

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.86.2019.TDOM

2019-04-11

1095/p/19 Hubicki

RADA GMINY
SZCZANIEC

15.04.2019 JG

z dnia 9 kwietnia 2019 r.

Rada Gminy Szczaniec

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019, poz. 506 j.t.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Szczaniec z dnia 28 lutego 2019 r. nr VI/57/19 w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

Uzasadnienie

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli organu nadzoru jest uchwała Rady Gminy Szczaniec z dnia 28 lutego 2019 r. nr VI/57/19 w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego, podjęta na podstawie art. 383 § 1 pkt 5 i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 15, ze zm.) oraz art. 18 pkt 2 pkt 15 i art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego Rady Gminy Szczaniec Janusza Błażków, wybranego na kadencję 2018-2023. Uchwała doręczona została organowi nadzoru 13 marca 2019 roku.

Uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019, poz. 506 j.t.) – dalej u.s.g., art. 383§1 pkt 5 w zw. z art. 383§2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U.z 2018 r., poz.754 ze zm.)

Należy zaakcentować, że sprawy rozpoznawane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 383§2 Kodeksu wyborczego mają szczególny charakter. Owa szczególność wynika bowiem z tego, że co do zasady każda uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nakierowana jest na wykonywanie zadań publicznych, których adresatem jest wspólnota samorządowa, tj. na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Natomiast uchwała dotycząca stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego ma inny charakter. Jest to sprawa indywidualna, nie dotycząca realizacji zadania z zakresu użyteczności publicznej i nienakierowana na zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej. Adresatem takiej uchwały jest radny, którego mandat wygaś. Na gruncie samorządu gminnego przepis art. 383§2 Kodeksu wyborczego reguluje obowiązek rady gminy stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego gminy z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 5 w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Rada zatem musi rozpatrzyć czy w konkretnej sprawie, w ustalonym stanie faktycznym zachodzi przypadek wygaśnięcia mandatu radnego. Takie zaś uregulowanie zobowiązuje do uzasadnienia uchwały.

Organ nadzoru w ramach doręczenia uchwały otrzymał pismo zatytułowane „uzasadnienie” które jednak nie stanowi części uchwały. Rada chcąc uznać to pismo za uzasadnienie do uchwały, powinna w jej treści wprost o tym postanowić, czego nie uczyniła. Organ nadzoru uznał jednak, że wobec doręczenia takiego pisma wraz z uchwałą, Rada Gminy rozważała przypadek wygaśnięcia mandatu radnego właśnie w oparciu o okoliczności w nim podane. Tak więc, organ nadzoru odnosić się będzie do ustaleń i wniosków załączonego do uchwały uzasadnienia pomimo, że nie stanowi ono treści uchwały. Wymaga tego zasada dokładnego wyjaśnienia sprawy.

Wskazany jako podstawa prawna jej podjęcia przepis art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego przewiduje, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. Takim odrębnym przepisem, o którym mowa w art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego, jest art. 24f ust. 1 u.s.g.,

który stanowi, że radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w którym radny uzyskał mandat. Zgodnie z §1 kwestionowanej uchwały, Rada Gminy Szczaniec stwierdziła wygaśnięcie mandatu radnego Janusza Błażków z powodu naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy Szczaniec. Tak więc, bazując na dosłownej treści tego postanowienia, można sądzić, że powodem stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego jest według Rady Gminy ziszczenie się pierwszej hipotezy art. 24f ust. 1 u.s.g. polegającej na prowadzeniu przez Janusza Błażków działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia Gminy Szczaniec. Działalność gospodarcza objęta zakazem określonym w komentowanym przepisie, to działalność w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców (Dz.U.2018.646 ze zm.), a więc - zgodnie z art. 2 tej ustawy - zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. W ocenie organu nadzoru, co do zasady także prowadzenie gospodarstwa rolnego w sposób zarobkowy, zorganizowany, ciągły i we własnym imieniu jest prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 Prawa przedsiębiorców pomimo, że działalności wytwórcza w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; wyłączona została spod regulacji ustawy Prawo przedsiębiorców. Wspomniane wyłączenie nie przesądza, że prowadzenie gospodarstwa rolnego nie jest działalnością gospodarczą, lecz jedynie o tym, że działalność ta nie podlega określonej w art. 1 ustawy regulacji w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. W tym zakresie nie straciła na aktualności uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1/07.

Jak wynika z załączonego do uchwały uzasadnienia, powodem jej podjęcia jest użytkowanie przez Janusza Błażków działki rolnej stanowiącej mienie Gminy Szczaniec, którą Janusz Błażków objął w posiadanie i użytkowanie na mocy umowy dzierżawy gruntu rolnego z dnia 14.06.2010 r. zawartej z Gminą Szczaniec. Z uzasadnienia doręczonego organowi nadzoru wraz z uchwałą nie wynika jednak, na podstawie jakich ustaleń Rada Gminy doszła do przekonania, że Janusz Błażków prowadzi działalność gospodarczą na dzierżawionym gruncie. W zasadzie z pisma tego można wywnioskować, że Rada jedynie ustaliła, że grunt Gminny nadal znajduje się w posiadaniu Janusza Błażków oraz, że w okresie trzech miesięcy od złożenia ślubowania radny nie wypowiedział umowy dzierżawy. Jak wynika z pisma Wójta z dnia 3 kwietnia 2019 r. (RBI.0040.1.2019) okoliczność ewentualnej działalności gospodarczej radnego nie była także przedmiotem posiedzenia komisji Rady, również sam radny nie składał w tym zakresie wyjaśnień. Dopiero po podjęciu uchwały, na wniosek organu nadzoru, Wójt Gminy Szczaniec podał, że na działce prowadzona jest zarobkowa działalność rolnicza, którą obrazuje załączona dokumentacja fotograficzna. W ocenie organu nadzoru, wbrew twierdzeniom Wójta, jego stanowisko nie znajduje oparcia w przedłożonej dokumentacji zdjęciowej, która jedynie obrazuje stan działki, na jej podstawie nie sposób ustalić, że Janusz Błażków prowadzi na dzierżawionym gruncie zorganizowaną działalność zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu i w sposób ciągły. W tym zakresie organ nadzoru zwrócił się o wyjaśnienia także do radnego Janusza Błażków, który w piśmie z 29 marca 2019 r. zaprzeczył jakoby na dzierżawionym od Gminy gruncie rolnym prowadził działalność gospodarczą. Takiego wniosku nie można wyprowadzić także z treści umowy dzierżawy, która jedynie zobowiązuje Janusza Błażków do korzystania z gruntu wyłącznie w celu uprawy rolnej, co nie stanowi jednak o rzeczywistym sposobie korzystania z tego gruntu.

Podsumowując powyższe, w niniejszej sprawie organ nadzoru nie stwierdził, aby radny Janusz Błażków prowadził działalność gospodarczą z wykorzystaniem dzierżawionego od Gminy Szczaniec gruntu. W rezultacie, wbrew sugestii treści §1 badanej uchwały, już na tym etapie badań należy wykluczyć stan naruszenia przez radnego Janusza Błażków zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g.

Organ nadzoru instruuje, że jeśli chodzi o radnych gmin, to nie każde korzystanie z nieruchomości gminnych będzie wyczerpywało zakaz, o którym mowa w art. 24f ust. 1 u.s.g. Mając na uwadze cel tego zakazu, nie można uznać, że korzystanie z mienia gminnego na zasadzie powszechnej dostępności usług

na warunkach ogólnych czy też na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych może podważać osiągnięcie tego celu, ponieważ w tych przypadkach nie zachodzi obawa wykorzystania mandatu radnego do uzyskania innych korzyści, aniżeli dostępne dla wszystkich członków wspólnoty samorządowej.


W realiach niniejszej sprawy w zasadzie bezsporne jest, że Janusz Błażków zawarł umowę dzierżawy gruntu od Gminy Szczaniec nie będąc jeszcze radnym tej Gminy. Co więcej uczynił to w postępowaniu przetargowym, a więc na warunkach powszechnej dostępności, za wynagrodzeniem odpowiadającym stawkom obowiązującym na terenie Gminy Szczaniec. W tych warunkach, w ocenie organu nadzoru Janusz Błażków nie narusza zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g., albowiem przepis ten nie zabrania korzystania przez radnego z nieruchomości (najem, dzierżawa lub użytkowanie) na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych (tak też: uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1/07).

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli LUW



Paweł Witt