



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVI/277/2017 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki na sesji w dniu 28 grudnia 2017 r. podjęła m.in. uchwał nr XLIV/277/2017 w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 stycznia 2018 r.

W toku badania legalności uchwały nr XLVI/277/2017 Organ Nadzoru stwierdził, że akt ten w sposób istotny narusza art. 98a ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 383 §2 i §6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 15), poprzez przekroczenie kompetencji do podjęcia przez radę gminy uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego, w sytuacji niepodjęcia jej w ustawowym terminie i wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego zastępującego przedmiotową uchwałę.

Mocą §1 uchwały nr XLVI/277/2017 Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki postanowiła: „Stwierdza się wygaśnięcie z dniem 1 marca 2015 r. mandatu radnego Edwarda Szulina.”.

W kwestii podjęcia przez radę gminy uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego art. 383 §2 i §6 Kodeksu wyborczego stanowią: „§2. 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 [naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności] i 7, stwierdza rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. §6. W przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności przez radnego w terminie, o którym mowa w § 5 [w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania], rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze uchwały, w ciągu miesiąca od upływu tego terminu.”.

Z kolei art. 98a ustawy o samorządzie gminnym, przewidując dla rady gminy obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego, stanowi: „1. Jeżeli właściwy organ gminy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów art. 383 § 2 i 6 oraz art. 492 § 2 i 5 ustawy, o której mowa w art. 24b ust. 6 [Kodeks wyborczy], oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem gminy, skarbnikiem gminy, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminną osobą prawną, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda wzywa organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. 2. W razie bezskutecznego upływu terminu określonego w ust. 1, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze.”.

W sprawie przesłanek uprawniających Radę Gminy Kamieniec Ząbkowicki do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego Edwarda Szulina, ustalony został następujący stan faktyczny.

Okoliczność prowadzenia przez radnego Edwarda Szulina gospodarstwa rolnego z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy Kamieniec Ząbkowicki, tj. wykorzystywania działki nr 57/2, położonej

w miejscowości Doboszowice (stanowiącej przedmiot współwłasności radnego oraz Gminy) poprzez utrzymywanie na niej sprzętu rolniczego wykorzystywanego na potrzeby prowadzonej działalności zarobkowej w formie gospodarstwa rolnego, została przez radnego przyznana w skierowanych przez niego do organów Gminy oświadczeniach z dnia 20 i 29 grudnia 2016 r. Z oświadczeń tych wynika, że radny przyznaje m.in., że w związku z prowadzoną produkcją rolną, utrzymuje na działce nr 57/2 (której jest wraz z Gminą współwłaścicielem), położonej w miejscowości Doboszowice, sprzęt rolniczy. Okoliczności te zostały również potwierdzone w piśmie podpisanym przez Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącą Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 24 lutego 2017 r. (sygn. OR.0711.1.17.14AC).

W przedmiocie naruszenia przez radnego Edwarda Szulina art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym („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.”) prowadzone było przez Wojewodę Dolnośląskiego postępowanie wyjaśniające. Materiał zebrany w toku postępowania dał podstawę do skierowania przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 25 lipca 2017 r. do Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki wezwania do podjęcia uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki, Pana Edwarda Szulina, w terminie trzydziestu dni od dnia otrzymania wezwania. Wobec niepodjęcia przez Radę Gminy stosownej uchwały, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 16 listopada 2017 r. zarządzenie zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnego Edwarda Szulina.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny należy stwierdzić, że przepisy art. 383 §2 i 6 Kodeksu wyborczego oraz art. 98a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym przewidują dla rady gminy obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego w określonych sytuacjach: 1) w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu; 2) w ciągu miesiąca od upływu 3-miesięcznego terminu od dnia złożenia ślubowania przez radnego, w przypadku niezaprzestania prowadzenia przez radnego wykonywania funkcji lub prowadzenia działalności, których radnemu zabraniają przepisy prawa; 3) w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystosowanego przez wojewodę wezwania do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego.

W stanie faktycznym związanym ze stwierdzeniem wygaśnięcia mandatu radnego Edwarda Szulina, Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki nie podjęła uchwały w dopuszczonych przez przepisy prawa sytuacjach.

Należy stwierdzić, że w związku ze wskazanym wyżej oświadczeniami z dnia 20 i 29 grudnia 2016 r. skierowanymi przez radnego Edwarda Szulina do organów Gminy, Rada Gminy już wtedy uzyskała informację o wykorzystywaniu w prowadzonej przez radnego działalności nieruchomości, będącej przedmiotem współwłasności radnego i Gminy, co dodatkowo zostało potwierdzone w piśmie podpisanym przez Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącą Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 24 lutego 2017 r. (sygn. OR.0711.1.17.14AC). Zatem pomimo, pojawienia się przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego Edwarda Szulina, Rada Gminy nie podjęła uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu w terminie 3 miesięcy od złożenia powyższych oświadczeń i skierowania pisma z dnia 24 lutego 2017 r. (sygn. OR.0711.1.17.14AC) do Wojewody Dolnośląskiego.

Uchwała Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki nie została również podjęta w ciągu miesiąca od upływu 3-miesięcznego terminu od złożenia przez radnego Edwarda Szulina ślubowania. Z pisma radnego z dnia 20 grudnia 2017 r., stanowiącego jego skargę na zarządzenie zastępcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 listopada 2017 r. (sygn. NK-N.4102.22.2017.RB) w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia jego mandatu jako Radnego Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki, wynika: 1) istnienie współwłasności działki nr 57/2 w miejscowości Doboszowice, przysługującej radnemu Edwardowi Szulinowi i Gminie Kamieniec Ząbkowicki od 1994 r.; 2) utrzymywanie na działce nr 57/2 sprzętu rolniczego służącego do prowadzenia gospodarstwa rolnego w zakresie produkcji roślinnej, prowadzonego przynajmniej od 1994 r.

Brak podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnemu Edwardowi Szulinowi w opisanych wyżej, wynikających z przepisów prawa sytuacjach, w szczególności w sytuacji wezwania Rady Gminy do podjęcia takiej uchwały w trybie art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oznacza, że Rada Gminy nie wykonała ciążącego na niej w opisanych sytuacjach obowiązku, w związku z czym obowiązek ten zaktualizował się po stronie Wojewody Dolnośląskiego, który ostatecznie w dniu 16 listopada 2017 r. wydał na podstawie ust. 2 powołanego artykułu zarządzenie zastępcze, stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnemu Edwardowi Szulinowi.

W art. 383 §2 i 6 Kodeksu wyborczego ustawodawca wskazał, że wygaśnięcie mandatu stwierdza w drodze uchwały rada gminy w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu albo miesiąca od upływu 3-miesięcznego terminu od dnia złożenia ślubowania przez radnego (w przypadku niezaprzestania pełnienia funkcji lub wykonywania działalności określonej w przepisach prawa) i jest to ustawowy obowiązek rady. Jeżeli rada nie wyda aktu potwierdzającego wygaśnięcie mandatu radnego, aktualizuje się procedura zawarta w art. 98a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2017 r. - sygn. akt II SA/Bk 804/16 i z dnia 6 grudnia 2016 r. - sygn. akt II SA/Bk 708/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 27 lipca 2016 r. - sygn. akt II SA/Bd 575/16).

Wydanie przez Wojewodę Dolnośląskiego zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie mandatu radnego Edwarda Szulina nastąpiło w wyniku niepodjęcia przez Radę Gminy Kamieniec Ząbkowicki uchwały o wygaśnięciu mandatu tego radnego, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisu art. 383 §2 i 6 Kodeksu wyborczego i art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zarządzenie zastępcze znajdowało oparcie w przepisach prawa. Przepis art. 98a ust. 1 ustawy stanowi podstawę do podjęcia przez organ nadzoru odpowiednich czynności, w sytuacji, gdy organ gminy nie podejmuje czynności do których zobligowany jest przepisami prawa. Wojewoda z racji przyznaných uprawnień zobligowany jest do nadzorowania działalności samorządowej w zakresie określonym przepisami prawa, ingerowania w przypadku naruszenia prawa przez organy gminy, jak i w przypadku pozostawania przez ten organ w bezczynności, gdy winien podjąć przewidziane prawem uchwały. Zarządzenie zastępcze stanowi środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego i jest wydawane w sytuacji naruszenia prawa przez organ gminy, a ponadto w sytuacji bezskutecznego upływu terminu do usunięcia przez organ gminy tego naruszenia we własnym zakresie. Uregulowana w art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym instytucja umożliwia Wojewodzie realizację głównej funkcji nadzoru, jaką jest przestrzeganie prawa przez organ (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Op 145/13).

Powyższe wskazuje, że niewykonanie obowiązków określonych w art. 383 §2 i 6 Kodeksu wyborczego oraz bezskuteczny upływ terminu określonego w art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, implikujący następnie wydanie przez wojewodę zarządzenia zastępczego, powoduje jednoznaczne przejście obowiązku stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego (w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności) z rady gminy na wojewodę. Wojewoda, wydając w tym stanie rzeczy zarządzenie zastępcze, z mocy prawa zastępuje radę gminy w wykonaniu obowiązku przewidzianego w art. 383 §2 i 6 Kodeksu wyborczego oraz niweluje stan bezczynności rady spowodowany niepodjęciem przez ten organ uchwały w związku z wezwaniem, o którym mowa w art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Tym samym, Rada nie mogła stwierdzić wygaśnięcia mandatu radnego Edwarda Szulina, gdyż w dacie podejmowania uchwały funkcjonowało już w obrocie prawnym zarządzenie zastępcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w przedmiotowej sprawie. Podjęcie zatem w tym stanie faktycznym i prawnym przez radę gminy uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego należy uznać za przekroczeniem kompetencji przez ten organ i jednocześnie wkroczenie w kompetencje innego organu, tj. wojewody, co w prawie administracyjnym, jako naruszenie właściwości organów zawsze musi stanowić istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Wydanie aktu prawnego przez określony organ w sytuacji gdy przepisy prawa i stan faktyczny uzasadniają i przewidują kompetencję do wydania tego aktu przez inny organ stanowi również istotne naruszenie tego przepisu, pozostając w sprzeczności z wyrażoną w nim zasadą legalizmu łączącą się z zasadą demokratycznego państwa prawa.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak