

Andrzej Skibiński, Jacek Miłaszewski

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2012 r. sygn. akt. II OSK 401

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 9, 301-328

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANDRZEJ SKIBIŃSKI

Radca prawny Zielona Góra

JACEK MIŁASZEWSKI

Student Uniwersytetu Adama Mickiewicza

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2012 r. sygn. akt. II OSK 401/12

1. Teza

- 1) „Odmawianie radnym możliwości cofnięcia oświadczenia woli, dotkniętego poważnymi wadami, z braku odpowiedniej publicznoprawnej regulacji byłoby rozwiązaniem stawiającym radnych w sytuacji gorszej niż sytuacja osób składających cywilnoprawne oświadczenia woli. Taka interpretacja byłaby zbyt restrykcyjna, zważywszy także na ustrojowe znaczenie demokratycznych wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego (a także wyborów wójta, burmistrza, prezydenta)”.
- 2) „Brak jest podstaw do uznania, że wykonywanie funkcji nadzoru, mimo jej znaczenia, jest wyłączone spod ogólnych ustawowych reguł określających dopuszczalność powierzenia przez wojewodę, w drodze upoważnień administracyjnych, zastępcom i pracownikom wykonywania określonych zadań i funkcji. Upoważnienia te mogą przybierać różną formę, mogą być indywidualne, mogą być zawarte w regulaminie organizacyjnym bądź statucie urzędu”.
- 3) „Niedopuszczalna jest także taka interpretacja, jakiej dokonał sąd I instancji, również definiując ustawowe określenie »gdy wojewoda nie pełni obowiązków służbowych« i sprowadzając je do sytuacji nadzwyczajnych,

będących następstwami zdarzeń losowych, takich jak długotrwała choroba, brak świadomości czy tymczasowe aresztowanie. Nie jest trafne również stwierdzenie, że wojewoda jest organem w każdym miejscu i w każdym czasie”.

Wyrokiem z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Go 539/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim po rozpoznaniu sprawy ze skarg radnego i Rady Powiatu Nowosolskiego na zarządzenie zastępcze Wojewody Lubuskiego z dnia 23 maja 2011 r., nr NK.I.4112.1.2011.ABej. w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, uchylił zaskarżone zarządzenie zastępcze wojewody oraz stwierdził, że akt ten nie podlega wykonaniu.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że zaskarżonym zarządzeniem zastępczym Wicewojewoda Lubuski, działając w zastępstwie Wojewody Lubuskiego, na podstawie art. 85a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) w związku z art. 190 ust. 1 pkt 2 ustawy z dn. 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.), po powiadomieniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, stwierdził wygaśnięcie mandatu radnego powiatu nowosolskiego.

Organ nadzoru – Wojewoda Lubuski podkreślił, że pismem z dnia 30 grudnia 2010 r., skierowanym do Przewodniczącego Rady Powiatu Nowosolskiego, radny zrezygnował z pełnienia funkcji radnego. W związku z tym, na dzień 7 stycznia 2011 r. została zwołana nadzwyczajna sesja Rady Powiatu Nowosolskiego w celu podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego. W tym dniu, przed rozpoczęciem sesji, radny złożył pisemne oświadczenie o wycofaniu swojej rezygnacji z mandatu radnego. Po otwarciu w dniu 7 stycznia 2011 r. obrad sesji nadzwyczajnej Przewodniczący Rady Powiatu Nowosolskiego stwierdził, że wskutek wycofania przez radnego jego rezygnacji z mandatu radnego, projekt uchwały o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu, który miał być przedmiotem tej sesji, stał się bezprzedmiotowy. Zdaniem organu nadzoru, powyższe okoliczności wskazują, że zaszła przesłanka określona w art. 190 ust. 1 pkt 2 ustawy *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa*, co oznacza, że wygaśnięcie mandatu radnego nastąpiło z mocy prawa wskutek zaistnienia przesłanki zrzeczenia się mandatu, a uchwała

stwierdzająca powyższe, którą rada miała obowiązek podjąć najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu, ma jedynie charakter deklaratoryjny.

W świetle powyższego, pismem z dnia 1 kwietnia 2011 r. Wojewoda Lubuski, działając na podstawie art. 85a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wezwał Radę Powiatu Nowosolskiego do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego, w terminie 30 dni od daty otrzymania wezwania.

W wyznaczonym terminie Rada Powiatu nie zajęła stanowiska w przedmiotowej sprawie, wobec czego koniecznym okazało się wydanie w tym przedmiocie zarządzenia zastępczego.

Skargę na zarządzenie zastępcze Wojewody Lubuskiego z dnia 23 maja 2011 r. złożył radny, wnosząc o jego uchylenie, orzeczenie o jego niewykonalności i zasądzenie kosztów postępowania sądowo administracyjnego. Zarzucił w skardze naruszenie przez Wojewodę art. 85a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, w związku z art. 190 ust. 1 pkt 2 Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, poprzez błędne ich zastosowanie oraz naruszenie art. 82 Kodeksu cywilnego, poprzez bezzasadną odmowę jego zastosowania w odniesieniu do oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu radnego. Podkreślił, iż z uwagi na tożsamość rodzaju stosunków prawnych, do oświadczeń woli składanych w kwestii mandatu, winien mieć zastosowanie art. 82. ust. 1 Kodeksu cywilnego, który dotyczy możliwości uchylenia się od skutków oświadczenia woli złożonego w warunkach wyłączających świadome lub swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli. W takiej właśnie sytuacji znalazł się skarżący radny, który podupadł na zdrowiu po bardzo stresującej i emocjonalnej wizycie dwóch funkcjonariuszy partyjnych usiłujących perswazją wpłynąć na zmianę jego decyzji w sprawie poparcia kandydata na starostę. Wobec powyższego ocena złożonego przez skarżącego oświadczenia dokonana przez Wojewodę Lubuskiego rażąco narusza standardy państwa prawnego.

Skargę na powyższe zarządzenie zastępcze Wojewody Lubuskiego wniosła również Rada Powiatu Nowosolskiego wskazując, że z ustawowego wymogu podjęcia uchwały należy wyprowadzić wniosek, iż sama rezygnacja radnego nie powoduje jeszcze wygaśnięcia mandatu. Taki skutek pojawia się dopiero po spełnieniu dwóch przesłanek: rezygnacji radnego i uchwały rady w tym przedmiocie. W konsekwencji radny może odwołać (cofnąć) swoją rezygnację z mandatu, aż do podjęcia przez radę uchwały – o której mowa w art. 190 ust. 2

Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa. Skoro radny może skutecznie cofnąć oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu, to podejmowanie uchwały o wygaszeniu mandatu jest bezprzedmiotowe i tym samym brak jest ustawowych przesłanek do zastosowania przez Wojewodę przepisów art. 85a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Ponadto, żaden przepis prawa wprost nie zabrania radnemu skutecznie odwołać swojego oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu. Skarga została zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Go 540/11.

W odpowiedzi na obie skargi Wojewoda Lubuski podtrzymał argumentację prawną wyrażoną w zarządzeniu zastępczym.

Postanowieniem z dnia 23 sierpnia 2011 r. sąd I instancji orzekł o połączeniu powyższych spraw do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia na podstawie art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej p.p.s.a.).

Podczas rozprawy – w dniu 28 września 2011 r. pełnomocnik radnego uzupełnił skargę wskazując, że kwestia będąca przedmiotem postępowania nie została poddana wnikliwej analizie, w szczególności nie dokonano wykładni właściwych przepisów w szerszym zakresie, które obejmowałyby wszystkie reguły wykładni, w tym głównie wykładni systemowej. Konieczne zatem jest poszukiwanie w systemie prawa rozwiązań, które – przy braku odpowiednich regulacji prawem publicznym – pozwolą na właściwą ocenę tej sytuacji oświadczeń woli.

Natomiast pełnomocnik Rady Powiatu Nowosolskiego podkreślił, że z orzecznictwa sądowego wynika możliwość cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu. Ponadto Ordynacja wyborcza wielokrotnie operuje pojęciami, które są uregulowane w prawie cywilnym.

W dniu 12 października 2011 r., na podstawie art. 133 § 2 p.p.s.a., sąd I instancji otworzył rozprawę na nowo i wezwał pełnomocnika Wojewody Lubuskiego do przedłożenia dokumentów potwierdzających uprawnienie Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego do podpisania wezwania z dnia 1 kwietnia 2011 r. oraz Wicewojewody do podpisania zaskarżonego aktu nadzoru, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o województwie i administracji rządowej w województwie. Następnie sąd rozprawę odroczył.

W dniu 19 października 2011 r. do sądu zostały złożone dokumenty: kopia upoważnienia udzielonego przez Wojewodę Lubuskiego – Dyrektorowi Generalnemu LUW, w którym m.in. upoważniano do „kierowania wezwań do organów jednostek samorządu terytorialnego do podjęcia uchwał w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta [...]”, a także kopię zarządzenia nr 75 Wojewody Lubuskiego z dnia 9 kwietnia 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego LUW w Gorzowie Wielkopolskim wraz z kopią wyciągu z załącznika do ww. zarządzenia, gdzie w § 2 i 3 zarządzenia określono zasady pełnienia zastępstwa Wojewody Lubuskiego przez Wicewojewodę.

Na rozprawie w dniu 9 listopada 2011 r. pełnomocnicy stron podtrzymali dotychczasowe stanowisko w sprawie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim po rozpoznaniu przedstawionej sprawy stwierdził, że skargi podlegają uwzględnieniu, aczkolwiek z innych powodów niż zostały podniesione w skardze.

Na wstępie Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.) wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem zgodności z prawem. Przyznanie zaś w Konstytucji RP wojewodzie kompetencji do sprawowania przedmiotowego nadzoru oznacza, że jest to kompetencja przysługująca temu organowi, której nie może on powierzyć do wykonywania innym organom lub pracownikom urzędu. O niedopuszczalności realizacji tej kompetencji w imieniu wojewody przez inne organy lub pracowników urzędu wojewódzkiego (aparatu pomocniczego), świadczy też jej odrębne unormowanie w art. 12 ustawy o województwie i administracji rządowej w województwie. Jak podkreślił sąd I instancji, z art. 13 ust 1 powołanej ustawy wynika, iż wojewoda wykonuje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie. Uwzględniając zatem reguły wykładni systemowej, sąd stwierdził, że mocą art. 12 ustawodawca świadomie, z uwagi na szczególnie charakter funkcji nadzoru nad samodzielnymi jednostkami samorządu terytorialnego, wyłączył z zakresu zadań wojewody do osobnej regulacji zadanie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy – sprawowanie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. W konsekwencji, zdaniem sądu I instancji,

nie jest dopuszczalne przy podejmowaniu aktów nadzorczych zastosowania art. 19 ww. ustawy, który stanowi, że wojewoda może upoważnić na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w urzędach obsługujących inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, z tym, że upoważnienie nie może dotyczyć wstrzymania egzekucji administracyjnej, o której mowa w art. 27 ust 1. Przewidziana w tym przepisie możliwość prawna dekoncentracji wykonywania kompetencji wojewody na pracowników urzędu wojewódzkiego nie obejmuje kompetencji do sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Jest to kompetencja przysługująca wyłącznie wojewodzie.

Jak wskazał sąd I instancji, przez użyte w art. 12 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie sformułowanie – odrębne ustawy w stosunku do sprawowania nadzoru nad działalnością organów powiatu, rozumieć należy ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), w szczególności przepisy rozdziału 8 „Nadzór nad działalnością powiatu”. Ustawa o samorządzie powiatowym (podobnie również jak ustawa o samorządzie gminnym oraz o samorządzie województwa) reguluje szeroki i zróżnicowany pod względem charakteru, skutków oraz trybu procedury katalog środków nadzorczych, należących do kompetencji różnych organów. Wśród kompetencji nadzorczych wojewody i związanych z ich wykonywaniem aktów nadzorczych wyróżnić należy w szczególności odrębnie uregulowane rozstrzygnięcia nadzorcze (art. 79) oraz zarządzenia zastępcze (art. 85a). Instytucje te stanowią odrębne akty nadzoru, z których każdy ma inny przedmiotowy zakres zastosowania i przesłanki, jak również odmienne reguły proceduralne wydania. Dokonując porównania treści przepisów regulujących tryb wydania obu powyższych aktów nadzoru sąd I instancji wskazał, że o ile regulacja dotycząca wydania rozstrzygnięcia nadzorczego odsyła do odpowiedniego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 79 ust. 5), to jednocześnie brak takiego odesłania w przypadku procedury związanej z wydaniem przez organ nadzoru (wojewodę) zarządzenia zastępczego (art. 85a). Wobec tego, kierując się powszechnie akceptowanymi regułami wykładni prawa należy przyjąć, że w postępowaniach nadzorczych, dotyczących zarządzenia zastępczego, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie ma-

ją zastosowania. W konsekwencji, w przypadku wydania zarządzenia zastępczego, niezależnie od powyższych wywodów w zakresie braku możliwości derogacji kompetencji nadzorczych wojewody na pracowników urzędu wojewódzkiego, umocowania w tym zakresie nie można poszukiwać w przepisie art. 268a k.p.a., który ma zastosowanie do załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych, objętych zakresem przedmiotowym regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wobec powyższego sąd uznał, że regulowane przepisem art. 85a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym wystąpienie z wezwaniem do podjęcia określonej czynności, które jest etapem przedmiotowego postępowania nadzorczego, jak i wydanie aktu nadzoru – zarządzenia zastępczego (w razie niewykonania dyspozycji zawartej w wezwaniu), stanowią obowiązek wojewody.

Odnosząc powyższe do okoliczności rozpoznawanej sprawy, sąd I instancji podkreślił, że pismo z dnia 1 kwietnia 2011 r. będące wezwaniem Rady Powiatu Nowosolskiego do podjęcia uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego w terminie 30 dni od otrzymania wezwania, podpisał Dyrektor Generalny Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego, powołując się na upoważnienie Wojewody Lubuskiego. Pismo zostało opatrzone pieczęcią Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz doręczone Radzie Powiatu Nowosolskiego w dniu 6 kwietnia 2011 r.

W ocenie sądu I instancji przedmiotowe pismo nie stanowiło wezwania wojewody w rozumieniu art. 85a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, nie pochodziło bowiem od tego organu monokratycznego, nie zostało też podpisane przez jego piastuna. W konsekwencji wezwanie dokonane przez Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego, nawet dokonane z powołaniem na niedopuszczalne w tym zakresie upoważnienie wojewody, należy uznać za bezskuteczne, co w konsekwencji oznacza, że nie zaistniała przesłanka warunkująca wydanie przez Wojewodę Lubuskiego przedmiotowego zarządzenia zastępczego. Skoro bowiem nie nastąpiło skuteczne prawnie wezwanie, o którym mowa w art. 85 ust. 1 powołanej ustawy, to nie może budzić wątpliwości, iż nie można mówić o bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego organowi powiatu do podjęcia odpowiedniego aktu (uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego). W tej sytuacji sąd I instancji uznał, że zaskarżone zarządzenie zastępcze zostało wydane przedwcześnie, z naruszeniem przepisów art. 85a ust. 1 i 2

ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 12 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Następnie sąd I instancji wskazał, iż zgodnie z przepisem art. 13 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dyrektor Generalny Urzędu Wojewódzkiego zapewnia jego prawidłowe funkcjonowanie. Prawa i obowiązki Dyrektora Generalnego określa odrębna ustawa. Zadania dyrektora generalnego urzędu administracji rządowej, w tym urzędu wojewódzkiego określa art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej* (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.). Z treści powyższych uregulowań trudno poszukiwać merytorycznego uzasadnienia dla upoważnienia DGUW do wykonywania, w imieniu wojewody, czynności związanych z powierzoną wojewodzie w Konstytucji RP funkcją nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności, w szczególności stosowania aktów nadzoru, czyli wydawania rozstrzygnięć nadzorczych i zarządzeń zastępczych (tak jak zostało to określone w przedłożonym sądowi upoważnieniu Wojewody Lubuskiego z dnia 20 stycznia 2011 r.).

Drugą przyczyną uchylenia zaskarżonego aktu nadzoru stało się jego wydanie przez osobę nieuprawnioną; zaskarżone bowiem zarządzenie zastępcze z dnia 23 maja 2011 r. w zastępstwie Wojewody Lubuskiego podpisał Wicewojewoda Lubuski.

Jak wskazał sąd I instancji, przepisy ustawy o województwie i administracji rządowej w województwie przewidują możliwość dekoncentracji kompetencji nadzorczych wojewody (wynikających z art. 71 Konstytucji RP) na wicewojewodę, co wynika wprost z dyspozycji art. 7 ustawy, a przede wszystkim z ust. 3 i 4. Wojewoda określa, w formie zarządzenia, zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez wicewojewodów (art. 7 ust. 3 ustawy). Jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa wicewojewody, a w przypadku powołania dwóch wicewojewodów – I wicewojewody, rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody (art. 7 ust. 4 ustawy).

Przywołując wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 954/10 sąd I instancji podkreślił, że z uzasadnienia tego wyroku wynika, iż norma art. 7 ust. 3 i 4 tej ustawy przewiduje możliwość dekoncentracji uprawnień wojewody na rzecz wicewojewody w zakresie podejmowania przez ten organ administracji rządowej rozstrzygnięć nadzorczych w dwóch odrębnych sytuacjach faktycznych. Po pierwsze, wojewoda

w zarządzeniu wydanym na podstawie ust. 3 może precyzyjnie określić zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez wicewojewodę (bądź wicewojewodów), łącznie z możliwością podpisania przez wicewojewodę, w ściśle określonych sytuacjach faktycznych, rozstrzygnięcia nadzorczego w zastępstwie wojewody. Po drugie, w każdym przypadku niepełnienia obowiązków służbowych przez wojewodę, zakres zastępowania przez wicewojewodę rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody, w tym również – nadzorcze i w tym zakresie nie mają zastosowania ograniczenia wyznaczone przez zarządzenie. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że nie można uznać, iż przekazanie kompetencji wojewody (w tym – dotyczących nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) zostało wyłączone z możliwości dekoncentracji uprawnień wojewody w trybie art. 7 ust. 3 ustawy. Przekazanie kompetencji wymagało natomiast wyraźnego określenia zadań i kompetencji cedowanych na wicewojewodę, żadne bowiem pozytywne domniemanie przekazania nie jest w tym zakresie dopuszczalne. Kompetencje Wojewody Lubuskiego nie wskazane w zarządzeniu jako przekazane wicewojewodzie do wykonania, nie mogą być przez wicewojewodę wykonywane w trybie art. 7 ust. 3 ustawy.

Wobec wątpliwości, co do zakresu umocowania Wicewojewody podpisującego zaskarżone zarządzenie zastępcze (oraz Dyrektora Generalnego LUW do podpisania wezwania do podjęcia uchwały), w dniu 12 października 2011 r. sąd zamkniętą rozprawę otworzył na nowo i odroczył do 9 listopada 2011 r. oraz zobowiązał pełnomocnika Wojewody do przedłożenia dokumentów potwierdzających m.in. zakres umocowania Wicewojewody do wydania skarżonego zarządzenia zastępczego. Pełnomocnik organu przy piśmie procesowym z 19 października 2011 r. jako dokumenty potwierdzające uprawnienie Wojewody do podpisania skarżonego zarządzenia zastępczego w zastępstwie Wojewody, przedłożył: uwierzytelnioną kopię zarządzenia nr 75 Wojewody Lubuskiego z dnia 9 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego wraz z kopią wyciągu z załącznika do tego zarządzenia oraz kopię polecenia wyjazdu służbowego Nr 101/11 Wojewody Lubuskiego z dnia 20 maja 2011 r. Jednocześnie pełnomocnik wskazał, iż w § 4 ust. 2 i 3 Regulaminu Organizacyjnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego, stanowiącym załącznik do ww. zarządzenia Wojewody, określono zasady pełnienia zastępstwa Wojewody przez Wicewojewodę. Zgodnie z tymi

zasadami, jeżeli Wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zastępuje go Wicewojewoda i wówczas zakres zastępstwa Wicewojewody rozciąga się na wszystkie zadania i kompetencje Wojewody. Przy czym przez niepełnienie obowiązków służbowych rozumie się nieobecność z powodu choroby, urlopu, delegacji służbowej powyżej 3 dni oraz nieobecności z innych powodów trwającą ponad 3 dni. Z uwagi na to, że Wojewoda Lubuski w okresie od 22 maja do dnia 28 maja 2011 r. przebywał w delegacji służbowej, Wicewojewoda korzystał z uprawnień określonych w § 4 ust. 2 i 3 Regulaminu Organizacyjnego LUW w Gorzowie Wlkp.

Dokonując oceny przedstawionych dokumentów sąd I instancji stwierdził, że organ nie wykazał, iż Wicewojewoda mógł działać w zastępstwie organu bez wyraźnego umocowania Wojewody do wydawania aktów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, iż organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest wojewoda i tylko ten organ może korzystać z kompetencji przyznanych przepisami prawa. Wyjątek w tym zakresie może wynikać z przepisów prawa, przy czym sąd stwierdził, że przepisy te muszą mieć rangę ustawy, gdyż nadzór sprawowany przez Wojewodę jest działalnością w sferze zewnętrznej administracji. Obowiązująca ustawa w art. 7 ust. 3 przyjmuje taki wyjątek, stwierdzając, że wojewoda, w formie zarządzenia, określa zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez wicewojewodę. Oznacza to, że warunkiem skutecznego działania wicewojewody, będącego aparatem pomocniczym organu, jest przekazanie określonych kompetencji w formie zarządzenia. Dla skuteczności przejścia kompetencji na rzecz wicewojewody, ustawa wyraźnie wymaga zachowania formy zarządzenia oraz określenia zadań i kompetencji cedowanych na wicewojewodę. Nie narzuca natomiast sposobu, w jaki to powinno nastąpić, zatem można przyjąć, że zarówno poprawne byłoby wydanie zarządzenia, które szczególnie określa kompetencje, jak i możliwe jest zawarcie stosownej regulacji w regulaminie, przy czym w takiej sytuacji trzeba by wyraźnie wskazać, że jest to część regulaminu wypełniająca treść art. 7 ust. 3 ustawy. Tylko w takich warunkach można by uznać, że wicewojewoda może działać skutecznie w oznaczonym zakresie spraw.

W rozpoznawanej sprawie – zdaniem sądu – organ nie wykazał, by wicewojewoda miał określony zarządzeniem zakres kompetencji, który obejmowałby wydawanie aktów nadzoru, w tym zarządzeń zastępczych, a to oznacza,

że jego działanie w zakresie rozpoznawanej sprawy było bezskuteczne, a co za tym idzie – wadliwe. Za chybione sąd uznał powoływanie się przez pełnomocnika na treść § 4 ust. 2 i 3 Regulaminu Organizacyjnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego nadanego zarządzeniem Wojewody Lubuskiego nr 75 z dnia 9 kwietnia 2010 r. jako podstawę uprawniającą do działań wicewojewody. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 4 ustawy o województwie i administracji rządowej w województwie, jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa wicewojewody (czyli zakres kompetencji określonych przez wojewodę zgodnie z ust. 3) rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody. Przedłożony sądowi wyciąg z Regulaminu Organizacyjnego LUW w § 4 stanowi: „1. Zakres zadań i kompetencji Wicewojewody określa Wojewoda odrębnym zarządzeniem. 2. Wicewojewoda w ramach kompetencji określonych zarządzeniem Wojewody odpowiada za kompleksowe rozwiązywanie problemów i nadzoruje merytoryczną działalność wskazanych wydziałów, realizujących te zadania. 3. Jeżeli Wojewoda nie pełni obowiązków służbowych zastępuje go Wicewojewoda i wówczas zakres zastępstwa Wicewojewody rozciąga się na wszystkie zadania i kompetencje Wojewody. 4. Przez niepełnienie obowiązków służbowych rozumie się nieobecność z powodu choroby, urlopu, delegacji służbowej powyżej 3 dni oraz nieobecność z innych powodów trwającą powyżej 3 dni”.

W ocenie sądu powyższa regulacja w § 4 ust. 3 stanowi zbędne i niedopuszczalne w akcie wykonawczym, wydanym na podstawie delegacji ustawowej, powtórzenie normy ustawowej – art. 7 ust. 4 ustawy o województwie i administracji rządowej w województwie. Ponadto, uregulowanie określone w ust. 4 nie znajduje umocowania w delegacji ustawowej (art. 16), a nadto stanowi niedopuszczalną i wadliwą próbę definiowania w akcie wewnętrznym pojęć ustawowych.

Wskazując zatem, iż na mocy art. 178 Konstytucji RP sądy w toku orzekania podlegają tylko Konstytucji i ustawom, sąd uprawniony jest do badania zgodności z aktem rangi podstawowej i nie może stosować przepisów podustawowych, sprzecznych z ustawą, sąd wobec czego odmówił zastosowania w sprawie norm zawartych w §4 ust. 3 i 4 Regulaminu Organizacyjnego LUW w Gorzowie Wlkp. stanowiącego załącznik do zarządzenia Wojewody Lubuskiego nr 75 z dnia 9 kwietnia 2010 r. (w brzmieniu obowiązującym w dacie

wydania zaskarżonego zarządzenia zastępczego), jako sprzecznych z art. 7 ust. 3 i 4 ustawy o województwie administracji rządowej w województwie.

Jak podkreślił sąd I instancji w art. 7 ust. 4 ustawy o województwie [...] ustawodawca zawarł normę szczególną, która może mieć zastosowanie w sytuacjach wyjątkowych, tzn. gdy wojewoda „nie pełni obowiązków służbowych”. Sytuacje takie mogą być nadzwyczajne, najczęściej będąc następstwem różnych zdarzeń losowych, skutkiem których piastun organu (organ) nie może działać (np. ciężka długotrwała choroba, brak świadomości, tymczasowe aresztowanie). Także przebywając na urlopie – z oczywistych powodów – wojewoda nie pełni obowiązków służbowych. Na tej więc podstawie, wicewojewoda może przejąć kompetencje nawet w tych zakresach, co do których w zarządzeniu wydanym w trybie ust. 3 art. 7 nie został wskazany jako podmiot uprawniony. Okolicznością taką nie może być sama nieobecność w urzędzie, gdyż Wojewoda jest organem w każdym miejscu i w każdym czasie, z wyjątkiem przypadku określonego w art. 7 ust. 4 ustawy. W okolicznościach niniejszej sprawy, przedstawiony przez pełnomocnika dowód uzasadniający „niepełnienie obowiązków” (delegacja służbowa) potwierdza stanowisko odmienne niż prezentowane przez pełnomocnika, wskazując bowiem że Wojewoda pełnił obowiązki służbowe, zatem nie było podstaw do stosowania art. 7 ust 4 ustawy. Nieobecność wojewody w urzędzie związana z pełnieniem obowiązków służbowych (delegacja służbowa) nie świadczy o niemożności pełnienia przez niego swojej funkcji. Żaden wszakże przepis prawa nie stanowi, że wojewoda, czy też inny piastun organu monokratycznego, pełni swoje obowiązki służbowe wyłącznie w siedzibie urzędu.

Dodatkowo sąd I instancji zauważył, że zarówno statut, jak i regulamin organizacyjny potwierdzają działanie Wicewojewody w zakresie upoważnienia Wojewody (zgodnie: § 5 ust. 2 Statutu Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego nadany zarządzeniem nr 112 Wojewody Lubuskiego z dnia 26 maja 2009 r. oraz § 4 ust. 1 i 2 ww. Regulaminu Organizacyjnego LUW w Gorzowie Wlkp.). Co prawda, pełnomocnik organu nie przedstawił wyciągu z Regulaminu Organizacyjnego LUW w tej części, niemniej jednak sąd zauważył, że zgodnie z § 3 ust. 2 załącznika do zarządzenia Wojewody Lubuskiego nr 75 z dnia 9 kwietnia 2010 r. wśród zadań, które Wojewoda zastrzegł do swojej aprobaty wymienione zostały wszystkie kompetencje związane ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, w szczególności w pkt 47 – wydawanie za-

rzędzeń zastępczych. Jednocześnie analiza treści przedłożonych na wezwanie sądu zarządzeń Wojewody Lubuskiego w sprawie określenia zakresu kompetencji Wicewojewody, tj. zarządzenia nr 349 z dnia 22 grudnia 2008 r., zarządzenia nr 274 z dnia 4 sierpnia 2011 r. wskazuje, iż Wojewoda Lubuski nie dokonał derogacji, w rozumieniu art. 7 ust 3 ustawy, na wicewojewodę kompetencji w zakresie sprawowania nadzoru wobec działalności samorządu terytorialnego. Wśród kompetencji i zadań wicewojewody nie ma w szczególności, istotnej w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, kompetencji do wydawania zarządzeń zastępczych lub innych aktów nadzoru.

Podsumowując powyższe rozważania sąd I instancji wskazał, że działanie wicewojewody w ramach kompetencji wojewody, w sposób wskazany w art. 7 ust 4 ustawy o województwie i administracji rządowej w województwie bez wyraźnego określenia jego kompetencji na podstawie zarządzenia, o którym stanowi ust. 3 wskazanego przepisu jest możliwe tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy istnieje trwała niezdolność osoby piastującej stanowisko wojewody do pełnienia obowiązków służbowych. Sytuacja taka nie zaistniała w okolicznościach rozpoznawanej sprawy. W związku z powyższymi uchybieniami natury proceduralnej sąd I instancji stwierdził, iż zachodzi konieczność wyeliminowania zaskarżonego aktu nadzoru z obrotu prawnego, co uczynił na podstawie art. 148 p.p.s.a.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Wojewoda Lubuski, reprezentowany przez radcę prawnego, zarzucając sądowi I instancji:

- 1) Naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie:
 - a) art. 12 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o województwie i administracji rządowej w województwie oraz w zw. art. 85a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że z uwagi na szczególny charakter funkcji nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego kompetencja ta przysługuje wyłącznie wojewodzie i nie może zostać powierzona do wykonywania innym organom lub pracownikom urzędu, a także, iż mocą tego przepisu ustawodawca wyłączył z zakresu zadań wojewody do osobnej regulacji zadanie sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, w związku z czym sąd I instancji zaskarżone zarządzenie zastępcze, jako wydane z naruszeniem art. 85 ust. 1 i 2 ustawy

- o samorządzie powiatowym w zw. z art. 12 ustawy o województwie i administracji rządowej w województwie, tj. przedwcześnie, z uwagi na bezskuteczne wezwanie Rady Powiatu Nowosolskiego;
- b) art. 19 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie poprzez niezastosowanie wyrażonej w nim normy dającej możliwość cedowania w drodze upoważnienia pracowników Urzędu Wojewódzkiego, także kompetencji nadzorczych wojewody;
- c) art. 7 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że nie było dopuszczalne na podstawie tego przepisu scedowanie zadań i kompetencji Wojewody na Wicewojewodę w sposób określony w § 4 ust 3 i 4 Regulaminu Organizacyjnego LUW w Gorzowie Wlkp., stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 75 Wojewody Lubuskiego z dnia 9 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. w ten sposób, że jeżeli Wojewoda nie pełni obowiązków służbowych zastępuje go Wicewojewoda i wówczas zakres zastępstwa Wicewojewody rozciąga się na wszystkie zadania i kompetencje Wojewody, przy czym przez niepełnienie obowiązków służbowych rozumie się nieobecność z powodu choroby, urlopu, delegacji służbowej powyżej 3 dni oraz nieobecność z innych powodów trwającą powyżej 3 dni;
- d) art. 7 ust. 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że wicewojewoda na mocy upoważnienia tego przepisu może wykonywać czynności wojewody jako organu, w tym organu nadzoru, w trakcie niepełnienia obowiązków służbowych przez wojewodę jedynie wówczas, gdy wojewoda nie może działać wskutek zdarzeń, takich jak ciężka długotrwała choroba, brak świadomości lub tymczasowe aresztowanie, a w związku z tym na uznaniu, że pojęcie „wojewoda nie pełni obowiązków służbowych” należy interpretować w sposób zawężający do szczególnych sytuacji, które nie obejmują delegacji służbowych.
- 2) Naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy:

- art. 133 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 85a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 7 ust. 3 i 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie poprzez pominięcie w rozpoznaniu sprawy złożonego do akt sprawy wyciągu z Regulaminu Organizacyjnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 75 Wojewody Lubuskiego z dnia 9 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. i niezastosowanie norm w nim zawartych, co miało istotny wpływ na wynik sprawy poprzez uznanie przez Sąd I instancji, że zaskarżone zarządzenie zastępcze wydane zostało przez osobę nieuprawnioną.

Wskazując na powyższe, wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie w całości wniesionych skarg, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gorzowie Wlkp. do ponownego rozpatrzenia.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Powiat Nowosolski, reprezentowany przez radcę prawnego, wniósł o oddalenie tej skargi w całości i zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozagę jedynie nieważność postępowania, która – jak uznał NSA – w niniejszej sprawie nie występuje. Jak wywiódł NSA skarga kasacyjna nie mogła być uwzględniona, gdyż, mimo zasadności części podniesionych w niej zarzutów, wyrok – co do istoty – odpowiada prawu.

Zaskarżonym wyrokiem WSA w Gorzowie Wielkopolskim uchylił zaskarżone zarządzenie zastępcze Wojewody Lubuskiego choć z innych powodów niż wskazane były w skardze. Naruszeń prawa wskazanych w skardze sąd I instancji nie rozpatrywał, choć były one zasadne i z uwagi na ten fakt uchylenie zarządzenia zastępczego było uzasadnione. Powodem wydania zarządzenia zastępczego było niepodjęcie przez Radę Powiatu Nowosolskiego uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu, następnie – przed podjęciem uchwały przez Radę – cofnął oświadczenie woli. Zmianę stanowiska uzasadnił poważnymi naciskami funkcjonariuszy partyjnych, usiłując wymusić na nim określone działanie w czasie głosowania w sprawie wyboru starosty. Cofnięcie oświadczenia woli w takiej sytuacji należy uznać za dopuszczalne. Oświadczenie woli

o zrzeczeniu się mandatu jest oświadczeniem złożonym przez osobę fizyczną. Ani Ordynacja wyborcza, ani ustawy samorządowe, ani jeszcze nieobowiązujący w tej kadencji Kodeks wyborczy nie zawierają regulacji prawnych dotyczących oceny takich oświadczeń dotkniętych, jak w rozpoznawanej sprawie, tzw. wadami woli (m.in. pozorność, błąd, groźba bezprawna). Stosunek prawny powstały w wyniku wyborów pomiędzy radnymi a gminą ma charakter publicznoprawny. W polskim prawie publicznym nie ma jednak regulacji odnoszących się do tej materii. Regulacja taka natomiast znajduje się w kodeksie cywilnym, ale ma zastosowanie do cywilnoprawnych oświadczeń woli, między osobami fizycznymi oraz między nimi a osobami prawnymi. Stosunek prawny wynikający z mandatu nie jest stosunkiem cywilnoprawnym, ale publicznoprawnym, a zatem art. 61 k.c., w myśl którego oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią, nie ma w tym przypadku zastosowania. Na poparcie tego stanowiska NSA przytoczył poglądy doktryny¹.

Zdaniem NSA, odmawianie radnym możliwości cofnięcia oświadczenia woli dotkniętego poważnymi wadami, z braku odpowiedniej publicznoprawnej regulacji byłoby rozwiązaniem stawiającym radnych w sytuacji gorszej niż sytuacja osób składających cywilnoprawne oświadczenie woli. Taka interpretacja byłaby zbyt restrykcyjna, zważywszy także na ustrojowe znaczenie demokratycznych wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego (a także wyborów wójta, burmistrza, prezydenta). Waga aktów wyborczych sprawia jednocześnie, że ewentualne cofnięcie oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu nie może być swobodne, może mieć miejsce tylko w sytuacjach szczególnych i tylko przed podjęciem przez organ stanowiący uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Ocena czy wystąpiły szczególne okoliczności uzasadniające – z uwagi na poważną wadę oświadczenia woli – dopuszczalność jego cofnięcia, należy do organu stanowiącego, który powinien posilkowo posłużyć się przepisami Kodeksu cywilnego (art. 61 i art. 82-88). W rozpoznawanej sprawie wystąpiła taka właśnie szczególna sytuacja, uzasadniająca cofnięcie złożonego wcześniej pisemnego zrzeczenia się mandatu. Z uwagi na to, uchylene zarządzenia zastępczego Wojewody Lubuskiego było uzasadnione, a tym samym

¹ A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 190*, [w:] Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, Warszawa 2010. K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Komentarz do ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, Warszawa 2010.

wyrok, co do istoty, odpowiada prawu. Zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej dotyczące niewłaściwego zastosowania i błędnej wykładni art. 12 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 4, art. 19, art. 7 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.) są w okolicznościach rozpoznawanej sprawy uzasadnione. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko o dopuszczalności powierzania przez wojewodę funkcji nadzoru nad samorządem terytorialnym wicewojewodom i innym pracownikom. Brak jest podstaw do uznawania, że wykonywanie funkcji nadzoru, mimo jej znaczenia, jest wyłączone spod ogólnych ustawowych reguł określających dopuszczalność powierzania przez wojewodę, w drodze upoważnień administracyjnych, zastępcom i pracownikom wykonywania określonych zadań i funkcji. Upoważnienia te mogą przybierać różną formę, mogą być indywidualne, mogą być zawarte w regulaminie organizacyjnym bądź statucie urzędu. Ma rację sąd I instancji, gdy podkreśla, że rozwiązania regulaminowe nie powinny powtarzać rozwiązań ustawowych (choć nie we wszystkich przypadkach takie uregulowanie stanowi poważne naruszenie prawa) i muszą być z nimi zgodne, niedopuszczalne jest też definiowanie pojęć ustawowych. NSA uznał ponadto, iż niedopuszczalna jest jednak także taka interpretacja, jakiej dokonał sąd I instancji, również definiując ustawowe określenie „gdy wojewoda nie pełni obowiązków służbowych” i sprowadzając je do sytuacji nadzwyczajnych, będących następstwami zdarzeń losowych, takich jak długotrwała choroba, brak świadomości czy tymczasowe aresztowanie. Nie jest trafne również stwierdzenie, że wojewoda jest organem w każdym miejscu i w każdym czasie. Taka wykładnia art. 7 ust. 4 pow. ustawy nie uwzględnia m.in. właśnie delegacji służbowych wojewody, krajowych i zagranicznych. Nie każda delegacja mogła być uznana za sytuację, w której wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, ale w wielu przypadkach udział w delegacji będzie łączył się z niemożnością pełnienia obowiązków służbowych. Wykładnia powołanego przepisu nie może być ani rozszerzająca ani zwężająca, ale musi być powiązana z oceną konkretnej sytuacji.

Reasumując, NSA uznał, iż mimo częściowej zasadności zarzutów skargi kasacyjnej, skarga ta nie mogła być uwzględniona. W tej sytuacji, na mocy art. 184 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, oddalono skargę kasacyjną.

Komentowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy przede wszystkim kwestii, jaką jest stosowanie przepisów prawa prywatnego (prawa cywilnego) do zagadnień nieuregulowanych prawem publicznym, która to w aktualnej sytuacji prawnej oraz społeczno-politycznej wydaje się bardzo ważna. Biorąc pod uwagę występujący stan faktyczny, można rzec, że na kanwie przedstawianej sprawy „zabrakło regulacji publicznoprawnej” dotyczącej składania oświadczenia woli przez radnego Rady Powiatu odpowiadającej zaistniałej sytuacji, dlatego postanowiono posiłkowo zastosować przepisy Kodeksu cywilnego poprzez powołanie treści art. 61 oraz art. 81-82 k.c. W świetle obecnych regulacji ustawowych, problem ten wydaje się niezwykle aktualny, gdyż wiele kwestii praktycznych, dotyczących prawa publicznego, nie zostało uregulowane w ogóle bądź w sposób nie dość klarowny. Należy zauważyć, że sprawa dotyczy ważkich kwestii dotyczących kompetencji nadzorczych wojewody oraz przekazywania kompetencji na inne upoważnione podmioty – wicewojewodę czy też Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego.

Przechodząc zatem do pierwszego, powstałego w sprawie problemu, którym jest możliwość cofnięcia oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu przez radnego, należy zwrócić uwagę, że NSA trafnie skupił się na tej kwestii, w przeciwieństwie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego rozpoznającego sprawę w I instancji, który pozostawił rzeczoną kwestię bez usytuowania się, zwracając wyłącznie uwagę na kwestię procedur i nadzoru sprawowanego przez wojewodę.

Podkreślenia wymaga fakt, iż wyrok w tej sprawie jest niejako wyrokiem precedensowym, co skłania do jego analizy. W dotychczasowym orzecnictwie NSA nie wypowiediano się tak wyraźnie w przedmiocie cofnięcia oświadczenia woli radnego w przypadku nadzwyczajnych okoliczności, którymi w tej sprawie były naciski funkcjonariuszy publicznych.

Złożenie przez radnego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu jest oświadczeniem woli osoby fizycznej. Kodeks cywilny, w przepisie art. 61 wskazuje, iż oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią. Odwołanie takiego oświadczenia jest skuteczne, jeżeli doszło jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej. Przepisy art. 82-88 k.c. natomiast wymieniają wady oświadczeń woli mogące powstać przy ich składaniu. Są to między innymi: składanie oświadczenia woli w warunkach wyłączających świadome

lub swobodne powzięcie decyzji, błąd, pozorność czynności, a także groźba bezprawna, która mogła wpłynąć na złożenie takiego oświadczenia.

W omawianym przypadku doszło do złożenia oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu przez radnego pod wpływem stresującej i emocjonującej wizyty funkcjonariuszy partyjnych, usiłujących perswazją wpłynąć na zmianę decyzji radnego. Podkreślić należy, że w świetle wcześniej wskazywanych przepisów Kodeksu cywilnego niewątpliwie doszło do wadliwego złożenia oświadczenia woli. Należy jednak przyjąć, że kwestie objęcia, jak również zrzeczenia się mandatu radnego są domeną prawa publicznego, dlatego właśnie w regulacji prawa publicznego należałoby w pierwszej kolejności poszukiwać rozwiązania powstałego problemu. Analizując jednak tę regulację prawną, można doszukać się jedynie przepisów bardzo ogólnych, np. art. 190 ust. 1 pkt 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw czy art. 383 § 1 pkt 4 obecnie obowiązującego Kodeksu wyborczego, które to przepisy stanowią, iż wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek pisemnego zrzeczenia się mandatu. Będąc konsekwentnym, należy stwierdzić, że pozostałe ustrojowe ustawy samorządowe również nie zawierają regulacji prawnych dotyczących tej materii².

W tej sytuacji NSA, po przeanalizowaniu głosów doktryny³, stanął na stanowisku, iż „odmawianie radnym możliwości cofnięcia oświadczenia woli, dotkniętego poważnymi wadami, z braku odpowiedniej publicznoprawnej regulacji byłoby rozwiązaniem stawiającym radnych w sytuacji gorszej niż sytuacja osób składających cywilnoprawne oświadczenia woli”, które to stanowisko należy uznać za jak najbardziej trafne i słuszne. Zaaprobować i podkreślić również należy stwierdzenie, iż „waga aktów wyborczych sprawia jednocześnie, że ewentualne cofnięcie oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu nie może być swobodne, może mieć miejsce tylko w sytuacjach szczególnych i tylko przed podjęciem przez organ stanowiący uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu”. Zauważyć wypada, iż NSA słusznie podkreślił, iż cofnięcie oświadczenia nie może być czynnością dowolną, lecz podyktowaną jedynie nadzwyczajnymi okolicznościami, natomiast do organu stanowiącego należy ocena występujących w sprawie okoliczności, który powinien posiłkowo posłużyć się przepisa-

² Zob. np. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, t.j. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591).

³ Zob. A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 190...*, *op. cit.*; K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Komentarz do ustawy...*, *op. cit.*.

mi Kodeksu cywilnego. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż w tym przypadku doszło do kolejnego już „uzupełnienia” prawa publicznego poprzez posiłkowe stosowanie prawa prywatnego.

Jak wiadomo, we współczesnej nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że administrację publiczną tworzą organy państwa, organy samorządu terytorialnego oraz zakłady administracyjne, a także inne podmioty wykonujące funkcje zlecone administracji publicznej⁴. Można zatem zauważyć, że administracja publiczna, ma *de facto* coraz większy związek z regulacjami prawa prywatnego. Zobrazować może to fakt, iż w coraz większym zakresie – zadania publiczne wykonywane są w formach prawa prywatnego (spółek prawa handlowego, specyficznych przedsiębiorstw) lub powierzane na podstawie umowy podmiotom spoza administracji. Zjawisko to określane jest jako prywatyzacja zadań publicznych⁵.

Drugim występującym w sprawie problemem jest możliwość powierzenia przez wojewodę funkcji nadzoru nad samorządem terytorialnym wicewojewodom i innym upoważnionym pracownikom. NSA, rozpatrując skargę kasacyjną złożoną przez Wojewodę, uznał, iż podniesione w niej zarzuty, dotyczące niewłaściwego zastosowania i błędnej wykładni art. 12 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 4, art. 7 ust. 3 i 4, art. 19 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* w okolicznościach rozpoznawanej sprawy są uzasadnione. NSA podkreślił, że „w orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko o dopuszczalności powierzenia przez wojewodę funkcji nadzoru nad samorządem terytorialnym wicewojewodom i innym pracownikom. Brak jest podstaw do uznawania, że wykonywanie funkcji nadzoru, mimo jej znaczenia, jest wyłączone spod ogólnych ustawowych reguł określających dopuszczalność powierzania przez wojewodę, w drodze upoważnień administracyjnych, zastępcom i pracownikom do wykonywania określonych zadań i funkcji. Upoważnienia te mogą przybierać różną formę, mogą być indywidualne, mogą być zawarte w regulaminie organizacyjnym bądź statucie”.

⁴ J. Boć zalicza do nich organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, organy przedsiębiorstw realizujących zadania administracyjne, zakłady administracyjne, organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej i podmioty prywatne spełniające te funkcje. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 36-37.

⁵ Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych, Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000.

U podstaw sprawowania nadzoru na podstawie kryterium legalności leży konstytucyjna gwarancja poszanowania Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawa⁶. Wypada zwrócić uwagę, że obowiązująca Konstytucja RP wciela w życie postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego⁷ bezpośrednio stanowiąc, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności oraz że wskazane (przez Konstytucję) organy nadzoru mogą wkraczać w jego działalność tylko w przypadkach wyraźnie określonych ustawami⁸. Prowadzi to do konstatacji, iż brak upoważnienia dla organu nadzoru w akcie prawnym o randze ustawowej oznacza tym samym zakaz ingerencji w działalność podmiotów samorządu terytorialnego⁹.

Nadzór nad samorządem terytorialnym, sprawowany przez wojewodę, znalazł swoje umocowanie w ustawie zasadniczej¹⁰. W przedmiotowej natomiast sprawie powstały wątpliwości dotyczące możliwości upoważnienia przez wojewodę pracowników urzędu wojewódzkiego do załatwienia spraw z zakresu nadzoru. Podstawą upoważnienia jest art. 7 ust 3 i 4 oraz art. 19 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Pierwszy z powyższych przepisów umożliwia zastąpienie wojewody przez wicewojewodę lub wicewojewodów, różnicując dwie sytuację: 1 – poprzez określenie w formie zarządzenia zakresu kompetencji i zadań wykonywanych przez wicewojewodów (art. 7 ust. 3); 2 – gdy wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, wicewojewodowie wykonują wszystkie kompetencje wojewody (art. 7 ust. 4). Drugi z powoływanych przepisów (art. 19 rzeczonyj ustawy), przewiduje możliwość upoważnienia na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w urzędach obsługujących inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie do załatwienia określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność w ustalonym zakresie do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, z tym, że upoważnienie nie może dotyczyć wstrzymania egzekucji administracyjnej. Ustawodawca tym samym różnicuje podmioty, które mogą wykonywać kompetencje wojewody „w jego zastępstwie”. Podkreślić wymaga, iż oprócz możliwości

⁶ Zob. art. 2 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

⁷ Zob. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

⁸ Zob. art. 171 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483)

⁹ J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.

¹⁰ Zob. art. 171 ust. 2 Konstytucji RP. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

powierzenia poprzez stosowne zarządzenie – w przypadku nieobecności wojewody jego kompetencje wykonywane są przez wicewojewodów z mocy samego prawa, co nie jest możliwe w przypadku innych podmiotów, które mogą wykonywać tylko określone i pisemnie polecane czynności. W doktrynie podkreśla się, iż odrębność dwóch przepisów, będących dla wojewody podstawą prawną ustanawiania swoich administracyjnych zastępców bezpośrednich, świadczy o tym, że ustawodawca różnicuje kompetencję do delegowania swoich kompetencji w zależności od pracownika wybranego do bezpośredniego zastępowania wojewody. Zwraca się również uwagę, że artykuły 7 i 19 u.w.a.r.w. stanowią wyraźne opowiedzenie się przez ustawodawcę za elastycznym traktowaniem prawnej formy działania, wykorzystywanej przez ten organ monokratyczny do udzielania upoważnień do działania w imieniu tegoż organu¹¹.

W judykaturze możliwość upoważnienia przez wojewodę pracowników urzędu wojewódzkiego do załatwiania spraw z zakresu nadzoru nad gminami zostało wyrażone już w wyroku z 7 października 1991 r. NSA, gdzie wskazano pogląd, że z ustawy o rządowej administracji ogólnej (art. 7) nie wynika podstawa do wyłączenia możliwości upoważnienia przez wojewodę w tych sprawach¹². Z kolei, w jednym z orzeczeń NSA w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze podjęte przez dyrektora wydziału prawnego i nadzoru urzędu wojewódzkiego, uchylając zaskarżone rozstrzygnięcie, wskazał na to, że przewidziana w art. 32 u.a.r.w. możliwość prawna dekoncentracji kompetencji wojewody nie obejmuje kompetencji do sprawowania nadzoru nad j.s.t. Nie odmawiając prawa do działania upoważnionego pracownika wojewody w konkretnie określonym przypadku, nie ma ustrojowo uzasadnionych podstaw do wykładni o możliwości generalnego scedowania nadzoru nad j.s.t. na podstawie statutu bądź regulaminu na rzecz jednego z wicewojewodów, dyrektora generalnego, względnie dyrektora wydziału¹³.

W wyroku z 2010 r., NSA, rozpatrując podobną do obecnie komentowanej sprawę stwierdził, iż nie można uznać, że przekazanie kompetencji wojewody (w tym dotyczących nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) zostało wyłączone z możliwości dekoncentracji uprawnień wojewody w trybie art. 7 ust. 3 ustawy. Wykładnia funkcjonalna

¹¹ W. Kisiel, glosa do wyroku NSA z dnia 17 listopada 2010 r. I OSK 954/ ZNSA 2011/6/174-179.

¹² Zob. Wyrok NSA z 7 X 1991 r., S.A./Wr 841/91 nie publikowany.

¹³ Zob. Wyrok NSA z 28 VIII 2001 r., II SA/Wr 576/99 / OwSS 2001/3/87/87.

i systemowa przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w administracji, prowadzi do takiego wniosku, jaki zawarty został w motywach zaskarżonego wyroku, iż w wydanym na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy zarządzeniu, jakie przedstawiono w tej sprawie, wojewoda mógł przekazać podległemu wicewojewodzie kompetencje nadzorcze, ale to przekazanie nie było obligatoryjne¹⁴.

Na marginesie należy dodać, że upoważnienie wywiera ten skutek, iż zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu w prawnych formach, jednak upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym – nosicielem kompetencji, lecz pełni – w granicach określonych w upoważnieniu – jedynie funkcję tego organu (ponieważ działania podmiotu upoważnionego zaliczane są na rachunek organu upoważniającego i traktowane są jako rozstrzygnięcia samego organu upoważniającego)¹⁵.

Przechodząc do trzeciej tezy glosy – Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż: „Sąd I instancji ma rację, gdy podkreśla, że rozwiązania regulaminowe, dotyczące powierzenia funkcji nadzoru przez wojewodę, nie powinny powtarzać rozwiązań ustawowych i muszą być z nimi zgodne, niedopuszczalne jest też regulaminowe definiowanie pojęć ustawowych. NSA zwrócił także uwagę, iż niedopuszczalna jest także taka interpretacja, jakiej dokonał Sąd I instancji, również definiując ustawowe określenie »gdy wojewoda nie pełni obowiązków służbowych« i sprowadzając je do sytuacji nadzwyczajnych, będących następstwami zdarzeń losowych, takich jak długotrwała choroba, brak świadomości czy też tymczasowe aresztowanie. Nie jest trafne w ocenie NSA również stwierdzenie, że wojewoda jest organem w każdym miejscu i w każdym czasie. Taka wykładnia art. 7 ust. 4 powyższej ustawy nie uwzględnia m.in. właśnie delegacji służbowych wojewody, krajowych czy też zagranicznych. Nie każda delegacja będzie mogła być uznana za sytuację, w której wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, ale w wielu przypadkach udział w delegacji będzie łączył się z niemożnością pełnienia obowiązków służbowych. Wykładnia powołanego przepisu nie może być ani rozszerzająca, ani zwężająca, ale musi być powiązana z oceną konkretnej sytuacji. Zaznaczyć należy, że stwierdzeniem

¹⁴ Zob. Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r. I OSK 954/10/ LEX nr 783364.

¹⁵ Zob. Postanowienie NSA z dnia 28 VI 2011 r. I OZ 439/11/ LEX nr 844555.

tym NSA zachował i wyraźnie zaaprobował dotychczasowy pogląd, iż nieobecność wojewody w urzędzie nie świadczy o niemożności pełnienia funkcji”¹⁶.

Ogólnie rzecz biorąc wydaje się zupełnie oczywiste, że nie ma potrzeby ustalania konkretnych granic normy wyrażonej w art. 7 ust 4 ustawy z 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. W piśmiennictwie podkreśla się, iż dla prawidłowego ustalenia znaczenia słów „wojewoda nie pełni obowiązków służbowych” nie ma konieczności wychodzenia poza wykładnię literalną¹⁷, natomiast w wyrokach sądów można doszukać się przesłanek przemawiających za zastosowaniem normy wtedy, gdy np. istnieje trwała niezdolność osoby piastującej stanowisko wojewody do pełnienia obowiązków służbowych¹⁸.

Należy jednak zauważyć, że sąd I instancji, stwierdzając, że wojewoda jest organem w każdym miejscu i w każdym czasie, a także definiując pojęcie ustawowe, „gdy wojewoda nie pełni obowiązków służbowych”, sprowadzając je do sytuacji nadzwyczajnych, będących następstwami zdarzeń losowych, takich jak m.in. długotrwała choroba, brak świadomości czy tymczasowe aresztowanie, nie odniósł się w orzeczeniu do panujących aktualnie realiów społeczno-politycznych oraz ogólnego znaczenia tej funkcji.

Sąd I instancji, ustalając „3-dniową granicę”, po przekroczeniu której należy uznać, że wojewoda nie pełni funkcji służbowych, zupełnie niepotrzebnie wprowadził tylko sztuczny podział kwalifikowania nieobecności wojewody. Słusznie zatem NSA wskazał, że najlepszą formą ustalenia omawianej sytuacji będzie analizowanie sytuacji *ad casum*, która to interpretacja pozwoli na elastyczne stosowanie przepisów prawa.

2. Wnioski

Stwierdzić w tym miejscu należy, że głosowany wyrok jest już kolejnym przykładem stosowania przepisów prawa prywatnego na polu publicznoprawnym – oczywiście, w przypadku braku stosownej regulacji publicznoprawnej. Poszukując przyczyny tego faktu zaznaczyć należy, że swoista „niedoskonałość prawa publicznego” może wynikać m.in. z faktu, iż jest ono stosunkowo młodą

¹⁶ Zob. wyrok NSA W-wa 17 XI 2010 r. I OSK 954/10, LEX nr 783364.

¹⁷ Zob. W. Kisiel, glosa do wyroku NSA z dnia 17 listopada 2010 r. I OSK 954/10 ZNSA 2011/6/174-179.

¹⁸ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 894/09.

dziedziną prawa. Jak bowiem wiadomo – obecne regulacje publicznoprawne swoimi korzeniami sięgają „państwa policyjnego”, w przeciwieństwie do prawa prywatnego, których instytucje zostały sformułowane i dopracowywane już w starożytnym Rzymie.

Niezależnie od powyższego, nasuwa się także konkluzja, że nawet ustawodawca noszący przymiot racjonalnego, nie jest w stanie przewidzieć wszystkich przypadków mogących wystąpić w danej sprawie. W tej sytuacji, nieskorzystanie z konstrukcji prawnych, wypracowanych przez inne dziedziny prawa, wydawałoby się błędne, gdyż rozsądne stosowanie przepisów prawa – w tym prawa prywatnego – nie powinno stanowić zagrożenia dla materii będącej domeną prawa publicznego. Rozsądne, a więc odpowiednie stosowanie przepisów prawa, w ustawodawstwie spotykane jest dość często. Należy jednak zwrócić uwagę, że wyrażone *expressis verbis* nakazy odpowiedniego stosowania prawa, odsyłają najczęściej do umieszczonej w innym akcie regulacji prawnej, pozostając jednak na gruncie tej samej gałęzi prawa – publicznego lub prywatnego (ze względu na swoistość prawnych instytucji publicznych i prywatnych). Jako przykład dotyczący prawa publicznego może posłużyć tutaj, odpowiednie stosowanie przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach – do stowarzyszeń gmin – wynikające z art. 84 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym¹⁹. Wypada zwrócić uwagę, że ustawodawca nakazał w tym przypadku zastosować jednakowe przepisy do *de facto* różnych instytucji prawnych. Podkreślić jednak należy, że takie stosowanie prawa, w przeciwieństwie do stosowania przepisów wprost, winno odbyć się jednak z uwzględnieniem różnic panujących na tle dwóch odrębnych instytucji.

Ciekawym przykładem zastosowania konstrukcji odpowiedniego stosowania prawa jest norma wyrażona w art. 1 ustawy o ochronie zwierząt²⁰. Przepis ten stanowi, że zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Mimo zatem dobitnego wskazania, że zwierzę nie jest rzeczą, ustawodawca nakazuje, w sprawach nieuregulowanych w ustawie, do zwierząt stosować odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. Przyczyną takiego stanu jest fakt, że ustawodawca, zdając sobie sprawę, iż nie jest w stanie uregulować wszystkich mogących wystąpić przypadków, stworzył „swoistą mozaikę” –

¹⁹ Zob. art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 t.j.).

²⁰ Zob. art. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 t.j.).

norm prawa publicznego oraz prywatnego, które to rozwiązanie wydaje się jak najbardziej racjonalne i zasadne.

Zastosowanie swoistej „hybrydy przepisów prawa” – jak się wydaje – jest zabiegiem pomocnym w wypełnieniu postulatów stanowienia przez ustawodawcę norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Dodać przy tym należy, że problematyka bezpośredniego oddziaływania na siebie przepisów prawa publicznego i prywatnego z dnia na dzień zyskuje na coraz większym znaczeniu.

Przechodząc na grunt omawianej sprawy zauważyć wypada, że *de lege ferenda* należałoby rozważyć kwestię, wprowadzenia do obowiązującego porządku prawa publicznego generalnej normy, pozwalającej na odpowiednie zastosowanie przepisów innej gałęzi prawa prywatnego – w przypadku braku odpowiedniej regulacji publicznoprawnej, z tym jednak warunkiem, że zastosowanie przepisów prawnych musiałoby być działaniem racjonalnym, pozostającym w zgodzie ze znaczeniem i odmiennością tej regulacji oraz nie pozwalającym na dowolną ich interpretację.

Sformułowanie takiej rzeczowej normy pozwoliłoby na uniknięcie wielu sporów wśród podmiotów wykonujących zadania publiczne, tak więc w wielu przypadkach można by uniknąć niepewności prawnej, który to stan, w świetle obecnej Konstytucji RP²¹ jest wysoce niepożądany. Należy jednak pamiętać, że oprócz licznych korzyści, rozwiązanie to może przynieść sporą dawkę niekorzystnych skutków, dlatego też w obecnych realiach pomysł ten należałoby raczej potraktować jako wstęp do rozważań nad projektem zmian, aniżeli efekt finalny tegoż projektu, bądź też przyczynek do dyskusji nad problemem.

Formułując wnioski na temat drugiej oraz trzeciej tezy glosy, należy na wstępie wskazać, że NSA dokonał korekty rozstrzygnięcia sądu I instancji, który w wyroku, od którego wniesiono skargę kasacyjną, uznał za niedozwolone działanie wojewody, dotyczące zamieszczenia w regulaminie organizacyjnym rozwiązania prawnego, dopuszczając się przy tym naruszenia norm interpretacyjnych obowiązujących sąd podczas dekodowania norm prawnych. Należy uznać, że NSA słusznie wskazał, że wykonywanie tak ważnej funkcji, jaką jest funkcja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, nie jest jednak wyłączona spod ogólnych ustawowych reguł określających dopuszczalność powierzenia przez wojewodę w drodze upoważnień administracyjnych, zastępcom

²¹ Zob. art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

i pracownikom wykonywania określonych zadań i funkcji. Jak było wcześniej wskazywane, w orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko o dopuszczalności takiego powierzenia²². Przyjęcie odmiennego stanowiska w sprawie nie byłoby zatem uzasadnione.

Wychodząc naprzeciw ułatwieniu w stosowaniu prawa, a także dostosowaniu go do panujących i coraz to nowych potrzeb współczesnej administracji publicznej, NSA uznał, że rzeczzone upoważnienia mogą przybierać różną formę (indywidualne, regulaminowe czy statutowe). Niedopuszczalne natomiast byłyby takie rozwiązania, które powtarzałyby rozwiązania ustawowe oraz które nie byłyby z nimi zgodne.

Odnosząc się do stwierdzenia sądu I instancji definiującego ustawowe określenie „gdy wojewoda nie pełni obowiązków służbowych” jako sytuacji nadzwyczajnej, będącej następstwami zdarzeń losowych, takich jak długotrwała choroba, brak świadomości czy tymczasowe aresztowanie, należy uznać, że NSA słusznie wskazał, że takowe określenie jest obecnie niedopuszczalne. Ponadto, wprowadzając dodatkową przesłankę 3-dniowej nieobecności (na którą *nota bene* nie zwrócił uwagi NSA), sąd administracyjny I instancji przyjął kazuistyczne podejście do systemu prawnego, który w świetle obecnych potrzeb prawnych wydaje się nieuzasadniony. W tym miejscu wypada zwrócić uwagę, że w świetle aktualnych norm, podczas dokonywania sądowej wykładni prawa znacznie bardziej zasadne będzie poszukiwanie norm abstrakcyjnych, które pozwolą na ich późniejsze zastosowanie w szerszym spektrum, aniżeli wprowadzanie sztucznego wyznacznika stosowania normy prawnej.

Powyższa uwaga pozostaje także częściowo aktualna w stosunku do stwierdzenia sądu I instancji, iż wojewoda jest organem w każdym miejscu i w każdym czasie. Stwierdzenie to bowiem, nie odpowiada w ogóle celowi dokonywania sądowej wykładni przepisów prawa. Słusznie zatem NSA wskazał, iż nie każda delegacja mogła być uznana za sytuację, w której wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, ale w wielu przypadkach udział w delegacji będzie łączył się z niemożnością pełnienia obowiązków służbowych. Podążając za stanowiskiem NSA należy również uznać, że wykładnia powołanego przepisu nie może być ani rozszerzająca, ani zwężająca, ale musi być powiązana z oceną konkretnej sytuacji.

²² Zob. np. Wyrok NSA z 7 X 1991 r., S.A./Wr 841/91 nie publikowany.

Reasumując – komentowany wyrok wydaje się nadzwyczaj aktualny w stosunku do panujących obecnie „trendów prawnych”. Po jego dogłębnym przeanalizowaniu należy wnioskować, że stopniowy i ciągły rozwój potrzeb związanych z administracją publiczną – tak charakterystyczny dla przełomu XX i XXI w.²³, obliguje do przekształcania aktualnego systemu prawnego²⁴. Niekiedy dopracowywanie obowiązującego systemu prawa powinno znaleźć odzwierciedlenie także we wprowadzaniu nowych instytucji prawnych, choć jak było wskazywane, z uwagi na grożące w tej kwestii niebezpieczeństwo, należałoby dokonywać tego niezwykle rozważnie²⁵.

W rozważaniach nad komentowanym wyrokiem – według autorów – należałoby zamieścić swoistą „pochwałę dla orzecznictwa NSA” w tym zakresie. Podkreślić bowiem wymaga, że ten naczelny organ sądownictwa, w omawianym przypadku dokonał właściwej wykładni prawnej systemowo, kierując się celem i charakterem regulacji publiczno-prawnej, stosując odpowiednio przepisy prawa prywatnego.

Andrzej Skibiński

jest radcą prawnym

Jacek Miłaszewski

jest studentem IV roku Prawa

na Wydziale Prawa i Administracji

Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

²³ Zob. L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000, *passim*.

²⁴ Zaznaczyć należy, że współcześnie w Polsce, jednostki samorządu terytorialnego wykonują zdecydowaną większość zadań publicznych spośród wszystkich podmiotów administracji publicznej w Polsce.

²⁵ Zob. Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej. *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej E. Ochendowskiego*, Toruń 2005, *passim*; zob. również A. Skibiński, *RiO i SKO – typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka*, Studia Lubuskie, t. IV, Sulechów 2008, *passim*.