



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.175.1.2026.AK1

Wrocław, 25 lutego 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVII/167/2026 Rady Powiatu Karkonoskiego z dnia 30 stycznia 2026 r. w sprawie uchylenia uchwały Rady Powiatu Karkonoskiego nr XX/134/2025 z dnia 30 września 2025 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Radnego Rady Powiatu Karkonoskiego.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Karkonoskiego na sesji w dniu 30 stycznia 2026 r. podjęła uchwałę nr XXVII/167/2026 w sprawie uchylenia uchwały Rady Powiatu Karkonoskiego nr XX/134/2025 z dnia 30 września 2025 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Radnego Rady Powiatu Karkonoskiego, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 5 lutego 2026 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 2 i 7 oraz 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej przez organ stanowiący powiatu.

W podstawie prawnej analizowanej uchwały wskazano art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, z którego wynika, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że w dniu 24 września 2025 r. Wojewoda Dolnośląski w związku z zaistniałymi okolicznościami działając na podstawie art. 85a ust. 1 w związku z art. 25b ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz z art. 383 § 1 pkt 5 i § 2 ustawy Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365) pismem nr PNK-N.4112.1.2025.AK1 wezwał Radę Powiatu Karkonoskiego do podjęcia uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Rady Powiatu Karkonoskiego Pana Eugeniusza Kleśty, w terminie trzydziestu dni od dnia otrzymania niniejszego pisma.

W oparciu o stan faktyczny w przedmiotowej sprawie organ nadzoru uznał, że zaistniały podstawy do podjęcia przez Radę Powiatu Karkonoskiego uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego Pana Eugeniusza Kleśty.

W związku z w/w wezwaniem Rada Powiatu Karkonoskiego na sesji w dniu 30 września 2025 r. podjęła uchwałę nr XX/134/2025 w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Rady Powiatu Karkonoskiego Eugeniusza Kleśty z powodu naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia Powiatu Karkonoskiego.

Następnie na sesji w dniu 30 stycznia 2026 r. Rada Powiatu Karkonoskiego podjęła uchwałę nr XXVII/167/2026 w sprawie uchylenia uchwały Rady Powiatu Karkonoskiego nr XX/134/2025 z dnia 30 września 2025 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Radnego Rady Powiatu Karkonoskiego. W uzasadnieniu do uchwały Rada Powiatu Karkonoskiego wskazała, że uchwała nr XX/134/2025 z dnia 30 września 2025 r. została podjęta z naruszeniem art. 25b ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy nie zaistniała podstawowa przesłanka do podjęcia uchwały i wygaszenia mandatu radnemu, bowiem nie doszło w stanie faktycznym sprawy do wykorzystania przez radnego mienia powiatu w rozumieniu art. 25b ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Wobec tego w opinii Rady Powiatu uchwała nr XX/134/2025 z dnia 30 września 2025 r. stała się bezprzedmiotowa i podjęcie uchwały nr XXVII/167/2026 w sprawie uchylenia

uchwały Rady Powiatu Karkonoskiego nr XX/134/2025 z dnia 30 września 2025 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Radnego Rady Powiatu Karkonoskiego stało się konieczne i zasadne.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała nr XXVII/167/2026 z dnia 30 stycznia 2026 r. podjęta została z istotnym naruszeniem zasad demokratycznego państwa prawnego i praworządności wynikających z art. 2, 7 i 171 Konstytucji RP, poprzez podjęcie uchwały bez podstawy prawnej.

Wobec powyższego, organ nadzoru pismem nr PNK.4131.175.1.2026.AK1 z dnia 16 lutego 2026 r. wystąpił do Przewodniczącego Rady Powiatu Karkonoskiego o udzielenie wyjaśnień w interesującym zakresie.

Na skutek udzielonych wyjaśnień Przewodniczący Rady Powiatu Karkonoskiego, w piśmie nr BRP.0004.7.2026 z dnia 19 lutego 2026 r., wskazał, że: uchwała nr XX/134/2025 z dnia 30 września 2025 r. została przekazana:

- 1) Właściwemu Komisarzowi Wyborczemu w Jeleniej Górze w dniu 03.10.2025 r.,
- 2) Radnemu Eugeniuszowi Kleście w dniu 02.10.2025 r.
- 3) Radny Eugeniusz Klesta wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w dniu 18.11.2025 r.
- 4) W dniu 28.01.2026 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu pismem nr IV SA/Wr 613/25 poinformował Starostę Karkonoskiego, że w dniu 12 marca 2026 r. odbędzie się posiedzenie Sądu w sprawie ze skargi Eugeniusza Klesty na uchwałę Rady Powiatu Karkonoskiego z dnia 30 września 2025 r. w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.
- 5) W dniu 13.02.2026 r. pełnomocnik radnego Eugeniusza Klesty poinformował Radę Powiatu, że doręczona została do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w dniu 05.02.2026 r. Uchwała nr XXVII/167/2026 Rady Powiatu Karkonoskiego z dnia 30.01.2026 r.

W ocenie organu nadzoru Rada Powiatu Karkonoskiego nie miała podstaw prawnych do podjęcia uchwały nr XXVII/167/2026 Rady Powiatu Karkonoskiego z dnia 30 stycznia 2026 r. w sprawie uchylecia uchwały Rady Powiatu Karkonoskiego nr XX/134/2025 z dnia 30 września 2025 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Radnego Rady Powiatu Karkonoskiego. W/w uchwała została podjęta na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego, jakim jest art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepis ten zawiera jedynie domniemanie kompetencji rady powiatu we wszystkich sprawach, w których ustawa o samorządzie powiatowym nie stanowi inaczej.

Zwrócić należy uwagę, że działanie Rady Powiatu Karkonoskiego jest sprzeczne z zasadą legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej mogą działać jedynie w granicach prawa i na jego podstawie.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała nie ma oparcia w przepisach wskazanych w jej podstawie prawnej. Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu i praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego. Wedle niej – organy działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to czy mają one charakter władczy czy niewładczy, intencyjny czy konkretny. Każde działanie organu władzy, w tym także Rady Powiatu Karkonoskiego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W przypadku działania organów władzy publicznej nie ma zastosowania zasada "co nie jest zakazane to jest dozwolone". Przeciwnie – wolno im działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Kr 291/23).

Ponadto wskazać należy, że przepisy Kodeksu wyborczego szczegółowo regulują zasady, tryb przygotowania i przeprowadzenia wyborów, podziału mandatów, ustalania wyników wyborów oraz ich weryfikację. Ponadto w sposób wyczerpujący wskazują, które czynności, akty i decyzje mające miejsce w procesie wyborczym, podlegają określonym trybom postępowania, a także, które organy i sądy są właściwe do rozpatrywania, z reguły w ściśle określonym czasie, tych spraw. Jest to zatem regulacja kompleksowa. Z przepisów Kodeksu wyborczego wynika, że działalność weryfikacyjno-kontrolna wszystkich stadiów

postępowania wyborczego sprawowana jest przez Państwową Komisję Wyborczą, sądy powszechne i Sąd Najwyższy. Kodeks wyborczy tylko w dwóch przypadkach przewiduje kompetencję sądu administracyjnego w sprawach objętych tym Kodeksem. Mianowicie w art. 384 § 1 i w art. 493 § 1 przewidziano możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego od uchwały rady i postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu radnego (odpowiednio wójta), jednak określono także ściśle terminy złożenia i rozpatrzenia skargi, a w dalszych przepisach - konsekwencje orzeczeń sądu administracyjnego w tych sprawach. Kodeks wyborczy przewiduje również w konkretnych przypadkach prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienia PKW w zakresie postanowień komisarzy wyborczych dotyczących okręgów wyborczych i obwodów głosowania (art. 420 § 2, art. 456 i art. 12 § 14 Kodeksu wyborczego). W innych przypadkach Kodeks wyborczy nie przewiduje drogi sądownoadministracyjnej. Wynika z tego ogólna zasada, że Kodeks wyborczy przewiduje kompetencje sądów administracyjnych jedynie w ściśle określonych przypadkach, zatem – a contrario – w innych sytuacjach kompetencji takiej brak (postanowienie NSA z dnia 25 marca 2025 r., sygn. akt III OSK 198/25).

Nadto z wyroku WSA w Lublinie z dnia 26 czerwca 2024 r., sygn. akt III SA/LU 259/24 wynika, że wygaśnięcie mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 2 - z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2, oraz pkt 3, 5 i 7, stwierdza rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Według zaś art. 384 § 1 Kodeksu wyborczego, od uchwały rady i postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w art. 383 § 1 pkt 2 – z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2, oraz pkt 3-5 i 7, zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały albo postanowienia. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który stwierdził wygaśnięcie mandatu. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę, o której mowa w § 1 (art. 384 § 3 Kodeksu wyborczego). Oznacza to, że do czasu uprawomocnienia się takiego rozstrzygnięcia uchwała o wygaśnięciu nie jest jeszcze prawnie wiążąca. Jej moc jest niejako "zwieszona w czasie". Uprawomocnienie się takiego aktu czyni go prawnie skutecznym ze skutkiem ex tunc (por. Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, "Samorząd Terytorialny" 2001 r., nr 1-2, s. 92). Zatem uzyskanie przez uchwałę przymiotu prawomocności oznacza, że wchodzi on do obrotu prawnego z datą określoną w tym akcie. Z tym też dniem następuje wygaśnięcie mandatu radnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2015 r., sygn. akt II OSK 1468/14).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru uchwała nr XXVII/167/2026 w sprawie uchylenia uchwały Rady Powiatu Karkonoskiego nr XX/134/2025 z dnia 30 września 2025 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Radnego Rady Powiatu Karkonoskiego została wydana bez podstawy prawnej do działania dla Rady Powiatu Karkonoskiego, a wobec kwestionowanej uchwały wszczęte jest postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym pod sygnaturą nr IV SA/Wr 613/25.

Organ nadzoru wyjaśnia, że na tym etapie postępowania Rada Powiatu Karkonoskiego nie posiada kompetencji do rozstrzygnięcia o uchyleniu uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego Pana Eugeniusza Kleśty, skoro aktualnie sprawa toczy się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, a procedura ta ściśle uregulowana jest w kodeksie wyborczym.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska