

W dniu 11 marca 2021 r odbędzie się sesja Rady Miejskiej w Michałowie :
<http://bip.ug.michalowo.wrotapodlasia.pl/9abfb9227b9a72d/8cc1ffbf110822b/zwoluje-xxv-sesje-rady-miejskiej-w-michalowie-viii-kadencji-w-dniu-11-marca-2021r-czwartek-o-godz-900.html>

W sesji nie weźmie udziału były już Radny z okręgu wyborczego Nr 15 - Piotr Dąbrowski.

Wyrokiem z dnia 14.01.2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku uchylił zaskarżone przez Radę Miejską w Michałowie rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego w którym to Wojewoda stwierdził nieważność uchwały nr XXI/183/20 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 24 września 2020 w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Rady Miejskiej w Michałowie Pana Piotra Dąbrowskiego w okręgu wyborczym nr 15.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku nie uwzględnił argumentacji Wojewody i przychylił się do stanowiska Rady Miejskiej w Michałowie wyrażone w Uchwale z dnia 24 września 2020 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

Wojewoda od Wyroku Sądu nie odwołał się, w związku z czym mandat radnego Rady Miejskiej w Michałowie Pana Piotra Dąbrowskiego w okręgu wyborczym nr 15 wygaś! a w najbliższym czasie czekają nas wybory uzupełniające do Rady Miejskiej w Michałowie w okręgu nr 15.

Zacznijmy więc od początku:

Cała sprawa miała swój początek od próby wygaszenia mandatu radnej Agnieszki Grzegorczyk, kiedy to radni „grupy opozycyjnej” złożyli zawiadomienie do Wojewody Podlaskiego o naruszeniu zakazu łączenia funkcji radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia Gminy.

Sklep w Nowej Woli, którego Pani Agnieszka jest współwłaścicielem, jest jedynym sklepem we wsi. Pani Grzegorczyk miała podpisaną umowę z MGOPS w Michałowie przy realizacji projektu w którym to beneficjenci pomocy społecznej indywidualnie dokonują wyboru podmiotu gospodarczego, w którym realizują bony pomocowe.

Wojewoda wezwał Radę Miejską w Michałowie do podjęcia uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnej. Radni nie zgodzili się z opinią Wojewody, następnie Wojewoda wydał zarządzenie zastępcze w sprawie wygaśnięcia mandatu radnej. Radni podczas majowej sesji podjęli uchwałę dotyczącą wniesienia skargi na decyzję Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku.

Za zaskarżeniem było 12 radnych, a 3 głosowało przeciw (w tym radny Dąbrowski). Obecnie trwają postępowania sądowe w przedmiotowej sprawie.

Następnie

Radni podczas wrześniowej sesji Rady Miejskiej w Michałowie przyjęli uchwałę w sprawie wygaszenia mandatu radnego Rady Miejskiej w Michałowie Piotra Dąbrowskiego w związku z naruszeniem dyspozycji art. 24f ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

Radny Piotr Dąbrowski prowadzi działalność gospodarczą w Jałówce i zajmuje się usługami pogrzebowymi, i zgodnie z fakturą Nr 5/2020 z dnia 18.03.2020 r. otrzymał on wynagrodzenie od jednostki organizacyjnej gminy tj. Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Michałowie za wykonaną usługę (świadczenie usług dot. pochówku).

Tu Wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze w którym to Wojewoda stwierdził nieważność uchwały nr XXI/183/20 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 24 września 2020 w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

- Dwie bliźniacze sytuacje a jednakże odmienne stanowiska wykazane zostały w opinii Wojewody Podlaskiego.

W związku z powyższym Rada Miejska w Michałowie zwróciła się z prośbą o opinię prawną do Kancelarii Michał Wierzbicki i Wspólnicy po jej uzyskaniu Radni doszli do wniosku, że **jedynym właściwym organem, który mógłby merytorycznie rozstrzygnąć te „niejasne” kwestie i ostatecznie rozwiązać wszelkie wątpliwości co do zasad i interpretacji przepisów o wykonywaniu działalności gospodarczej na mieniu gminy na gruncie zaistniałych zdarzeń jest Sąd.**

Radni Rady Miejskiej w Michałowie, mając na uwadze dobro wspólnoty samorządowej, nie chcieli by którykolwiek radnych poczuł się potraktowany niesprawiedliwie a wobec zaistniałych zdarzeń wyrok Sądu będzie jedynym właściwym rozwiązaniem zaistniałych niejasności i odmiennych interpretacji - uzasadniała projekt uchwały na wrześniowej sesji przewodnicząca Maria Ancypiuk.

Obecnie oczekujemy na ogłoszenie przez Komisarza Wyborczego w Białymstoku wyborów w okręgu wyborczym Jałówka.

-
-



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia NSA Elżbieta Trykoszko
Sędziowie	asesor sądowy WSA Elżbieta Lemańska sędzia WSA Małgorzata Roleder (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 stycznia 2021 r.
sprawy ze skargi Gminy Michałowo
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego
z dnia 22 października 2020 r. nr NK-II.4131.109.2020.AK
w przedmiocie nieważności uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego

1. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze;
2. zasądza od Wojewody Podlaskiego na rzecz skarżącej Gminy Michałowo kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

—

—

[Gm. Michalowo odpis wyroku II SA Bk 857 20 page 003 scaled](#)

—

—

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 24 września 2020 r. nr XXI/183/20 Rada w Miejska w Michałowie (dalej: „Rada”), stwierdziła, na podstawie m.in. art. 383 § 1 pkt. 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy (Dz.U. 2020, poz. 1319; dalej: „k.w.”), wygaśnięcie mandatu radnego Piotra Dąbrowskiego w okręgu wyborczym nr 15, w związku z naruszeniem dyspozycji art. 24f ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713; dalej: „u.s.g.”). W uzasadnieniu uchwały wskazano, że Piotr Dąbrowski, który w wyniku wyborów przeprowadzonych dnia 21 października 2018 r. został wybrany radnym Rady Miejskiej w Michałowie, prowadzi działalność gospodarczą pod nazwą P.P.H.U. „DĄB” - Piotr Dąbrowski z siedzibą w Jałowie, świadcząca usługi pogrzebowe. Na podstawie faktury VAT nr 5/2020 wystawionej dnia 18 marca 2020 r. radny Piotr Dąbrowski otrzymał wynagrodzenie od jednostki organizacyjnej gminy, tj. od Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Michałowie, z tytułu wykonanej usługi pochówku. W ocenie Rady okoliczność powyższa świadczy o prowadzeniu przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał on mandat, co z kolei stanowi naruszenie zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g., skutkujące w myśl art. 383 § 1 pkt 5 k.w. wygaśnięciem mandatu radnego. W pozostałej części uzasadnienia Rada, powołując się na pismo Wojewody Podlaskiego z dnia 13 lutego 2020 r. zawierające interpretację art. 24f ust. 1 u.s.g., wskazała, że wypłacone radnemu przez jednostkę organizacyjną gminy wynagrodzenie z tytułu dokonania określonej czynności, kwalifikowane jest jako prowadzenie przez radnego działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego. Rada powołała się również na okoliczność uprzedniego wygaśnięcia mandatu innej radnej Rady – Agnieszki Grzegorczyk z powodu naruszenia ww. zakazu, wskazując, że wszystkich radnych należy traktować równo.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 22 października 2020 r. nr NK-II.4131.109.2020.AK Wojewoda Podlaski (dalej: „Wojewoda”), działając na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g., stwierdził nieważność ww. uchwały. W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że narusza ona art. 24 ust. 1 u.s.g. oraz art. 383 § 2 i 6 k.w. przez

—

—

[Gm. Michalowo odpis wyroku II SA Bk 857 20 page 005 scaled](#)

—

—

przekroczenie kompetencji do podjęcia przez Radę uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego. Wskazał, że pismem z dnia 14 lipca 2020 r., przewodnicząca Rady poinformowała organ nadzoru, że podczas sesji Rady w dniu 24 czerwca 2020 r. procedowano uchwałę w sprawie wygaszenia mandatu radnemu Piotrowi Dąbrowskiemu, jednakże radni projekt uchwały wówczas odrzucili. Okoliczność powyższa została potwierdzona pismem przewodniczącej Rady z dnia 6 sierpnia 2020 r., wystosowanym do organu nadzoru w ramach wszczętego przez Wojewodę postępowania wyjaśniającego, mającego na celu ustalenie możliwości naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, przez radnego Piotra Dąbrowskiego. W wyniku dokonanych wówczas ustaleń, organ nadzoru stwierdził, że w sprawie brak jest podstaw prawnych i faktycznych do wszczęcia procedury wygaszenia mandatu radnego, o czym poinformował Radę pismem z dnia 7 września 2020 r. W dalszej części uzasadnienia przedmiotowego rozstrzygnięcia Wojewoda wskazał, że: „Rada Miejska w Michałowie w związku z przedłożonym Wojewodzie pismem z dnia 14 lipca 2020 r., już wtedy posiadała informację o wykorzystywaniu w prowadzonej przez radnego działalności, co zostało jednoznacznie potwierdzone w piśmie podpisanym przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Michałowie, w którym to wprost domagano się od Wojewody wszczęcia procedury wygaszenia mandatu. Rada zadecydowała jednak o odmowie wygaszenia mandatu i zrealizowała całkowicie w tym zakresie swoją kompetencję. W demokratycznym państwie prawa nie może być sytuacji, kiedy organ stanowiący w przeciągu kilku miesięcy podejmuje odmienne decyzje, w szczególności o tak doniosłych skutkach i co wymaga podkreślenia przy nie zmienionym stanie faktycznym i prawnym. (...) Sposób procedowania nad uchwałą w ocenie organu nadzoru jest nie do zaakceptowania.”

Ponadto Wojewoda przytoczył w uzasadnieniu brzmienie art. 383 § 2 i 6 k.w. oraz art. 98a ust. 1 i 2 u.s.g., a także wyjaśnił z jakich powodów kwestionuje zasadność podjęcia przedmiotowej uchwały, wskazując w tym względzie, że w jego ocenie nie doszło do naruszenia art. 24f u.s.g., bowiem kryterium wyboru przedsiębiorstwa pogrzebowego, nie stanowiła w sprawie okoliczność prowadzenia tego rodzaju działalności przez radnego, lecz miejsce zamieszkania osoby zmarłej, a więc przesłanka obiektywna. W ocenie organu nadzoru w sprawie nie doszło zatem do wykorzystania mandatu radnego dla celów prowadzonej przez niego działalności

-

-

[Gm. Michalowo odpis wyroku II SA Bk 857 20 page 006 scaled](#)

-

-

gospodarczej, a zatem brak było uzasadnionych podstaw do wygaszenia mandatu radnemu Piotrowi Dąbrowskiemu. Organ stanowiący gminy, nie przeprowadził zaś rzetelnego postępowania wyjaśniającego w sprawie, bowiem nie wykazał w dostateczny sposób, że w sprawie doszło do wykorzystania mandatu radnego, celem podjęcia przez niego działalności z wykorzystaniem mienia gminy.

Skargę na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku Rada Miejska w Michałowie, zaskarżając je w całości i zarzucając mu:

- obrazę przepisów postępowania mającą wpływ na wynik sprawy, tj. art. 91 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 493 k.w. w zw. z art. 6 k.p.a. w zw. z art. 7 Konstytucji RP, przez jego zastosowanie w sytuacji gry organ nadzoru nie był w ogóle uprawniony do podjęcia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na sprawowaną w tym zakresie kontrolę sądową, przez co naruszona została zasada praworządności i legalizmu;
- naruszenie przepisów prawa materialnego mające wpływ na treść przedmiotowego rozstrzygnięcia, tj. art. 24f ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 385 § 5 i 6 k.w. przez błędną jego wykładnię i przyjęcie, że wykorzystywanie mienia komunalnego w działalności gospodarczej radnego nie jest przesłanką wystarczającą do podjęcia uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego.

Mając na uwadze powyższe, Rada wniosła o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego w całości oraz o umorzenie postępowania toczącego się przed organem nadzoru jako bezprzedmiotowego, na podstawie art. 145 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.”) w zw. z art. 105 k.p.a., z uwagi na fakt, że sprawa nie mogła być wszczęta przez organ nadzoru w postępowaniu nadzorczym. W uzasadnieniu skargi Rada podniosła, że właściwym trybem zaskarżenia ww. uchwały Rady jest wniesienie indywidualnej skargi do sądu administracyjnego, o czym stanowi art. 493 k.w., który stanowi *lex specialis* względem art. 91 u.s.g. Ponadto wyczerpująco opisała zaistniały w sprawie stan faktyczny oraz przedstawiła argumentację przemawiającą za stwierdzeniem naruszenia w niniejszej sprawie przez radnego Piotra Dąbrowskiego zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g.

-

-

[Gm. Michalowo odpis wyroku II SA Bk 857 20 page 007 scaled](#)

-

-

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie, wskazując z jakich względów uważa, że stanowisko Rady co do braku jego kompetencji nadzorczych nad uchwałami podjętymi w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego, jest wadliwe. Odnosząc się zaś do podniesionego przez Radę naruszenia art. 24f ust. 1 u.s.g., Wojewoda podtrzymał dotychczasową argumentację.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Skarga została rozpoznana przez sąd w dniu 14 stycznia 2021 r. na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 15zszs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.) w zw. z § 1 pkt 1 i 2 oraz § 3 zarządzenia nr 39 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w Naczelnym Sądzie Administracyjnym działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym.

Przedmiotem kontroli sądu jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy Michałowo (Rady) stwierdzającej na zasadzie art. 383 § 1 pkt. 5 k.w. wygaśnięcie mandatu radnego Piotra Dąbrowskiego, w związku z naruszeniem przez niego zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 383 § 1 pkt 5 k.w. wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia tego mandatu z wykonywaniem funkcji lub działalności określonych w odrębnych przepisach. Takim przepisem jest m.in. art. 24f ust. 1 u.s.g., ustanawiający zakaz prowadzenia przez radnego działalności gospodarczej na własny rachunek, lub wspólnie z innymi osobami, z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem, czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Celem ww. regulacji jest niedopuszczenie do sytuacji wykorzystywania funkcji radnego do osiągnięcia własnych korzyści majątkowych kosztem mienia gminnego. Wygaśnięcie mandatu radnego z wyżej opisanej przyczyny, stwierdza rada gminy w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny

—
—
[Gm. Michalowo odpis wyroku II SA Bk 857 20 page 008 scaled](#)

—
—

wygaśnięcia mandatu, o czym stanowi art. 383 § 2 k.w. Wedle art. 384 § 1 k.w. od uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego m.in. z ww. przyczyny zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego, którą wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały albo postanowienia, za pośrednictwem organu, który stwierdził wygaśnięcie mandatu. W przedmiotowej sprawie zainteresowanym jest adresat uchwały, a więc radny, którego mandat wygaś. Złożył on co prawda skargę na uchwałę Rady z dnia 24 września 2020 r., jednakże postanowieniem z dnia 1 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Bk 680/20) sąd ją odrzucił na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Na marginesie zauważyć należy, że powołany w pierwszym zarzucie skargi art. 493 k.w. reguluje tryb zaskarżania do sądu uchwały rady gminy o wygaśnięciu mandatu wójta i nie znajduje zastosowania w zaistniałym stanie faktycznym.

Niezależnie od powyższego, wojewodzie jako organowi nadzoru nad działalnością gminną z punktu widzenia legalności (vide: art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 85 u.s.g.), przysługuje uprawnienie do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadkach określonych ustawami (vide: art. 87 u.s.g.). Wedle art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. rozstrzygnięcie o stwierdzeniu przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy, może zostać wydane wówczas, gdy uchwała narusza prawo w sposób istotny. Jakkolwiek pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, to w orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednolicie, że do istotnych naruszeń prawa, uzasadniających stwierdzenie jej nieważności zalicza się: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego przez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lipca 2020 r., II SA/Kr 22/20, dostępny w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach NSA pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, zwanej dalej: „CBOSA”). Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego na zasadzie art. 98 ust. 1 u.s.g., z powodu niezgodności z prawem. Jak stanowi przy tym art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawie skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek

—

—

[Gm. Michalowo odpis wyroku II SA Bk 857 20 page 009 scaled](#)

—

—

samorządu terytorialnego, do których to aktów zaliczają się bez wątpienia rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody wydawane na podstawie art. 91 u.s.g. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina, której interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone (vide: art. 98 ust. 3 u.s.g.). Rozpoznając skargę sąd ma obowiązek ocenić, czy wojewoda w sposób zgodny z prawem skorzystał z kompetencji nadzorczej oraz, czy zasadnie zakwestionował legalność uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego (zob. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r., II OSK 3007/18, CBOSA), stosując przy tym ustawowe kryterium stwierdzenia nieważności uchwały, jakim jest istotne naruszenie prawa. Uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru, sąd uchyla ten akt na podstawie art. 148 p.p.s.a.

Za uchyleniem zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego przemawiał w niniejszej sprawie przede wszystkim, brak spełnienia przez nie wymogów formalnych z art. 91 ust. 3 u.s.g., wedle którego rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie zaskarżonego aktu nadzoru nie odpowiada wymogom ww. przepisu, bowiem nie wynika z niego, które konkretnie przepisy prawa narusza uchwała Rady z dnia 24 września 2020 r., na czym w istocie stwierdzone naruszenie polega oraz z jakich względów Wojewoda uznał je za istotne. Wyjaśnić przy tym należy, że powołane na wstępie uzasadnienia aktu przepisy, tj. art. 24 ust. 1 u.s.g. oraz art. 383 § 6 k.w. nie znajdują zastosowania w stanie faktycznym sprawy, bowiem pierwszy z nich normuje obowiązek radnego w zakresie udziału w pracach rady gminy, zaś drugi reguluje obowiązek rady gminy do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w przypadku nie zrzeczenia się przez niego, w ustawowym terminie, funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności, o których mowa w art. 383 § 1 pkt 5 k.w., w przypadku w którym radny przed dniem wyboru do rady wykonywał taką funkcję lub prowadził taką działalność. Skoro zatem podstawą faktyczną uchwały Rady z dnia 24 września 2020 r. nie były opisane ww. przepisami okoliczności, to tym samym, brak było podstaw do stwierdzenia, że uchwała narusza je w jakimkolwiek stopniu.

Z treści uzasadnienia zaskarżonego aktu nie wynika również na czym w istocie miało polegać naruszenie przez Radę art. 383 § 2 k.w. Jakkolwiek Wojewoda w tym względzie wskazał na: przekroczenie kompetencji do podjęcia przez Radę przedmiotowej uchwały (str. 1 uzasadnienia aktu), całkowite zrealizowanie przez

—

—

[Gm. Michalowo odpis wyroku II SA Bk 857 20 page 010 scaled](#)

—

—

Radę swojej kompetencji wskutek (uprzedniej) odmowy wygaszenia mandatu, czy podjęcie przez Radę odmiennej decyzji na przestrzeni kilku miesięcy (str. 3 uzasadnienia aktu), sprowadzające się do konkluzji o nieakceptowalnym sposobie procedowania nad uchwałą (doprecyzowanej w końcowej części uzasadnienia wnioskiem o nierzetelnie przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym), to z uzasadnienia aktu nie wynika z jakich formalnoprawnych powodów, ów sposób procedowania nie zasługuje na aprobatę organu nadzoru, a w konsekwencji - dlaczego stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym. W szczególności z uzasadnienia nie wynika, czy Wojewoda ma na myśli naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję Rady do podjęcia przedmiotowej uchwały (lub innej), czy też może naruszenie podstawy prawnej uchwały, przepisów prawa ustrojowego lub przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał przez Radę. W ocenie sądu, brak sprecyzowania przez organ nadzoru, z jakiego rodzaju naruszenia wywodzi on wniosek o sprzeczności przedmiotowej uchwały z prawem, pozbawia go w istocie możliwości dokonania oceny, czy naruszenie to jest naruszeniem istotnym – skutkującym nieważnością uchwały, czy też naruszeniem nieistotnym – uzasadniającym skorzystanie przez organ z dyspozycji art. 91 ust. 4 u.s.g. To zaś wskazuje na nieprawidłową, w kontekście art. 91 ust. 1 i 3 u.s.g., ocenę legalności uchwały Rady, dokonaną w postępowaniu nadzorczym. Z uwagi zaś na będący pokłosiem ww. uchybienia, brak możliwości dokonania przez sąd weryfikacji, czy Wojewoda skorzystał z kompetencji nadzorczej w sposób zgodny z prawem, sąd uznał, że w sprawie doszło do naruszenia ww. przepisów w stopniu uzasadniającym uchylenie zaskarżonego aktu – nie poddającego się w istocie kontroli sądowej.

Co więcej, z uzasadnienia aktu nie wynika również w jakim celu zacytowano w nim brzmienie art. 383 § 6 k.w. oraz art. 98a u.s.g. (skoro opisane nimi okoliczności nie zaistniały w sprawie) oraz podsumowano w jakich sytuacjach oraz terminach na gminie ciąży obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego. Wskazanie przez wojewodę w dalszej części uzasadnienia, że już 14 lipca 2020 r. Rada posiadała informację o zaistnieniu zdarzenia stanowiącego podstawę wygaśnięcia mandatu radnego, sugerować może, że organ nadzoru dopatrywał się w sprawie uchybienia przez Radę miesięcznemu terminowi, o którym mowa w art. 383 § 2 k.w. W tym zaś względzie przypomnieć wypada, że w orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że termin ten ma charakter wyłącznie instrukcyjny, w związku z czym

—

—

[Gm. Michalowo odpis wyroku II SA Bk 857 20 page 011 scaled](#)

—

—

jego bezskuteczny wpływ nie pozbawia rady do podjęcia przedmiotowego rozstrzygnięcia, tym bardziej, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu w prawem opisanych sytuacjach (por. 383 § 2 w zw. z ust. 1 k.w.), jest obowiązkiem, a nie uprawnieniem rady gminy (por. m.in. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2019 r., II OSK 3139/19, Lex nr 3054345, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 sierpnia 2018 r., II SA/Sz 893/18, Lex nr 2556526, czy podjęta na gruncie poprzedniego stanu prawnego uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 23 października 2000 r. OPS 13/00, CBOSA). Naruszenie przez radę terminu podjęcia przedmiotowej uchwały, pozostaje zatem bez wpływu na wynik sprawy, a tym samym nie może mieć charakteru istotnego.

Końcowa zaś część uzasadnienia aktu, zawierająca wykładnię art. 24f ust. 1 u.s.g. (opartą na orzecznictwie i skupiającą się na antykorupcyjnym celu tego przepisu) oraz lakoniczne odniesienie się do okoliczności stanowiącej podstawę faktyczną przedmiotowej uchwały, sugeruje, że Wojewoda nie zgadza się z argumentacją Rady co do oceny, czy w sprawie nastąpiło naruszenie przez radnego Piotra Dąbrowskiego zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g. Wojewoda wskazał w tym względzie, że zlecenie wykonania usługi pochówku przedsiębiorstwu radnego, nastąpiło w oparciu o obiektywne kryterium zamieszkania osoby zmarłej, a nie z uwagi na fakt, że działalność gospodarczą w tym zakresie prowadzi radny. W ocenie sądu tak sformułowana argumentacja, jakkolwiek odnosi się do antykorupcyjnego celu ww. przepisu, to jednak nie uwzględnia jego innego aspektu celowościowego, tj. utrzymania autorytetu konstytucyjnych organów Państwa oraz nieosłabiania zaufania wyborców i opinii publicznej co do ich prawidłowego funkcjonowania (por. m.in. wyrok NSA z dnia 18 lutego 2016 r., II OSK 2759/15, CBOSA). Jak wskazuje się bowiem w orzecznictwie, regulacja powyższa ma również służyć temu, aby funkcjonariusz publiczny nie tylko nie realizował swoich prywatnych celów dzięki posiadanej władzy, ale też by nie zachodziły przesłanki mogące stworzyć, choćby mylnie, takie wrażenie (por. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., II OSK 102/17, CBOSA). Z kolei zawarte w art. 24f ust. 1 u.s.g. sformułowanie „z wykorzystaniem”, odnosić należy do wszelkich przypadków korzystania z mienia komunalnego gminy w ramach prowadzonej działalności, bez względu na to czy owo wykorzystywanie ma podstawę prawną, czy też jej nie posiada, jest stałe bądź jednorazowe, odpłatne bądź nieodpłatne (por. wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., II OSK 1714/10,

-

-

[Gm. Michalowo odpis wyroku II SA Bk 857 20 page 012 scaled](#)

-

-

CBOSA). Nie każde korzystanie z nieruchomości gminnych będzie wyczerpywało zakaz, o którym mowa w art. 24f ust. 1 u.s.g. (por. wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., II OSK 2059/17, CBOSA), jednakże uzasadnienie aktu nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego z uwagi na istotne naruszenie przez Radę art. 24f ust. 1 u.s.g., powinno wyjaśniać z jakich względów, w określonym przypadku, w ocenie organu nadzoru, nie doszło do wykorzystywania przez radnego mienia komunalnego gminy, w stopniu uzasadniającym wygaśnięcie jego mandatu. Uzasadnienie zaskarżonego aktu, jako nieodnoszące się do ww. aspektu, trudno uznać zatem za wyczerpujące w świetle konieczności wykazania przez organ zaistnienia przesłanki istotnego naruszenia prawa oraz wymogów z art. 91 ust. 3 u.s.g., tym bardziej zaś, że pomija ono w zupełności kwestię równego traktowania radnych, w szczególności sposób zaakcentowaną w uzasadnieniu przedmiotowej uchwały.

Odnosząc się końcowo do pierwszego z zarzutów skarżącej Rady, który nie zasługuje na uwzględnienie, sąd wyjaśnia, że podziela zaprezentowane w odpowiedzi na skargę, stanowisko organu nadzoru, wyjaśniające, że powołany w skardze wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 czerwca 2017 r. (II SA/Po 821/16, CBOSA) dotyczył odmiennego stanu faktycznego, w którym zastosowano odrębny tryb podjęcia uchwały stwierdzającej nieważność mandatu radnego (mianowicie tryb z art. 98a u.s.g.). Z tego też względu wyroku powyższego nie można odnosić do stanu faktycznego niniejszej sprawy, w której nadzór sprawowany przez Wojewodę nad Radą na gruncie przepisów u.s.g. oraz ewentualna kontrola sądowa, inicjowana skargą podmiotu zainteresowanego - wywiedzioną na gruncie przepisów k.w., to dwa odrębne tryby weryfikacji prawidłowości przedmiotowej uchwały, które wzajemnie się nie wykluczają, jak ma to miejsce w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu na wezwanie wojewody, wystosowane w warunkach art. 98a ust. 1 u.s.g., która wyklucza kompetencje wojewody do wydania zarządzenia zastępczego w trybie art. 98a ust. 2 u.s.g.

Z powyższych względów sąd uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze na zasadzie art. 148 p.p.s.a. orzekając przy tym w punkcie 2 wyroku, na zasadzie art. 200 p.p.s.a., o zwrocie kosztów postępowania sądowego od Wojewody na rzecz skarżącej Rady, w wysokości 480 zł, z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika, wynikającego z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia

—
—
[Gm. Michalowo odpis wyroku II SA Bk 857 20 page 013 scaled](#)

—
—

22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r.,
poz. 1800 ze zm.).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

—
—
[Gm. Michalowo odpis wyroku II SA Bk 857 20 page 014 scaled](#)