

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Zasady zastępstwa przewodniczącego sejmiku województwa¹

Rules on the replacement of the chairperson of the voivodship (regional) council

The author states that in the case of the death of the chairperson of the voivodship (regional) council, his or her duties shall be assumed by the vice-chair indicated in the authorisation. A similar rule applies in the absence of the chairperson of the voivodship council. In the absence of such authorisation, the oldest vice-chair should assume the chairperson's duties. The opinion also stresses that the voivodship council is obliged to elect a new chairperson, if this position becomes vacant.

Keywords: local self-government, voivodeship, voivodship council

Autor stwierdza, że w sytuacji śmierci przewodniczącego sejmiku jego obowiązki przejmuje wiceprzewodniczący wskazany w upoważnieniu. Podobna reguła obowiązuje w razie nieobecności przewodniczącego sejmiku. W przypadku braku takiego upoważnienia obowiązki przewodniczącego powinien przejąć najstarszy wiceprzewodniczący. W opinii podkreślono również, że sejmik ma obowiązek wyboru nowego przewodniczącego w sytuacji opróżnienia tego stanowiska.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, województwo, sejmik województwa

Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa
Parlamentarnego, WARSZAWA, POLSKA ■
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-7704-5042>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest postulat przeprowadzenia przez Biuro Analiz Sejmowych analizy stanu faktycznego związanego z zastępstwem przewodniczącego Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego. Potrzeba takiej analizy pojawiła się w wyniku następujących zdarzeń: na skutek śmierci dotychczasowej przewodniczącej Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego Komisarz Wyborczy w Szczecinie postanowił o wygaśnięciu jej mandatu. Przed śmiercią pani M.I., dotychczasowa przewodnicząca Sejmiku, wystawiła 13 stycznia 2023 r. na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2094, ze zm.; dalej: u.s.woj.) upoważnienie, na mocy którego wyznaczyła panią T.K., wiceprzewodniczącą, do zastępowania jej w wykonywa-

¹ *Opinia prawna na temat zasad zastępstwa przewodniczącego sejmiku województwa* sporządzona 25 kwietnia 2023 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Koalicja Polska – PSL, UED, Konserwatyści; BAS-WAP-747/23.

niu zadań przewodniczącej Sejmiku na czas jej nieobecności, jednak nie dłużej niż do 30 kwietnia 2024 r.

Na tle tego stanu faktycznego sformułowane zostały następujące pytania:

„1. Czy w momencie śmierci przewodniczącej Sejmiku i wygaszenia jej mandatu jako radnej, wygasły wszelkie jej pełnomocnictwa i upoważnienia do zastępowania jej w roli przewodniczącej?

2. Kto po śmierci przewodniczącej Sejmiku jest uprawniony do zwołania najbliższej sesji Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego – wiceprzewodnicząca na mocy upoważnienia przewodniczącej z dn. 13.01.2023 r. wystawionego przed śmiercią, czy najstarszy wiceprzewodniczący na mocy art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa?

3. Czy w momencie wygaszenia mandatu radnej, przestała jednocześnie pełnić funkcję przewodniczącej Sejmiku i tym samym czy Sejmik powinien przystąpić do natychmiastowego wyboru przewodniczącego organu spośród radnych, czy może do końca kadencji nie podejmować tej decyzji ze względu na istniejące upoważnienie nieżyjącej już przewodniczącej, która obecnie nie wchodzi w skład Sejmiku Województwa (w związku z wygaszeniem mandatu z dn. 3 kwietnia 2023 przez Komisarza Wyborczego)?

4. Czy udzielone przed śmiercią przez p. M.I. upoważnienie do zastępowania jej w wykonywaniu zadań przewodniczącej Sejmiku do końca kadencji sejmiku jest podstawą prawną do zwoływania i kierowania pracami Sejmiku po śmierci p. M.I. przez wiceprzewodniczącą Sejmiku p. T.K.?

5. Jakie mogą być konsekwencje prawne dla Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego, jeśli przyjęte uchwały będą obarczone wadą prawną w przypadku założenia, że obrady powinien prowadzić najstarszy wiekiem wiceprzewodniczący sejmiku w związku z wygaśnięciem pełnomocnictw do zastępowania przewodniczącej przez jedną z wiceprzewodniczących?”

Biuro Analiz Sejmowych nie jest uprawnione do prezentowania stanowiska w sprawach indywidualnych, które mogą stać się przedmiotem postępowania prowadzonego przed właściwymi organami władzy publicznej. Przygotowywane w Biurze opinie odnoszą się do zagadnień generalnych i abstrakcyjnych, a nie konkretnych stanów faktycznych i nie mogą być postrzegane jako stanowisko w indywidualnych sprawach. Przedmiotem opinii może być zatem wyłącznie wyjaśnienie ram prawnych zastępstwa przewodniczącego sejmiku województwa.

Model normatywny zastępstwa przewodniczącego sejmiku województwa

1. Zgodnie z art. 20 ust. 3 u.s.woj. „zadaniem przewodniczącego sejmiku województwa jest wyłącznie organizowanie pracy sejmiku oraz prowadzenie obrad sejmiku. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wice-

przewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem”.

Przewodniczący sejmiku województwa pełni funkcję organizacyjną organu kolegiального (sejmiku województwa). Zakres uprawnień tego organu ogranicza się do organizowania pracy sejmiku oraz prowadzenia jego obrad. Pozycja prawna przewodniczącego sejmiku zbliżona jest zatem do pozycji prawnej przewodniczącego rady gminy. Oba te podmioty nie są organami właściwych jednostek samorządu terytorialnego, a ich rola ogranicza się do sfery organizacyjnej macierzystych organów kolegialnych. Artykuł 19 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 40, ze zm.; dalej: u.s.g.m.) zawiera treść w pełni analogiczną do art. 20 ust. 3 u.s.woj.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „analiza treści normatywnej postanowień art. 19 ust. 2 zd. 3 u.s.g. wskazuje, że istotną ustawową przesłanką relewantną, dającą wiceprzewodniczącemu ex lege prawo wykonywania zadań przewodniczącego, jest «nieobecność» przewodniczącego rady gminy. [...] ustawodawca przewidział, w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia zastępującego go wiceprzewodniczącego, automatyczne przejęcie zadań przewodniczącego przez wiceprzewodniczącego najstarszego wiekiem. W razie zaistnienia takiej sytuacji nie ma znaczenia przyczyna nieobecności. Niezależnie od tego, czy przyczyna ma charakter obiektywny (siła wyższa, szczególnie okoliczności, nieobecność wskutek choroby, śmierć), czy też subiektywny (nieobecność zawiniona przez przewodniczącego), to konstytutywną przesłanką podmiotowej dyslokacji zadań przewodniczącego jest sam fakt jego nieobecności”².

Stanowisko NSA pozwala na sformułowanie trzech wniosków:

- śmierć przewodniczącego rady gminy w sferze skutków dotyczących wykonywania jego ustawowych zadań należy zrównać z nieobecnością,
- „nieobecność” przewodniczącego (w tym nieobecność wskutek śmierci) aktualizuje przeniesienie jego zadań i obowiązków na podmioty wymienione w art. 19 ust. 2 zdanie drugie i trzecie u.s.g.m.; oznacza to w szczególności, że do zastępowania przewodniczącego uprawniony jest wiceprzewodniczący, który został przed śmiercią wyznaczony przez przewodniczącego do wykonywania tych zadań, a w braku takiego upoważnienia – wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem,
- tożsamość zasad wyrażonych przez ustawodawcę w art. 19 ust. 2 u.s.g.m. oraz art. 20 ust. 3 u.s.woj. uzasadnia odniesienie dwóch pierwszych wniosków do art. 20 ust. 3 u.s.woj.

Należy zatem uznać, że śmierć przewodniczącego sejmiku województwa, który upoważnił jednego z wiceprzewodniczących sejmiku do wykonywania zadań przewodniczącego pod jego nieobecność, aktualizuje przewidziane w takim

² Wyrok NSA z 7 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1458/13.

upoważnieniu przeniesienie obowiązków przewodniczącego na wymienionego w upoważnieniu wiceprzewodniczącego. Do czasu odwołania upoważnienia przez nowego przewodniczącego, wiceprzewodniczący wskazany w upoważnieniu – w sytuacji nieobecności przewodniczącego – odpowiada za organizowanie pracy sejmiku, w tym zwoływanie obrad sejmiku i ich prowadzenie.

2. Trwałość upoważnienia do wykonywania zadań pod nieobecność, mimo śmierci piastuna organu, który udzielił takiego upoważnienia, znajduje również potwierdzenie w postanowieniu NSA z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt I OZ 400/10. Po śmierci w katastrofie smoleńskiej dr Janusza Kochanowskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, NSA stanął przed koniecznością odpowiedzi na pytanie, czy wydane przez RPO zarządzenie na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. 2020, poz. 627, ze zm.; dalej: ustawa o RPO), określające zakres zadań zastępcy „na wypadek nieobecności” RPO, stanowiło po śmierci piastuna tego urzędu podstawę dla działania zastępcy. W ocenie NSA zadania powierzone przez RPO jego zastępcom na podstawie art. 20 ust. 4 ustawy o RPO są zadaniami wykonywanymi w imieniu organu (RPO), a nie osoby pełniącej ten urząd. „Przekazane zastępcy Rzecznika w trybie art. 20 ust. 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich upoważnienie do wykonywania kompetencji organu ma charakter publicznoprawny i pozostaje w mocy, dopóki nie zostanie odwołane w przewidzianym przez przepisy prawa trybie”³. Przewodniczący sejmiku województwa nie jest w odróżnieniu od RPO monokratycznym organem państwa, lecz organem wewnętrznym sejmiku województwa. Ocena taka nie zmienia jednak tego, że kompetencje przysługujące temu organowi wewnętrznemu są, podobnie jak w rozważanym przez NSA przypadku, kompetencjami organu (przewodniczącego sejmiku), a nie osoby fizycznej będącej jego piastunem.

3. Artykuł 20 ust. 3 u.s.woj. określa wyraźnie warunki, w których osoba niebędąca przewodniczącym sejmiku województwa może zwołać sesję sejmiku. Pod nieobecność przewodniczącego sejmiku osobą uprawnioną do wykonywania jego zadań jest wiceprzewodniczący, któremu przewodniczący udzielił stosownego upoważnienia, a dopiero w braku takiego upoważnienia zdania te może wykonywać wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Zwołanie posiedzenia sejmiku przez wiceprzewodniczącego najstarszego wiekiem w sytuacji, gdy przewodniczący wyznaczył innego wiceprzewodniczącego do zastępowania go w sytuacji „nieobecności”, prowadziłyby do naruszenia art. 20 ust. 3 u.s.woj., a uchwały podjęte w trakcie takiej sesji byłyby, jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, *ab initio* nieważne⁴.

³ Postanowienie NSA z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt I OZ 400/10.

⁴ Wyrok NSA z 15 września 2009 r., sygn. akt II OSK 461/09; wyrok NSA w Warszawie z 10 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA 1244/01; wyrok NSA z 13 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 1215/17; wyrok WSA w Krakowie z 6 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/Kr

4. Śmierć przewodniczącego sejmiku województwa nie powoduje paraliżu pracy sejmiku, ponieważ ustawodawca określił zasady zastępstwa na wypadek nieobecności przewodniczącego. Opróżnienie stanowiska przewodniczącego rodzi po stronie sejmiku obowiązek wyboru nowego przewodniczącego. Wniosek taki wynika z analizy tych przepisów ustawy, które określają obowiązki sejmiku związane z przyjęciem rezygnacji lub odwołaniem przewodniczącego sejmiku (także wiceprzewodniczącego lub wiceprzewodniczących – art. 20 ust. 5–8 u.s.woj.). Brak analogicznego mechanizmu dotyczącego przypadku śmierci przewodniczącego sejmiku nie może stanowić argumentu na rzecz tezy, że w takiej sytuacji sejmik województwa nie ma obowiązku dokonania wyboru nowego przewodniczącego, skoro ustawodawca przewidział zasady zastępstwa uchylające niebezpieczeństwo paraliżu jego prac. Należy pamiętać, że unormowania określające zasady zastępstwa przewodniczącego w sytuacji, gdy jest on nieobecny, mają charakter wyjątkowy. W wyraźnie określonych przypadkach zadania związane z organizacją pracy sejmiku może wykonywać osoba, która nie uzyskała od sejmiku mandatu przewodniczącego. Ustanowienie przez ustawodawcę tych zasad nie zwalnia sejmiku z obowiązku powołania nowego przewodniczącego.

Podsumowanie

Podsumowanie zostało sformułowane jako odpowiedzi na pytania zamieszczone na początku opinii.

- *Ad 1 i 4.* Śmierć przewodniczącego sejmiku województwa nie powoduje wygaśnięcia udzielonego wcześniej upoważnienia do zastępowania nieobecnego przewodniczącego przez wiceprzewodniczącego wskazanego w tym upoważnieniu. W świetle ustaleń NSA (wyrok z 7 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1458/13) należy przyjąć, że pojęcie nieobecności, o którym mowa w art. 20 ust. 3 u.s.woj., obejmuje nieobecność na skutek śmierci.
- *Ad 2.* Najstarszy wiekiem wiceprzewodniczący sejmiku wykonuje pod nieobecność przewodniczącego jego zadania tylko wtedy, gdy przewodniczący nie wyznaczył wiceprzewodniczącego upoważnionego do wykonywania tych obowiązków. Jeżeli przewodniczący sejmiku upoważnił jednego z wiceprzewodniczących do zastępowania go w razie nieobecności, to po śmierci przewodniczącego wskazany w upoważnieniu wiceprzewodniczący uprawniony jest do wykonywania tych zadań. Upoważnienie do zastępowania przewodniczącego w przypadku jego nieobecności może zostać odwołane jedynie przez nowego przewodniczącego sejmiku.

784/07; wyrok WSA w Warszawie z 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 640/18; wyrok WSA w Krakowie z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 382/17.

- *Ad 3.* Śmierć przewodniczącego sejmiku rodzi po stronie sejmiku województwa obowiązek wyboru nowego przewodniczącego.
- *Ad 5.* Zwołanie posiedzenia sejmiku przez wiceprzewodniczącego najstarszego wiekiem – w sytuacji, gdy przewodniczący wyznaczył innego wiceprzewodniczącego do zastępowania go w sytuacji nieobecności – prowadziłyby do naruszenia art. 20 ust. 3 u.s.woj., a uchwały podjęte w trakcie takiej sesji byłyby nieważne.

Bibliografia

Akty prawne

■ **Prawo krajowe**

Ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j. Dz.U. 2020, poz. 627, ze zm.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 40, ze zm.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2094, ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA 1244/01.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1458/13.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 1215/17.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt I OZ 400/10.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 6 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 784/07.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 640/18.