



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/325/20 Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie zamiaru przekształcenia Szkoły Podstawowej w Krobicy poprzez zmianę siedziby i nazwy oraz włączenia jej do Zespołu Szkół w Mirsku.

Uzasadnienie

Rada Miejska Gminy Mirsk na sesji w dniu 26 listopada 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXV/325/2020 sprawie zamiaru przekształcenia Szkoły Podstawowej w Krobicy poprzez zmianę siedziby i nazwy oraz włączenia jej do Zespołu Szkół w Mirsku, zwaną dalej: uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2020 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713; zwanej dalej: u.s.g.), polegającym na wzięciu udziału w głosowaniu nad uchwałą radnego, którego interesu prawnego ona dotyczyła.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Gminy Mirsk wyraziła intencję przekształcenia Szkoły Podstawowej w Krobicy poprzez zmianę siedziby i nazwy oraz włączenia jej do Zespołu Szkół w Mirsku.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego, Burmistrz Miasta i Gminy Mirsk w piśmie z dnia 8 grudnia 2020 r. poinformował organ nadzoru, że w głosowaniu nad uchwałą wziął udział Radny – Pan Bartosz Baszak (zwany dalej Radnym), którego interesu prawnego uchwała dotyczyła. Radny jest zatrudniony na podstawie umowy o pracę, jako nauczyciel, w Zespole Szkół w Mirsku mającej swoją siedzibę w Mirsku przy ul. Wodnej 2. Jak dalej wynika z pisma Burmistrza Radny był autorem projektu uchwały oraz był zainteresowany przeniesieniem siedziby szkoły z Krobicy do Mirska i włączeniem jej do Zespołu Szkół, w wyniku czego miałby korzystać w postaci zwiększenia ilości godzin nauczania przedmiotów do których ma uprawnienia. Burmistrz wskazał również, że w dniu 7 maja 2020 r. wpłynęło do Rady Miejskiej Gminy Mirsk pismo Dyrektora Zespołu Szkół w Mirsku, znak: nr 2126.204.2020, w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Radnym. W uzasadnieniu wniosku Dyrektor Zespołu twierdził, że w świetle obowiązującego prawa nie ma możliwości zatrudnienia Radnego ani w pełnym wymiarze godzin, ani też w ograniczonym. Udział Radnego w głosowaniu miał z kolei istotny wpływ na wynik głosowania, ponieważ pozytywnie oddany głos przesądził o podjęciu uchwały Nr XXV/325/20. W przypadku gdyby Radny wyłączył się z głosowania ww. uchwała nie uzyskalaby większości głosów radnych do skutecznego jej podjęcia.

Wobec powyższego organ nadzoru skierował do Przewodniczącego Rady Miejskiej gminy Mirsk wystąpienie o potwierdzenie powyższych informacji. Przewodniczący Rady Miejskiej gminy Mirsk, w piśmie z dnia 15 grudnia 2020 r., znak: RMG.0008.3.2020.3, potwierdził fakt udziału Radnego w głosowaniu nad uchwałą. Na dowód czego przedłożył dokument potwierdzający wykaz imiennego głosowania. Uchwała została podjęta w obecności 15 radnych, z czego 8 głosów oddano „za” przyjęciem uchwały, 7 głosów oddano „przeciwko uchwale”, co spowodowało skuteczne jej podjęcie. Przy czym Radny oddał głos „za” podjęciem uchwały. Przewodniczący Rady Miejskiej przedłożył także zaświadczenie o zatrudnieniu Radnego w Zespole Szkół w Mirsku, przy ul. Wodnej 2.

Z powyższego wynika, że Radny Rady Miejskiej Gminy Mirsk, zatrudniony jednocześnie jako nauczyciel w Zespole Szkół w Mirsku, wziął udział w głosowaniu nad przyjęciem uchwały inicjującej procedurę przekształcenia Szkoły Podstawowej w Krobicy celem włączenia jej do Zespołu Szkół w Mirsku. Oddany przez Radnego głos był rozstrzygający, bowiem w przypadku braku udziału w głosowaniu, czy też wstrzymania się od głosu uchwała nie zostałaby skutecznie podjęta. Dodatkowo, jak wynika z pisma Burmistrza, Radny był zainteresowany podjęciem uchwały, bowiem w wyniku przekształcenia jednostek uzyskałby korzyść w postaci zwiększenia ilości godzin nauczania przedmiotów do których ma uprawnienia.

Zgodnie z art. 25a u.s.g. radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. W świetle poczynionych ustaleń organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Po pierwsze bowiem Radny jest zatrudniony w jednostce oświatowej, której uchwała dotyczyła, a tym samym doszło do zaistnienia stosunku na linii gmina – radny. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 20 listopada 2007 r. (sygn. akt III SA/Lu 414/07), zakazem głosowania objęte są wyłącznie sytuacje, gdy zachodzi stosunek prawny pomiędzy gminą a radnym, stosunek "zewnętrzny", w którym stroną dla radnego jest gmina jako podmiot prawa reprezentowany przez swoje organy.

Po drugie, oddany głos Radnego był głosem decydującym i rozstrzygającym o skutecznym podjęciu uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 22 grudnia 2011 r. (sygn. akt II Sa/Bk 168/11) uznał, że udział „nieuprawnionego” radnego w głosowaniu nakazuje się oceniać w kontekście wyniku głosowania. Tym samym o ile udział radnego w podjęciu uchwały z naruszeniem art. 25a u.s.g. miał wpływ na podjęcie uchwały, to stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały (art. 91 ust. 1 u.s.g.).

Po trzecie, jak wskazał Burmistrz Mirska, w wyniku przekształcenia jednostek Radny uzyskałby korzyść w postaci zwiększenia ilości godzin nauczania przedmiotów, do których ma uprawnienia.

Przepis art. 25a u.s.g. wprowadza dla radnego zakaz głosowania w komisji oraz radzie w sytuacji, gdy głosowanie dotyczyłoby jego interesu prawnego. Uzasadnieniem dla analizowanego unormowania jest potrzeba zapobiegania wszelkim sytuacjom wykorzystywania mandatu radnego w celach prywatnych, niezależnie od tego, czy rezultatem wykorzystania mandatu będzie przysporzenie korzyści majątkowej czy jakiegokolwiek innej (por. A. Rzetecka-Gil, Głosa do wyroku WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/Lu 414/07). „Wspólnym mianownikiem dla wszystkich przypadków objętych dyspozycją art. 25a SamGminU, przy uwzględnieniu *ratio legis* tego przepisu, będą te sytuacje, gdy radny w procesie głosowania, uwzględniając przedmiot i skutki podejmowanej uchwały - nie będzie mógł realizować zasady kierowania się dobrem wspólnoty, z uwagi na występujący w sprawie tzw. element osobistego zainteresowania. Zawsze więc, gdy zaistnieje obiektywnie uzasadniona wątpliwość, czy radny, z uwagi na przedmiot głosowania, będzie podejmował decyzje wyłącznie dla dobra publicznego - nie może on brać udziału w głosowaniu. Wynika to z oczywistego faktu, że głosowania w sprawach, w których występuje tzw. element osobistego zainteresowania, stanowią realne zagrożenie dla pobudek, którymi będzie się kierował radny” (zob. A. Rzetecka-Gil, Interes prawny radnego jako przesłanka wyłączająca jego udział w głosowaniu, PPP 2009, Nr 1, s. 71-76; (w:) SamGminU red. Gajewski/Jakubowski 2018, wyd. 1/A).

W judykaturze pod pojęciem „interesu prawnego” rozumie się osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Istnieje on więc wówczas, gdy istnieje związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu na gruncie administracyjnoprawnym (por. np. wyr. NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 124/13). Z interesem prawnym mamy do czynienia wówczas, gdy sposób załatwienia danej sprawy ma skutek dla sfery stosunków prawnych danej osoby, choćby nie była ona bezpośrednio uczestnikiem tej sprawy [tak S. Płażek, (w:) Ustawa..., komentarz do art. 25a SamGminU, teza 3].

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 maja 2016 r. (sygn. akt II SA/Wr 229/16) stwierdził, że „Pod pojęciem interesu prawnego należy rozumieć osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Radny nie może więc brać udziału w głosowaniu w sprawach, które dotyczą jego osoby, z uwagi na to, że z mocy art. 25a u.s.g. podlega wyłączeniu”. Natomiast w wyroku z dnia 9 kwietnia 2013 r., (sygn. akt I OSK 115/13, LEX nr 1336304), Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przez pojęcie interesu prawnego rozumie się osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu,

bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Istnieje on więc wówczas, gdy istnieje związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu na gruncie administracyjnoprawnym. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym omawianego przepisu przyjmuje się również, że interes prawny może wynikać z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego, regulującego różnorodne dziedziny prawa, a także z przepisów prawa pracy. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 września 2007 r. sygn. akt III SA/Po 605/07) przyjęto, że narusza przepis art. 25a u.s.g. udział w głosowaniu radnego, które przedmiotowo związane jest z jego stosunkiem pracy. Również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2005 r. (sygn. akt II OSK 507/05) przyjęto, że wzięcie przez radnego udziału w głosowaniu rady związanym przedmiotowo z jego mandatem, jako dotyczące jego interesu prawnego, narusza art. 25a u.s.g. Odnosnie charakteru uchwały trafnie zauważył NSA w wyroku z dnia 11 stycznia 2012 r. (sygn. akt I OSK 2006/11), cyt. „Przepis art. 25a u.s.g. dotyczy wszelkich aktów podejmowanych przez radę gminy lub komisję, a więc również tzw. uchwał intencyjnych rady gminy, jak również wszelkich uchwał komisji, które nie mają charakteru prawotwórczego”.

Wskazać również należy na wyrok zapadły w podobnym stanie faktycznym dotyczącym udziału radnego, będącego jednocześnie nauczycielem, w podjęciu uchwały w sprawie przekształcanej szkoły. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 lutego 2019 r. (sygn. akt III SA/Lu 365/18) stwierdził, cyt.: „Bezspornym jest w sprawie, że A. L. była radną i jednocześnie pracownikiem przekształcanej szkoły. Radna brała udział w pracach związanych z podjęciem zaskarżonej uchwały i głosowała nad jej uchwaleniem. Potwierdza to lista obecności radnych Rady Gminy K. na sesji w dniu [...] kwietnia 2018 r. (w dniu podjęcia uchwały). Udział w głosowaniu dotyczył interesu prawnego radnej, A. L. Głosowanie radnej w tej sytuacji pozostawało w oczywistej sprzeczności z wyrażonym w art. 25a u.s.g. zakazem. W ocenie składu orzekającego WSA w Lublinie Sądu, podjęcie zaskarżonej uchwały nastąpiło z naruszeniem art. 25a u.s.g. i świadczyło o istotnym naruszeniu prawa przez Radę Gminy K. Uwadze radnych umknęło, że w głosowaniu nie mogła brać udziału osoba, która z mocy samego prawa podlegała wyłączeniu. Uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (art. 91 ust. 1 u.s.g.).

Reasumując, po pierwsze uchwała podjęta przy udziale Radnego w głosowaniu nad jej przyjęciem, który to udział dotyczył jego stosunku pracy w Zespole Szkół w Mirsku, co miało przełożenie na jego interes prawny wypływający z przepisów prawa pracy, a po drugie, uchwała podjęta z głosem radnego, który miał przesądzający wpływ na skuteczne jej uchwalenie, uznana musi być za podjętą z istotnym naruszeniem art. 25a u.s.g.

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski