

Monika CHLIPALA*

 <https://orcid.org/0000-0001-6216-2601>

POSTANOWIENIA KOMISARZA WYBORCZEGO DOTYCZĄCE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Abstrakt

Przedmiot badań: Przedmiotem artykułu jest charakterystyka postanowień komisarza wyborczego odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego. W obowiązującym stanie prawnym występują wątpliwości, czy postanowienia komisarza wyborczego mają charakter aktów stosowania, czy stanowienia prawa, które mogą być traktowane jako źródła prawa. Problematyka ta jest istotna zarówno w kontekście samodzielności samorządu terytorialnego oraz klasyfikacji aktów pochodzących od komisarza wyborczego przez pryzmat prawnych form działania administracji.

Cel badawczy: Celem badawczym jest pytanie o charakter prawny postanowień komisarza wyborczego dotyczących samorządu terytorialnego.

Metoda badawcza: W artykule została zastosowana metoda formalno-dogmatyczna. Artykuł obejmuje analizę regulacji prawnych upoważniających komisarza wyborczego do wydawania postanowień dotyczących jednostek samorządu terytorialnego zawartych w ustawach samorządowych, kodeksie wyborczym oraz ustawie o referendum lokalnym. Artykuł uwzględnia także przegląd stanowisk doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych w tej materii.

Wyniki: Na podstawie przeprowadzonych w artykule rozważań zostały sformułowane następujące konkluzje odnoszące się do postanowień komisarza wyborczego dotyczących jednostek samorządu terytorialnego: są to akty publicznoprawne o charakterze obligatoryjnym, które z punktu widzenia ich charakteru prawnego tworzą kategorię niejednorodną. Występują postanowienia komisarza wyborczego będące aktami stosowania prawa o charakterze indywidualnym i konkretnym, które wykazują cechy zbliżone do aktów administracyjnych (np. postanowienie o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu wójta czy radnego). Występują również postanowienia komisarza wyborczego wykazujące cechy właściwe dla aktów stanowienia prawa o charakterze powszechnie obowiązującym (postanowienia w sprawie tworzenia obwodów głosowania oraz okręgów wyborczych). Ta kompetencja komisarza wyborczego wywołuje wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, która nie upoważnia tego organu do wykonywania funkcji prawotwórczych.

Słowa kluczowe: źródło prawa, forma działania, postanowienie, samodzielność samorządu terytorialnego, komisarz wyborczy.

* Dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa, Katedra Prawa Administracyjnego, Konstytucyjnego i Zamówień Publicznych; e-mail: chlipalm@uek.krakow.pl

1. Wstęp

Komisarz wyborczy jest upoważniony, na podstawie ustaw samorządowych¹, ustawy o referendum lokalnym² oraz ustawy kodeks wyborczy³, do podejmowania aktów dotyczących jednostek samorządu terytorialnego mających formę postanowienia. Przedmiotem artykułu jest charakterystyka postanowień komisarza wyborczego odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego. Celem badawczym jest pytanie o charakter prawny postanowień komisarza wyborczego dotyczących samorządu terytorialnego. W obowiązującym stanie prawnym powstają wątpliwości, czy postanowienia komisarza wyborczego mają charakter aktów stosowania, czy stanowienia prawa, które mogą być traktowane jako źródła prawa. Problematyka ta jest istotna zarówno w kontekście samodzielności samorządu terytorialnego oraz klasyfikacji aktów pochodzących od komisarza wyborczego z punktu widzenia systematyki prawnych form działania administracji. W artykule omówiono postanowienia komisarza wyborczego z uwzględnieniem w szczególności ich zakresu przedmiotowego oraz sposobu określenia adresata. Artykuł obejmuje analizę regulacji prawnych upoważniających komisarza wyborczego do wydawania postanowień adresowanych do podmiotów samorządowych, przegląd stanowisk doktryny oraz orzecnictwa sądów administracyjnych w tej materii.

Jak wskazano, akty wydawane przez komisarza wyborczego dotyczące jednostek samorządu terytorialnego mają formę postanowienia. Jednoznacznie wynika to z kodeksu wyborczego, zgodnie z którym komisarz wyborczy wydaje postanowienia w zakresie swoich ustawowych uprawnień⁴. Ustawodawca tworzy w ten sposób domniemanie tej formy działania dla komisarza wyborczego. Ustawa o referendum lokalnym, określając kompetencje komisarza wyborczego, również wskazuje na postanowienie jako sposób ich realizacji⁵. Natomiast ustawy samorządowe nie normują formy działania komisarza w zakresie przyznanych mu kompetencji. W praktyce ich wykonywanie ma miejsce także w drodze postanowienia.

¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, 1378); ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920); ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668).

² Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 741).

³ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319); dalej jako kw.

⁴ Art. 167 § 3 kw.

⁵ Art. 20 ust. 4, art. 22 ust. 4, art. 23 ust. 1, art. 24a ust. 2, art. 26 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym.

Dla charakterystyki postanowień komisarza wyborczego, kierowanych do jednostek samorządu terytorialnego, podstawowe znaczenie ma treść normy kompetencyjnej upoważniającej organ do wydania danego aktu. Z tego punktu widzenia w artykule wyszczególniono: postanowienia dotyczące organów jednostek samorządu terytorialnego, postanowienia w sprawie tworzenia (zmiany) obwodów głosowania oraz postanowienia w sprawie okręgów wyborczych.

2. Postanowienia komisarza wyborczego dotyczące organów jednostek samorządu terytorialnego

Wśród postanowień komisarza wyborczego szeroką kategorię stanowią akty kierowane do osób pełniących funkcję organów samorządu terytorialnego oraz osób będących ich członkami (radnych). Można wyróżnić postanowienia umożliwiające rozpoczęcie działalności organu (lub członka organu) oraz postanowienia prowadzące do zakończenia możliwości wykonywania funkcji organu (członka organu) przez określone osoby.

Do postanowień umożliwiających rozpoczęcie działalności organu lub jego członka należą:

- postanowienia wydawane na podstawie ustaw samorządowych dotyczące: zwołania pierwszej sesji nowo wybranej rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) oraz rady gminy powstałej w wyniku połączenia gmin lub rady nowo utworzonej gminy⁶, a także zwołania sesji rady gminy w celu złożenia ślubowania przez wójta⁷;
- postanowienia wydawane na podstawie kodeksu wyborczego w sprawie wstąpienia kandydata z tej samej listy w miejsce radnego, któremu wygaszono mandat⁸.

Wskazane postanowienia komisarza wyborczego są aktami obligatoryjnymi, które poprzedzają złożenie ślubowania będącego warunkiem rozpoczęcia działalności przez organy samorządowe wybierane w wyborach powszechnych. Akty te są niezbędne w celu umożliwienia funkcjonowania organu.

Postanowienia komisarza wyborczego prowadzące do zakończenia:

- działalności organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów powszechnych: postanowienie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia

⁶ Art. 20 ust. 2 i ust. 2ba ustawy o samorządzie gminnym, art. 15 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

⁷ Art. 29a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

⁸ Art. 387 § 1 kw.

mandatu wójta⁹, postanowienie w sprawie przeprowadzenia referendum o odwołanie organu samorządowego¹⁰, postanowienie o przeprowadzeniu referendum w razie uwzględnienia przez sąd skargi na postanowienie o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu samorządowego¹¹, postanowienie o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego – w razie uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi inicjatorów na ten akt, komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum¹²;

- członkostwa w organie jednostki samorządu terytorialnego – postanowienie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego¹³.

Wymienione postanowienia komisarza wyborczego mogą prowadzić do skutku w postaci zakończenia działalności organu samorządowego bądź zakończenia możliwości wykonywania funkcji organu przez określone osoby, co do których nastąpi stwierdzenie wygaśnięcia mandatu albo występują jako akt konieczny do wywołania takiego skutku, którego powstanie zależy od spełnienia określonych warunków, np. dotyczących ważności referendum.

W ramach postanowień komisarza wyborczego dotyczących organów jednostek samorządu terytorialnego można wskazać postanowienia wywołujące określone skutki prawne z chwilą ich wydania (np. postanowienie w sprawie obsadzenia mandatu radnego) oraz postanowienia, których obowiązywanie jest „zawieszane” ze względu na możliwość weryfikacji aktu przez sąd administracyjny. Dotyczy to postanowień w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego oraz wójta (poza postanowieniem w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta w związku z uzyskaniem mandatu radnego, na które nie służy skarga do sądu administracyjnego). Możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego aktów kierowanych do organów samorządowych jest istotna z punktu widzenia sądowej ochrony samodzielności jednostki samorządu terytorialnego oraz realizacji prawa do sądu przez podmiot, którego dotyczy postanowienie. Wygaśnięcie mandatu następuje z dniem uprawomocnienia wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na postanowienie o wygaśnięciu mandatu,

⁹ Art. 492 § 2a kw.

¹⁰ Art. 23 ust. 1, art. 24a ust. 2 ustawy o referendum lokalnym.

¹¹ Art. 26 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym.

¹² Art. 22 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym.

¹³ Art. 383 § 2a kw. Zob. **A. Rytel-Warzocho**, *Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego gminy (miasta) w świetle przepisów kodeksu wyborczego i orzecznictwa sądów administracyjnych*, Gdańskie Studia Prawnicze 2015/XXXIV, s. 153–166.

a w razie niewniesienia skargi mandat wygasa z upływem terminu do jej wniesienia, czyli po siedmiu dniach od dnia doręczenia postanowienia zainteresowanemu¹⁴. W razie uwzględnienia skargi sąd uchyla zaskarżone postanowienie komisarza wyborczego.

Niektórych postanowień komisarza wyborczego kierowanych do organów samorządowych dotyczy obowiązek ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przykładowo postanowienie o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu samorządowego pochodzącego z wyborów powszechnych wchodzi w życie z dniem podjęcia i jest publikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podobnie postanowienia w sprawie wygaśnięcia mandatu wójta oraz radnego. Wymóg publikacji nie jest warunkiem obowiązywania aktu, ale jest podyktowany obowiązkiem podania jego treści do wiadomości publicznej.

Wspólnymi cechami omawianych postanowień są: konkretny i indywidualny charakter, wynikający z ustaw obowiązek ich wydania w razie wystąpienia wskazanych przesłanek oraz brak regulacji w razie beczynności komisarza (poza skargą do sądu administracyjnego w razie niewydania w terminie postanowienia w sprawie przeprowadzenia referendum¹⁵) w wykonywaniu powierzonych mu kompetencji, w szczególności dotyczących zwołania sesji, czy stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Ustawy samorządowe nie normują środka prawnego przysługującego w razie beczynności komisarza wyborczego w sprawach, w których wydanie postanowienia jest – jak wskazano – niezbędne dla rozpoczęcia bądź zakończenia działalności organu samorządowego lub jego członka. Pozostaje do ustalenia, czy materia ta stanowi przedmiot regulacji kodeksu wyborczego oraz ewentualnej dopuszczalności stosowania tej ustawy w razie beczynności w wydawaniu postanowień unormowanych w innych aktach.

Kodeks wyborczy określa zakres przedmiotowy nadzoru nad działalnością komisarzy wyborczych wykonywanego przez Państwową Komisję Wyborczą. Zgodnie z art. 160 § 1 pkt 5 tej ustawy, do zadań Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach związanych z przeprowadzaniem wyborów należy rozpatrywanie skarg na działalność komisarzy wyborczych. Beczynność komisarza wyborczego może stanowić przedmiot skargi do Państwowej Komisji Wyborczej, jeżeli jest związana z niewykonywaniem zadań dotyczących przeprowadzenia wyborów. Taki wniosek wynika z wykładni literalnej i nie ma, w mojej ocenie, przesłanek ku temu, aby w drodze wykładni systemowej przyjąć, że Państwowa

¹⁴ Art. 384 § 1 kw i art. 383 § 1 kw.

¹⁵ Art. 26 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

Komisja Wyborcza jest także właściwa do rozpatrzenia skargi na bezczynność komisarza wyborczego w wykonywaniu jego obowiązków wynikających z ustaw samorządowych. *De lege lata* występuje w tym obszarze luka prawna, co należy ocenić negatywnie, biorąc pod uwagę wskazane już znaczenie postanowień komisarza wyborczego kierowanych do organów jednostek samorządu terytorialnego.

3. Postanowienia komisarza wyborczego w sprawie tworzenia lub zmiany obwodów głosowania

Od 1 stycznia 2019 r. komisarz wyborczy jest właściwy do wydawania postanowień w sprawie tworzenia lub zmiany obwodów głosowania¹⁶. W poprzednim stanie prawnym zadanie to należało do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a komisarz wyborczy był upoważniony do działania w razie bezczynności tego organu, w drodze wydania postanowienia zastępczego. Wprowadzona nowelizacja spowodowała zmianę w zakresie organu właściwego rzeczowo do podejmowania regulacji związanych z tworzeniem obwodów głosowania. W doktrynie przyjęte zmiany zostały ocenione krytycznie z uwagi na to, że nie znajdują uzasadnienia merytorycznego¹⁷.

Kwestią wywołującą wątpliwości jest zmiana w zakresie organu oraz aktu prawnego wydawanego w sprawie tworzenia obwodów głosowania. W poprzednim stanie prawnym judykatura oraz doktryna traktowały uchwałę organu stanowiącego w tej materii jako akt prawa miejscowego. NSA stwierdził, że taka uchwała jest adresowana nie tylko do komisji wyborczych, ale w równym stopniu do wyborców przez określenie miejsca wykonywania przez nich czynnego prawa wyborczego. Współkształtuje więc możliwości realizacji czynnego

¹⁶ Art. 12 § 2, § 11 i art. 13 § 1 kw.

¹⁷ Zdaniem A. Sokali „trudno sobie wyobrazić, by tych ważnych dla wyborców czynności prawidłowo dokonał ktoś, kto nie ma wiedzy o topografii gminy ani informacji o liczbie mieszkańców gminy (z podziałem na sołectwa, dzielnice i ulice) i nie zna placówek, w których można wyznaczyć siedziby obwodowych komisji wyborczych, a w każdym razie w taki sposób, by dotarcie do lokali wyborczych było dla wyborców jak najłatwiejsze”. **A. Sokala**, *Kilka uwag do projektu zmian w kodeksie wyborczym z listopada 2017 r.*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018/XL, s. 323–333. Zob. także: **A. Chmielarz-Grochal**, **J. Sulkowski**, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)*, *Roczniki Administracji i Prawa* 2020/XX/2, s. 45–59; **A. Rakowska-Trela**, **K. Składowski**, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 159.

prawa wyborczego mieszkańców gminy i dlatego jej zakwalifikowanie do sfery wewnętrznej administracji publicznej jest całkowicie pozbawione podstaw prawnych. Uchwała o podziale gminy na obwody głosowania jest zatem aktem prawa miejscowego w ścisłym tego słowa znaczeniu¹⁸. Podobnie przyjmowała K. Właźlak, wskazując, że uchwała o utworzeniu obwodów głosowania nie może zostać zaliczona do kategorii aktów wewnętrznych, bowiem jej treść kształtuje sytuację prawną mieszkańców gminy, bezpośrednio odnosząc się do sfery ich uprawnień. Uchwała ta charakteryzuje się także generalnością i abstrakcyjnością¹⁹.

Warto przypomnieć, że także w poprzednim stanie prawnym, w którym komisarz wyborczy był właściwy do wydawania postanowień zastępczych, będących aktami zastępującymi akty prawa miejscowego, NSA wskazywał, że postanowienia komisarza wyborczego nie mieszczą się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy. Pozycja ustrojowa komisarza wyborczego i jego kompetencje nie dają podstawy do podejmowania aktów prawa miejscowego, a więc – co oczywiste – jego postanowienia nie są aktami prawa miejscowego. Powierzenie komisarzowi wyborczemu prawa wydawania aktów noszących *de facto* cechy prawa miejscowego narusza art. 94 i 87 ust. 2 Konstytucji²⁰.

W obecnym stanie prawnym komisarz wyborczy został upoważniony do wydawania postanowień w zakresie materii wymagającej unormowania w akcie o charakterze powszechnie obowiązującym. Uzasadnione wydaje się zatem rozważenie charakteru prawnego postanowienia komisarza wyborczego w sprawie tworzenia obwodów głosowania. Konstytucja w art. 94 wymienia dwie kategorie podmiotów – organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej – do stanowienia aktów prawa miejscowego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Przyjmując, że Konstytucja wprowadziła podmiotowe ograniczenie w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego, postanowienia pochodzące od komisarza wyborczego nie mogą mieć charakteru aktu powszechnie obowiązującego, a wyłącznie należeć do kategorii aktów wewnętrznych.

¹⁸ Wyrok NSA z 24.02.2010 r., II OSK 2001/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

¹⁹ K. Właźlak, *Podział na obwody głosowania i okręgi wyborcze w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki (red.), *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, Warszawa 2011, s. 207–220.

²⁰ Postanowienie NSA z 10.12.2013 r., II OSK 2421/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; zob. także A. Rakowska-Trela, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 kwietnia 2016 r. w sprawie sygn. akt P 5/14*, *Studia Wyborcze* 2016/22, s. 105–113.

Zarazem jednak kryterium podziału aktów normatywnych na akty obowiązujące powszechnie oraz akty wewnętrzne jest ich treść. W przypadku omawianych postanowień ich przedmiotem, jak już wskazano, jest materia o charakterze powszechnie obowiązującym. Nie zmienia tego brak konstytucyjnego umocowania do stanowienia prawa miejscowego przez komisarza wyborczego. Udzielenie komisarzowi wyborczemu omawianej kompetencji jest naruszeniem Konstytucji. Treść aktu utrudnia jego zaliczenie do źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego. Nie sposób zatem jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie o charakter prawny przedmiotowych postanowień, mimo że przyjęty w Konstytucji dualizm w zakresie źródeł prawa powinien temu służyć.

De lege lata można sformułować konkluzję, zgodnie z którą postanowienie komisarza wyborczego w sprawie tworzenia obwodów głosowania jest aktem zawierającym treści wymagające unormowania w akcie powszechnie obowiązującym, wydawanym przez podmiot nieumocowany konstytucyjnie do stanowienia aktów tego rodzaju. Natomiast jako postulat *de lege ferenda* można apelować o dbałość w zakresie rozłącznego podziału na akty prawa powszechnie obowiązujące oraz akty wewnętrzne. W przeciwnym razie dochodzi do kształtowania się kierunku normowania aktami wewnętrznymi materii mającej charakter powszechnie obowiązujący. Stanowi to zagrożenie dla systemu źródeł prawa w ujęciu konstytucyjnym. Zwraca na to uwagę także NSA, oceniając krytycznie tworzenie upoważnień ustawowych do wydawania aktów, których materia wymaga uregulowania w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, przez podmioty, które takich aktów, w świetle Konstytucji, nie mogą wydawać²¹.

Postanowienia komisarza wyborczego wydawane w sprawie tworzenia lub zmiany obwodów głosowania, jak poprzednio uchwały organów stanowiących, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaniu do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Akty te są przekazywane wojewodzie oraz Państwowej Komisji Wyborczej²².

Na postanowienie komisarza wyborcom w liczbie co najmniej 15 przysługuje prawo wniesienia skargi do Państwowej Komisji Wyborczej, w terminie 3 dni od daty podania aktu do publicznej wiadomości. Organ ten rozpoznaje sprawę w ciągu 5 dni i wydaje postanowienie²³. Na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej wydane w wyniku rozpatrzenia skargi na postanowienie komisarza wyborczego wyborcom służy prawo do wniesienia skargi do

²¹ Wyrok NSA z 24.02.2010 r., II OSK 2001/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

²² Art. 12 § 12 kw.

²³ Art. 12 § 13 kw.

Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 3 dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. Od orzeczenia sądu nie przysługuje środek prawny²⁴. Przyjęty tryb weryfikacji postanowień komisarza wyborczego, obejmujący w sposób pośredni także kontrolę sądową, należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza w kontekście poprzedniego stanu prawnego. Wówczas bowiem wyborcy mogli wnieść skargę na uchwałę organu stanowiącego tylko do komisarza wyborczego, na którego postanowienie nie przysługiwał środek prawny.

W razie bezzwrotności komisarza wyborczego w sferze zadań związanych z tworzeniem lub zmianą obwodów głosowania wykonuje je Państwowa Komisja Wyborcza²⁵. W poprzednim stanie prawnym kompetencja do wydania postanowienia zastępczego należała do komisarza wyborczego²⁶. Przesłankami upoważniającymi do wydania postanowienia zastępczego przez Państwową Komisję Wyborczą są niewykonywanie zadań w terminie lub w sposób zgodny z prawem. Wykonanie tych zadań w określonym terminie jest istotne z uwagi na to, że ich brak uniemożliwia podejmowanie innych działań w ramach tzw. kalendarza wyborczego. Realizacja omawianej kompetencji wymaga wezwania właściwego komisarza wyborczego do wydania postanowienia w wyznaczonym terminie. Jego bezskuteczny wpływ zobowiązuje Państwową Komisję Wyborczą do wydania postanowienia zastępczego.

W odniesieniu do postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej, jako aktu zastępującego postanowienie komisarza wyborczego, pozostaje do ustalenia kwestia jego weryfikacji. Nie ulega wątpliwości, że zmiana organu podejmującego rozstrzygnięcie, przy zachowaniu tożsamości przedmiotu, nie powinna wpływać na dopuszczalność weryfikacji wydanego aktu. W związku z tym od postanowienia zastępczego Państwowej Komisji Wyborczej powinien przysługiwać środek prawny w postaci skargi do sądu administracyjnego. Tymczasem

²⁴ Art. 12 § 14 kw.

²⁵ Art. 17 § 1–2 kw.

²⁶ Zmiana w obszarze podmiotu upoważnionego do wydania postanowienia zastępczego powoduje, że nie występują wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczące przyznania komisarzowi wyborczemu uprawnień o charakterze nadzorczym wobec samorządu terytorialnego. Państwowa Komisja Wyborcza jest bowiem organem ustawowo umocowanym do sprawowania nadzoru nad działalnością komisarzy wyborczych. Kompetencja komisarza wyborczego do wydawania postanowień zastępczych była przedmiotem krytyki w doktrynie oraz w orzecznictwie. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że komisarz wyborczy nie jest organem nadzoru i nie może wkraczać w sferę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Por. **A. Budnik, M.J. Czubkowska**, *Rola komisarza wyborczego w podziale gminy na okręgi wyborcze*, Białostockie Studia Prawnicze 2016/20A, s. 243–259. Postanowienie NSA z 10.12.2013 r., II OSK 2421/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

analiza przepisów kodeksu wyborczego prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie unormował *expressis verbis* możliwości wniesienia skargi na omawiane postanowienie zastępcze. Ustawa wyraźnie wskazuje, że skarga jest dopuszczalna na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące skarg na postanowienie komisarza wyborczego²⁷. Natomiast w razie wydania postanowienia zastępczego brak jest aktu pochodzącego od komisarza wyborczego. Takie brzmienie ustawy wskazuje na niezaskarżalność postanowienia zastępczego Państwowej Komisji Wyborczej. Ustawa określa tryb weryfikacji aktów pochodzących od organów wyborczych, jeżeli chodzi o postanowienia komisarza i wydane w „II instancji” postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej. Brak wskazania na prawo do wniesienia skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej wydane w razie bezczynności komisarza wyborczego nie jest prawidłowe. Przyjmując, w wyniku nowelizacji, kontrolę sądową postanowień Państwowej Komisji Wyborczej, krytycznie należy ocenić nieobjęcie tą kontrolą postanowień zastępczych tego organu. Jest to tym bardziej istotne, że jak wskazano, materia będąca przedmiotem postanowienia zastępczego powinna być uregulowana aktem powszechnie obowiązującym. Zasadne jest zatem objęcie tego aktu kontrolą sądową²⁸.

Ustawa nie określa także, czy postanowienia zastępcze wydawane przez Państwową Komisję Wyborczą podlegają obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, statuując ten obowiązek jedynie w odniesieniu do postanowień komisarza wyborczego dotyczących tworzenia lub zmiany obwodów głosowania. W poprzednim stanie prawnym, w odniesieniu do postanowień zastępczych komisarza wyborczego, kwestia ta również nie była przedmiotem unormowania. Państwowa Komisja Wyborcza przyjmowała, że postanowienia zastępcze komisarza wyborczego podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, skoro zastępują akty wymagające takiego ogłoszenia. Wykładnia taka jest dopuszczalna także obecnie, niemniej jednak wydaje się, że w wyniku nowelizacji należało wskazać na odpowiednie stosowanie regulacji dotyczących obowiązku ogłoszenia w dzienniku urzędowym postanowień zastępczych pochodzących od Państwowej Komisji Wyborczej.

²⁷ Art. 12 § 14 kw.

²⁸ Por. **K. Ziemiński**, *Trudności z ustaleniem relacji terminów „prawo miejscowe”, „prawo wewnętrznie obowiązujące” oraz „prawo powszechnie obowiązujące”*, w: **B. Dolnicki** (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2018, s. 815–831.

4. Postanowienia komisarza wyborczego w sprawie okręgów wyborczych

Kolejnym rodzajem postanowienia komisarza wyborczego jest wydanie tego aktu w sprawie okręgów wyborczych²⁹. Podobnie, jak w odniesieniu do postanowienia dotyczącego utworzenia obwodów głosowania, od 1 stycznia 2019 r. rozstrzyganie w tym przedmiocie należy do komisarza wyborczego, a nie do rady gminy. Wprowadzona zmiana może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnymi zasadami dotyczącymi samorządu terytorialnego oraz źródeł prawa.

Omawiana nowelizacja może być przedmiotem oceny jej zgodności z podstawowymi zasadami odnoszącymi się do samorządu terytorialnego, w tym zasady samodzielności, subsydiarności czy zasady domniemania zadań na rzecz samorządu terytorialnego. Zadanie dotychczas uważane za istotne z punktu widzenia wspólnoty samorządowej zostało zakwalifikowane jako zadanie, którego realizacja wymaga przekazania podmiotowi spoza struktur samorządowych. Zdaniem NSA określenie prawa poszczególnych wyborców, w których okręgach wyborczych będą realizować swoje prawo wyborcze (bierne i czynne), ma podstawowe znaczenie dla praw członków wspólnoty samorządowej do samostanowienia. Jedną z najważniejszych decyzji, jaką mogą podejmować członkowie lokalnej wspólnoty, jest zatem wybór jej organów, jak również realizacja prawa do kandydowania do tych organów, z czym wiąże się bierne prawo wyborcze³⁰. Niewątpliwie dopuszczenie do uszczuplenia sfery zadań samorządowych w tym obszarze winno zostać poprzedzone analizą wskazującą na zasadność tego rozwiązania.

Charakterystyka postanowienia komisarza wyborczego w sprawie okręgów wyborczych, w kontekście konstytucyjnej regulacji źródeł prawa wywołuje wątpliwości i trudności analogiczne jak w odniesieniu do postanowienia w sprawie tworzenia obwodów głosowania. Warto przytoczyć pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z którym wyznaczenie okręgów wyborczych jest materią wymagającą aktu powszechnie obowiązującego, gdyż wpływa na wykonywanie praw wyborczych członków wspólnoty samorządowej³¹. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wskazując na powszechny charakter uchwały w sprawie podziału na okręgi wyborcze, zwrócono uwagę, że podejmowanie tego typu aktu przez organy samorządowe jest wyrazem ich samodzielności,

²⁹ Art. 419 § 2 kw.

³⁰ Postanowienie NSA z 10.12.2013 r., II OSK 2421/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

³¹ Wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, <https://ipo.trybunal.gov.pl>

która ma walor zasady konstytucyjnej. Ponownie zatem mamy do czynienia z działaniem polegającym na wydaniu aktu zawierającego treści wymagające unormowania w akcie powszechnie obowiązującym przez podmiot, który nie jest do tego odpowiednio umocowany. Postanowienia te, ze względu na materię której dotyczą, nie spełniają cech aktów prawa wewnętrznego. K. Właźlak, dokonując analizy orzecznictwa sądów administracyjnych w tym przedmiocie, przyjmuje, że uchwała rady gminy w sprawie okręgów wyborczych jest aktem prawa miejscowego, bowiem posiada cechy generalności (dotyczy spraw publicznych o znaczeniu lokalnym) oraz abstrakcyjności (znajduje zastosowanie w okolicznościach powtarzalnych, to znaczy w wyborach)³². Podobnie przyjmuje M. Masternak-Kubiak, wskazując, że „wyznaczenie okręgów wyborczych w wyborach lokalnych jest materią powszechnie obowiązującego prawa, gdyż determinuje wykonywanie praw podmiotowych członków wspólnoty samorządowej do samostanowienia. Akty w sprawie okręgów wyborczych zawierają bowiem normy prawne, które adresowane są nie tylko do komisji wyborczych, ale w równym stopniu do wyborców przez określenie miejsca wykonywania przez nich czynnego prawa wyborczego”³³.

Postanowienie komisarza wyborczego w sprawie okręgów wyborczych podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaniu do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Jeden egzemplarz postanowienia przekazuje się niezwłocznie wojewodzie, Państwowej Komisji wyborczej oraz radzie gminy objętej podziałem³⁴.

Ustawodawca wprowadził unormowania dotyczące weryfikacji postanowień komisarzy wyborczych w sprawach okręgów wyborczych. Przedmiotem zaskarżenia może być postanowienie komisarza wyborczego w całości bądź w części. Podmiotami legitymowanymi do wniesienia skargi do Państwowej Komisji Wyborczej są rada gminy oraz wyborcy w liczbie co najmniej 15. Prawo wniesienia skargi przysługuje w terminie 3 dni od daty podania postanowienia do publicznej wiadomości³⁵. Podmiotem uprawnionym w tym zakresie nie jest gmina, ale rada gminy, którą może reprezentować jej przewodniczący albo upoważniony do tego organ wykonawczy. Jest to rozwiązanie odmienne od występującego w ustawie o samorządzie gminnym, zgodnie z którą podmiotem

³² K. Właźlak, *Podział na obwody głosowania...*, s. 217.

³³ M. Masternak-Kubiak, *Rola sądu administracyjnego w procesie podziału na okręgi wyborcze*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2018/4, s. 71–86.

³⁴ Art. 419 § 4 kw.

³⁵ Art. 420 § 1 kw.

uprawnionym do wniesienia skargi na akty nadzoru jest gmina³⁶. Wobec jednoznacznego brzmienia omawianej regulacji nie ma podstaw do przyjęcia, że podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na postanowienie komisarza wyborczego jest również gmina reprezentowana przez jej organ wykonawczy. Jak wskazał NSA, kodeks wyborczy wyznacza wyczerpująco legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Stanowisko NSA zostało wyrażone w przedmiocie oceny dopuszczalności skargi organu wykonawczego na postanowienie komisarza wyborczego zastępujące uchwałę rady gminy. Pozostaje nadal aktualne, bowiem ustawa wyraźnie wskazuje na legitymację organu stanowiącego³⁷.

Państwowa Komisja Wyborcza rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje postanowienie, doręczając je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz komisarzowi wyborczemu³⁸. Postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej jest objęte kontrolą sądową – służy na nie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 3 dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. Sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w ciągu 5 dni od dnia jej wniesienia. Od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje środek prawny³⁹.

5. Charakter prawny postanowień komisarza wyborczego

Z analizy obowiązujących regulacji prawnych wynika, że charakter prawny postanowień komisarza wyborczego dotyczących jednostek samorządu terytorialnego jest zróżnicowany. Występuje zatem potrzeba sięgnięcia do dorobku doktryny w zakresie prawnych form działania administracji, bowiem wypracowane już koncepcje mogą stanowić odpowiednią podstawę do dokonania klasyfikacji prawnej postanowień komisarza wyborczego. Trzeba zaznaczyć, że komisarz wyborczy nie jest wprost określony jako organ administracji publicznej. Zgodnie z kodeksem wyborczym komisarz wyborczy jest jednoosobowym organem wyborczym o charakterze stałym⁴⁰. W doktrynie przyjmuje się, że organem wyborczym jest

³⁶ Art. 98 ust. 3 usg.

³⁷ Postanowienie NSA z 16.08.2018 r., II OSK 2413/18, www.nsa.gov.pl

³⁸ Art. 420 § 1 kw.

³⁹ Art. 420 § 2 kw.

⁴⁰ Zob. na temat roli komisarzy wyborczych: **M. Woźnicki**, *Rola komisarza wyborczego w procedurze podziału gmin na okręgi wyborcze w wyborach do rad gminy w świetle Kodeksu wyborczego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2018/4, s. 127–128; **A. Frydrych-Depka**, *In-*

w rozumieniu ustrojowym „organ administracji publicznej, który utworzono głównie lub wyłącznie w celu organizowania oraz przeprowadzania wyborów i w związku z tym wyposażono go w kompetencje do podejmowania określonych czynności prawnych zwanych czynnościami wyborczymi. Organy administracji wyborczej należą do organów administracji państwowej (pozarządowej), jako rodzaju administracji publicznej”⁴¹. Komisarz wyborczy jako organ o charakterze stałym posiada kompetencje władcze, z których korzysta nie tylko podczas wyborów, np. wydaje postanowienia w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta czy radnego. Uwzględniając charakter kompetencji komisarza wyborczego wobec jednostek samorządu terytorialnego, uzasadniona jest charakterystyka jego postanowień przez pryzmat systematyki prawnych form działania administracji.

Dorobek doktryny w obszarze form działania administracji jest znaczący i w dużej mierze obejmuje kryteria, przy pomocy których wyszczególnia się rodzaje form działania. Przyjmując ten kierunek jako punkt wyjścia, postanowienia komisarza wyborczego można charakteryzować, uwzględniając następujące rodzaje form działania: czynności prawne oraz czynności faktyczne, działania zewnętrzne oraz działania wewnętrzne, działania publicznoprawne oraz działania prywatnoprawne, działania władcze oraz działania niewładcze⁴². Opierając się na tych podziałach, postanowienia komisarza wyborczego dotyczące jednostek samorządu terytorialnego można określić jako działania prawne, władcze, podejmowane w sferze zewnętrznej na podstawie norm publicznoprawnych.

Omawiane akty należą do kategorii działań prawnych, które są podejmowane w celu wywołania skutków prawnych. Postanowienia wydawane przez komisarza wyborczego mają charakter władczy, bowiem są podejmowane jednostronnie, a ich adresaci nie mają wpływu na ich treść⁴³. Pomiędzy organem wydającym postanowienie, czyli komisarzem wyborczym a jego adresatami nie występuje relacja nadzoru. Omawiane postanowienia należą zatem do sfery zewnętrznej, która w tym przypadku obejmuje zarówno relację między podmiotem administrującym a administrowanym (np. w razie wydania przez komisarza

stytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego, Studia Iuridica Toruniensia 2018/XXIII, s. 57–63.

⁴¹ **B. Michalak, A. Sokala**, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010. <https://sip-1lex-1pl-1ym3yi9qi198b.han.uek.krakow.pl/#/monograph/369213213/16?keyword=leksykon%20prawa%20wyborczego&tocHit=1&cm=SFIRST>; stan na 14.02.2021 r., 06:55.

⁴² **K.M. Ziemiński**, *Prawne formy działania administracji*, w: **R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel** (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 43–66. Zob. cytowana tam obszerna literatura z zakresu prawnych form działania administracji.

⁴³ *Ibidem*, s. 53–59.

wyborczego postanowienia stwierdzającego wygaśnięcie mandatu wójta) oraz między dwoma podmiotami administrującymi⁴⁴. Publicznoprawny charakter postanowień komisarza wyborczego oznacza, że są one podejmowane na podstawie regulacji zaliczanych do prawa publicznego.

Ze względu na tryb działania omawiane postanowienia są wydawane z urzędu⁴⁵. Zawarte w aktach normatywnych upoważnienia do wydawania postanowień, mimo zróżnicowania ich zakresu przedmiotowego, mają charakter związany. Komisarz wyborczy, w razie spełnienia ustawowo określonych przesłanek, jest zobowiązany do wydania postanowienia o określonej treści. Postanowienia komisarza można określić jako postanowienia o charakterze wykonawczym.

Wskazane właściwości odnoszą się do wszystkich przedstawionych postanowień, a jak już zaznaczono, akty te tworzą kategorię zróżnicowaną, występują zatem, w zależności od rodzaju postanowienia, charakterystyczne dla niego cechy, które zarazem nie pozwalają na jednoznaczną klasyfikację prawną danego aktu.

W doktrynie wskazuje się, że postanowienia komisarza wyborczego są aktami publicznoprawnymi o charakterze wiążącym ich adresatów. W związku z tym nie mają do nich zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym⁴⁶. Podzielając to stanowisko, trzeba zwrócić uwagę, że niektóre z postanowień komisarza wyborczego wykazują cechy zbliżone do aktów administracyjnych. Dotyczy to postanowień adresowanych do osób pełniących funkcje organu lub członka organu w jednostce samorządu terytorialnego, które mają charakter indywidualny i konkretny. Akty te nie są wydawane w trybie sformalizowanej procedury, ale co do istoty rozstrzygają sprawę będącą przedmiotem postanowienia. Pod względem treści są zatem zbliżone do aktów administracyjnych, czyli aktów stosowania prawa. Wypada przypomnieć, że o istocie formy działania przesądza jej treść, a nie nazwa.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 50.

⁴⁵ Komisarz wyborczy jest także właściwy do wydawania postanowień na wniosek, np. na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu samorządowego.

⁴⁶ J. Zbieranek, w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018, art. 167, <https://sip-1lex-1pl-1ym3yi9qi198b.han.uek.krakow.pl/#/commentary/587376851/574920/czaplicki-kazimierz-w-i-in-kodeks-wyborczy-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS>; stan na 14.02.2021 r.

Niejednoznaczny jest także charakter prawny postanowień komisarza wyborczego dotyczących tworzenia obwodów głosowania oraz okręgów wyborczych. Źródłem wątpliwości jest, jak już wskazano, upoważnienie do wydawania przez komisarza wyborczego aktów normujących materię o charakterze powszechnie obowiązującym. Postanowienia te, mając w istocie cechy aktów prawa miejscowego, nie mogą zostać jednoznacznie zaliczone do kategorii aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Zatem, *de lege lata*, określenie ich charakteru prawnego jest utrudnione. Można proponować rozwiązania pośrednie, traktując je jako swoiste czy szczególne źródła prawa, jednak to nie eliminuje zarzutów o naruszenie Konstytucji. W przypadku tych postanowień, ze względu na ich treść, nie można ich także traktować jako aktów stosowania prawa. Taka kwalifikacja może usuwać wątpliwości związane z naruszeniem Konstytucji, jednak jest niezgodna z istotą tego aktu.

6. Zakończenie

Z analizy obowiązującego stanu prawnego jednoznacznie wynika, że postanowienia komisarza wyborczego dotyczące jednostek samorządu terytorialnego tworzą kategorię niejednolitą. Ponadto część omówionych postanowień nie poddaje się jednoznacznej kwalifikacji dokonywanej z punktu widzenia ich charakteru prawnego. Na podstawie przedstawionych w artykule rozważań można sformułować następujące konkluzje:

- 1) Postanowienia komisarza wyborczego, niezależnie od ich przedmiotu, są aktami publicznoprawnymi o charakterze obligatoryjnym, co oznacza, że w razie spełnienia ustawowo określonych przesłanek organ jest zobligowany do ich wydania.
- 2) Występują postanowienia komisarza wyborczego będące aktami stosowania prawa o charakterze indywidualnym i konkretnym, które wykazują cechy zbliżone do aktów administracyjnych.
- 3) Występują również postanowienia komisarza wyborczego wykazujące cechy właściwe dla aktów stanowienia prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Ta kompetencja komisarza wyborczego wywołuje wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, która nie upoważnia tego organu do wykonywania funkcji prawotwórczych.
- 4) Postanowienia komisarza wyborczego podlegają weryfikacji przez Państwową Komisję Wyborczą, a w dalszej kolejności, w sposób pośredni, mogą być przedmiotem oceny przez sąd administracyjny, w razie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie Państwowej Komisji Wyborczej.

Można dyskutować, czy każda z obecnych kompetencji powierzonych komisarzowi wyborczemu powinna być wykonywana właśnie przez ten organ. Poza wskazanymi już wątpliwościami można jeszcze zwrócić uwagę na zwoływanie sesji organu stanowiącego przez komisarza wyborczego. Powstaje pytanie, czy dla ujednoczenia tej problematyki nie jest zasadne, aby ustawodawca wskazał jeden podmiot właściwy do zwoływania sesji w sytuacjach „nietypowych”, w miejsce dotychczasowego rozwiązania, zgodnie z którym – w zależności od sytuacji – podmiotem tym jest komisarz wyborczy, osoba upoważniona przez Prezesa Rady Ministrów albo wojewoda.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, 1378).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668).

Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 741).

Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319).

Opracowania

Budnik A., Czubkowska M.J., *Rola komisarza wyborczego w podziale gminy na okręgi wyborcze*, Białostockie Studia Prawnicze 2016/20A, s. 243–259.

Chmielarz-Grochal A., Sułkowski J., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)*, Roczniki Administracji i Prawa 2020/XX/2, s. 45–59.

Frydrych-Depka A., *Instytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego*, Studia Iuridica Toruniensia 2018/XXIII, s. 57–63.

Masternak-Kubiak M., *Rola sądu administracyjnego w procesie podziału na okręgi wyborcze*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2018/4, s. 71–86.

Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, <https://sip-1lex-1pl-1ym3yi9qi198b.han.uek.krakow.pl/#!/monograph/369213213/16?keyword=leksykon%20prawa%20wyborczego&toHit=1&cm=SFIRST>; stan na 14.02.2021 r.

Rakowska-Trela A., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 kwietnia 2016 r. w sprawie sygn. akt P 5/14*, Studia Wyborcze 2016/22, s. 105–113.

Rakowska-Trela A., Składowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 159.

Rytel-Warzocho A., *Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego gminy (miasta) w świetle przepisów kodeksu wyborczego i orzecznictwa sądów administracyjnych*, Gdańskie Studia Prawnicze 2015/XXXIV, s. 153–166.

Sokala A., *Kilka uwag do projektu zmian w kodeksie wyborczym z listopada 2017 r.*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018/XL, s. 323–333.

- Właźlak K.**, *Podział na obwody głosowania i okręgi wyborcze w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki (red.), *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, Warszawa 2011, s. 207–220.
- Woźnicki M.**, *Rola komisarza wyborczego w procedurze podziału gmin na okręgi wyborcze w wyborach do rad gminy w świetle Kodeksu wyborczego*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2018/4, s. 121–143.
- Zbieranek J.**, w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018, art. 167, <https://sip-1lex-1pl-1ym3yi9qi198b.han.uek.krakow.pl/#/commentary/587376851/574920/czaplicki-kazimierz-w-i-in-kodeks-wyborczy-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS>; stan na 14.02.2021 r.
- Ziemski K.M.**, *Prawne formy działania administracji*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 43–66.
- Ziemski K.**, *Trudności z ustaleniem relacji terminów „prawo miejscowe”, „prawo wewnętrznie obowiązujące” oraz „prawo powszechnie obowiązujące”*, w: B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2018, s. 815–831.

Orzecznictwo

Postanowienie NSA z 10.12.2013 r., II OSK 2421/13, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>

Postanowienie NSA z 16.08.2018 r., II OSK 2413/18, <http://www.nsa.gov.pl>

Wyrok NSA z 24.02.2010 r., II OSK 2001/09, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>

Wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, <https://ipo.trybunal.gov.pl>

Monika CHLIPAŁA

DECISIONS OF THE ELECTION COMMISSIONER CONCERNING LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Abstract

Background: The subject of this article is the description of an election commissioner's decisions relating to local government units. Under the current legal framework, there are doubts as to whether the decisions of the election commissioner are applying acts or law-making, and if that can be treated as sources of law. This issue is important both in the context of the local governments' independence and how acts originating from the election commissioner figure within in the systematics of legal administration.

Research purpose: The main goal of the article is to question the legal nature of the election commissioner's decisions regarding local government.

Methods: The article uses the formal-dogmatic method. The article analyzes the legal regulations authorizing an election commissioner to issue decisions regarding local government units contained in local government laws, the Election Code and the Local Referendum Act. The article also includes an overview of the doctrinal positions and the jurisprudence of administrative courts in this matter.

Conclusions: On the basis of the considerations in the article, the following conclusions were formulated regarding the decisions of the election commissioner concerning local government

units: these are mandatory public-law acts which, from the point of view of their legal nature, constitute a non-uniform category. There are decisions of the election commissioner that are the acts of applying a law of an individual and specific nature, which shows features similar to administrative acts (e.g. a decision on the expiry of the mandate of a commune head or councilor). There are also decisions of the election commissioner showing the features typical of generally binding acts of law (provisions on the creation of voting wards and constituencies). This competence of the election commissioner raises doubts from the point of view of compliance with the Constitution, which does not authorize this body to perform law-making functions.

Keywords: source of law, form of action, decision, self-government independence, election commissioner.