

PAWEŁ DANIEL

Uchwała rady o wygaśnięciu mandatu radnego z powodu utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów

Stosownie do treści art. 383 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹ wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów. Przepis powyższy odpowiada treścią uchylonemu 1 sierpnia 2011 r. art. 190 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw², który również przewidywał, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów. Przywołane regulacje w sposób jednoznaczny przesądzają, iż posiadanie prawa wybieralności stanowi podstawową przesłankę umożliwiającą pełnienie funkcji radnego w radach gmin, radach powiatu oraz sejmikach województwa. Zwraca przy tym uwagę fakt, że przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja powoduje, że nawet brak posiadania biernego prawa wyborczego nie skutkuje uznaniem, aby dokonany wybór był nieważny czy też bezskuteczny z mocy prawa. Samo stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w § 383 § 1 pkt 2 kodeksu wyborczego, następuje stosownie do treści art. 383 § 2 ustawy – w drodze uchwały rady, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu³.

¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.

³ W przypadku, gdy utrata prawa wybieralności jest związana z pozbawieniem danej osoby prawa wybierania w drodze pozbawienia praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawienia praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnienia prawomocnym orzeczeniem sądu lub też, gdy dana osoba nie posiada prawa wybieralności z uwagi na skazanie prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 z późn. zm.), wygaśnięcie mandatu radnego z przyczyn stwierdza komisarz wyborczy, w drodze postanowienia, co wynika wprost z art. 383 § 2a kodeksu wyborczego.

Zauważyć jednak należy, że o ile wygaśnięcie mandatu radnego z uwagi na zaistnienie pozostałych przesłanek określonych w art. 383 § 1 kodeksu wyborczego ma, co do zasady, charakter konstytutywny i następuje z mocy samego prawa, o tyle w przypadku wygaśnięcia mandatu radnego z uwagi na utratę prawa wybieralności lub nieposiadanie go w dniu wyborów mandat wygasa z dniem wydania przez sąd orzeczenia oddalającego odwołanie radnego od uchwały powziętej przez radę⁴. Wniosek powyższy płynie bezpośrednio z treści art. 384 § 1 kodeksu wyborczego, zgodnie z którym od uchwały rady o wygaśnięciu mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w art. 383 § 1 pkt 2, zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały, a wygaśnięcie mandatu radnego następuje z dniem uprawomocnienia wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na powyższą uchwałę (art. 383 § 3 kodeksu wyborczego). Co charakterystyczne, już pod rządami ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw zwracano uwagę, że uchwała rady gminy o wygaśnięciu mandatu radnego z uwagi na nieposiadanie lub utratę prawa wybieralności podlega kontroli wyłącznie w trybie odwołania zainteresowanego i jest poddana wyłącznej kontroli sądów⁵. Tak określony sposób kontroli uchwał w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego wskazuje na szczególnie istotną rolę sądu administracyjnego we wskazanym postępowaniu. Sąd administracyjny stanowi bowiem jedyny i zarazem ostatni organ mogący kontrolować prawidłowość rozstrzygnięć w przedmiocie utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów.

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, że przedstawiona tematyka jest źródłem wielu wątpliwości interpretacyjnych związanych z prawidłowym określeniem, kiedy dochodzi do utraty prawa wybieralności. Co charakterystyczne, zagadnienie to nie było dotychczas przedmiotem pogłębionej analizy. Stąd też celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zarówno sytuacji, w których radny nie posiada prawa wybieralności, jak i samej procedury związanej z podejmowaniem stosownych uchwał przez rady gminy, powiatu lub sejmik województwa.

Rozważając kwestię utraty prawa wybieralności lub też nieposiadania go w dniu wyborów, zauważyć należy, że w kodeksie wyborczym ustawodawca posługuje się terminem „prawo wybieralności”, rozumiejąc pod tym pojęciem bierne prawo wyborze (art. 11 kodeksu wyborczego). Warto przy tym zauważyć, że A. Kisielewiczem, że w świetle regulacji konstytucyjnych ustawodawca ma swobodę określenia przesłanek wybieralności do organów stanowiących jednostek

⁴ J. Pitera, Ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11, s. 50.

⁵ Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 2000 r., sygn. akt III KKO 4/99, OSNP 2001, Nr 17, poz. 544.

samorządu terytorialnego i wybieralności wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w granicach zakreślonych art. 62 ust. 1 i 2 Konstytucji RP⁶. Podobnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważa się, że przepis art. 62 Konstytucji RP⁷ nie jest traktowany jako zamknięta i wyczerpująca regulacja przesłanek czynnego prawa wyborczego, czego dowodzi akceptowanie z jednej strony przepisu ustawy, który przyznaje w wyborach samorządowych czynne prawo wyborcze nieobywatelom polskim, z drugiej zaś przepisu wprowadzającego wymaganie stałego zamieszkania dla głosujących w tych wyborach⁸.

Stosownie do treści art. 11 § 1 pkt 5 kodeksu wyborczego prawo wybieralności w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ma osoba posiadająca prawo wybierania tych organów, a więc w przypadku rad gminy obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy (art. 10 § 1 pkt 3 lit. a kodeksu wyborczego), natomiast w przypadku rad powiatu i sejmiku województwa obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa (art. art. 10 § 1 pkt 3 lit. b kodeksu wyborczego). Zwraca uwagę, że prawo wybieralności do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zostało bezpośrednio powiązane z faktem zamieszkiwania danej osoby na obszarze określonej jednostki samorządowej. Warunek wybieralności niewątpliwie należy wiązać z regulacją konstytucyjną, która wskazuje w art. 16 ust. 1, że to ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Stąd też w literaturze odnaleźć można twierdzenia, zgodnie z którymi jedynym kryterium, jakie powinno być zastosowane dla oceny, czy dana osoba może brać udział w wyborach lokalnych, jest kryterium konstytucyjne, a mianowicie – kryterium zamieszkania w danej jednostce samorządu terytorialnego⁹.

W tym miejscu należy podkreślić, że kodeks wyborczy nakazuje kandydatom na radnych złożenie oświadczenia kandydatów o posiadaniu prawa wybieralności do danej rady (art. 426 § 2 kodeksu wyborczego), a jego utrata czy też złożenie nieprawdziwego oświadczenia skutkuje skreśleniem z zarejestrowanej listy kandydatów (art. 436 § 1 kodeksu wyborczego). O ile pozostałe przesłanki prawa wybieralności – posiadanie obywatelstwa polskiego lub Unii Europejskiej oraz

⁶ A. Kisielewicz, [w:] K. Czaplinki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 63.

⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i z późn. zm.).

⁸ A. Kisielewicz, op. cit., s. 63.

⁹ A. Bodnar, A. Płoszka, *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 74.

ukończenie 18 roku życia w dacie wyborów – są stosunkowo łatwo weryfikowalne, w oparciu na obiektywnych kryteriach, o tyle przesłanka zamieszkiwania na terytorium określonej jednostki samorządu terytorialnego stanowi przesłankę niejednoznaczną. Wynika to bezpośrednio z trudności, jakie wiążą się z ustaleniem faktu zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządowej, a więc ustaleniu przesłanki, która jest wysoce subiektywna.

Stosownie do treści art. 5 pkt 9 kodeksu wyborczego pod pojęciem stałego zamieszkania należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Wprowadzenie tej regulacji stanowi *novum* w prawie wyborczym jednostek samorządu terytorialnego, gdyż obowiązujące dotychczas przepisy ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw zawierała jedynie odesłanie do przepisu art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁰ przy ustalaniu faktu stałego zamieszkania (art. 9 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw). Jak zauważa A. Kisielewicz, w przypadku prawa administracyjnego zbliżoną treść do obecnego art. 5 pkt 9 kodeksu wyborczego regulacje zawiera pojęcie pobytu stałego, którymi posługuje się ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i o dowodach osobistych¹¹ oraz ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹², a więc zamieszkiwanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania¹³. Treść pojęcia stałego zamieszkania jest tym samym zbudowana z elementów występujących w pojęciu pobytu stałego: 1) zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem, 2) zamiar stałego pobytu (inaczej stałego przebywania). Regulacja powyższa nieznacznie odbiega od definicji miejsca zamieszkania określonego w art. 25 kodeksu cywilnego, którym jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu, wymagając określenia konkretnego adresu, pod którym dana osoba przebywa.

W świetle przedstawionych uwag wskazać należy, że o miejscu zamieszkania decydują występujące łącznie dwie przesłanki faktyczne: przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości i zamiar stałego w niej pobytu¹⁴, przy czym niespełnienie chociaż jednej z powyższych przesłanek powoduje utratę miejsca zamieszkania. Ewentualne zmiany dotyczące miejsca zamieszkania muszą być przy tym związane z trwałą zmianą sytuacji faktycznej, nie zaś z przejściowymi, nawet długotrwałymi okresami braku przebywania w dotychczasowym miejscu zamieszkania czy przejściowa zmiana zamiaru stałego pobytu w tej miejs-

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.

¹² Dz.U. z 2010 r. Nr 217, poz. 1427 z późn. zm.

¹³ A. Kisielewicz, op. cit., s. 31.

¹⁴ Ibidem.

cowości¹⁵. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że na stałość pobytu w danej miejscowości wskazuje skupienie w niej życiowej aktywności związanej zarówno z pracą, jak i rodziną. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie podkreśla się, że faktyczne przebywanie w danej miejscowości nie może być rozumiane jedynie jako pobyt wymuszony koniecznością wykonywania w niej swych obowiązków pracowniczych czy zarobkowych, ale musi mieć ono jednocześnie cechy założenia tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów. Przebywanie w miejscowości bowiem musi wiązać się ze skupieniem w niej życiowej aktywności, związanej nie tylko z pracą, ale również z rodziną¹⁶.

W praktyce powstają jednak trudności w ustaleniu zamiaru stałego pobytu, gdyż jest to element w dużej mierze subiektywny. Nie można przy tym zapominać, że reguły rządzące prawem administracyjnym wymagają potwierdzenia przyjętych przez organy twierdzeń na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego. Powoduje to, że samo oświadczenie osoby zainteresowanej nie może przesądzać o fakcie zamieszkiwania na określonym terytorium jednostki samorządowej. Konieczne jest tym samym każdorazowe uwzględnienie okoliczności zewnętrznych mogących świadczyć o tym, że dana osoba rzeczywiście zamierza stale przebywać w tej miejscowości. Jak bowiem wyjaśnia się w orzecznictwie sądów administracyjnych, oceniając drugą przesłankę decydującą o danym miejscu zamieszkania – zamiar przebywania – należy mieć na uwadze, że składnik mentalny *animus* nie może być oceniany wyłącznie na podstawie wewnętrznego przekonania, pozytywnego stosunku emocjonalnego do danej miejscowości czy wreszcie pewnej deklaracji słownej lub zapewnień. Aby był on wiarygodny musi jeszcze wyrażać się w postaci konkretnych, sprawdzalnych zachowań, które będą jego potwierdzeniem¹⁷. Innymi słowy, złożonemu oświadczeniu, czy też zapewnieniu przez zainteresowaną osobę o danym zamiarze muszą towarzyszyć codzienne czynności faktyczne i prawne, które będą jego wyrazem. *Animus* musi być więc wystarczająco uzewnętrzniony w postaci określonych zachowań, w szczególności czynności prawnych (administracyjnych, pracowniczych, cywilnoprawnych, rodzinno-prawnych).

Dodatkowo podkreślić należy, że zamieszkiwanie na terenie gminy musi mieć charakter ciągły i nieprzerwany. Za niedopuszczalną uznać należałoby sytuację, w której określona osoba przestaje zamieszkiwać na terenie jednostki samorządu terytorialnego, a następnie, po okresie przerwy, ponownie zamieszkuje na jej terenie. Ewentualna zmiana miejsca zamieszkania i powrót do zamieszkiwania na terenie jednostki samorządu terytorialnego nie może bowiem prowadzić do resty-

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 30 marca 2006 r., sygn. akt I OW 265/05, Baza NSA; wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt II FSK 896/08, Baza NSA.

¹⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 września 2009 r., sygn. akt I SA/Bd 479/09, Baza NSA.

tucji stanu poprzedniego¹⁸. Zastrzeżenie to nie dotyczy naturalnie krótkotrwałych przerw związanych chociażby z wyjazdami służbowymi, czy też urlopowymi.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, zauważa się, że uprawnienia do głosowania w wyborach oraz do bycia wybieranym nie należy wiązać z dokonaniem czynności materialno-technicznej, jaką jest zameldowanie, gdyż ta ma wyłącznie charakter ewidencyjno-porządkowy¹⁹. Nie można więc utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania na pobyt stały, gdyż z czynnością zameldowania nie wiąże się nabycie jakichkolwiek praw bądź obowiązków²⁰. Nie może jednak budzić wątpliwości, że fakt zameldowania może mieć wpływ na określenie miejsca zamieszkania. Jak trafnie wskazuje A. Kisielewicz, w przypadku osób posiadających stałe zameldowanie fakt ten – co najmniej formalnie potwierdzający ich zamiar stałego pobytu w miejscu stałego zameldowania – nie może pozostać bez znaczenia²¹. Gdy dana osoba jest zameldowana na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego i brak jest przesłanek wskazujących, aby jej miejsce zamieszkania nie pokrywało się z jej adresem zameldowania, meldunek będzie stanowił przesłankę potwierdzającą fakt zamieszkiwania na terenie gminy. W praktyce mogą jednak powstać przypadki rozbieżności między wskazywanym miejscem zamieszkania a faktycznym stałym pobytom. W takim przypadku konieczne staje się ustalenie, gdzie tak naprawdę skupia się aktywność życiowa danej osoby, a nie powoływanie się na fakt zameldowania pod danym adresem na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego.

O miejscu zamieszkania nie decyduje również fakt wpisu do rejestru wyborców. Stosownie do treści art. 18 § 1 kodeksu wyborczego stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyjaśnia się, że dane zawarte w rejestrze wyborców mają służyć weryfikacji uprawnienia do wzięcia udziału w wyborach. Rejestr ten bowiem – bazując na danych osobowych z ewidencji ludności (m.in. zawierających informację dotyczącą adresu zameldowania na pobyt stały oznaczającą miejsce zamieszkiwania danej osoby z zamiarem w nim stałego pobytu) – dodatkowo (obok wskazania miejsca stałego zamieszkania) potwierdza prawo wyborcze danej osoby, co jest okolicznością fundamentalną dla oceny prawa udziału w referendum lokalnym i decydowania o sprawach danej wspólnoty terytorialnej²². Sam rejestr wyborców jest jednak wyłącznie dokumentem, który potwierdza jedynie prawo wybierania i pośrednio – prawo wybieral-

¹⁸ Por. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA/Bk 17/04, Baza NSA.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 479/13, Baza NSA.

²⁰ K. Właźlak, Wybrane aspekty wyborów samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3, s. 77.

²¹ A. Kisielewicz, op. cit., s. 32.

²² Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 525/13, Baza NSA.

ności, natomiast nie tworzy tego prawa²³. Ma więc on tylko znaczenie pomocnicze dla ustalenia miejsca zamieszkania, nie ma natomiast znaczenia rozstrzygającego. Konsekwentnie nie można przyjąć, aby umieszczenie danej osoby w rejestrze wyborców było tożsame z przyznaniem biernego prawa wyborczego i stwarzało w tym zakresie niewzruszalne domniemanie.

Podsumowując tę część rozważań, wskazać należy, że o prawie wybieralności decyduje miejsce zamieszkania łączące w sobie zarówno przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości, jak i zamiar stałego w niej pobytu. Tak określone przesłanki decydujące o prawie wybieralności powodują jednak problemy o charakterze praktycznym, związane z koniecznością ustalenia, przed podjęciem uchwały w przedmiocie wygaśnięciu mandatu radnego z powodu utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów, czy istotnie dana osoba przestała zamieszkiwać na terenie określonej jednostki samorządowej. Poza przypadkami *prima facie*, w których okoliczności powyższe nie budzą wątpliwości – określona osoba wyprowadziła się z danej jednostki samorządowej i sama potwierdza ten stan rzeczy – powstają jednak pytania, co do procedury, która ma służyć ustaleniu, czy określona osoba istotnie utraciła prawo wybieralności. Wątpliwości powyższe dotyczą zarówno określenia podmiotu właściwego do zebrania materiału dowodowego – czy ma to być organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, czy też członek rady np. jej sekretarz, jak i trybu, w jakim mogą być one gromadzone. Zauważyć bowiem należy, że kodeks wyborczy nie pozwala na przyjęcie, aby podjęcie uchwały, o jakiej mowa w art. 383 § 1 pkt 2 ustawy, było poprzedzone postępowaniem administracyjnym. Skoro, jak uprzednio wskazano, samo oświadczenie osoby zainteresowanej nie stanowi jedynej przesłanki przesądzającej o istnieniu lub braku prawa wybieralności, gdyż ta musi być odzwierciedlona w okolicznościach obiektywnych, istotną kwestią pozostaje kwestia weryfikacji składanych oświadczeń. W istocie nie wiadomo więc kto, i w jakiej procedurze ma chociażby przesłuchać świadków, czy też wystąpić do danych podmiotów o potwierdzenie okoliczności potwierdzających fakt zamieszkiwania na terytorium jednostki samorządu terytorialnego, a dotyczących chociażby posiadania lokali mieszkalnych. Naturalnie w pewnym zakresie można posiłkować się materiałem dowodowym zgromadzonym w innych postępowaniach administracyjnych, dotyczących chociażby wymeldowania z dotychczasowego miejsca meldunku. Pamiętając jednak o autonomiczności warunku posiadania prawa wybieralności, jakim jest miejsce zamieszkania, odwołanie się jedynie do innych postępowań nie zawsze będzie uprawnione, gdyż nie będą one w pełni odzwierciedlać wszystkie okoliczności, jakie należy brać pod uwagę przy podejmowaniu uchwały zgodnie z art. 383 § 1 pkt 2 kodeks wyborczego. Dotyczy to zarówno

²³ A. Kisielewicz, op. cit., s. 95.

obiektywnych, jak i subiektywnych kryteriów zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Brak uregulowania niezwykle istotnego zagadnienia związanego z postępowaniem dowodowym dotyczącym ustalenia faktu zamieszkiwania na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego stanowi niewątpliwie zaniechanie ustawodawcy i postulować należy zmianę tego stanu rzeczy. Istotną konsekwencją związaną ze stwierdzonym brakiem wybieralności powodują, że procedura ta powinna być w sposób kompleksowy opisana w kodeksie wyborczym.

Na marginesie podnieść należy, że brak ukształtowania jasnej procedury dowodowej poprzedzającej podjęcie uchwały o utracie prawa wybieralności powoduje, że kwestie ewentualnego wadliwego gromadzenia materiału dowodowego nie mogą być skutecznie podnoszone przed sądem administracyjnym. Brak jest bowiem wzorca badania legalności tej kwestii przez sąd.

W tym miejscu należy dodatkowo zauważyć, że szczególny charakter okoliczności, jakie mogą przesądzać o istnieniu, względnie braku prawa wybieralności, powoduje, że strona (radny) może zachowywać się biernie w toku czynności poprzedzających podjęcie uchwały. Niewątpliwie również na radnym spoczywa ciężar wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, z których wywodzi fakt zamieszkania na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego. Należy w pełni podzielić stanowisko zajmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, że choć obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego ciąży na organie prowadzącym postępowanie, to nie oznacza to, że strona jest zwolniona od współdziałania w realizacji tego obowiązku, zwłaszcza iż nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony²⁴.

Na znaczeniu zyskuje zatem konieczność zagwarantowania stronie możliwości wypowiedzenia się w sprawie. Postulat ten ustawodawca realizuje, wskazując w art. 383 § 3 kodeksu wyborczego, iż przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego z uwagi na utratę prawa wybieralności należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień. Przyznanie wskazanego uprawnienia stanowi realizację prawa do obrony przed dotkliwą sankcją, jaką jest pozbawienie statusu radnego. Kodeks wyborczy nie precyzuje jednak, w jakich warunkach gwarancja procesowa, o której mowa w powołanym wcześniej przepisie, będzie zrealizowana. Wydaje się, że zadaniem rady jest zapewnienie radnemu możliwości złożenia wyjaśnień, z czego może, lecz nie musi skorzystać. Nie chodzi więc o konieczność jego wysłuchania, a raczej o danie możliwości przedstawienia swojego stanowiska. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 marca 2014 r.²⁵, na tle stanu faktycznego, w którym radny, którego miała dotyczyć

²⁴ Wyrok NSA z 26 października 1984 r., sygn. akt II SA 1205/84, ONSA 1984, Nr 2, poz. 98.

²⁵ Sygn. akt II SA/Po 137/14, Baza NSA.

uchwałą, opuścił salę obrad, nie informując o tym przewodniczącego, wyjaśniono, że dobrowolne opuszczenie sali obrad w sytuacji gdy radny zna porządek obrad i ma świadomość, że będzie wysłuchany przez radę, musi być postrzegane jako działanie oznaczające brak chęci wypowiedzenia się w sprawie, co nie może z kolei skutkować wadliwością zaskarżonej uchwały.

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że problematyka wydawania przez rady uchwał o wygaśnięciu mandatu radnego z powodu utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów stanowi materię stosunkowo skomplikowaną. Od ustalenia, czy dana osoba faktycznie zamieszkuje w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu, co jak wskazano ma charakter wysoce subiektywny i w rzeczywistości oznacza konieczność indywidualnej oceny każdego stanu faktycznego, po brak jednolitych gwarancji procesowych związanych z gromadzeniem materiału dowodowego, dana rada, przed podjęciem stosownej uchwały, stoi każdorazowo przed trudnym problemem. Wskazane braki ustawowe oraz dosyć ogólne poglądy sądów administracyjnych nie sprzyjają jednak wypracowaniu jednolitych standardów zwianych z jej podejmowaniem.

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie praktycznych problemów związanych z podejmowaniem uchwał w przedmiocie wygaśnięciu mandatu radnego z powodu utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów. Podjęte rozważania prowadzą do wniosku, że kryterium posiadania prawa wybieralności, jakim jest zamieszkiwanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu wymaga indywidualnej oceny każdego stanu faktycznego. Ponadto brak jest jednolitych gwarancji procesowych związanych z gromadzeniem materiału dowodowego przed podjęciem omawianej uchwały.

Słowa kluczowe: wygaśnięcie mandatu radnego, bierne prawo wyborcze do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, gwarancje procesowe.

Анотація

Ухвала ради про позбавлення мандату депутата з приводу втрати права бути обраним або відсутності такого права на день виборів

У статті представлено практичні проблеми, пов'язані з прийняттям ухвал щодо позбавлення депутатського мандату з приводу втрати права бути обраним або відсутності такого права на день виборів. Згадані розмірковування дозволяють зробити висновок, що критерій володіння правом бути обраним, яким є проживання у відповідній місцевості за відповідною адресою з метою постійного проживання вима-

гає індивідуальної оцінки у кожному фактичному випадку. Крім того, відсутніми є однакові процесуальні гарантії, пов'язані з накопиченням доказових матеріалів, що передують прийняттю ухвали.

Ключові слова: ухвала, депутатський мандат, право бути обраним.

Summary

The Council Resolution on the Expiry of the Mandate of Councilor due to the Loss of Eligibility or Its Lack on Election Day

The aim of this article is to present practical problems associated with adopting the resolution on the expiry of the mandate of the councilor due to the loss of their eligibility or its lack on election day. The examination of the issue leads to the conclusion that the fulfillment of the condition for having the right to be elected, that is the requirement to reside in a specific locality and at a specific address with the view of permanent stay, needs individual assessment on the case by case basis. Moreover, one can observe that there are no uniform procedural guarantees related to collecting of evidence prior to the discussed resolution.

Key words: expiry of the mandate of the councilor, eligibility to a legislative body of a self-government unit, procedural guarantees.