

UCHWAŁA NR
Rady Miasta Krakowa
z dnia

w sprawie skierowania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 4 grudnia 2025 r. nr WN-II.4131.1.21.2025, stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIX/828/25 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 października 2025 r. w sprawie wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego Miasta Krakowa Pana Bartłomieja Kocurka.

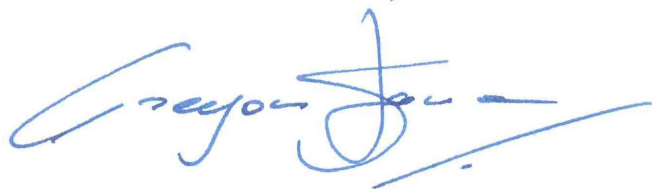
Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), uchwala się, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 4 grudnia 2025 r. nr WN-II.4131.1.21.2025, stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIX/828/25 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 października 2025 r. w sprawie wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego Miasta Krakowa Pana Bartłomieja Kocurka.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W Im. Prez. Klubu KO,



Pod względem formalno-prawnym
opiniuję bez uwag.


RADCA PRAWNY
Piotr Luchowicz
KR-933

Uzasadnienie

Wojewoda Małopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 4 grudnia 2025 r. WN-II.4131.1.21.2025, stwierdził w całości nieważność uchwały Nr XXXIX/828/25 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 października 2025 r. w sprawie wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego Miasta Krakowa Pana Bartłomieja Kocurka.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wskazano, iż uchwała poddana czynnościom nadzorczym, narusza obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym, poprzez rozpatrzenie sprawy w trybie przepisu art. 242 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania wyborczego (dalej k.p.a.) jako rozpatrzenie wniosku, podczas gdy zgodnie z art. 383 § 2 pkt 2 ustawy Kodeks wyborczy (dalej k.w.), rada stwierdza w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny, wygaśnięcie mandatu. Czynność ta stanowi odrębne postępowanie wyjaśniające, prowadzone na mocy przepisów Kodeksu wyborczego, inne od postępowania w sprawie skarg i wniosków, określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotem rozstrzygnięcia Rady Miasta Krakowa nie był wniosek w rozumieniu art. 242 § 1 k.p.a. lecz obowiązek dokonania oceny zaistnienia przesłanek określonych w art. 383 § 1 pkt 2 k.w.

Rada Miasta Krakowa podejmując uchwałę o wniesieniu skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wzięła pod uwagę następujące okoliczności.

Uchwała będąca przedmiotem czynności nadzorczych, podjęta została na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 242 § 1 k.p.a. w związku z art. 383 § 1 pkt 2 i § 2 k.w., uznając w § 1 wniosek mieszkańca za niezasługujący na uwzględnienie, co „oznacza odmowę stwierdzenia wygaśnięcia mandatu”. Uzasadnienie odmowy zawarto w załączniku, zawierającym obszerne uzasadnienie faktyczne i prawne, wskazując wyraźnie w jej końcowej części, że stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia wniosku w rozumieniu art. 244 § 2 k.p.a. w związku z art. 238 § 1 i art. 247 k.p.a.

Przyjęcie takiej konstrukcji uchwały dopuszczają odpowiednie przepisy Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego tj. art. 241 k.p.a., który stanowi, iż przedmiot wniosku mogą być w szczególności – a więc katalog ma charakter otwarty – *sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności*. Nadto, jako przedmiot wniosku należy traktować wszystkie, w jakikolwiek sposób zindywidualizowane okoliczności, sytuacje lub wydarzenia, które stanowią obiekt zainteresowań organów państwowych ze względu na wyznaczone im zadania. Natomiast przepisy art. 242–247 k.p.a. regulują właściwość organów, tryb rozpatrywania wniosków oraz obowiązek zawiadomienia wnioskodawcy o sposobie ich załatwienia.

Przedmiotem wniosku, będącego podstawą podjęcia, przez Radę Miasta Krakowa, uchwały było wyeliminowanie niezgodnego z prawem stanu, polegającego na pełnieniu mandatu przez osobę, która rzekomo utraciła prawo wybieralności, co stanowi klasyczny przykład wzmocnienia praworządności oraz zapobiegania nadużyciom, mieszczący się wprost w treści art. 241 k.p.a.

W literaturze i praktyce administracyjnej, przyjmuje się, że wnioski mogą dotyczyć również prawidłowości obsady organów, sposobu wykonywania zadań publicznych oraz przestrzegania prawa przez organy jednostek samorządowych, co w omawianym przypadku znajduje potwierdzenie.

Pozostawienie przez Radę Miasta Krakowa, złożonego wniosku, bez nadania mu dalszego biegu, byłoby naruszeniem obowiązku organu do rozpatrywania wniosków obywateli, wynikającego z art. 63 Konstytucji R. P. oraz art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Dlatego też, w ocenie Rady Miasta Krakowa prawidłowo przyjęto, że jest to wniosek w rozumieniu Działu VIII k.p.a.

W tym miejscu wskazać należy na subsydiarny charakter przepisów Działu VIII k.p.a. w kontekście przepisów kodeksu wyborczego. Zasada subsydiarności oznacza, że jeśli przepisy szczególne wprost regulują tryb rozpatrywania wniosków obywateli, Dział VIII k.p.a. nie ma zastosowania. Tymczasem Kodeks wyborczy nie zawiera żadnej regulacji dotyczącej procedury wszczęcia sprawy o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu na wniosek obywatela, nie określa trybu postępowania z takim wnioskiem, organu przygotowującego projekt uchwały, formy zawiadomienia wnioskodawcy, itd.

Przepis art. 383 k.w. określa jedynie:

1. materialnoprawne przesłanki wygaśnięcia mandatu,
2. organ właściwy (rada, a następnie wojewoda w trybie zarządzenia zastępczego),
3. termin na podjęcie uchwały „o wygaśnięciu”,

nie reguluje natomiast, relacji między obywatelem, a radą gminy w przypadku wniosku o stwierdzenie wystąpienia tych przesłanek. Skoro zatem przepisy szczególne nie regulują postępowania wnioskowego, a jedynie materialnoprawny skutek wygaśnięcia mandatu, przepisy Działu VIII k.p.a. znajdują zastosowanie jako regulacja ogólna, co jest całkowicie zgodne z zasadą subsydiarności.

Przyjęty sposób rozpatrzenia wniosku o wygaszenie mandatu, znajduje potwierdzenie w postanowieniu NSA z 29 lipca 2014 r., sygn. II OSK 1853/14. Przytoczone postanowienie, dotyczyło uchwały rady miejskiej, podjętej w sprawie rozpatrzenia postulatu mieszkańca o podjęcie uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego – a więc stanu faktycznego niemal identycznego jak będący przedmiotem czynności nadzorczych. Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 241, art. 244 § 2, art. 238 w zw. z art. 247 k.p.a., czyli w oparciu o tą samą konstrukcję, którą zastosowała Rada Miasta Krakowa.

W cytowanym postanowieniu Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie wskazał, że:

1. uchwała ta **jest aktem opartym na przepisach Działu VIII k.p.a.**,
2. jej przedmiotem jest **rozpatrzenie wniosku mieszkańca**,
3. **nie jest to uchwała w sprawie wygaśnięcia mandatu**, lecz informacja o sposobie załatwienia wniosku,
4. istnienie tej uchwały nie zmienia faktu, że kompetencja do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wynika z przepisów wyborczych.

Naczelny Sąd Administracyjny wprost zatem **zaakceptował możliwość rozpoznania wniosku mieszkańca w sprawie wygaśnięcia mandatu w trybie przepisów Działu VIII k.p.a.** i przyjął, że uchwała w tym trybie ma charakter „załatwienia wniosku”, a nie rozstrzygnięcia o mandacie.

Stanowisko organu nadzoru, jakoby takie zastosowanie Działu VIII k.p.a. było niedopuszczalne, stoi w oczywistej sprzeczności z powyższym orzecznictwem najwyższej instancji sądów administracyjnych.

W niniejszej sprawie przedmiotem merytorycznej oceny Rady Miasta Krakowa były przesłanki z art. 383 § 1 pkt 2 k.w., a więc utrata prawa wybieralności z powodu braku stałego zamieszkania na terenie gminy.

Uzasadnienie uchwały będącej przedmiotem czynności nadzorczych, zawiera szerokie rozważania na tle definicji „stałego miejsca zamieszkania” z Kodeksu cywilnego i Kodeksu wyborczego oraz odnosi się do orzecznictwa, w tym orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, akcentujących konieczność ostrożnego ingerowania w wynik wyborów i konieczność istnienia „mocnych dowodów” na utratę prawa wybieralności.

Rada Miasta Krakowa wykorzystała zatem Kodeks wyborczy jako podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia, natomiast Kodeks postępowania administracyjnego jako podstawę proceduralną rozpatrzenia wniosku mieszkańca i poinformowania go o sposobie jego załatwienia. Taki model – łączenia przepisów materialnych jednej ustawy z przepisami proceduralnymi innej - jest w prawie administracyjnym powszechnie przyjmowany i nie stanowi żadnej kolizji.

Przyjęty sposób rozpatrzenia wniosku, nie pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 383 k.w., gdyż przepis art. 383 § 2 k.w., nakłada na radę obowiązek podjęcia uchwały „o wygaśnięciu mandatu” tylko wtedy, gdy przesłanki wygaśnięcia wystąpiły. Ustawodawca nie nakazuje radzie podejmowania uchwały „negatywnej”, w przypadku braku przesłanek. Jeżeli zatem rada – po zbadaniu sprawy – dochodzi do wniosku, że przesłanki z art. 383 § 1 pkt 2 k.w. nie zostały spełnione, nie ma podstaw do podejmowania uchwały o wygaśnięciu mandatu. Może ona natomiast:

1. nie podejmować żadnej uchwały,
2. albo – jak w niniejszej sprawie – podjąć uchwałę o charakterze wnioskowym, informującą wnioskodawcę o dokonanej ocenie prawnej.

W literaturze wskazuje się, że uchwała rady odmawiająca stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, ma jedynie charakter opiniodawczy i nie może „zablokować” postępowania nadzorczego wojewody; pozostawiona w obrocie prawnym byłaby tylko stanowiskiem rady, nie przesądzającym o istnieniu lub braku mandatu.

Zatem nawet przyjmując restrykcyjne rozumienie art. 383 k.w., zaskarżona uchwała nie wkracza w kompetencje wojewody ani komisarza wyborczego – nie stwierdza wygaśnięcia mandatu, a jedynie wyraża ocenę, że brak jest ku temu podstaw.

Rada Miasta Krakowa, podejmując uchwałę, wobec której organ nadzoru stwierdził nieważność, wzięła pod uwagę:

1. Treść art. 241 k.p.a.

Jak wskazano wyżej, przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy **wzmocnienia praworządności**, usprawnienia pracy i **zapobiegania nadużyciom**, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Wniosek dotyczący weryfikacji, czy radny nadal posiada mandat, dotyczy zarówno praworządności (prawidłowej obsady organu), jak i zapobiegania nadużyciom oraz zaspokajania potrzeb mieszkańców (prawo do reprezentacji przez osobę prawidłowo wybraną).

2. Orzecznictwo dotyczące wniosków w podobnych sprawach

W przywołanym już postanowieniu NSA II OSK 1853/14, sąd jednoznacznie zaakceptował zakwalifikowanie postulatu mieszkańca o wygaśnięcie mandatu radnego jako wniosku w rozumieniu Działu VIII k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że uchwała rady miała charakter informacji o sposobie załatwienia wniosku, a nie rozstrzygnięcia

a w sprawie wygaśnięcia mandatu.

Skoro w stanie faktycznym niemal identycznym, jak będący przedmiotem czynności nadzorczych, uchwała w trybie wnioskowym została uznana przez Naczelny Sąd Administracyjny za dopuszczalną, zarzut organu nadzoru kwestionujący samą kwalifikację pisma jako wniosku nie znajduje oparcia w obowiązującym orzecznictwie.

3. Zasadę pogłębiania zaufania obywateli do państwa

Wątpliwości co do kwalifikacji pisma obywatela powinny być rozstrzygane w sposób proobywatelski, zapewniający mu realne skorzystanie z prawa do petycji, skargi i wniosku (art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Przyjęcie restrykcyjnego podejścia, prezentowanego przez organ nadzoru prowadziłoby do faktycznego ograniczenia prawa mieszkańców do sygnalizowania naruszeń prawa w funkcjonowaniu organów gminy.

Podejmując niniejszą uchwałę, Rada Miasta Krakowa wskazuje również na utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, że błędne powołanie podstawy prawnej uchwały organu gminy nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jeżeli:

1. organ był właściwy do podjęcia uchwały,
2. rzeczywista podstawa prawna istnieje,
3. treść uchwały pozostaje z nią w zgodzie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 25 czerwca 2015 r. (IV SA/Gl 1015/14) stwierdził, że błędne wskazanie podstawy prawnej, nie stanowi istotnego naruszenia prawa w przypadku uchwały niemającej charakteru aktu normatywnego.

Rada Miasta Krakowa niewątpliwie jest organem właściwym zarówno do rozpatrzenia wniosku mieszkańca (art. 18b ustawy o samorządzie gminnym), jak i do oceny przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego (art. 383 Kodeksu wyborczego).

Rzeczywistą podstawą materialną uchwały są przepisy Kodeksu wyborczego oraz ustawy samorządowej. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zostały przywołane **wyłącznie jako podstawa proceduralna załatwienia wniosku**, co nie jest

sprzeczne z systemem prawa i znajduje potwierdzenie w orzecnictwie (II OSK 1853/14). W konsekwencji nawet ewentualne wątpliwości co do potrzeby przywoływania Kodeksu postępowania administracyjnego, nie osiągają progu „istotnego naruszenia prawa” wymaganego przez art. 91 ustawy o samorządzie gminnym dla stwierdzenia nieważności uchwały.

Zgodnie z przepisem art. 18b ustawy o samorządzie gminnym oraz § 57a Statutu Miasta Krakowa, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji przygotowuje projekty rozstrzygnięć w sprawach wniosków. Przekazanie wniosku do tej komisji było więc czynnością ustawowo i statutowo prawidłową.

Kodeks wyborczy nie określa, która komisja rady ma przygotować projekt uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu, ani nie zawiera jakiejkolwiek procedury wewnętrznej rady. Wybór odpowiedniej komisji jest więc sprawą autonomii organizacyjnej rady gminy i nie może być utożsamiany z naruszeniem prawa. Zarzut organu nadzoru w tej części, sprowadzałby się w istocie do ingerencji w sferę samodzielności organizacyjnej gminy, nie znajdując oparcia w przepisach prawa.

Podsumowując Rada Miasta Krakowa stwierdza, iż:

1. w uchwale wobec której organ nadzoru orzekł nieważność, nie stwierdza się wygaśnięcia mandatu radnego, lecz rozstrzyga w przedmiocie wniosku mieszkańca o podjęcie takiej uchwały. Ma ona charakter uchwały w trybie Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, co zostało wprost zaakceptowane w orzecnictwie NSA (II OSK 1853/14) w analogicznej sprawie;
2. zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie wyłącza, lecz uzupełnia stosowanie przepisów Kodeksu wyborczego, który określa wyłącznie materialne przesłanki wygaśnięcia mandatu oraz organ i termin do podjęcia uchwały „o wygaśnięciu”. Brak jest w nim regulacji dotyczącej procedury rozpatrywania wniosków mieszkańców w tej materii, co uzasadnia subsydiarne zastosowanie Działu VIII k.p.a.;
3. kwalifikacja pisma mieszkańca jako wniosku w rozumieniu art. 241 k.p.a. jest prawidłowa, gdyż dotyczy ono wprost wzmocnienia praworządności i zapobiegania nadużyciom przez zapewnienie, że w skład rady wchodzi osoba posiadająca mandat;
4. Rada Miasta Krakowa przeprowadziła rzetelne postępowanie wyjaśniające – wysłuchała radnego, zgromadziła dokumenty, zasięgnęła opinii eksperta – i na podstawie art. 383 k.w. oceniła, że brak jest dowodów na utratę prawa wybieralności. Uchwała jest więc materialnie zgodna z prawem wyborczym;
5. hipotetyczne uchybienia w zakresie wskazania podstawy prawnej mają charakter jedynie formalny, nie wpływają na treść rozstrzygnięcia i w świetle utrwalonego orzecnictwa sądów administracyjnych nie mogą być uznane za „istotne naruszenie prawa” skutkujące nieważnością uchwały;
6. uchwała, jako akt rozpatrzenia wniosku mieszkańca, nie blokuje w żaden sposób uprawnień nadzorczych organu nadzoru wynikających z art. 383 § 2k.w. – w razie uznania, że przesłanki wygaśnięcia mandatu zostały spełnione i rada pozostaje

bezczylna, organ nadzoru może skorzystać z zarządzenia zastępczego. Pogląd przeciwny został jednoznacznie odrzucony w literaturze.

Mając na uwadze powyższe argumenty natury:

1. systemowej (komplementarność przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Kodeksu wyborczego),
 2. orzeczniczej (II OSK 1853/14, linia dotycząca błędnej podstawy prawnej, ostrożność przy ingerencji w wynik wyborów),
 3. doktrynalnej (charakter uchwał w sprawach wygaśnięcia mandatu i uchwał „wnioskowych”), oraz faktycznej (brak dowodów utraty prawa wybieralności),
- Rada Miasta Krakowa postanawia wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 4 grudnia 2025 r. nr WN-II.4131.1.21.2025, stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIX/828/25 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 października 2025 r. w sprawie wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego Miasta Krakowa Pana Bartłomieja Kocurka.

W imieniu Klubu KO,

