

Monika CHLIPAŁA*

Sądowa ochrona praw jednostki pełniącej funkcję organu w samorządzie terytorialnym

Wprowadzenie

Zagadnienie sądowej ochrony praw jednostki ma charakter wielopłaszczyznowy, stanowiąc przedmiot zainteresowania różnych dziedzin prawa¹. W prawie administracyjnym podstawowe znaczenie ma sądowa ochrona praw jednostki w prawie materialnym², można także zwrócić uwagę na ten aspekt w unormowaniach o charakterze prawnoustrojowym. Na gruncie administracyjnego prawa ustrojowego, w kontekście sądowej ochrony praw jednostki, podmiotem, w stosunku do którego powstaje zasadność tej

* Dr Monika Chlipała – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Zamówień Publicznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa.

¹ J. Zimmermann zwraca uwagę z jednej strony na uniwersalny charakter prawa do sądu, a z drugiej na konieczność jego analizy w odniesieniu do poszczególnych gałęzi prawa. Autor podkreśla, że „prawo do sądu zostało pomyślane jako uniwersalne i powszechne, a ustawodawca winien dbać o to, aby nie pozostawić żadnego obszaru, w którym nie mogłoby ono działać lub w którym jednostka nie mogłaby znaleźć ochrony sądowej”. Autor wskazuje także, iż „przy ocenie realnego kształtu tego prawa nie można abstrahować od podziału systemu prawa na gałęzie i od istniejącego w każdym systemie prawa zróżnicowania stosunków prawnych i sytuacji prawnych. Jest chyba rzeczą oczywistą, że ochrona sądowa, przynajmniej w każdej z trzech podstawowych dziedzin prawa (prawo cywilne, prawo karne i prawo administracyjne) musi być odmienna”. J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 307–308.

² „Doniosłość prawa do sądu na gruncie stosunków administracyjnoprawnych nabiera szczególnego znaczenia, jeśli zważyć na wielość i często złą jakość norm prawa administracyjnego, nierównorzędność stron stosunków administracyjnoprawnych, czy wreszcie autorytatywność podmiotów administrujących granicząca niekiedy z arbitralnością”. A. Wilczyńska, *Prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017, s. 636.

ochrony, jest jednostka pełniąca funkcje organu lub członka organu w samorządzie terytorialnym.

Przedmiotem artykułu jest analiza przypadków, w których działanie określonego organu jest kierowane do osoby pełniącej funkcję organu (członka organu) w samorządzie terytorialnym i jest związane z wykonywaniem tej funkcji. Czynności te pochodzą od różnych organów (organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, organ nadzoru, komisarz wyborczy) i mają różny charakter prawny (uchwała, akt nadzoru, postanowienie) oraz są kierowane do indywidualnie oznaczonego podmiotu o różnym statusie – wójta, radnego, członka zarządu powiatu (województwa). Celem artykułu jest analiza tych działań z punktu widzenia sądowej ochrony praw jednostki, której dotyczą. Warto przy tym zwrócić uwagę w szczególności na sposób, w jaki jest unormowana sądowa ochrona praw jednostki. W związku z nakreślonym zakresem przedmiotowym rozważania zaprezentowane w artykule koncentrują się na sądowej ochronie praw jednostki realizowanej w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Sytuacje, w których powstaje kwestia sądowej ochrony praw jednostki pełniącej funkcję organu (członka organu) w samorządzie terytorialnym, można podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje przypadki, kiedy jednostka dopuszcza się naruszenia prawa, co prowadzi do podjęcia określonych działań (np. stwierdzenia wygaśnięcia mandatu) i uzasadnia potrzebę ich oceny przez niezależny podmiot, czyli rodzi konieczność zapewnienia ochrony sądowej. Kategoria druga to sytuacje, w których ma miejsce rezygnacja z pełnienia funkcji w samorządzie terytorialnym, co, zwłaszcza w przypadku cofnięcia oświadczenia o rezygnacji, rodzi potrzebę zapewnienia ochrony sądowej.

Sądowa ochrona praw jednostki pełniącej funkcję organu w samorządzie terytorialnym w przypadkach naruszenia prawa

Osoby pełniące funkcje wójta, radnego lub członka zarządu powiatu (województwa) są zainteresowane prawem do sądu w razie uznania przez upoważniony organ, że dopuściły się naruszenia prawa. Wówczas bowiem niezależny podmiot – sąd administracyjny – dokonuje oceny legalności podjętego aktu i w zależności od jej wyniku jednostka może, w razie uwzględnienia skargi, pełnić dotychczasową funkcję w organie samorządu terytorialnego albo w przypadku jej oddalenia uzyskać potwierdzenie prawidłowości działania organu.

Wskazane podmioty mogą dopuścić się naruszenia prawa polegającego na nieprzestrzeganiu unormowanych w przepisach prawa zakazów i nakazów, określanych jako regulacje antykorupcyjne oraz innych naruszeń

prawa w związku z wykonywaną funkcją. Oznacza to, że katalog przypadków, w których powstaje zasadność sądowej ochrony praw jednostki nie jest zamknięty.

Samorządowe ustawy ustrojowe³ oraz ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne⁴ wprowadzają ograniczenia (w szczególności w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej) i zakazy łączenia określonych funkcji z członkostwem w organach samorządu terytorialnego. Ponadto z ustaw samorządowych wynika obowiązek złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Są one kierowane m.in. do wójta, radnych oraz członków zarządu powiatu (województwa).

Z punktu widzenia sądowej ochrony praw jednostki istotne są nakazy i zakazy skutkujące – w razie ich naruszenia – wydaniem aktu, który może stanowić przedmiot oceny sądu administracyjnego. W odniesieniu do wójta⁵ oraz radnych⁶ taki charakter ma naruszenie zakazów łączenia mandatu z wykonywaniem określonych funkcji lub działalności oraz niezłożenie w określonych terminach oświadczenia majątkowego, stanowiąc jedną z przesłanek wygaśnięcia mandatu wójta lub radnego⁷. Ze względu na to, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu ma charakter daleko ingerujący, bowiem pozbawia osobę wybraną w wyborach bezpośrednich prawa do jego wykonywania, ustawodawca uzależnia podjęcie tego postępowania od bierności osoby, której dotyczą obowiązki zawarte w regulacjach antykorupcyjnych. Wójt oraz radni, którzy przed dniem wyboru pełnili określone funkcje lub prowadzili działalność, mają obowiązek zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku uruchamia procedurę prowadzącą do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Tożsamy skutek wywołuje niezłożenie, po upływie określonych terminów, oświadczenia o stanie majątkowym.

W obowiązującym stanie prawnym, w zależności od rodzaju przesłanki, do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu uprawnione są organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo komisarz wyborczy. W razie

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2017 r., 1875, dalej jako usg; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2017 r., 1868, dalej jako usp; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2017 r., 2096, dalej jako usw.

⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2017 r., 1939.

⁵ Art. 4–5 ust. 1 pkt 3 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

⁶ Art. 24f ust. 1–1a, art. 24k ust. 1 pkt 1 usg; art. 24b ust. 1–1a, art. 25f ust. 1 pkt 1 usp; art. 27b ust. 1–2, art. 27f ust. 1 pkt 1 usw.

⁷ Art. 383 § 1 pkt 5 i 7 oraz art. 492 § 1 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. 2017 r., poz. 15, 1089.

naruszenia przez radnego przepisów antykorupcyjnych organem właściwym do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu jest rada gminy, niezależnie od tego czy naruszenie ma miejsce po objęciu mandatu⁸, czy radny wykonywał funkcję lub prowadził działalność przed dniem wyboru i w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania nie zrzekł się funkcji lub nie zaprzestał prowadzenia działalności⁹. W tym zakresie w odniesieniu do wójta ma miejsce zróżnicowanie organu właściwego do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Jest to uzależnione od tego, czy wykonywanie funkcji, których nie można łączyć z mandatem wójta¹⁰, miało miejsce przed dniem wyboru czy po objęciu mandatu. W razie naruszenia przez wójta przepisów antykorupcyjnych organem, do którego należy stwierdzenie wygaśnięcia mandatu, jest rada gminy¹¹. Nie dotyczy to przypadków, gdy podjęcie funkcji, których nie można łączyć z mandatem wójta, miało miejsce po jego nabyciu. W takiej sytuacji organem stwierdzającym wygaśnięcie mandatu jest komisarz wyborczy¹². Jeżeli wójt lub radny nie złoży w ustawowo określonych terminach oświadczenia o swoim stanie majątkowym stwierdzenie wygaśnięcia mandatu z tej przyczyny należy do organu stanowiącego.

Przed podjęciem uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta lub radnego właściwy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany do umożliwienia złożenia wyjaśnień osobie, której sytuacja dotyczy¹³. Od uchwały organu stanowiącego albo postanowienia komisarza wyborczego w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójtowi, radnemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia uchwały. Wygaśnięcie mandatu następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu oddalającego skargę¹⁴. Kwestia sądowej ochrony powstaje w stosunku do podmiotów, które już pełnią funkcje wójta lub radnego, tj. po złożeniu ślubowania¹⁵.

W stosunku do członków zarządu powiatu i województwa organem właściwym do działania w razie naruszenia zakazów zajmowania określo-

⁸ Art. 383 § 2 Kodeksu wyborczego.

⁹ Art. 383 § 5–6 Kodeksu wyborczego.

¹⁰ Zgodnie z art. 27 usg funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z: 1) funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie; 2) członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta; 3) zatrudnieniem w administracji rządowej; 4) mandatem posła lub senatora.

¹¹ Art. 492 § 2 i 5 kodeksu wyborczego.

¹² Art. 492 § 2a kodeksu wyborczego.

¹³ Art. 383 § 2 i 3 oraz art. 492 § 2 kodeksu wyborczego.

¹⁴ Art. 384 § 1 3 oraz art. 493 § 1 i 3 kodeksu wyborczego.

¹⁵ Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wszystkie przesłanki wygaśnięcia mandatu wójta wymienione w art. 492 § 1 k.w. mogą zaistnieć dopiero po nabyciu mandatu wójta, a zatem po wybrze danej osoby na to stanowisko. Wyrok TK z dnia 23 stycznia 2014 r., K 51/12, <http://otk.trybunal.gov.pl>.

nych stanowisk, pełnienia funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej¹⁶ oraz niezłożenia w terminie oświadczenia o swoim stanie majątkowym jest organ stanowiący powiatu lub województwa¹⁷. W odniesieniu do uchwały o odwołaniu członka zarządu obowiązujące regulacje prawne nie wprowadzają właściwego tylko dla tego aktu trybu zaskarżenia do sądu administracyjnego. Jednostka, której uchwała dotyczy, jest uprawniona do złożenia skargi do sądu administracyjnego na podstawie unormowanej w ustawach samorządowych instytucji skargi indywidualnej¹⁸.

W razie bezczynności organu stanowiącego wojewoda, w drodze zarządzenia zastępczego, stwierdza wygaśnięcie mandatu lub odwołuje ze stanowiska¹⁹. W obecnym stanie prawnym osoba, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy zarządzenie zastępcze, jest uprawniona do złożenia skargi do sądu administracyjnego na ten akt nadzoru, niezależnie od skargi właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego²⁰. W kontekście sądowej ochrony praw jednostki warto przypomnieć, że przyznanie osobie, której dotyczy zarządzenie zastępcze, prawa do jego zaskarżenia jest konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem oceny Trybunału była konstytucyjność art. 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który (w ówczesnym stanie prawnym) uniemożliwiał radnemu zaskarżenie zarządzenia zastępczego wojewody stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu. Trybunał zwrócił uwagę, iż „skoro wygaśnięcie mandatu radnego spowodowane identycznymi przesłankami może być stwierdzone albo uchwałą rady gminy, albo zarządzeniem zastępczym wojewody, to w obu wypadkach sytuacja jednostki kształtowana jest w identyczny sposób – radny traci swój dotychczasowy status. Z punktu widzenia uprawnień jednostki oba działania organów dotyczące stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego wywołują tożsame skutki prawne. Wobec tego sytuacja prawna zainteresowanego radnego nie powinna być różnicowana w zależności od tego, czy jest on adresatem uchwały rady gminy, czy też zarządzenia zastępczego wojewody. Wynika to z zasady równości przyjętej w art. 32 ust. 1 Konstytucji”. Trybunał zaznaczył, że „nierówne traktowanie przejawia się w szczególności w pozbawieniu adresata zarządzenia zastępczego prawa do sądu w jednym z jego podstawowych aspektów, a mianowicie w zakresie prawa do uruchomienia procedury”²¹.

¹⁶ Art. 4 w zw. z art. 5 ust. 3 i 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

¹⁷ Art. 25f ust. 2 usp, art. 27f ust. 2 usw.

¹⁸ Art. 87 ust. 1 usp, art. 90 ust. 1 usw.

¹⁹ Art. 98a ust. 1 usp, art. 85a ust. 1 usp, art. 86a ust. 1 usw.

²⁰ Art. 98a ust. 3 usp, art. 85a ust. 3 usp, art. 86a ust. 3 usw.

²¹ Wyrok TK z dnia 17 lipca 2007 r., P 19/04, <http://otk.trybunal.gov.pl>. Dostosowanie przepisów ustaw samorządowych do orzeczenia TK zostało dokonane nowelizacją z dnia 5 września

Podsumowując dotychczasowe rozważania, w razie ustalenia, że osoba pełniąca funkcję wójta, radnego lub członka zarządu powiatu (województwa) narusza unormowania o charakterze antykorupcyjnym, prawo do sądu powstaje w przypadku braku działania po stronie jednostki zastępowanego działaniem właściwego organu samorządowego albo organu nadzoru. W przypadkach naruszeń regulacji o charakterze antykorupcyjnym występuje różnorodność organów właściwych do podjęcia działania oraz aktów przez nie wydawanych: uchwała organu stanowiącego w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, uchwała organu stanowiącego odwołaniu członka zarządu, postanowienie komisarza wyborczego w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta, zarządzenie zastępcze wojewody w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta lub radnego, odwołania ze stanowiska członka zarządu. Akty wydawane przez upoważnione organy są niezależne od woli jednostki, a postępowanie poprzedzające wydanie aktu nie zawsze obliguje do wysłuchania stanowiska podmiotu, którego akt dotyczy²². Przyznanie w takich przypadkach możliwości zaskarżenia aktu do sądu administracyjnego jest w pełni uzasadnione i konieczne. Jest to tym bardziej nieodzowne, że w omawianym obszarze, co charakterystyczne w odniesieniu do prawa administracyjnego, występują normy bezwzględnie obowiązujące, czyli wskazane organy są zobligowane do podjęcia odpowiedniego działania.

Z punktu widzenia jednostki, która zostaje pozbawiona mandatu, skuteczność prawa do sądu zostaje osiągnięta wtedy, gdy ma miejsce jej przywrócenie do wykonywanej funkcji. Skutek ten zostaje osiągnięty w przypadkach, gdy sąd uzna akty pochodzące od właściwych organów za nielegalne. Zarówno w przypadku uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu, jak i w razie wydania zarządzenia zastępczego, akty te nie podlegają wykonaniu z chwilą ich wydania, ale uzyskują przymiot prawomocności – w razie złożenia skargi – z dniem jej oddalenia lub odrzucenia przez sąd.

Poza sytuacjami, w których określone działania są podejmowane w stosunku do osób pełniących funkcję organu (członka organu) w samorządzie terytorialnym, w związku z naruszeniem przez nie ustawowo unormowanych zakazów i ograniczeń, pozbawienie pełnionej funkcji ma miejsce także w innych przypadkach naruszenia prawa. Kategoria ta obejmuje odwołanie wójta lub członka zarządu powiatu (województwa). Jeżeli chodzi o radnych, to odwołanie może dotyczyć przewodniczącego lub wiceprzewodniczących rady (sejmiku) i nie prowadzi do pozbawienia statusu radnego, ale jedynie pełnionej funkcji. W takich przypadkach – w odniesieniu do radnych oraz członków zarządu powiatu (województwa) niebędących radny-

2008 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 180, poz. 1111.

²² Nie ma takiego obowiązku przy wydawaniu zarządzenia zastępczego przez wojewodę oraz postanowienia o wygaśnięciu mandatu wójta lub radnego przez komisarza wyborczego.

mi – zostaje podjęta uchwała organu stanowiącego o odwołaniu przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady (sejmiku), o odwołaniu członka zarządu (w tym starosty czy marszałka województwa). W przypadku tego typu aktów ustawy samorządowe nie normują wyrażonej podstawy prawnej wskazującej na dopuszczalność wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Osoba, której uchwała dotyczy, jest uprawniona do skorzystania z instytucji skargi indywidualnej.

Natomiast gdy naruszeń prawa dopuszcza się wójt, właściwy do jego odwołania jest Prezes Rady Ministrów. Od tego rozstrzygnięcia nadzorczego wójt może wnieść skargę do sądu administracyjnego²³.

Odwołanie wójta może mieć miejsce także w drodze referendum przeprowadzonego zgodnie z uchwałą rady gminy albo z inicjatywy mieszkańców na podstawie postanowienia komisarza wyborczego. W kontekście sądowej ochrony powstaje pytanie, czy wójt jest uprawniony do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy w przedmiocie przeprowadzenia referendum w sprawie jego odwołania. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, iż „brak jest podstaw do wyłączenia prawa do sądu w przypadku kwestionowania przez wójta uchwały rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania przed upływem kadencji”. Sąd wskazał, że „ani przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ani przepisy ustawy o referendum lokalnym nie przewidują drogi sądowej dla tego typu spraw, jednak milczenie ustawodawcy w tej kwestii nie może być traktowane jako równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej”²⁴. Podstawą prawną do wniesienia skargi jest w tym przypadku art. 101 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wynika z powyższych ustaleń, w razie naruszenia prawa (w tym także regulacji o charakterze antykorupcyjnym), osobie pełniącej funkcję organu w samorządzie terytorialnym przysługuje prawo do sądu, realizowane poprzez złożenie do sądu administracyjnego skargi na akt, który jej dotyczy. Na podstawie obowiązujących regulacji prawnych można przyjąć, że mamy do czynienia z dwoma sposobami uregulowania prawa do sądu w tym obszarze. Kryterium podziału stanowi norma upoważniająca do złożenia skargi do sądu administracyjnego. Sposób pierwszy charakteryzuje się tym, że ustawodawca wyraźnie normuje, iż w razie wydania danego aktu podlega on zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Z takim rozwiązaniem mamy do czynienia przy stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu,

²³ Art. 96 ust. 2, art. 98. ust. 1 i 3 usg.

²⁴ Postanowienie NSA z dnia 25 maja 2013 r., II OSK 1279/14; por. post. NSA z dnia 23 kwietnia 2014 r., II OSK 955/14, zgodnie z którym „uwzględniając wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP istotę sprawowania wymiaru sprawiedliwości i sądowej ochrony praw jednostki, stwierdzić należy, że brak jest podstaw do wyłączenia prawa do sądu w przypadku kwestionowania przez wójta podjętej w trybie art. 28a ustawy o samorządzie gminnym uchwały rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta”, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

wydaniu zarządzenia zastępczego czy odwołaniu wójta przez Prezesa Rady Ministrów. Sposób drugi obejmuje przypadki, w których ochrona sądowa jest realizowana poprzez regulację o charakterze ogólnym, jaką jest skarga indywidualna unormowana w ustawach samorządowych. Dotyczy to uchwały organu stanowiącego o odwołaniu danej osoby z funkcji członka zarządu oraz o odwołaniu przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady. Niezależnie od wskazanego zróżnicowania w zakresie podstawy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, w analizowanych przypadkach, ze względu na ich charakter, nie ma wymogu wyczerpania środków zaskarżenia ani wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa.

Sądowa ochrona praw jednostki pełniące funkcję organu w samorządzie terytorialnym w razie złożenia rezygnacji

Osoby pełniące funkcję wójta oraz radnego w jednostkach samorządu terytorialnego mogą złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu. W takiej sytuacji do jego skuteczności konieczne jest postanowienie komisarza wyborczego o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu²⁵. Od postanowienia komisarza wyborczego zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia²⁶. Natomiast w razie złożenia rezygnacji przez członka zarządu powiatu (województwa) organ stanowiący podejmuje uchwałę o jej przyjęciu²⁷. W tym przypadku ustawodawca nie przyznaje wprost możliwości zaskarżenia tego aktu, jednak należy przyjąć, że jest to dopuszczalne w trybie tzw. skargi indywidualnej.

Uwzględniając, że zrzeczenie się mandatu lub złożenie rezygnacji z pełnionej funkcji ma z reguły charakter dobrowolny, przyznanie ochrony sądowej wydaje się szczególnie istotne w przypadku, gdy jednostka cofa złożone oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu (złożeniu rezygnacji), a właściwy organ (komisarz wyborczy lub rada powiatu/sejmik województwa) wydaje stosowny akt – postanowienie o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu lub uchwałę o przyjęciu rezygnacji.

Z punktu widzenia podmiotu, którego dotyczy rozstrzygnięcie organu, istotne jest, czy cofnięcie oświadczenia o rezygnacji może stanowić przesłankę wystarczającą do przyjęcia, że podjęte postanowienie (uchwała) jest sprzeczne z prawem.

Kwestia dopuszczalności cofnięcia oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu (złożeniu rezygnacji) nie jest przedmiotem unormowań prawnych,

²⁵ Art. 383 § 1 pkt 4 i § 2a; art. 492 § 1 pkt 3 i § 2a Kodeksu wyborczego.

²⁶ Art. 384 § 1, art. 493 § 1 Kodeksu wyborczego.

²⁷ Art. 31c ust. 1 usp, art. 40 ust. 1 usw.

stąd powstaje wątpliwość, czy cofnięcie oświadczenia jest skuteczne i wiążące dla organu właściwego do podjęcia odpowiedniego aktu. W orzecznictwie sądów administracyjnych zagadnienie to było poruszane w odniesieniu do dopuszczalności cofnięcia mandatu radnego, w sytuacji gdy organem właściwym do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu był organ stanowiący. Można przyjąć, analizując orzeczenia sądów administracyjnych, że nie ma w tym obszarze jednolitego i jednoznacznego stanowiska. W orzeczeniach dopuszczających cofnięcie przez radnego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu podkreśla się wyjątkowy charakter tej możliwości, uzasadniony wystąpieniem sytuacji szczególnych powodowanych tym, że osoba składająca oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu nie czyniła tego w sposób swobodny i dobrowolny. „Muszą to być okoliczności wyjątkowe, w zasadzie mające wpływ na świadome wyrażenie woli przez samego zainteresowanego”²⁸.

Zwraca się także uwagę, że cofnięcie oświadczenia nie może być skuteczne po podjęciu przez właściwy organ odpowiedniego aktu²⁹. W doktrynie podkreśla się również, że „radny mógłby skorzystać z takiej możliwości tylko do chwili wydania przez komisarza wyborczego postanowienia stwierdzającego wygaśnięcie mandatu. Postanowienie komisarza potwierdzające autorytatywnie złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu dopełnia bowiem stan faktyczny, z którym ustawa łączy skutek w postaci wygaśnięcia mandatu”³⁰.

Podzielając prezentowane stanowiska, jeżeli mimo cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu radnego, w odniesieniu do którego są spełnione wskazywane w orzecznictwie przesłanki, komisarz wyborczy wyda postanowienie o zrzeczeniu się mandatu, które następnie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, sąd dokonuje oceny legalności zaskarżonego aktu, a w razie uwzględnienia skargi – uchyla postanowienie komisarza wyborczego, co oznacza, że jednostka może kontynuować wykonywanie mandatu.

Podsumowanie

Jednostka pełniąca funkcje w organach samorządu terytorialnego ma zagwarantowane prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego

²⁸ Wyrok NSA z dnia 21 maja 2013 r., II OSK 880/13, www.nsa.gov.pl.

²⁹ „Waga aktów wyborczych sprawia, 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)”. Wyrok NSA z dnia 8 maja 2012 r., II OSK 401/12, www.nsa.gov.pl.

³⁰ A. Kisielewicz, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, LEX 2014.

w sytuacji podejmowanych wobec niej aktów skutkujących pozbawieniem pełnionej funkcji. Na podstawie przedstawionych unormowań prawnych, w kontekście sądowej ochrony praw jednostki, można sformułować następujące wnioski: w sytuacji gdy osoby pełniące określone funkcje w organach samorządu terytorialnego dopuszczają się naruszenia ustawowo unormowanych nakazów i zakazów (tzw. ograniczenia antykorupcyjne), niezależnie od organu podejmującego działanie oraz wydanego aktu zainteresowany ma zagwarantowaną ochronę sądową.

Podstawa prawna skargi do sądu administracyjnego w odniesieniu do przypadków, gdy osoby pełniące funkcje w organach samorządu terytorialnego naruszają regulacje antykorupcyjne, jest zróżnicowana – wobec radnych i wójta wynika ona wprost z unormowań prawnych, natomiast w stosunku do członków zarządu powiatu (województwa) znajduje zastosowanie regulacja o charakterze ogólnym w postaci skargi indywidualnej.

Z punktu widzenia jednostki prawo do sądu ma jej zagwarantować powrót do pełnionej funkcji. Skutek ten powstaje pośrednio jako konsekwencja orzeczenia o nieważności danego aktu albo jego uchylecia. Natomiast w razie oddalenia skargi cel jednostki nie może zostać osiągnięty. Uznanie przez sąd administracyjny aktu za legalny oznacza potwierdzenie nie dopuszczalności wykonywania dotychczasowej funkcji.

Bibliografia

- Kisielewicz A., [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, LEX 2014.
- Wilczyńska A., *Prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2017 r., 1875.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2017 r., 1939.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2017 r., 1868.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2017 r., 2096.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. 2017 r., poz. 15, 1089.

Orzecznictwo:

- Postanowienie NSA z dnia 25 maja 2013 r., II OSK 1279/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- Postanowienie NSA z dnia 23 kwietnia 2014 r., II OSK 955/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- Wyrok TK z dnia 17 lipca 2007 r., P 19/04, <http://otk.trybunal.gov.pl>.
- Wyrok NSA z dnia 8 maja 2012 r., II OSK 401/12, www.nsa.gov.pl.
- Wyrok NSA z dnia 21 maja 2013 r., II OSK 880/13, www.nsa.gov.pl.
- Wyrok TK z dnia 23 stycznia 2014 r., K 51/12, <http://otk.trybunal.gov.pl>.

JUDICIAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF AN INDIVIDUAL ACTING
AS AN ORGAN IN THE LOCAL GOVERNMENT

Abstract: The article refers to the issue of judicial protection of the rights of an individual acting as an organ (also a member of an organ) in the local government. The author presents two situations in which the judicial protection of these rights is important. The first includes cases where the individual violates the law, which leads to specific actions (e.g. confirmation of expiry of the mandate) and justifies the need to provide judicial protection. The second category includes situations in which the resignation from performing the function in the local government takes place, which – especially in the case of withdrawal of the statement of resignation – raises the need to provide judicial protection. The considerations presented in the article focus on the judicial protection of the rights of the individual in the proceedings before the administrative court.

Keywords: JUDICIAL PROTECTION OF AN INDIVIDUAL'S RIGHTS, ORGANS OF THE LOCAL GOVERNMENT, COMPLAINT TO THE ADMINISTRATIVE COURT