

# GLOSY

---

„Studia Wyborcze”, tom 34, 2022

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2022/34/6>

**Adrian Perz\***

 <https://orcid.org/0000-0003-4183-5664>

## **GLOSA DO POSTANOWIENIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 24 PAŹDZIERNIKA 2018 R. W SPRAWIE O SYGN. AKT II OW 145/18**

### SENTENCJA POSTANOWIENIA

*Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 24 października 2018 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej wniosku Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...] o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Samorządowym Kolegium Odwoławczym w [...] a Wojewodą [...] w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpatrzenia reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborczym postanawia: odrzucić wniosek.*

Nieracjonalność w założeniu racjonalności tworzonego przez ustawodawcę prawa? Nieumiejętność stosowania prawa za pomocą wykładni? Zaniechanie legislacyjne? Takie pytania rodzą się przy okazji analizy art. 22 Kodeksu wyborczego<sup>1</sup> oraz jego wykładni przyjętej w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (NSA).

Postanowienie dotyczy stosowania w sprawie reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup>, w szczególności dotyczących wyłączenia organu oraz rozstrzygania

---

\* Doktorant, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych, inspektor Biura Prawnego Urzędu Miasta Krosna, [adrian.perz@interia.pl](mailto:adrian.perz@interia.pl)

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1277), dalej k.w.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021 poz. 735 ze zm.), dalej k.p.a.

sporów o właściwość (kompetencyjnych). Pogląd wyrażony przez skład NSA, w mojej ocenie, zasługuje na pełną aprobatę i należy zgodzić się ze stanowiskiem, że „Ustawodawca nie odsyła w przepisach uKw do stosowania, choćby w oznaczonym zakresie, przepisów k.p.a. w sprawach wyborczych”.

Uznanie wzbudza syntetyczne, lecz bogate w argumenty i ogólnie przekonujące uzasadnienie. Sąd wyraźnie wskazuje w nim, że pomimo użycia przez ustawodawcę terminu „decyzja” w treści art. 22 k.w., nie można w sposób arbitralny przyjąć, że mowa jest o decyzji administracyjnej normowanej przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, a tym samym do spraw związanych z postępowaniem reklamacyjnym stosować przepisów tej właśnie procedury. Przyjęta przez skład orzekający systematyka sporządzenia uzasadnienia winna być oceniana pozytywnie z punktu widzenia oddziaływania na odbiorcę i przekonania tego audytorium do słuszności zaprezentowanych w nim tez i poglądów. Sąd nie ograniczył się do lakonicznego stwierdzenia, że przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się, gdyż Kodeks wyborczy do nich nie odsyła. NSA zauważył, że w art. 22 k.w. rzeczywiście ustawodawca użył terminu „decyzja”, co może wzbudzać wątpliwości interpretacyjne i tym samym skłaniać do poszukiwania właściwej drogi rozstrzygnięcia spraw postępowania reklamacyjnego z uwzględnieniem gwarancji przestrzegania zasady legalizmu i praworządności. Uzasadnienie zostało sporządzone z odniesieniem się do charakterystyki Kodeksu postępowania administracyjnego oraz spraw przez niego normowanych, prawidłowego toku tworzenia norm prawnych i ich następczego stosowania z uwzględnieniem zasad wykładni.

Prawidłowe tworzenie norm prawnych, w tym przepisów odsyłających, oraz używanie właściwej nomenklatury prawniczej od lat budzi wątpliwości i jest przedmiotem zainteresowania doktryny oraz orzecznictwa. Komentowane postanowienie NSA można odczytywać z jednej strony jako doskonały przykład demaskowania nieracjonalności w domniemaniu racjonalności ustawodawcy, z drugiej strony jako przejaw właściwego stosowania niedoskonałych norm prawnych w praktyce.

Postanowienie NSA zapadło na kanwie stanu faktycznego, w którym mieszkańcy wystąpili do Wójta o wykreślenie czterech osób, w tym żony Wójta, z rejestru wyborców, ponieważ według nich zamieszkiwała ona poza obszarem gminy. Wójt wystąpił do Wojewody o załatwienie sprawy lub wyznaczenie innego organu. Powołał się przy tym na postanowienie Sądu Rejonowego, które uchyliło decyzję Wójta o odmowie skreślenia jego żony z rejestru wyborców i w którego uzasadnieniu podniesiono, że Wójt podlega wyłączeniu w tej sprawie zgodnie z art. 24 § 1 pkt 2 k.p.a. Wojewoda, który nie dostrzegł swojej właściwości w tej sprawie, przekazał wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO), powołując się przy tym na stanowisko Dyrektora

Delegatury Krajowego Biura Wyborczego, oparte na stanowisku Państwowej Komisji Wyborczej. W ocenie SKO, ze względu na brak jego właściwości w toku stosowania Kodeksu wyborczego, zaistniał negatywny spór kompetencyjny, który winien był zakończyć się wydaniem przez NSA postanowienia wskazującego Wojewodę jako organ właściwy do załatwienia sprawy, a tym samym właściwy do rozpatrzenia reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców. Wojewoda wniósł o wydanie tożsamego postanowienia, lecz jednocześnie o wskazanie SKO jako organu właściwego do załatwienia sprawy. Wojewoda uzasadnił, że zastosowanie winien znaleźć art. 17 pkt 1 k.p.a. wskazujący organ wyższego stopnia wobec Wójta, który tym samym winien załatwić sprawę, kierując się analogią do art. 26 § 2 k.p.a. Sytuacja ta stanowi punkt zwrotny rozważań poczynionych w glosie.

Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z art. 166 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup> spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. Ustrojodawca, uwzględniając sprawowany przez administrację rządową nadzór nad działalnością samorządową, słusznie przyjął, że pomiędzy działaniami tych dwóch rodzajów administracji mogą zaistnieć spory o charakterze kompetencyjnym, które winny być rozstrzygane przez podmiot od nich niezależny, którym zostały wyznaczone sądy administracyjne [Skrzydło 2013]. Przepis ten jest swoistym uzupełnieniem art. 184 Konstytucji RP, regulującego zakres kognicji NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych [Czarny 2021]. Zasadnicze jest przy tym prawidłowe określenie, czym w istocie jest spór kompetencyjny, w szczególności biorąc pod uwagę to, że w ustawodawstwie brak w istocie definicji legalnej pojęcia „kompetencje”. Jest to niezbędne dla uzyskania odpowiedzi, czy w istocie w sprawie tej w ogóle można rozważać zaistnienie sporu kompetencyjnego wymagającego rozstrzygnięcia. W doktrynie słusznie przyjmuje się, że sporem kompetencyjnym jest rozbieżność w ustaleniu organu, który rozstrzygnąć ma konkretną sprawę indywidualną [Masternak-Kubiak 2014]. Spór kompetencyjny nie może przy tym dotyczyć stanu faktycznego czy prawnego danej sprawy; można o nim zatem mówić wyłącznie wówczas, gdy w tych kwestiach pozostające ze sobą w sporze organy są zgodne<sup>4</sup>. Przyjęcie oczywistej kognicji sądu administracyjnego do rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy SKO a Wojewodą nie jest wcale takie oczywiste; tym bardziej nie jest oczywista możliwość rozstrzygnięcia sprawy ewentualnego sporu dotyczącego reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja RP.

<sup>4</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 10 marca 2006 r., sygn. akt II OW 84/05, LEX nr 198370.

Należy bowiem zauważyć, że w doktrynie Samorządowe Kolegia Odwoławcze są uznawane za organy specyficzne, posiadające cechy charakterystyczne dla organów administracji rządowej (np. w zakresie powoływania członków czy obowiązku składania corocznej informacji z działalności) [Martysz 2010]. Określa się je także mianem organów quasi-sądowych [Borkowski, Adamiak 1991: 44].

Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 6 Kodeksu postępowania administracyjnego samorządowe kolegia odwoławcze mieszczą się w zakresie pojęcia organów jednostek samorządu terytorialnego. Art. 166 ust. 3 Konstytucji RP nie posługuje się jednak pojęciem organów jednostek samorządu terytorialnego, lecz mówi o organach samorządu terytorialnego. Ze względu na powyższe uzasadnienie kognicji NSA w tej sprawie wymagało powołania się na przepisy szczególnie, tj. art. 4 i art. 15 § 1 pkt 4 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>5</sup>. Przepisy te wprowadzają w istocie dwa rodzaje sporów, tj. spory o właściwość i spory kompetencyjne, którymi na gruncie tej ustawy są spory pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej [Tarno 2011]. Najistotniejsza dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy była właściwa wykładnia art. 22 k.w. i tego, czy postępowanie reklamacyjne normowane jest wyłącznie przepisami Kodeksu wyborczego czy także innymi, i jeśli tak, jakimi przepisami, a tym samym, czy w istocie w sprawach tych mogą zachodzić podstawy do stosowania instytucji normowanych przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, czy zatem w ogóle mógł zaistnieć spór kompetencyjny. Zgodnie z art. 22 § 1 pkt 4 k.w. każdy może wnieść do wójta reklamację na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, zwłaszcza w sprawie ujęcia w rejestrze wyborców osoby, która nie zamieszkuje stale na obszarze gminy. Kolejne jednostki redakcyjne określają formę złożenia reklamacji, termin jej rozpatrzenia, kwestie doręczenia oraz środek odwoławczy. Art. 22 odsyła również do odpowiedniego stosowania art. 20 § 4 i 5 k.w. Słusznie zatem NSA przyjął, że problemem, który zaistniał w tej sprawie, było prawidłowe zrekonstruowanie znaczenia terminu „decyzja” jako formy rozstrzygnięcia wydawanego w postępowaniu reklamacyjnym i skutków kwalifikacji tego rozstrzygnięcia. Należy zauważyć, że w przepisie tym mowa jest o załatwieniu sprawy przez wydanie decyzji, która musi zawierać uzasadnienie, ponadto w przypadku decyzji nieuwzględniającej reklamacji lub powodującej skreślenie z rejestru wyborców na decyzje takie można w terminie 3 dni od dnia ich doręczenia wnieść skargę w trybie pośrednim, poprzez wójta, do właściwego miejscowo sądu rejonowego [Augustyniak 2018].

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2022 poz. 329 ze zm.), dalej p.p.s.a.

W mojej ocenie NSA przyjął słusznie, że w przepisie tym nie chodzi o decyzję rozumianą jako decyzja administracyjna, tj. decyzję normowaną przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Kodeks wyborczy nie odsyła do stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w pełnym zakresie ani do stosowania jego określonych przepisów. Potwierdza to także specyficzny tryb zaskarżenia decyzji do sądu powszechnego, który w istocie dyskwalifikuje stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących postępowania odwoławczego. W doktrynie pojawia się jednak teza przeciwna, np. według Andrzeja Kisielewicz i Jarosława Zbieranka w postępowaniu reklamacyjnym wydawana jest decyzja administracyjna. Twierdzą oni, iż można przyjąć, że do postępowania reklamacyjnego zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące załatwiania spraw [Kisielewicz, Zbieranek 2018]. Osobiście absolutnie nie zgadzam się z zasadnością powyższej tezy. Po pierwsze, całkowicie chybione jest według mnie stwierdzenie, że można przyjąć stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w omawianej sytuacji. Uważam, że przepisy procedury administracyjnej albo znajdują zastosowanie w danej sprawie, albo też się ich po prostu nie stosuje. Incydentalne i wybiórcze załatwianie spraw według przepisów procesu administracyjnego stanowi, moim zdaniem, działanie wprost sprzeczne z konstytucyjną zasadą praworządności i legalizmu, wiążącą organy władzy publicznej. Po drugie, sprawy normowane przez procedurę administracyjną określają początkowe przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przez wyliczenie pozytywne i negatywne oraz odesłanie do przepisów szczególnych (względnie odesłanie ogólne), które mogą wprowadzać stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego lub jego określonych przepisów poprzez konstrukcję przepisów odsyłających.

Powyższa teza prezentowana przez autorów wydaje się tym bardziej abstrakcyjna, jeśli wziąć pod uwagę, że przepisy Kodeksu wyborczego wprowadzają termin 3 dni na załatwienie sprawy, a komentatorzy twierdzą, że jest to termin instrukcyjny, przechodząc bez żadnego konkretnego argumentu do stosowania terminów wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego. W mojej ocenie terminy kodeksowe dotyczą spraw normowanych przez Kodeks postępowania administracyjnego lub też tych, do których Kodeks postępowania administracyjnego bądź jego określone przepisy się stosuje. Tym samym terminy kodeksowe nie będą dotyczyć wszystkich spraw załatwianych przez organy administracji samorządowej, a przykładem mogą być sprawy związane z przyznawaniem dotacji celowych na podstawie uchwał samorządowych organów stanowiących, wydanych na podstawie przepisów art. 400a w zw. z art. 403 Prawa ochrony środowiska<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2021 poz. 1973 ze zm.).

Skłaniam się zatem do przyjęcia, że postępowanie reklamacyjne obwarowane jest szczególnym terminem wynikającym bezpośrednio z przepisu Kodeksu wyborczego, który wynosi 3 dni od dnia wniesienia reklamacji [Rytel-Warzocho 2015]. W przepisie art. 22 k.w. mowa jest bowiem o tym, że wójt obowiązany jest rozpatrzyć reklamację w terminie 3 dni i wydać decyzję w sprawie. Zastosowana przez ustawodawcę koniunkcja stanowi swego rodzaju kwantyfikator, który potwierdza zasadność przyjęcia, że termin 3 dni wyklucza tym samym stosowanie przepisów kodeksowych, przynajmniej tych dotyczących terminów załatwienia sprawy. Skoro bowiem wójt zobligowany jest w terminie 3 dni wydać decyzję, musi w tym czasie rozpoznać sprawę i załatwić ją w formie decyzji [Rulka, Wróblewski 2018]. Potwierdza to także zastosowany przez ustawodawcę imperatyw „obowiązany”, na gruncie słownika języka polskiego bowiem zwrot ten należy traktować jako konieczność zrealizowania czegoś.

W odniesieniu do sporów o właściwość przyjmuje się, że spór taki winien obejmować sprawę indywidualną z zakresu administracji publicznej, którą ponadto załatwia się w formie objętej kontrolą sądu administracyjnego wskazaną w treści art. 3 p.p.s.a. [Woś 2016]. Uważam, że warunek ten dotyczy także sporów kompetencyjnych. Co za tym idzie, stosowanie w danej sprawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest zasadnicze dla kwalifikowania danej sytuacji spornej pomiędzy organami administracji publicznej jako sporu kompetencyjnego; w okolicznościach przeciwnych natomiast w ogóle brak możliwości jego zaistnienia. W konsekwencji zastosowanie w danej sprawie przepisów kodeksowych może determinować rozstrzygnięcie merytoryczne sądu administracyjnego wskazujące organ właściwy do załatwienia tej konkretnej sprawy administracyjnej lub w sytuacji odwrotnej zasadniczo rozstrzygnięcie formalne. Podzielam bowiem w tym zakresie stanowisko, że w takim przypadku wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego winien zostać odrzucony w drodze postanowienia<sup>7</sup>.

W mojej ocenie także art. 18 pkt 11 k.w., zgodnie z którym rejestr wyborców prowadzi gmina jako zadanie zlecone, w sposób oczywisty wprowadza odrębność w stosunku do innych zadań gminy, do których stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Kodeks wyborczy mówi o zadaniach zleconych, nie są to więc zadania własne ani zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W doktrynie przyjmuje się, że sprawy związane z prowadzeniem rejestru wyborców obejmują też te zadania wynikające z art. 20 i 22 k.w., wobec czego również one są sprawami kwalifikowanymi jako zadania zlecone [Kisielewicz, Zbieranek 2018].

W ślad za tym w orzecznictwie sądów administracyjnych wykształcił się pogląd, zgodnie z którym prowadzenie rejestru wyborców i zadania z tym

<sup>7</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 19 września 2001 r., sygn. akt II SA 1945/01, niepubl.

związane mają pewne cechy charakterystyczne, które pozwalają zakwalifikować je jako zadania podobne np. do zadań związanych z ewidencją ludności<sup>8</sup>. W istocie cechują się one pewnymi podobieństwami, jak badanie miejsca zamieszkania czy zagadnienia danych osobowych. Przyjmowanie jednak, że skoro w ramach zadań realizowanych na gruncie ustawy o ewidencji ludności<sup>9</sup> organem wyższego stopnia jest wojewoda, w związku z czym zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, to pozwala to w konsekwencji na automatyczne zakwalifikowanie zadań związanych z prowadzeniem rejestru wyborców jako normowanych przepisami procesu administracyjnego, jest całkowicie chybione. W mojej ocenie wprost wynika to z powołanego art. 18 pkt 11 k.w., który stanowi, że prowadzenie rejestru wyborców i zadania z tym związane są zadaniami zleconymi. Nie są więc one zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej jak zadania obejmujące sprawy ewidencji ludności. Abstrahując od domniemania racjonalności stanowionego przez ustawodawcę prawa, używanie określonych kwantyfikatorów lub stosowanie pojęć rozumianych odmiennie od pojęć funkcjonujących już w systemie prawnym winno mieć swoje uzasadnienie – nie może skutkować rozwiewaniem wątpliwości poprzez incydentalne i niczym nieoparte uznawanie tożsamości pojęciowej pomimo dodatkowych kwantyfikatorów czy wręcz zupełnie innej nomenklatury. Uważam, że rozwiązywaniu takich problemów w prawidłowym stosowaniu prawa służy instrument w postaci nowelizacji ustawy dokonujący pożądanego uszczegółowienia problematycznej kwestii. Co więcej, od ustawodawcy należy wymagać profesjonalizmu w tworzeniu prawa, w szczególności znajomości regulacji zmienianych lub wiedzy o regulacjach procedowanych; powinien on wiedzieć, do jakiego celu w ramach danej regulacji dąży, badać także to, jaką w istocie funkcję dana regulacja spełnia. Sądzę, że jeśli w systemie pojawia się pojęcie zadań zleconych, to należy traktować je jako *novum* wobec zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, tym samym przyjmowanie wyrywkowej analogii jest co najmniej chybione i powoduje utratę zaufania obywateli zarówno do ustawodawcy, jak i do organów administracji publicznej. Nie zgadzam się zatem z kwalifikowaniem zadań związanych z postępowaniem reklamacyjnym (jako części zadań z zakresu prowadzenia rejestru wyborców) jako zadań zleconych z zakresu administracji rządowej<sup>10</sup>. Popieram więc stanowisko składu orzekającego, który nie aprobuje tezy o stosowaniu do postępowania reklamacyjnego przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ze względu na podobieństwo tych spraw do spraw z zakresu ewidencji

<sup>8</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt I OW 80/17, LEX nr 2373643.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1191).

<sup>10</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt I OW 202/17, LEX nr 2440714.

ludności, w których organem wyższego stopnia nad organem gminy jest wojewoda, co ma uzasadniać analogiczne stosowanie procedury administracyjnej.

Uważam, że sprawa administracyjna w ujęciu kodeksowym jest sprawą, którą organ administracji publicznej załatwia w drodze decyzji administracyjnej, która z kolei winna odpowiadać wymogom określonym w art. 104 k.p.a. i przepisom szczególnym [Wróbel 2020]. Postępowanie reklamacyjne kończy się decyzją; nie kończy się jednak decyzją w rozumieniu art. 104 k.p.a., nie można zatem kwalifikować jej jako decyzji administracyjnej [Sawuła 2021: 117]. Jednocześnie w mojej ocenie, ze względu na fakt, że Kodeks wyborczy określa termin rozpoznania sprawy inny niż terminy kodeksowe oraz przewiduje szczególnie tryb postępowania odwoławczego (inny niż środki zaskarżenia przewidziane przez przepisy kodeksowe), dodatkowo przenosząc rozstrzygnięcie w przedmiocie zaskarżonej decyzji reklamacyjnej na drogę nieprocesowego postępowania cywilnego, argumenty przemawiające za analogicznym stosowaniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ze względu na podobieństwo pomiędzy sprawami z zakresu prowadzenia rejestru wyborców do postępowań związanych ze sprawami ewidencji ludności są absolutnie chybione i zupełnie nieracjonalne.

Szczególną uwagę należy też zwrócić na to, że zgodnie z art. 5 ust. 1 k.p.a., jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Z art. 5 ust. 1 k.p.a. wynika zatem to, że do określonych spraw, które niekoniecznie można zakwalifikować jako sprawy objęte zakresem art. 1 k.p.a., Kodeks można stosować na mocy tzw. przepisów odsyłających. W doktrynie pojawia się teza zakładająca, że przepisy procedury administracyjnej stosuje się nie tylko wówczas, gdy wprost odsyła do ich stosowania przepis szczególnie, ale także wtedy, gdy jest to ogólne odesłanie do niesprecyzowanych przepisów o postępowaniu administracyjnym [Przybysz 2021].

Teza ta nie jest, w mojej ocenie, pozbawiona sensu. Jednakże takie odesłanie o charakterze ogólnym powinno charakteryzować się racjonalnością i dawać możliwość zrekonstruowania procesu myślowego ustawodawcy. Odesłania takie powinny zatem pozwalać na przyjęcie jednoznacznego wniosku, że ustawodawca rzeczywiście chciał poddać daną kwestię rozstrzygnięciu w ramach przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy tutaj podkreślić, że nawet przy niedoskonałym brzmieniu uchwalonych przepisów możliwość taka powinna wynikać z lektury uzasadnienia do projektu danej ustawy. Ponadto uważam, że najistotniejsze jest tutaj sięgnięcie do § 156 Zasad techniki prawodawczej<sup>11</sup>, który wprowadza zasady konstruowania tzw. przepisów

---

<sup>11</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016 poz. 283 ze zm.).



odsyłających. Warto w tym miejscu wskazać, że w teorii prawa przyjmuje się, iż odesłanie do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego powinno sprowadzać się przynajmniej do użycia zwrotu „stosuje się przepisy o postępowaniu administracyjnym” [Wierczyński 2016].

Uważam również, iż mówiąc o odesłaniach, możemy postawić nawet śmielszą tezę: że o stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego moglibyśmy mówić także wówczas, gdyby w art. 22 k.w. formą rozstrzygnięcia postępowania reklamacyjnego była decyzja opatrzona kwantyfikatorem „administracyjna”. Pozwalałoby to przyjąć, że racjonalny ustawodawca odsyła do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez stosowanie formy zapadającej w ramach indywidualnych spraw rozstrzyganych w procesach administracyjnych. W pełni natomiast popieram krytyczne stanowisko składu orzekającego w przedmiocie przyjęcia bezrefleksyjnego i niczym nieuzasadnionego stosowania analogii, tym bardziej w ramach prawa administracyjnego. Należy wyraźnie podkreślić, że zasada legalizmu wynikająca z art. 7 Konstytucji RP wprowadza wyraźny podział na zakres dozwolonych przez system prawny działań obywateli i organów władzy. Zgadzam się z tym, że obywatel może poruszać się w granicach przez prawo niezabronionych (oczywiście z zastrzeżeniem poszanowania zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia praw lub rzeczy), organy władzy publicznej mogą jednak czynić tylko i wyłącznie to, co zostało im dozwolone, a więc także poruszać się tylko w ramach wyraźnie przyznanych kompetencji i realizować ściśle określone zadania poprzez dedykowane im procedury i w ramach precyzyjnie określonych form działania [Zubik, Sokolewicz 2016].

Co więcej, zasada legalizmu wprowadza możliwość poddania działań organów władzy publicznej kontroli sprawowanej przez właściwe instytucje na wniosek obywateli, których rozstrzygnięcia zapadły w ramach prawnych form działania administracji dotyczą. Obywatel ma zatem prawo żądać podania przepisów, które legły u podstaw danego rozstrzygnięcia zarówno na gruncie prawa materialnego, jak i procesowego [Skrzydło 2013] w celu skorzystania z przysługujących mu środków odwoławczych. Zastosowanie analogii wywodzonej z ustawy o ewidencji ludności czy ustawy o dowodach osobistych<sup>12</sup> jest więc absolutnie chybione, skoro na gruncie zasady legalizmu nie jest możliwe domniemanie kompetencji organów państwa.

W mojej ocenie postanowienie NSA zasługuje na wyraźną aprobatę. Odnosząc się do postawionych na wstępie pytań, uważam, że art. 22 k.w. i głosowane orzeczenie NSA pozwalają odpowiedzieć w następujący sposób. Po pierwsze, przepis ten jest w istocie doskonałym przejawem nieracjonalności

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 671).

w domniemaniu racjonalności ustawodawcy i jego niekonsekwencji. Regulacja ta wprowadza konkretną formę rozstrzygnięcia, niezdefiniowaną jednak w przepisach Kodeksu wyborczego. Ustawodawca nie posługuje się w jej ramach kwantyfikatorem „administracyjna”, dlatego biorąc pod uwagę fakt, że chociażby już w art. 344 k.w. takiego kwantyfikatora używa, nie wiadomo, jakiej w istocie procedurze chciał on poddać rozstrzygnięcie postępowania reklamacyjnego.

Moim zdaniem ustawodawca powinien był określić, że reklamacja rozpoznawana jest w formie pisemnej. Uwzględniając określony przez art. 22 k.w. termin jej załatwienia oraz tryb zaskarżenia do sądu rejonowego, rozwiąłoby to wszelkie wątpliwości dotyczące możliwości, konieczności lub niemożliwości stosowania w tym zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Po drugie, kwestie takie należy rozstrzygać w procesie stosowania prawa, korzystając z instrumentów wykładni. Uważam, że skoro art. 22 k.w. wprowadził termin załatwienia sprawy szczególnie w stosunku do terminów kodeksowych, środek odwoławczy nieznanymi przepisom kodeksowym oraz organ właściwy do jego rozpoznania pozostający poza strukturą organów administracji publicznej, należałoby, kierując się wykładnią celowościową, przyjąć, że nie ma podstaw do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Po trzecie natomiast, uważam, że art. 22 k.w. nosi znamiona zaniechania legislacyjnego. Jest to jednak przykład szerszego problemu, który wyraża się w tym, że ustawodawca nie posługuje się właściwą nomenklaturą do kompleksowego uregulowania danego zagadnienia. Dokonuje niepotrzebnych zmian, ponadto nie korzysta z instrumentów dedykowanych tworzeniu norm w sposób, który budzi zaufanie obywateli, np. przez przepisy odsyłające czy świadome używanie odpowiednich kwantyfikatorów. Przyjęcie, że orzeczenie składu orzekającego jest z punktu widzenia obywatela niekorzystne, jest niewłaściwe. W teorii można co prawda dojść do konkluzji, że NSA, wyłączając stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, pozbawił w tej sprawie obywatela prawa do kontroli jego sprawy przez wojewodę lub SKO. Ale czy na pewno? W mojej ocenie NSA prawidłowo wskazał, że tryb zaskarżenia decyzji rozstrzygającej postępowanie reklamacyjne jest o tyle szczególnie, że kompetencja przysługująca sądowi rejonowemu sprowadza się w istocie do uprawnień reformatoryjnych, tj. do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a nie *stricte* kasatoryjnych, polegających na usunięciu rozstrzygnięcia z obrotu lub nakazujących jego ponowne rozpoznanie przez organ, którego decyzja została zaskarżona. W tym sensie ewentualne wyłączenie organu i kwestia sporu kompetencyjnego nie mają zatem żadnego negatywnego skutku z punktu widzenia obywatela.

Komentowane orzeczenie było drugim wydanym przez ten sam skład orzekający na kanwie podobnego stanu faktycznego, co skonkludować należy pełną

aprobata jego następującej tezy: „Do sprawy rozpatrzenia reklamacji na nieprawidłowości w spisie wyborców uregulowanej w art. 22 uKw nie stosuje się przepisów k.p.a., a przeto brak jest podstaw do wyprowadzania wniosku o sporze kompetencyjnym między samorządowym kolegium odwoławczym a wojewodą, w związku z przekonaniem o zaistnieniu przesłanek do wyłączenia wójta gminy, posiadającego kompetencję do podjęcia decyzji w sprawie rozpatrzenia reklamacji”<sup>13</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak Monika. 2018. *Komentarz do art. 20*. W Monika Augustyniak, Leszek Bielecki, Piotr Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Borkowski Janusz, Adamiak Barbara. 1991. *Institucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*. Warszawa: Samorząd Terytorialny.
- Czarny Piotr. 2021. *Komentarz do art. 166*. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2. Red. Piotr Tuleja. Warszawa: LEX/el.
- Wróbel Andrzej. 2020. *Komentarz do art. 1*. W Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kisielewicz Andrzej, Zbieranek Jarosław. 2018. *Komentarz do art. 18*. W Kazimierz Wojciech Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Martysz Czesław. 2010. *Komentarz do art. 166*. W Grzegorz Łaszczycza, Czesław Martysz, Andrzej Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–103*, wyd. 3, LEX.
- Masternak-Kubiak Małgorzata. 2014. *Komentarz do art. 166*. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. Monika Haczowska. Warszawa: LexisNexis.
- Przybysz Piotr. 2021. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Rulka Marcin, Wróblewski Bartłomiej P. 2018. *Rozwiązania kodeksu wyborczego wpływające na zaufanie wyborców do procedury wyborczej. Uwagi de lege ferenda*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe – Przegląd Sejmowy.
- Rytel-Warzocho Anna. 2015. *Prowadzenie rejestrów wyborców przez gminę*. Warszawa: LEX/el.
- Sawuła Robert. 2021. „Reklamacje na nieprawidłowości w rejestrze wyborców i spisie wyborców – wybrane uwagi na tle orzecznictwa”. *Gubernaculum et Administratio* 2(24).
- Skrzydło Wiesław. 2013. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7. Warszawa: LEX.
- Tarno Jan Paweł. 2011. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 5. Warszawa: LexisNexis.
- Wierczyński Grzegorz. 2016. *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*. W idem, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Woś Tadeusz. 2016. *Komentarz do art. 4*. W *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 6. Red. T. Woś. Warszawa: Wolters Kluwer.

<sup>13</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OW 118/18, LEX nr 2556511.

Zubik Marek, Sokolewicz Wojciech. 2016. *Komentarz do art. 7. W Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2. Red. Leszek Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

## AKTY NORMATYWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021 poz. 735 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2021 poz. 1973 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2022 poz. 329 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 671).

Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1191).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1277).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016 poz. 283 ze zm.).

## ORZECZNICTWO

Postanowienie NSA z dnia 19 września 2001 r., sygn. akt II SA 1945/01, niepubl.

Postanowienie NSA z dnia 10 marca 2006 r., sygn. akt II OW 84/05, LEX nr 198370.

Postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt I OW 80/17, LEX nr 2373643.

Postanowienie NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt I OW 202/17, LEX nr 2440714.

Postanowienie NSA z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OW 118/18, LEX nr 2556511.

## Streszczenie

Głosa stanowi wyraz aprobaty dla rozstrzygnięcia, zgodnie z którym do postępowania reklamacyjnego na nieprawidłowości w rejestrze wyborców nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Reklamacja powinna być rozpoznawana według przepisów Kodeksu wyborczego, ze względu na brak przepisów odsyłających do stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Przyjęcie ewentualnej analogii do spraw z zakresu ewidencji ludności czy dowodów osobistych stanowiłoby oczywiste naruszenie zasady legalizmu, podważając tym samym zaufanie obywateli do organów władzy publicznej, które winny działać w ramach wyraźnie przyznanych kompetencji, w przewidzianych przez prawo formach, stosując dedykowane procedury.

**Słowa kluczowe:** prawo wyborcze, Kodeks postępowania administracyjnego, rejestr wyborców, reklamacja

**GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE POLISH SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF OCTOBER 24, 2018 IN THE CASE FILE REF. NO. II OW 145/18 (summary)**

The gloss is an expression of approval for the judgment that the provisions of the Code of Administrative Procedure do not apply to the complaint procedure for irregularities in the voter register. The complaint should be examined in accordance with the provisions of the Electoral Code due to the lack of provisions referring to the application of the Code of Administrative Procedure. Adopting a possible analogy with cases in the field of population records or ID cards would be a clear violation of the principle of legality, thus undermining the trust of citizens in public authorities, which should act within the clearly assigned competences, in the forms provided for by law, based on dedicated procedures.

**Keywords:** election law, administrative procedure code, voter register, complaint