Uchwała NSA I OPS 3/12

Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu w dniu 13 listopada 2012 r. w składzie siedmiu sędziów NSA rozpoznał pytanie prawne – czy zdalność procesową w

postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy ma wójt (burmistrz, prezydent miasta) czy rada gminy? NSA podjął w tym przedmiocie następującą uchwałę: w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w zw. z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2012 r. poz. 270 zwanej dalej p.p.s.a.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej. W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, co następuje. (...) Gmina jest zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, wyposażonym w osobowość prawną. Pojęcia zdolności sądowej i zdolności proceduralnej są uznawane za kategorie pomocnicze w rozumieniu normatywnym, są pojęciami – narzędziami, a zarazem pojęciami wynikającymi z obowiązującego prawa. Mają one charakter konwencjonalny, ich treść ustala się w drodze odpowiedniej wykładni norm proceduralnych. Zgodnie z art. 25 § 1 P.p.s.a. osoba fizyczna i osoba prawna ma zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona (zdolność sądowa) czyli zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków procesowych w tym postępowaniu. Tym samym zdolność sądową w postępowaniu sądownoadministracyjnym posiada gmina jako osoba prawna. Przepis art. 28 § 1 P.p.s.a. będący odpowiednikiem art. 38 K.p.c. stanowi, że osoby prawne oraz jednostki organizacyjne mające zdolność sądową dokonują czynności w postępowaniu przez organy albo osoby uprawnione do działania w ich imieniu. Zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach sądownoadministracyjnych, czyli zdolność do wyrażania woli przez podmiot postępowania w zakresie jego praw i obowiązków procesowych (zdolność procesową) mają, w myśl art. 26 § 1 P.p.s.a., osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, osoby prawne oraz organizacje społeczne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 25.

Zdolność sądowa jest zatem, w przypadku osoby prawnej, przymiotem pozwalającym na występowanie przed sądem administracyjnym. Posiadanie zdolności sądowej jest warunkiem koniecznym dla przeprowadzenia ważnego postępowania. W odniesieniu

do osób prawnych zdolność do występowania przed sądem jako strona ocenia się na podstawie przepisów ustrojowych, w rozpoznawanej sprawie byłyby to zatem przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 31 u.s.g. wprost zaś stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent) reprezentuje gminę na zewnątrz. Ta konstatacja nie jest jednak wystarczająca do odpowiedzi na wątpliwości podniesione we wniosku, ponieważ trzeba uwzględnić, że przepis art. 32 P.p.s.a. nie ma odpowiednika w przepisach procedury cywilnej. Między nimi istnieje jednak ścisły związek, który musi być uwzględniany przy ich interpretacji.

Generalne stanowisko, iż w sprawach skarg na uchwałę rady gminy, ze względu na przedmiot sprawy, zdolność sądową posiada rada gminy, która może upoważnić przewodniczącego rady do reprezentowania jej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, nie może być uznane za słuszne. Uzasadniane jest ono wykładnią systemową, ale jej wyniki pozostają w sprzeczności z wynikami wykładni literalnej (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym), której prymatu w doktrynie i orzecznictwie na ogół się nie kwestionuje. Zwolennicy tego stanowiska stwierdzają, że chociaż nie ma przepisu, który wprost stanowiłby o zdolności procesowej przewodniczącego rady w sprawach ze skarg na uchwały rady, to tego przewodniczącego należy traktować jako *sui generis* pełnomocnika rady, a w konsekwencji dopatrują się *sui generis* dualizmu w reprezentacji gminy. Systemowe ujęcie sprowadza się do wskazywania na okazjonalny, wprowadzony kolejną nowelizacją przepis art. 98 ust. 3a ustawy o samorządzie gminnym. Dokonując oceny takiego stanowiska należy zatem przede wszystkim podkreślić jego „szczególny” *sui generis* charakter, wprost pomijający treść przepisu art. 31 u.s.g. Podkreśla się przy tym, że umocowanie przewodniczącego rady do wnoszenia skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze i występowania przed sądem w sprawach ze skarg wojewody i innych podmiotów na uchwałę nie wywodzi się z jego pozycji ustrojowej, określonej w art. 19 ust. 2 u.s.g., ale z upoważnienia przez radę do jej reprezentowania przed sądem. Tym samym, ze stanowiska zwolenników tego poglądu wynika, że nie ma znaczenia prawnego ustawowe przyznanie wójtowi prawa do reprezentacji gminy, bo może być ono uchylone poprzez działanie samej rady. Tego stanowiska podzielić nie można, może ono bowiem prowadzić wprost do naruszenia ustrojowej, ustawowo

zadekretowanej, pozycji wójta jako organu wykonawczego i zarazem reprezentanta gminy jako osoby prawnej. W sprawach ze skarg wojewody na uchwały rady gminy oraz ze skarg innych podmiotów na uchwały z zakresu administracji publicznej, rady zazwyczaj nie podejmują żadnych uchwał (poza uchwałami będącymi odpowiedzią na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa – też podejmowanymi stosunkowo rzadko), a odpowiedzi na skargę są udzielane nie poprzez podejmowanie uchwał, ale zazwyczaj przez organ wykonawczy. Prezentowane stanowisko musiałoby zatem wiązać się z „utworzeniem” kompetencji rady do obligatoryjnego podejmowania odrębnej uchwały upoważniającej przewodniczącego rady do jej reprezentowania przed sądem w sytuacji, gdy przepis prawa zdolność taką przyznaje wójtowi jako organowi reprezentującemu gminę. Wbrew prezentowanemu stanowisku, ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dualizmu w reprezentowaniu gminy, reprezentację tę wprost powierza organowi wykonawczemu gminy i nie przewiduje w tym zakresie żadnych ograniczeń ani wyłączeń. Wójt reprezentuje gminę, której system organizacyjny składa się z dwóch organów. Jednemu z nich – wójtowi - jako organowi wykonawczemu ustawa powierza funkcje reprezentanta gminy „na zewnątrz”, a zatem także w postępowaniach sądowych, które mają taki właśnie, zewnętrzny charakter. Kompetencyjne i organizacyjne oddzielenie organu stanowiąco–kontrolnego od organu wykonawczego nie oznacza ich odrębności wymagającej odrębnej reprezentacji. Wręcz przeciwnie, jeśli zastosować wykładnię systemową, na którą powołują się zwolennicy pierwszego stanowiska, to należy podkreślić, że ustawa o samorządzie gminnym w bardzo wielu przepisach wprost wskazuje na gminę jako nosiciela zadań i kompetencji (przykładowo art. 2, art. 3, art. 5, art. 6, art. 7, art. 9, art. 10, art. 40, art.43, art. 51, art. 64, art. 84), to gmina ma osobowość prawną, posiada mienie i dysponuje majątkiem, to samodzielność gminy podlega ochronie sądowej, to gminie służy domniemanie kompetencji do realizowania lokalnych zadań publicznych, to gminie przekazane są określone zadania własne, to gmina prowadzi gospodarkę finansową, to gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, zawierać porozumienia, tworzyć związki i stowarzyszenia, to gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, a gminę - jako osobę prawną - reprezentuje wójt. Ze sposobu określenia środków nadzoru nad gminą, z których niektóre dotyczą aktów

podejmowanych przez radę gminy i jej działań, a niektóre aktów i działań wójta, nie można wyprowadzać (co przyznają także zwolennicy omawianego stanowiska) umocowania dla przewodniczącego rady do jej reprezentowania w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze. Umocowanie to wymagałoby specjalnego upoważnienia przewodniczącego w uchwale o zaskarżeniu aktu nadzoru „bo nie może reprezentować rady w sposób samoistny”, podczas gdy: 1) gminę, której samodzielność jest chroniona głównie poprzez skargi na akty nadzoru reprezentuje wójt; 2) to wójt jest organem wykonawczym i to on wykonuje uchwały rady, niezależnie od ich przedmiotu; 3) skoro to nie rada reprezentuje gminę to nie może ona kompetencji w tym zakresie – nieposiadanych - przekazać na rzecz innego podmiotu. Radzie gminy służy domniemanie kompetencji, ale tylko w sytuacjach, gdy ustawy nie stanowią inaczej. W odniesieniu do reprezentowania gminy, ustawa właśnie „stanowi inaczej” i podejmowanie uchwały upoważniającej przewodniczącego rady do działania na „zewnątrz” (poza ustawowym zakresem jego, bardzo wąskich, kompetencji) naruszałoby przepis art. 18 ust. 1 i art. 31 u.s.g., oznaczałoby przekroczenie przez radę jej kompetencji. Podmiotem, który realizuje zadania z zakresu administracji publicznej jest gmina, którą reprezentuje wójt bez względu na to, czy zadanie to z uwagi na przepisy ustrojowe realizuje rada gminy czy wójt. Nie ma zatem potrzeby przyznawania zdolności sądowej odrębnie organowi stanowiącemu i organowi wykonawczemu, a nie osobie prawnej, której są organami.

Oddzielenie aktów rady i wójta w postępowaniu nadzorczym ma znaczenie jedynie porządkujące, nadzór jest skoncentrowany na uchwałach rady, o czym świadczy zarówno orzecznictwo jak i brak obowiązku przekazywania wojewodzie zarządzeń wójta. Przyznanie przymiotu zdolności sądowej radzie gminy oznaczałoby zatem praktycznie pozbawienie wójta jego ustawowej kompetencji do reprezentowania gminy. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje środki nadzorcze w stosunku do uchwał rady, do samej rady i radnych oraz w stosunku do zarządzeń wójta i samego wójta, a jednocześnie ustanawia środki nadzoru skierowane do obu organów – rady i wójta, w postaci zarządu komisarycznego i zawieszenia organów gminy. To „oddzielenie” nadzoru nad działalnością rady i nad działalnością wójta nie może zatem

przesądzać o tym, który z organów gminy ma zdolność sądową w postępowaniu ze skarg na uchwały rady.

(...) Za stanowiskiem, że gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym reprezentuje wójt, przez wiele lat kwestionowanym jedynie w nielicznych orzeczeniach, przemawia, poza wyżej już przedstawionymi, wiele argumentów. Pierwszy i najważniejszy to regulacja zawarta w art. 31 u.s.g. i uznanie, że reprezentowanie gminy przez wójta, korzystającego z umocowania ustawowego, w postępowaniu sądowym ze skargi na uchwałę rady gminy, nie oznacza nieuprawnionego przenoszenia na wójta przez radę kompetencji do reprezentowania gminy. O takiej sytuacji nie może być mowy w sytuacji, gdy to wójt jest organem wykonawczym gminy (powołanym zatem także do wykonania uchwały o zaskarżeniu aktu nadzoru) oraz ustawowym reprezentantem gminy, a rada nie posiada kompetencji do reprezentowania gminy. Przepis art. 32 u.s.g. nie wymaga w zasadzie wykładni (*clara non sunt interpretanda*), nie zawiera żadnych ograniczeń przedmiotowych, ani podmiotowych ani wyłączeń kompetencji wójta w odniesieniu do reprezentowania gminy. Rada gminy, nie posiadając kompetencji w tym zakresie nie może ich przekazać przewodniczącemu rady.

Za tym stanowiskiem przemawia także kolejny, powiązany z wcześniejszym, argument odnoszący się do statusu gminy jako odrębnego podmiotu władzy publicznej, posiadającego (o czym już była mowa) ustawowo przekazane zadania i kompetencje, wyposażonego w osobowość prawną i mienie (art. 2 ust. 2 u.s.g.). Skoro gmina jest podmiotem praw i obowiązków w postępowaniu sądownoadministracyjnym to powinna być reprezentowana przez właściwe organy.

W myśl art. 25 § 1 P.p.s.a. osoba prawna ma zdolność sądową, może występować przed sądem administracyjnym jako strona, a tym samym ma zdolność do dokonywania czynności w tym postępowaniu. Przepis art. 32 P.p.s.a. musi być interpretowany łącznie z art. 25 § 1. Osobowość prawna jest jedna w całym obszarze prawa, trzeba zatem rozważać ją w ujęciu systemowym, z uwzględnieniem regulacji cywilnoprawnych. W myśl art. 38 Kodeksu cywilnego osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Osoba prawna musi być w postępowaniu sądowym prawidłowo reprezentowana.

W przypadku gminy oznacza to, że ustawowo przypisana wójtowi kompetencja do jej reprezentowania, obejmuje kompetencje do dokonywania czynności procesowych „na zewnątrz” w postępowaniu sądowym. Te uprawnienia wójta wynikające m.in. z osobowości prawnej gminy, dodatkowo są wzmacniane poprzez charakter jego funkcji. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa a do zadań tych należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał. Radzie gminy przysługuje domniemanie właściwości, ale tylko w odniesieniu do tych, które nie są ustawowo przypisane innym organom (art. 18 ust. 1 u.s.g.). Skoro zatem ustawodawca przewidział, jako wymóg formalnoprawny, podejmowanie przez właściwy organ, czyli radę, uchwały o zaskarżeniu aktu nadzoru, to uchwałą taką, ze wszystkimi tego konsekwencjami w sferze procesowej, powinien wykonywać wójt, m.in. właśnie dlatego, że jest organem wykonawczym. Wykonanie uchwały o zaskarżeniu aktu nadzoru nie może polegać na innych czynnościach jak te, które są związane z tym zaskarżeniem – z wniesieniem skargi i dokonywaniem innych czynności procesowych wynikających ze zdolności sądowej. Wójt jest reprezentantem gminy w sferze publicznoprawnej, jak i cywilnoprawnej, jest zobowiązany do przedstawiania aktów organów gminy, przyjmowania i składania oświadczeń woli i pism w stosunkach zewnętrznych a tym samym do podpisywania każdego pisma procesowego w postępowaniach sądowych. Regulacje zawarte w art. 30 ust. 1 i art. 31 u.s.g. są wzajemnie powiązane. Nie można wskazać przesłanek, które przemawiałyby za odmiennym sytuowaniem zdolności procesowej w odniesieniu do sytuacji, gdy zaskarżany jest akt nadzoru i gdy to wojewoda zaskarża uchwałę gminy, bo upłynął termin do stwierdzenia jej nieważności w postępowaniu nadzorczym. Te kompetencje wojewody też mają charakter środka nadzoru. Nieuprawnione jest zatem, bo nie mające podstawy prawnej a wywodzone w drodze zawilej – i nieuprawnionej - wykładni, przypisywanie, w takiej sytuacji, zdolności procesowej innemu niż wójt organowi gminy – radzie gminy, reprezentowanej przez przewodniczącego rady. Przewodniczący rady ma bardzo wąsko zakreślone kompetencje ustawowe, w myśl art. 19 ust.2 u.s.g. „zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”. Takie rozwiązanie prawne miało na celu m.in. właśnie ograniczenie roli przewodniczącego a wykładnia prowadząca do przyznania

zdolności sądowej radzie gminy, która upoważniałaby przewodniczącego do jej reprezentowania w postępowaniu sądowym, pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 19 ust. 2 u.s.g., także gdy się zważy, że prowadziłyby do bardzo poważnego (wojewoda koncentruje się na nadzorze w stosunku do uchwał, przekazywanych mu do kontroli obligatoryjnie) obciążenia przewodniczącego dodatkowymi obligatoryjnymi czynnościami procesowymi (udzielanie upoważnień pełnomocnikom procesowym, w tym także pracownikom urzędu gminy, wnoszenie skarg i skarg kasacyjnych, udzielanie odpowiedzi na skargi, przekazywanie ich sądom, dokonywanie innych czynności procesowych).

Kolejnym argumentem, powiązany z poprzednimi, przemawiającym za stanowiskiem, że to wójt ma zdolność procesową w sprawach ze skarg na uchwały rady gminy, jest wspomniane już ustawowe rozdzielanie zadań i kompetencji rady gminy i wójta. W tym kontekście istotne jest także podniesione we wniosku o podjęcie uchwały stanowisko Trybunału Konstytucyjnego m.in. w uchwale z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94, w której Trybunał stwierdził, iż „z konstytucyjnej zasady legalności, jak również zasady demokratycznego państwa prawa, wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji do zajmowania się określoną kategorią spraw, to nie można w oparciu o inną rodzajową kompetencję przypisywać zamiaru, którego nie wyraził”.

W praktyce dostrzegany jest problem reprezentacji gminy w sytuacji konfliktu między radą gminy a jej organem wykonawczym. Znalazło to odzwierciedlenie w opracowanym w 2011 r. i zmodyfikowanym w 2012 r., z inicjatywy Prezydenta RP, projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianach niektórych ustaw, przewidującym nowelizację art. 19 u.s.g poprzez dodanie ust. 2a. Proponowany przepis miałby brzmienie „Przewodniczący reprezentuje gminę w następujących przypadkach: 1) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, w którym gmina ma interes prawny zaś organem orzekającym w I instancji jest wójt; 2) w postępowaniu sądowym, w którym przeciwnikiem procesowym jest wójt gminy.” Niezależnie od losów tego projektu, potwierdza on stanowisko, iż w obecnym stanie

prawnym gminę reprezentuje na zewnątrz, a zatem także w postępowaniu sądowym, wójt.

Stanowisku temu należy przypisać charakter zasady ogólnej. Uznanie jej obowiązywania w sytuacjach gdy przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego jest skarga na uchwałę rady gminy nie może przyjmować jednak charakteru bezwzględnej, w praktyce występować bowiem mogą nadzwyczajne sytuacje. Nieuwzględnienie w konkretnej sprawie takich, szczególnych sytuacji, gdy zachodzi konflikt interesów prawnych rady gminy i wójta lub gdy z przedmiotu uchwały wynika, że sprawa dotyczy interesu prawnego wójta, mogłoby prowadzić do pozbawienia organu stanowiącego – rady gminy – możliwości ochrony sądowej jej interesu prawnego, uprawnień i kompetencji. Za stanowiskiem dopuszczającym posiadanie przez radę gminy – w sytuacjach szczególnych – zdolności procesowej przemawia nie tylko potrzeba uwzględnienia takich sytuacji. Powyższe stanowisko ma uzasadnienie na płaszczyźnie rozwiązań procedury sądownoadministracyjnej, zastosowania wykładni celowościowej (funkcjonalnej) i konieczności uwzględniania relacji pomiędzy zdolnością sądową (art. 25 § 1 P.p.s.a.), zdolnością procesową (art. 26 §1) a przepisem art. 32 P.p.s.a. określającym strony w sprawie sądownoadministracyjnej. Zdolność sądowa gminy jako osoby prawnej determinuje zakres jej zdolności procesowej. Uznanie organów, których działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi za strony postępowania na gruncie procedury sądownoadministracyjnej, mającej cechy szczególne odróżniające ją od procedury cywilnej i wynikające z odmienności przedmiotu i zakresu kontroli sądów administracyjnych, pozwala w szczególnych, zwłaszcza konfliktowych sytuacjach, na uznanie ważności konkretnego postępowania sądowego, w którym jako strona występuje rada gminy, reprezentowana przez przewodniczącego.

Reasumując, podmiotem władzy publicznej jest gmina, mająca osobowość prawną. Ma zatem zdolność sądową, dokonuje czynności w postępowaniu sądowym przez organy albo osoby upoważnione do dokonywania czynności w jej imieniu. W strukturze gminy organami są rada jako organ stanowiący i wójt (burmistrz, prezydent) jako organ wykonawczy, zadania i kompetencje tych organów są ustawowo określone i rozdzielone i nie powinny być, bez szczególnego uzasadnienia, przenoszone między

nimi. Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organem który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publiczno i cywilnoprawnej, jest wójt a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone. Pogląd, iż gmina nie ma jednego organu, który reprezentuje ją na zewnątrz nie jest uprawniony. Takie stanowisko nie oznacza jednak, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym – w szczególnych sytuacjach, na gruncie konkretnej sprawy – w sprawach ze skarg na uchwały rady gminy gmina nie może być reprezentowana w postępowaniu sądowym przez przewodniczącego rady.

- * W Dzienniku Ustaw z dnia 12 grudnia 2012 r. poz. 1399 została ogłoszona ustawa z dnia 12 października 2012 r. zmieniająca ustawę – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy. Zmiana polega na dodaniu w art. 16 ust. 2a stanowiącego, że do obecnej kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mają zastosowanie przepisy dotychczasowe tj. ustawa Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.