



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 19-12-2023

Znak: PNK.I.4131.146.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 t.j. ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/620/2023 Rady Gminy Górnio z dnia 24 listopada 2023 r. w *sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego z powodu naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy w całości.*

Uzasadnienie

Rady Gminy Górnio na sesji w dniu 24 listopada 2023 r. podjęła uchwałę w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego z powodu naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy. Przedmiotowa uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 30 listopada 2023 r.

Podstawą prawną podjęcia uchwały był art. 383 § 1 pkt 5 i § 6 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408) – dalej: „k.w.” w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 24f ust. 1 i 1a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 t.j. ze zm.) – dalej: „u.s.g.”.

Zgodnie z treścią art. 383 § 1 pkt 5 k.w. wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku m.in. naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. Z kolei w myśl § 5 w/w artykułu, jeżeli radny przed dniem wyboru wykonywał funkcję lub prowadził działalność, o której mowa w § 1 pkt 5, obowiązany jest do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania, natomiast § 6 stanowi, iż w przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności przez radnego w terminie,

o którym mowa w § 5, rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze uchwały, w ciągu miesiąca od upływu tego terminu.

Z kolei art. 24f ust. 1 u.s.g. stanowi, że radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Natomiast w myśl ust. 1a w/w przepisu, jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 k.w.

W toku badania legalności podjętej uchwały organ nadzoru stwierdził, że podjęta uchwała naruszyła w sposób istotny art. 24f ust. 1 i 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 383 § 1 pkt 5 i § 6 ustawy kodeks wyborczy, z powodu niżej przedstawionej argumentacji.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego, w ocenie organu nadzoru, powinno zostać poprzedzone szczegółową analizą stanu faktycznego i prawnego, której wynik nie pozostawiałby wątpliwości, że naruszenie zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych funkcji lub działalności faktycznie ma miejsce. Tymczasem przedmiotowa uchwała Rady Gminy Górnó, doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2023 r., wskazuje wyłącznie, że Rada Gminy Górnó stwierdziła wygaśnięcie mandatu radnego, Grzegorza Kalety, „z powodu naruszenia przez niego zakazu łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy Górnó”. W uzasadnieniu do analizowanej uchwały ograniczono się do przytoczenia podstaw prawnych oraz wskazania orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. W uzasadnieniu brak jest wskazania jakichkolwiek okoliczności faktycznych, które miały stanąć u podstaw podjęcia przedmiotowej uchwały.

W związku z powyższym, 5 grudnia 2023 roku organ nadzoru skierował do Rady Gminy Górnó zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego. W zawiadomieniu podniesiono, iż ani postanowienia analizowanej uchwały, ani też treść uzasadnienia do niej, nie zawierają wskazania okoliczności faktycznych, które upoważniałyby radę gminy do podjęcia uchwały o takiej treści. Uchwała oraz uzasadnienie – poza przytoczeniem przepisów ustawy, w żaden sposób nie nawiązują do stanu faktycznego, który miał leć u podstaw podjęcia nadzorowanej uchwały. Brak również informacji, czy radnemu umożliwiono złożenie wyjaśnień, zgodnie z art. 383 § 3 ustawy Kodeks wyborczy.

W wyjaśnieniach przesłanych do organu nadzoru w dn. 12 grudnia 2023 r., Rada Gminy Górno wskazała, że „radny Grzegorz Kaleta jest prezesem Stowarzyszenia św. Jana z Dukli w Bęczkowie, które wielokrotnie składało oferty i jako prezes podpisywał umowy na różne zadania publiczne z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy”. Rada poinformowała również, że radny podczas sesji miał możliwość wypowiedzi i złożenia wyjaśnień w sprawie. Analiza zapisu audiowizualnego przebiegu sesji potwierdziła powyższą relację.

Zdaniem organu nadzoru, stwierdzenie w przedmiotowej uchwale, że Radny Gminy Górno – Pan Grzegorz Kaleta, naruszył dyspozycję art. 24f ust. 1 u.s.g. ma charakter arbitralny. Rada Gminy Górno nie uzasadniła właściwie merytorycznie swojej decyzji i nie wykazała w precyzyjny sposób, że przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego zostały spełnione. Wykorzystanie mienia gminy musi pozostawać w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą. Brak faktycznego, rzeczywistego prowadzenia działalności gospodarczej nie rodzi bowiem niebezpieczeństwa kolizji pomiędzy interesem radnego a interesem publicznym. Sankcja utraty mandatu radnego pochodzącego z wyboru, ingerująca w wolę powszechną, musi być zastosowana w sytuacji zaistnienia w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości przesłanek wynikających z normy prawa materialnego, nakazujących wygaszenie takiego mandatu (tak NSA w wyroku z 11 lutego 2020 r., II OSK 3681/19). Zdaniem Wojewody, Rada Gminy Górno, podejmując uchwałę, nie wykazała w sposób niewątpliwy istnienia okoliczności przesądzających o spełnieniu przesłanek wskazanych w wyżej powołanym przepisie. Brak również jednoznacznego potwierdzenia, że radny Grzegorz Kaleta prowadził, czy też prowadzi działalność gospodarczą na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy lub zarządza taką działalnością. W związku z powyższym organ nadzoru stoi na stanowisku, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Górno została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, gdyż nie pozwala na ocenę, czy w istocie jest ona zgodna z powołanymi w niej przepisami prawa. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Uzasadnienie uchwały spełnia bowiem istotną funkcję w mechanizmach władzy demokratycznej, gdyż jest wyrazem jawności działania władzy, zapewnia prawo mieszkańców do informacji o treści i motywach podejmowanych przez organy działań, jak również możliwość sprawowania przez nich kontroli społecznej nad organami samorządu terytorialnego. Uzasadnienie uchwały warunkuje ponadto możliwość realizacji kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które – sprawując kontrolę lub nadzór – muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy podejmując daną uchwałę. Istotność w/w naruszenia prawa w nadzorowanej uchwale należy oceniać także przez pryzmat jej przedmiotu. W niniejszym

przypadku było nim stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego gminnego na podstawie art. 24f ust. 1 u.s.g. Organ gminy, stwierdzając spełnienie dyspozycji przepisu art. 24f ust. 1 u.s.g., dokonuje zniesienia skutków prawnych ex nunc decyzji mieszkańców gminy wyrażonych w drodze wyborów powszechnych. Przekreślenie woli wyborców przez organ administracyjny, winno znaleźć wyraz nie tylko w treści uchwały, we wskazaniu podstawy prawnej działania, lecz również w uzasadnieniu uchwały zawierającym precyzyjne określenie podstaw faktycznych wypełniających przesłanki prawne wygaśnięcia mandatu radnego, dowodów wskazujących na ich realizację oraz procesów myślowo-decyzyjnych organu w tym zakresie. Uchybienie tym obowiązkom i brak uzasadnienia uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego przesądzają o kwalifikacji tego rodzaju naruszenia prawa jako istotnego w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. (por. wyrok NSA z 11 stycznia 2023 r., sygn.. III OSK 351/22).

Organ nadzoru krytycznie również ocenia realizację przez Radę Gminy Górnio obowiązku wynikającego z art. 383 § 3 k.w., t.j. umożliwienia radnemu złożenia wyjaśnień przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu. Projekt uchwały w tej sprawie został bowiem wprowadzony do porządku obrad dopiero podczas trwania sesji Rady Gminy i był rozpoznawany jako jeden z pierwszych w tak ustalonym porządku. Radny, którego dotyczyła przedmiotowa uchwała był więc de facto pozbawiony możliwości zapoznania się z istotą stawianych mu zarzutów i nie miał możliwości w pełni się do nich odnieść, co było dodatkowo utrudnione, ze względu na nie zawarcie w pisemnym uzasadnieniu do uchwały (o czym była mowa wyżej), jak i w trakcie dyskusji nad uchwałą, żadnych konkretnych zarzutów natury faktycznej, które wskazywałyby na naruszenie przez radnego zakazu, skutkującego wygaśnięciem mandatu. Powyższe wskazuje, że możliwość złożenia przez radnego Grzegorza Kaletę wyjaśnień przed podjęciem badanej uchwały, była tylko iluzoryczna.

Organ nadzoru wskazuje, iż w ramach czynności nadzorczych dot. przedmiotowej uchwały, ustalił że Stowarzyszenie Św. Jana z Dukli w Bęczkowie (nr KRS 0000528282) jest podmiotem niewpisanym do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, figurując tylko w Rejestrze Stowarzyszeń, Innych Organizacji Społecznych i Zawodowych, Fundacji oraz Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej. Również Statut przedmiotowego Stowarzyszenia nie zawiera postanowień o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Powyższe prowadzi do wniosku, że samo stowarzyszenie nie mogło prowadzić działalności gospodarczej.

Abstrahując od powyższych argumentów, należy stwierdzić, że nadzorowana uchwała jest niezgodna z prawem również z innego względu. Zgodnie z art. 24f ust. 1a u.s.g., jeśli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą jest obowiązany do

zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Dopiero niewypełnienie powyższego obowiązku otwiera możliwość radzie gminy do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 k.w. w terminie miesiąca od upływu tego terminu. Z informacji odpowiadającej odpisowi pełnemu z KRS dot. Stowarzyszenia Św. Jana z Dukli, wynika że Grzegorz Kaleta jest Prezesem Zarządu tego podmiotu od 2014 r. Podczas sesji Rady Gminy Górno w dniu 24 listopada 2023 r. padła również informacja, że w/w Stowarzyszenie podpisywało z Gminą Górno umowy co najmniej od 2018 r. Należy więc uznać, że ewentualna przyczyna wygaśnięcia mandatu radnego, występowała i była znana organom Gminy Górno od co najmniej kilku lat. W ocenie organu nadzoru, miesięczny termin z art. 383 § 6 k.w., jest – podobnie jak termin 3-miesięczny z art. 24f ust. 1a u.s.g., ma charakter nieprzekraczalny i nie podlega przedłużeniu. Jego bezskuteczny upływ bowiem, przenosi kompetencję do doprowadzenia stanu naruszającego zakaz z art. 24f ust. 1 u.s.g. do stanu zgodnego z prawem oraz kompetencję do deklaratoryjnego stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego z przyczyn, o jakich mowa w art. 383 § 1 pkt 5 k.w. - na organ nadzoru, jakim jest wojewoda. Przyjęcie odmiennego poglądu dopuszczającego możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego w dowolnym czasie i bez względu na działania podejmowane przez organ nadzoru, mogłoby prowadzić do wydawania w jednym czasie w tej samej sprawie analogicznych, bądź zupełnie odmiennych aktów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 24 listopada 2020 r., sygn. II SA/Ke 829/20). W konsekwencji powyższego rozumowania należy stwierdzić, że bezskuteczny upływ ustawowego, miesięcznego terminu, o jakim mowa w art. 383 § 6 k.w. powoduje, że Rada Gminy Górno nie miała już przewidzianej w tym przepisie kompetencji do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Grzegorza Kalety. Podjęcie tej uchwały w dniu 24 listopada 2023 r. naruszało prawo w istotny sposób, co upoważnia Wojewodę do stwierdzenia jej nieważności w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia.

Podpis
Rafał Nowak
Wicewojewoda Świętokrzyski