

II OSK 2821/13 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2014-01-09	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2013-11-08	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Bożena Popowska /przewodniczący/ Wanda Zielińska - Baran Wojciech Mazur /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6262 Radni 6392 Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny	
Sygn. powiązane	III SA/Łd 853/13 - Wyrok WSA w Łodzi z 2013-08-21	
Skarżony organ	Rada Powiatu	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 poz 270 art. 183 par. 1 i 2 art. 174 pkt 1 i 2 art. 184 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.</i>	

SENTENCJA

Dnia 9 stycznia 2014 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Bożena Popowska sędzia NSA Wojciech Mazur /spr./ sędzia del. WSA Wanda Zielińska-Baran Protokolant starszy asystent sędziego Andrzej Nędzarek po rozpoznaniu w dniu 9 stycznia 2014 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej J.M. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 853/13 w sprawie ze skargi J.M. na uchwałę Rady Powiatu Pajęczańskiego z dnia [...] lipca 2013 r. nr [...] w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego oddala skargę kasacyjną

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 853/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi oddalił skargę J.M. na uchwałę Rady Powiatu Pajęczańskiego z dnia [...] lipca 2013 r. nr [...] w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego.

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd I instancji przedstawił następujący stan faktyczny i prawny sprawy.

Rada Powiatu Pajęczańskiego uchwałą z dnia [...] lipca 2013 r. (Nr [...]), podjętą na podstawie art. 12 pkt 11, art. 25f ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 595, dalej jako "u.s.p.") w zw. z art. 16 ust. 2a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks Wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 113 ze zm.) oraz art. 190 ust. 1, pkt 1b, ust. 2, ust. 3, ust. 4 i art. 191 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tj. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm., dalej jako Ordynacja wyborcza) stwierdziła wygaśnięcie mandatu radnego Rady Powiatu Pajęczańskiego J.M. z powodu nie złożenia przez niego oświadczenia majątkowego w określonym ustawowo terminie.

J.M. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę, w której wniósł o uchylenie wskazanej powyżej uchwały. Zarzucił, że uchwała w sprawie wygaszenia jego mandatu przyjęta została z "pominięciem przepisów prawa", albowiem w pierwotnym porządku obrad nie przewidziano podjęcia uchwały dotyczącej kwestii wygaszenia jego mandatu, a sam skarżący nie uczestniczył w obradach w tym dniu, z uwagi na przyczyny natury osobistej. Zarzucił także, iż dokumenty, na podstawie których podjęto sporną uchwałę zawierały błędy formalne. Ponadto – jak stwierdził – nie wysłano mu

formularza oświadczenia majątkowego wraz z instrukcją jego wypełnienia.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Pajęczańskiego wniosła o oddalenie skargi w całości jako niezasadnej.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi skarżący popierał skargę. Wyjaśnił, że złożył z opóźnieniem oświadczenie majątkowe, gdyż nie otrzymał pisma informującego o dodatkowym 14-dniowym terminie do złożenia oświadczenia.

Pełnomocnik organu wnosił o oddalenie skargi i podnosił, że skarżący złożył wyjaśnienia na piśmie co do braku oświadczenia majątkowego i oświadczenie to zostało odczytane na nadzwyczajnej sesji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zaskarżonym wyrokiem z dnia 21 sierpnia 2013 r. uznał, iż skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd I instancji wskazał, iż zgodnie z treścią art. 16 ust. 2a ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks Wyborczy do kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w czasie której ustawa wymieniona w art. 1 weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe, tj. przepisy Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Stąd też do merytorycznego rozstrzygnięcia zastosowanie w niniejszej sprawie miały przepisy ustawy Ordynacja wyborcza. Sąd I instancji wyjaśnił, iż o ustroju powiatu stanowi jego statut (art. 2 ust. 4 u.s.p.), który jest aktem prawa miejscowego, podlegającym ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 40 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 44 u.s.p.). Statut powiatu określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych (art. 19 u.s.p.). Do tego zakresu należą przepisy statutu powiatu dotyczące trybu zwoływania sesji rady powiatu. Statut Powiatu Pajęczańskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2009 r. Nr 103, poz. 1026 ze zm.) reguluje tę kwestię w § 19 i § 20. Według § 20 sesje przygotowuje i zwołuje przewodniczący rady. Przygotowanie sesji obejmuje ustalenie porządku obrad, ustalenie czasu i miejsca obrad oraz zapewnienie dostarczenia radnym materiałów, w tym projektów uchwał, dotyczących poszczególnych punktów porządku obrad (ust. 3). Sąd I instancji zaznaczył, iż według postanowień ust. 2 "Zawiadomienie o sesji zwyczajnej powinno być dostarczone co najmniej na 7 dni przed rozpoczęciem obrad, a w przypadku sesji nadzwyczajnej, co najmniej na 2 dni przed jej rozpoczęciem". Paragraf 19 ust. 2 stanowi przy tym, że "Na wniosek Zarządu lub co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu Rady, Przewodniczący Rady obowiązany jest zwołać sesję nadzwyczajną w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku". Wreszcie, zgodnie z postanowieniami § 23 rada rozpoczyna obrady w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady (ust. 1) i może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów (ust. 5). W ocenie Sądu I instancji z analizy przedłożonych do akt sprawy dokumentów wynika, że Rada nie naruszyła tych regulacji statutowych, w szczególności wniosek o uzupełnienie porządku obrad o punkt dotyczący podjęcia uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego J.M. został poddany pod głosowanie i uzyskał bezwzględną większość głosów. Wobec powyższego, rada miała prawne możliwości dokonania zmian w porządku obrad, a korzystając z nich nie naruszyła przepisów prawa w tym zakresie. Sąd I instancji uznał, że o fakcie odbywania sesji tego dnia radny został prawidłowo poinformowany, czego też nie kwestionuje, a fakt nie uczestniczenia w sesji – jak sam wyjaśnił – wynikał z powodów osobistych. Sąd I instancji zaznaczył, że zgodnie z treścią art. 21 ust. 7 u.s.p. radny byłby wyłączony z samego głosowania w kwestii wygaśnięcia jego mandatu. Głosowanie takie, jako obejmujące kwestię jego mandatu, dotyczyło bowiem jego interesu prawnego. W ocenie Sądu I instancji nie można stwierdzić, aby zaskarżona uchwała została podjęta na sesji zwołanej z istotnym naruszeniem przepisów prawa, przede wszystkim statutu powiatu, który jest aktem prawnym o charakterze normatywnym, wiążącym władze powiatu. Nie sposób też stwierdzić, że w trakcie

procedowania nad sporną uchwałą doszło do naruszenia normy art. 190 ust. 3 Ordynacji wyborczej, który to przepis gwarantuje radnemu, co do którego podejmowana jest uchwała o wygaśnięciu mandatu, złożenie wyjaśnień. Skarżący nie wykazał w żaden sposób, by został pozbawiony możliwości udowodnienia swoich twierdzeń czy też możliwości złożenia wyjaśnień i by uchybienie tym przepisom mogło mieć wpływ na wynik sprawy. W tym zakresie Sąd I instancji wskazał, że skarżącemu umożliwiono złożenie stosownych wyjaśnień co do braku złożenia przez niego oświadczenia majątkowego. Takowe wyjaśnienia w formie pisemnej radny złożył, natomiast wobec jego nieobecności na sesji na której procedowano nad uchwałą, wyjaśnienia zostały odczytane w trakcie sesji. W ocenie Sądu I instancji powyższe działanie nie uchybiło zatem obowiązkowi zagwarantowania radnemu możliwości złożenia wyjaśnień. Sąd I instancji nie zaakceptował także zarzutów skarżącego odnoszących się do "nieprzekazania mu formularza oświadczenia majątkowego i instrukcji jego wypełnienia". Abstrahując w tym miejscu od argumentacji Rady Powiatu Pajęczańskiego, w której Rada stwierdza, że wraz z materiałami sesyjnymi (sesja z 28 marca 2013 r.) radnym przekazano stosowne formularze oświadczeń majątkowych i informację o terminie ich składania, Sąd I instancji zaznaczył, że z żadnego przepisu prawa nie wynika obowiązek – ciążyący w szczególności na Przewodniczącym Rady – do przekazywania radnym druków formularzy oświadczeń majątkowych. Jest to ustawowy obowiązek radnych do złożenia takowych oświadczeń i nie może być tu argumentem usprawiedliwiającym niezłożenie oświadczenia majątkowego fakt nieprzekazania takiego oświadczenia przez przewodniczącego powiatu, czy też jego opóźnione przekazanie. Sąd I instancji uznał, iż brak jest także podstaw do uwzględnienia argumentacji skarżącego jakoby nie otrzymał pisma informującego o dodatkowym 14-dniowym terminie do złożenia oświadczenia majątkowego, a korespondencja do niego kierowana zawierała jedynie pisma dotyczące sprawy uzupełnienia stanu osobowego komisji rewizyjnej. Sąd I instancji zaznaczył, iż to na skarżącym ciąży obowiązek udowodnienia okoliczności z których wywodzi skutki prawne. Skarżący natomiast operuje w tym względzie jedynie niepopartymi żadnymi dowodami twierdzeniami, że nie otrzymał spornej korespondencji. Tymczasem Rada Powiatu przedstawiła argumenty i dowody potwierdzające fakt doręczenia radnemu pisma wzywającego go do złożenia oświadczenia w terminie 14 dni (oryginał pisma z dnia 2 maja 2013 r., oryginał zwrotnego potwierdzenia odbioru tego pisma oraz uwierzytelnioną kopię książki nadawczej Starostwa Powiatowego z dnia 2 maja 2013 r.). Sąd I instancji zaznaczył, iż nie odnosił się do sugestii skarżącego jakoby zwrotne potwierdzenie odbioru tego pisma przedstawione na sesji zostało "uzupełnione przez dopisanie na nim bez wiedzy osoby, której dotyczy numeru przesyłki", co ma świadczyć o sfalszowaniu tego dokumentu. Sąd I instancji zaznaczył, iż dokument zwrotnego potwierdzenia odbioru jest dokumentem urzędowym. Wypełnia go nadawca. Nie sposób w jakikolwiek sposób dokonywać weryfikacji tego dokumentu z punktu widzenia ustalenia "treści" na nim naniesionych. Niewątpliwie nie jest to rolą i nie leży w gestii sądu administracyjnego, dokonywanie takowej oceny, weryfikacji. Z tych wszystkich względów zarzuty naruszenia przepisów proceduralnych podnoszone przez skarżącego w ocenie Sądu I instancji są bezzasadne. Sąd I instancji uznał, iż zarzut odnoszący się do naruszenia art. 25c u.s.p. nie zasługuje na uwzględnienie. Bowiem w świetle art. 25c u.s.p. w zw. z art. 16 ust. 2a ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks Wyborczy oraz art. 190 ustawy Ordynacja wyborcza - w brzmieniu obowiązującym - na dzień podejmowania zaskarżonej uchwały - w sytuacji gdy radny nie złożył oświadczenia majątkowego mimo upływu dodatkowego terminu do jego złożenia, o którym mowa w art. 25c ust. 5a, następuje wygaśnięcie mandatu tego radnego. Sąd I instancji stwierdził, iż stan faktyczny jest w tej sprawie bezsporny: J.M. jest radnym Rady Powiatu Pajęczańskiego obecnej kadencji. Przewodniczący Rady Powiatu Pajęczańskiego stwierdził, że do dnia 30 kwietnia 2013 r. nie wpłynęło od skarżącego oświadczenie o stanie majątkowym za 2012 rok, w związku z czym skierował w dniu 2 maja 2013 r. do radnego J.M. pismo, w którym wezwał radnego do

niezwłocznego złożenia tegoż oświadczenia w terminie 14 dni od daty otrzymania wezwania. W wezwaniu tym skarżący został poinformowany, że niezastosowanie się do wezwania wywoła skutki prawne, o których mowa w art. 25f ust. 1 pkt 1 u.s.p. Wezwanie to zostało doręczone w dniu 10 maja 2013 r. Sąd I instancji wskazał, iż zgodnie z brzmieniem art. 25c ust. 4 zdanie trzecie u.s.p., radny obowiązany jest składać oświadczenia majątkowe co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Zgodnie z ustępem 5a powoływanego art. 25c u.s.p., jeżeli termin określony w ustępie 4 tego samego artykułu, nie zostanie dotrzymany, przewodniczący rady powiatu, w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia do jego niezwłocznego złożenia wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego doręczenia wezwania. Natomiast stosownie do treści art. 190 ust. 1 pkt 1b ustawy Ordynacja wyborcza, wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek niezłożenia w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym (...). Wygaśnięcie mandatu radnego jest stwierdzane przez radę w drodze uchwały, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu (art. 190 ust. 2 cyt. ustawy). Sąd I instancji wskazał, iż z powyższego przepisu wynika więc jednoznacznie, że jedną z przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego jest niezłożenie przez radnego w ustawowo określonym terminie oświadczenia majątkowego. Wygaśnięcie mandatu następuje z mocy prawa na skutek zaistnienia okoliczności powodującej to wygaśnięcie. Stwierdzenie w drodze uchwały rady wygaśnięcia mandatu radnego ma charakter deklaratoryjny. Sąd I instancji uznał, że skoro radny nie złożył w terminie oświadczenia majątkowego, czym wypełnił przesłankę art. 190 ust. 1 pkt 1b ustawy Ordynacja wyborcza, to późniejsze złożenie takiego oświadczenia nie prowadzi do restytucji stanu poprzedniego, albowiem ordynacja wyborcza nie zna instytucji przywrócenia czy "odrodzenia" mandatu, który, zgodnie z prawem, wygaś. Termin dla J.M. na złożenie oświadczenia majątkowego upłynął z dniem 24 maja 2013r. (wynika to z faktu doręczenia wezwania do złożenia oświadczenia ze wskazaniem radnemu dodatkowego 14-dniowego terminu w dniu 10 maja 2013 r.). W terminie tym skarżący oświadczenia nie złożył, czym wypełnił przesłankę samoistnego wygaśnięcia mandatu radnego uzasadniającą wydanie deklaratoryjnej uchwały przez radę powiatu w przedmiocie stwierdzenia mandatu radnego. Sąd I instancji uznał, że zgodnie z treścią art. 190 ust. 1 pkt 1b ustawy Ordynacja wyborcza J.M. utracił z mocy prawa mandat radnego wskutek naruszenia ustawowego terminu do złożenia oświadczenia majątkowego. Z powyższych względów Sąd I instancji działając na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, dalej jako "p.p.s.a.") oddalił skargę.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył J.M. Wyrok zaskarżono w całości zarzucając mu naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię:

- art. 39 k.p.a. poprzez nietrafne przyjęcie, że przepis ten dopuszcza skuteczne doręczenie pisma tylko za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. poz. 1529) uznając ze stuprocentową pewnością, że zawartość przesyłki stanowiło wezwanie do niezwłocznego złożenia oświadczenia o stanie majątkowym za 2012 rok i wyznaczeniu dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia majątkowego zgodnie z art. 25c pkt 5a ustawy samorządzie powiatowym;
- naruszenie normy przewidzianej w art. 190 ust. 3 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, przejawiające się w tym, że Sąd w wyniku niewłaściwej kontroli legalności działalności administracji publicznej stwierdził, iż norma ta nie została naruszona, a odczytanie wyjaśnień skarżącego w trakcie sesji Rady Powiatu z uwagi na jego nieobecność za wystarczające. Sąd

przyjął uzasadnienie organu oparte głównie o materiał dowodowy świadczący na niekorzyść skarżącego i nie dostrzegł, że materiał ten mógłby zostać uzupełniony o przesłuchanie radnych, którzy złożyli oświadczenia.

Wskazując na powyższe zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, iż Sąd I instancji nie dostrzegł, iż w art. 39 k.p.a. istnieje także możliwość doręczenia pism przez zatrudnionych w skarżonym organie pracowników. Taki sposób doręczenia pisma daje stuprocentową pewność co do treści w nim zawartych, a potwierdzenie na kopii własnoręcznym podpisem adresata pisma daje gwarancję jego skutecznego doręczenia. Wykorzystując sposób doręczenia na podstawie art. 39 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe kwitując odbiór przesyłki nie ma możliwości sprawdzenia jej zawartości, stąd powstaje poważna wątpliwość, czy pismo znajdujące się w środku przesyłki jest dokładnie takim samym jak to, do którego dołączone jest zwrotne poświadczenie odbioru. W aktach sprawy znajdują się oświadczenia Radnych P.S. i B.M.-P., którzy już w trakcie nadzwyczajnej sesji w dniu 10 lipca 2013 r. podnosili zarzut braku opisu na zwrotnym poświadczeniu odbioru pisma, skierowanego do skarżącego w sprawie wyznaczenia dodatkowego terminu do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. Ponadto wskazano, że Rada Powiatu w odpowiedzi na skargę stwierdza, iż każde pismo wychodzące z biura obsługi rady posiada osobny numer w celu przypisania tzw. zwrotki do konkretnego pisma. Zdaniem skarżącego przeczy temu stwierdzeniu fakt, iż w tej samej odpowiedzi na skargę Rada Powiatu podaje numer BR.0033.19.2013 przy dwóch różnych pismach opatrzonych różnymi datami. Sąd powołując się na argumenty i dowody dostarczone przez Radę Powiatu w postaci oryginału pisma z dnia 2 maja 2013 r. i zwrotnego poświadczenia odbioru oraz uwierzytelnionej kopii książki nadawczej Starostwa Powiatowego w sposób autorytarny stwierdza, iż potwierdzenie odbioru pisma, poświadczone własnoręcznym podpisem na dokumencie urzędowym (jakim jest zwrotne poświadczenie odbioru) dotyczy wezwania do złożenia stosownego oświadczenia wraz z wyznaczeniem dodatkowego terminu. Nie dopuszcza zatem możliwości zaistnienia chociażby błędu ze strony pracowników biura obsługi rady, polegającym na pomyłkowym umieszczeniu w przesyłce innego pisma, przy czym nie można tu także wykluczyć świadomego działania. W odniesieniu do drugiego zarzutu podniesiono, iż pismem z dnia 31 maja 2013 r. Przewodniczący Rady Powiatu wezwał skarżącego do złożenia wyjaśnień w sprawie niezłożenia oświadczenia o stanie majątkowym wyznaczając 7 dniowy termin od dnia otrzymania pisma. Zdaniem skarżącego z art. 190 ust. 3 nie wynika w jakiej formie mają być złożone wyjaśnienia i w jakim terminie. Ponieważ Rada Powiatu jest organem kolegialnym, to z logicznego punktu widzenia stosowne wyjaśnienia powinny zostać złożone w trakcie obrad sesji tejże rady na której miałyby być rozpatrywana sprawa podjęcia uchwały o wygaszeniu mandatu. Zatem pismo Przewodniczącego Rady, wzywające do złożenia wyjaśnień jeszcze przed zwołaniem takowej sesji jest w tym konkretnym przypadku swoistego rodzaju nadużyciem prowadzącym do pozbawienia skarżącego możliwości wypowiedzenia się w sprawie przed całością Rady Powiatu. Nadto podniesiono, iż czas do podjęcia uchwały w sprawie wygaszenia mandatu upływał z dniem 24 sierpnia 2013 r. Tak więc jednorazowa nieobecność skarżącego na sesji spowodowana ważnymi sprawami osobistymi nie powinna stanowić podstawy do uniemożliwienia złożenia wyjaśnień na kolejnej sesji. Tym bardziej, że sesja nadzwyczajna z dnia 10 lipca 2013 r. zwołana została w całkiem innej sprawie i istnieje uzasadnione podejrzenie, iż nieobecność skarżącego na tej sesji zostało wykorzystane przeciwko niemu, wprowadzając dodatkowy punkt dotyczący podjęcia uchwały o wygaszeniu mandatu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Powiatu Pajęczańskiego wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości. W uzasadnieniu podniesiono, że zarzuty podniesione przez skarżącego są bezpodstawne i nie znajdują uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa oraz w stanie faktycznym przedmiotowej sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują przesłanki nieważności określone w art. 183 § 2 p.p.s.a., zatem Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

W myśl art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Przedstawiony w skardze kasacyjnej zarzut dotyczy jedynie naruszenia prawa materialnego. Jednak nie można przyjąć, by stwarzał on podstawę do uchylenia zaskarżonego wyroku.

W tym miejscu wskazać należy, iż naruszenie prawa materialnego może przejawiać się w dwóch postaciach: jako błędna wykładnia albo jako niewłaściwe zastosowanie określonego przepisu. Naruszenie prawa materialnego, będące następstwem błędnej jego wykładni, można określić jako nadanie innego znaczenia treści zastosowanego przepisu, czyli polega na mylnym zrozumieniu poszczególnego zwrotu lub treści i tym samym znaczenia przepisu lub też tylko pojęcia występującego w jego treści. Z kolei niewłaściwe zastosowanie prawa może polegać na pominięciu obowiązującego przepisu, który powinien być zastosowany w konkretnej sprawie, ewentualnie, ujmując tę kwestię z drugiej strony, na użyciu przepisu, który nie powinien mieć w danej sprawie zastosowania. Wadliwość tej postaci naruszenia prawa sprowadza się więc w istocie do wadliwego wyboru przez sąd orzekający normy prawnej lub mylnej subsumpcji.

Na wstępie wyjaśnić należy, iż obowiązek złożenia oświadczenia w przedmiocie stanu finansowego i majątkowego radnego, służy zapewnianiu przejrzystości lokalnych procesów politycznych. Daje także możliwość opinii publicznej zweryfikowania czy procesy te nie są poddawane nadmiernej presji lub niewłaściwemu lobbingowi, czy też nawet otwartej korupcji. Radny składa - przewodniczącemu swojej rady - oświadczenie majątkowe w dwóch egzemplarzach wraz z kopią swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą (art. 24h ust. 3 u.s.g., art. 25c ust. 3 u.s.p. i art. 27c ust. 3 u.s.w.). Pierwsze oświadczenie majątkowe radny składa w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Do pierwszego oświadczenia majątkowego radny jest obowiązany dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia jednostki samorządowej, w której uzyskał mandat, jeżeli taką działalność prowadził przed dniem wyboru. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez radnego co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji (art. 24h ust. 4 u.s.g., art. 25c ust. 4 u.s.p. i art. 27c ust. 4 u.s.w.). Jeżeli te terminy nie zostaną dotrzymane, przewodniczący rady gminy (przewodniczący rady powiatu, przewodniczący sejmiku województwa) w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia, do jego niezwłocznego złożenia, wyznaczając dodatkowo 14-dniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania (art. 24h ust. 5a u.s.g., art. 25c

ust. 5 u.s.p., art. 27c ust. 5a u.s.w.).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie Sąd I instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 39 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji doręcza pisma za pokwitowaniem przez pocztę, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Zaznaczyć należy, iż dokonanie doręczenia zawsze spoczywa na organie administracyjnym prowadzącym postępowanie w sprawie. Ten organ, a nie inne podmioty, obciąża zatem wadliwość w dokonaniu doręczenia lub w ogóle brak wykonania takiej czynności. Posłużenie się natomiast przez organ określonym podmiotem doręczającym jest z punktu widzenia adresata kwestią wtórną. Przywołany wyżej przepis art. 39 k.p.a. wskazuje podmioty, z pośrednictwa których organ administracji może korzystać przy doręczaniu pism. Takie uregulowanie oznacza, że Kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza w tym zakresie jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych. Zatem organ administracji może skorzystać z doręczenia za pośrednictwem: poczty, swoich pracowników, upoważnione osoby lub organy. Art. 39 k.p.a. ani inne przepisy z rozdziału 8 k.p.a. (Doręczenia) nie ograniczają organu administracji w wyborze podmiotu doręczającego pisma. Należy przy tym nadmienić, że właściwym dowodem, z którym wiąże się domniemanie doręczenia przesyłki przez pocztę jest zwrotne potwierdzenie odbioru (tzw. zwrotka). Pocztowy dowód doręczenia przesyłki stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Pogląd ten należy uznać za ugruntowany w orzecznictwie sądowym (por. post. NSA z dnia 31 marca 2010 r. sygn. akt I FSK 1929/09 i powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego, m.in. post. SN z dnia 30 kwietnia 1998 r. sygn. III CZ 51/98, opubl. OSNC 1998; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2008 r. sygn. akt II GSK 555/08, zbiór LEX nr 52569; wyrok WSA w W-wie z dnia 22 maja 2007 r. sygn. III SA/Wa 4015/06, zbiór LEX nr 345902). Taki charakter zwrotnego potwierdzenia odbioru przesyłki uzasadnia przyjęcie, że dokument ten korzysta z domniemania prawdziwości. Domniemanie to może zostać obalone przeciwdowodem. Nie można jednak przyjąć, by do obalenia tego domniemania wystarczyło twierdzenie strony, że doręczenie przesyłki było nieskuteczne. Ciężar obalenia domniemania prawdziwości pocztowego dowodu doręczenia pisma spoczywa na zainteresowanym (ciężar przeprowadzenia dowodu spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi skutki prawne). W postępowaniu administracyjnym, prawne skutki są związane z doręczeniem pisma, natomiast nie jest istotne, z punktu widzenia poprawności czynności procesowych i biegu postępowania, czy adresat zapoznał się z treścią pisma.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż wątpliwości skarżącego kasacyjnie co do sposobu doręczenia wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego są całkowicie bezzasadne i nie poparte żadnymi przeciwdowodami. Nadto podkreślić należy, iż z wyciągu z protokołu Nr [...] Zwyczajnej Sesji Rady Powiatu Pajęczańskiego odbytej w dniu [...] marca 2013 r. wynika, że "wraz z materiałami sesyjnymi zostały rozdane druki oświadczeń majątkowych, które należy złożyć do 30 kwietnia (...)". Z załącznika nr 2 do protokołu tj. Listy obecności Radnych na ww. sesji wynika, iż skarżący kasacyjnie był na niej obecny co potwierdził własnoręcznym podpisem. Zatem skarżący kasacyjnie miał świadomość co do obowiązku wynikającego z art. 190 ust. 1 pkt 1b ustawy Ordynacja wyborcza. Przepis ten stanowi, że niezłożenie w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym powoduje wygaśnięcie mandatu radnego. Wygaśnięcie mandatu stwierdza rada w drodze uchwały, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyn wygaśnięcia mandatu. Jeżeli właściwy organ, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisu art. 190 ust. 2 tej ustawy, nie podejmuje uchwały w zakresie dotyczącym wygaśnięcia mandatu radnego, wojewoda wzywa właściwy organ do podjęcia stosownego aktu w terminie 30 dni.

Przechodząc do drugiego zarzutu skargi kasacyjnej zaznaczyć trzeba, iż w art. 190 ust. 3 ustawy

wprowadzono obowiązek umożliwienia radnemu złożenia wyjaśnień. Radny powinien mieć możliwość złożenia tych wyjaśnień przed organem podejmującym uchwałę o wygaśnięciu mandatu, a więc osobiście na posiedzeniu rady lub co najmniej w formie pisemnej. Złożenie wyjaśnień jest prawem, a nie obowiązkiem radnego. Niezłożenie wyjaśnień nie stoi na przeszkodzie podjęciu uchwały o wygaśnięciu mandatu. Natomiast pozbawienie radnego możliwości złożenia wyjaśnień powinno być traktowane jako naruszenie prawa, skutkujące wzruszeniem takiej uchwały.

Mając powyższe na uwadze należy podzielić stanowisko wyrażone przez Sąd I instancji, iż skarżącemu umożliwiono złożenie stosownych wyjaśnień co do braku złożenia przez niego oświadczenia majątkowego. Takowe wyjaśnienia w formie pisemnej radny złożył, natomiast wobec jego nieobecności na sesji na której procedowano nad uchwałą, wyjaśnienia zostały odczytane w trakcie sesji. Zatem powyższe działanie nie uchybiło obowiązkowi zagwarantowania radnemu możliwości złożenia wyjaśnień. Wskazać należy, iż wniosek o uzupełnienie porządku obrad o punkt dotyczący podjęcia uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu skarżącego kasacyjnie został poddany pod głosowanie i uzyskał bezwzględną większość głosów. Powyższa okoliczność również nie może świadczyć o ograniczeniu radnemu możliwości złożenia wyjaśnień. Tym bardziej, iż w myśl art. 21 ust. 7 u.s.p. radny powiatu nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. Interes prawny radnego w rozpatrywanej sprawie obejmuje jego prawa i obowiązki znajdujące podstawę w przepisach regulujących ustrój samorządu powiatowego. Ponieważ ustawodawca nie określił trybu wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu, należy przyjąć, że w takich przypadkach radny podlega wyłączeniu z mocy prawa. Udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, iż radny do chwili podjęcia przez radę uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia jego mandatu posiada mandat, jest członkiem rady zobowiązanym do brania udziału w pracach rady, a więc powinien być zawiadomiony o sesji rady, w której ma prawo czynnego uczestniczenia, za wyjątkiem głosowania w sprawie wygaśnięcia swojego mandatu. Tak więc nie było żadnych przeszkód ku temu, aby mimo nieobecności skarżącego kasacyjnie na sesji nadzwyczajnej w dniu [...] lipca 2013 r. wprowadzić dodatkowy punkt dotyczący podjęcia uchwały o wygaszeniu mandatu.

Ze wskazanych wyżej przepisów wynika, iż wygaśnięcie mandatu następuje z mocy prawa na skutek zaistnienia okoliczności powodującej to wygaśnięcie. Skoro zatem radny nie złożył w terminie oświadczenia majątkowego, czym wypełnił przesłankę art. 190 ust. 1 pkt 1b ustawy Ordynacja wyborcza, to późniejsze złożenie takiego oświadczenia nie prowadzi do restytucji mandatu, który wygasł. Wygaśnięcie mandatu, co do zasady następuje z mocy prawa, z dniem wystąpienia przesłanek do jego wygaśnięcia. Konieczne jest jedynie urzędowe potwierdzenie skutku prawnego, a takim aktem jest uchwała rady powiatu. Celem wprowadzenia omawianej regulacji było wzmocnienie instrumentów antykorupcyjnych, a także uczynienie stosunków majątkowych osób sprawujących swe funkcje z wyboru - bardziej przejrzystymi dla wyborców oraz organów kontrolnych. Wprowadzenie sankcji w postaci wygaśnięcia mandatu zostało uzasadnione koniecznością zdyscyplinowania radnych, którzy sabotowali obowiązek składania oświadczeń majątkowych albo czynili to ze znaczną opieszałością.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.

