

Projekt

**UCHWAŁA NR2025
RADY GMINY GOZDOWO**

z dniakwietnia 2025 r.

w sprawie: przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi Sebastiana Szczypeckiego wraz z odpowiedzią na skargę.

Na podstawie art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r poz. 1465 z późn.zm.) art. 384 § 1 ustawy z dnia 05 stycznia 2011 roku Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 1 i §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2025 r poz. 935 z późn. zm.) uchwala się co następuje:

§ 1.

Postanawia się przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę Sebastiana Szczypeckiego z dnia 01.04.2025 r. na uchwałę Rady Gminy Gozdowo w sprawie wygaszenia mandatu radnego nr XII/78/2025 z dnia 18 marca 2025 roku.

§ 2.

Odpowiedź na skargę, o której mowa w § 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3.

Upoważnia się Wójta Gminy Gozdowo:

1. do przekazania skargi, o której mowa w §1 wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie,
2. do reprezentowania Rady Gminy Gozdowo przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie a także do udzielania dalszych pełnomocnictw, w tym pełnomocnictwa do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz reprezentowania Rady Gminy Gozdowo w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.

§ 4.

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Gozdowo.

§ 5.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Dariusz Śmigielski

UZASADNIENIE

W dniu 1 kwietnia 2025 roku do Rady Gminy Gozdowo wpłynęła skarga radnego Rady Gminy Gozdowo Pana Sebastiana Szczypeckiego na uchwałę Rady Gminy Gozdowo nr XII/78/2025 z dnia 18 marca 2025 roku w sprawie wygaszenia mandatu radnemu. Zgodnie art. 384 § 1 ustawy z dnia 05 stycznia 2011 roku Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 z późn zm. zwanej dalej KW) „*od uchwały rady i postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w art. 383 § 1 pkt 2 - z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2, oraz pkt 3-5 i 7, zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały albo postanowienia. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który stwierdził wygaśnięcie mandatu*”.

Uchwałę skarżący otrzymał w dniu 26.03.2025 roku, co świadczy o zachowaniu terminu wskazanego w w/w regulacji prawnej w zakresie terminu jej złożenia. Z uwagi na brak innych regulacji zgodnie z art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2025 r poz. 935 z późn. zm.) Organ, o którym mowa w § 1 cytowanej regulacji, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

W dniu 9 kwietnia 2025 roku przedmiotowa skarga została zaopiniowana przez Komisję Skarg Wniosków i Petycji Rady Gminy Gozdowo. Komisja rekomendowała Radzie Gminy Gozdowo przekazanie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz udzielenie odpowiedzi na skargę z wnioskiem o jej oddalenie.

W świetle powyższego konieczne jest przekazanie skargi wraz z aktami sprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wraz z odpowiedzią na przedmiotową skargę radnego Sebastiana Szczypeckiego.

Projekt

Załącznik do Uchwały

Rady Gminy Gozdowo z dnia2025 r.

r

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Ul. Jasna 2/4,
00-013 Warszawa

Dot. uchwały Nr XII/78/2025 z dnia 18 marca 2025 roku

Skarżący: Sebastian Szczypecki

Rempin ul. Długa 4 m 6
09-213 Gozdowo

Organ: Rada Gminy Gozdowo

Urząd Gminy Gozdowo
Ul. Krystyny Gozdawy 19
09-213 Gozdowo

Odpowiedź na skargę

z dnia 1 kwietnia 2025 roku (doręczoną organowi w dniu 1.04.2025r. wniesioną przez Sebastiana Szczypeckiego na uchwałę Rady Gminy Gozdowo Nr XII/78/2025 z dnia 18 marca 2025 roku w sprawie wygaszenia mandatu

Działając w imieniu organu, na podstawie art. 384 §1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 z późn zm. zwanej dalej KW) przekazuję skargę Pana Sebastiana Szczypeckiego z dnia 1 kwietnia 2025 roku, data wpływu do Urzędu Gminy w Gozdowie 1 kwietnia 2025 roku, wniesioną na uchwałę Rady Gminy Gozdowo Nr XII/78/2025 z dnia 18 marca 2025 roku w sprawie wygaszenia mandatu radnego wnoszę o:

1. oddalenie skargi;
2. zasądzenie na rzecz organu kosztów postępowania według norm prawem postępowania;

U Z A S A D N I E N I E

Rada Gminy Gozdowo Uchwałą Nr XII/78/2025 z dnia 18 marca 2025 roku w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego po przeprowadzonym postępowaniu (zwaną dalej uchwałą) na podstawie

Projekt

art. 383 § 1 związku z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i art. 11 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 z późn. zm. zwaną dalej KW) stwierdziła wygaśnięcie mandatu Radnego Rady Gminy Gozdowo Pana Sebastiana Szczypeckiego z uwagi na utratę prawa wybieralności.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Skarżącemu w dniu 26 marca 2025 roku. Skarżący zgodnie z art. 384 § 1 KW w terminie siedmiu dni wniósł skargę na przedmiotową uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem tut. organu.

Skarżący zarzucił:

1. naruszenie Statutu Gminy Gozdowo (wprowadzony Uchwałą Nr XXIV/153/20 z dnia 30 czerwca 2020 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Gozdowo zwanym dalej Statutem) w procesie podejmowania uchwały tj. § 12 ust. 1 poprzez rozpatrzenie wniosku o zarządzenie przerwy na wniosek jednego radnego, gdy zgodnie ze statutem winien on być zgłoszony przez co najmniej 5 radnych;
2. Naruszenie ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 roku poz. 1465 z późn. zm. zwana dalej ustawą o samorządzie gminnym) tj. art. 20 ust. 3 poprzez obradowanie na sesji nadzwyczajnej poza 7 dniowym terminem określonym w/w przepisie prawa;
3. Naruszenie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym poprzez dopuszczanie do sytuacji, w której w głosowaniu brał udział Radny, który winien być wyłączony z mocy prawa.
4. Naruszenie art. 383 § 2 i 3 KW oraz art. 5 pkt 9 KW w zw. z art. 25 Kodeksu Cywilnego, przy czym w ocenie tut. organu zarzuty te z uwagi na ich treść skierowane są do sfery negatywnej oceny materiału dowodowego zebranego w sprawie przez tut. organ.

Skarżący dodatkowo złożył wniosek o przeprowadzenie postępowania dowodowego przez Sąd Administracyjny z dokumentów, których faktycznie nie chciał przedłożyć na etapie rozstrzygania o jego sytuacji prawnej podczas posiedzeń organu.

Wskazać przy tym należy, że celem postępowania dowodowego, o którym mowa w art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 roku poz. 935 ze późn. zm. zwaną dalej p.p.s.a.) nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego w sprawie, lecz ocena, czy organy administracji ustaliły ten stan zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze, a następnie czy dokonały prawidłowej subsumcji ustalonego stanu faktycznego do dyspozycji przepisów prawa materialnego. Postępowanie przed sądem administracyjnym nie może też zmierzać do dokonania nowych ustaleń faktycznych, bowiem sąd administracyjny nie przeprowadza postępowania dowodowego, a jedynie kontroluje prawidłowość postępowania przeprowadzonego przez

Projekt

organy¹. Skarżący wielokrotnie powoływał się na przedmiotowe dokumenty, był w ich posiadaniu podczas posiedzeń organu jednak z premedytacją ich nie przedstawił. Celem postępowania dowodowego prowadzonego przez sąd administracyjny nie jest dokonywanie ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwianej decyzją administracyjną. Nie ma podstaw do twierdzenia, że z art. 106 § 3 p.p.s.a. wynika możliwość żądania przeprowadzenia przed sądem administracyjnym postępowania dowodowego wskazującego na istnienie nowych okoliczności faktycznych.² Reasumując kwestię postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym reguluje art. 106 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd administracyjny może wprowadzić przeprowadzić dowody uzupełniające, ale jedynie w postaci dokumentów i to o tyle, o ile jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Przewidzianą w art. 106 § 3 p.p.s.a. możliwość przeprowadzenia przez sąd dowodu uzupełniającego z dokumentu należy rozumieć jako odnoszącą się do sytuacji wystąpienia istotnych wątpliwości związanych z oceną, czy zaskarżony akt jest zgodny z prawem, a nie do sytuacji wystąpienia wątpliwości związanych z ustaleniami zaistniałego w sprawie stanu faktycznego. Przepis art. 106 § 3 p.p.s.a. nie może bowiem służyć podważeniu prawidłowości ustaleń faktycznych przyjętych przez sąd administracyjny za podstawę wyrokowania, z którymi strona skarżąca kasacyjnie się nie zgadza³.

Mając na uwadze powyższe wniosek o przeprowadzenie postępowania dowodowego winien przez Sąd zostać oddalony.

Ad. 1

Odnosząc się do zarzutu pierwszego wskazać należy § 12 ust. 1 Statutu Gminy Gozdowo, który stanowi „*Sesja odbywa się na jednym posiedzeniu, jednakże na wniosek Przewodniczącego Rady lub grupy, co najmniej 5 radnych, Rada może postanowić o przerwaniu sesji i kontynuowaniu „obrad w innym wyznaczonym terminie tej samej sesji”*” ma charakter ochronno- porządkowy tj. z jednej strony gwarantuje grupie co najmniej 5 radnych, że Rada Gminy musi rozpoznać tj. przegłosować ich ewentualny wniosek formalny (Przewodniczący nie może go pozostawić bez rozpoznania), a z drugiej zapewnia, że sesje nie będą przerywane wskutek działań pojedynczych radnych blokując w efekcie prace Rady Gminy. Zgodnie z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy podejmuje decyzje poprzez głosowanie w obecności, co najmniej połowy ustawowego składu. Decyzje o przerwaniu sesji podjęła skutecznie umocowana Rada Gminy na wniosek przedstawiony przez Przewodniczącego Rady Gminy w wyniku propozycji złożonej przez Radnego Sławomira Szemborskiego w trybie § 19 statutu Gminy

¹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2025 roku sygn. akt: II SAB/Ol 148/24

² Zob. wyrok II SA/Gl 1022/24, Przeprowadzenie w postępowaniu sądowo administracyjnym dowodu uzupełniającego z dokumentów - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

³ Zob. wyrok II OSK 134/24, Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

Projekt

Gozdowo. Przewodniczący Rady Gminy poddał pod głosowanie kwestie przerwy w sesji. Wynik głosowania 10 osób za, 5 przeciw, 0 wstrzymujących spowodował, że decyzja o przerwaniu sesji i kontynuowaniu jej w dniu 18 marca 2025 roku o godzinie 9.00 została podjęta zgodnie z wymaganiami formalnymi. Na marginesie wskazać należy, że wszyscy Radni byli obecni na sesji zarówno w dniu 13 marca 2025 jak i 18 marca 2025 roku. Z uwagi na powyższe wskazać należy, że wszyscy Radni zostali zawiadomieni o przerwie w sesji i terminie jej podjęcia. Fakt ten jednoznacznie wskazuje, że przerwanie sesji nie doprowadziło do powstania naruszeń mogący wpłynąć na treść uchwały czy być powodem stwierdzenia nieważności uchwały o czym szerzej w punkcie 3 uzasadnienia. Sama przerwa została zarządzona w celu umożliwienia Radnemu Sebastianowi Szczypeckiemu ustosunkowanie się do stawianych wobec jego osoby argumentów by wypełnić dyspozycje art. 383 § 3 KW „*W przypadkach określonych w § 1 pkt 2, 3, 5 i 7 przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień*”. W ocenie Rady Gminy Gozdowo przedmiotowy zarzut wynika z dokonania błędnej interpretacji zapisów statutu i dokonanie go wybiórczo z pominięciem np. § 19 statutu i wykonania wykładni całościowej i funkcjonalnej przedmiotowego zapisu w tym uwzględnieniu zapisu wyższego rzędu tj. art. 14 ust.1 „*Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej*” Ustawy o samorządzie gminnym, który jasno wskazuje na sposób podejmowania decyzji przez Radę Gminy.

Ad. 2

Zarzut naruszenia art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie zasługuje na uwzględnienie. Skarżący znowu dokonał błędnej interpretacji art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie który stanowi: „*Na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim*”. Przepis ten reguluje jedynie w jakim terminie Przewodniczący ma obowiązek zwołać sesję natomiast nie reguluje czasu trwania sesji zwołanej w przedmiotowym trybie. Statut Gminy Gozdowo o czym mowa była powyższej przewiduje zarządzenie przerwy w sesji przez Radę Gminy w wyniku głosowania nad wnioskiem formalnym, wnioskiem Przewodniczącego lub grupy 5 radnych. Jednocześnie wskazać należy, że gdyby uznać to za naruszenie to i tak nie stanowi ono podstawy unieważnienia uchwały o czym szerzej w pkt. 3 uzasadnienia

Ad. 3

Zarzut naruszenia art. 25 a ustawy o samorządzie poprzez branie udziału przez Skarżącego nad przedmiotową uchwałą jawi się jako zarzut najbardziej uzasadniony w przedmiotowej skardze niemniej jednak w bieżącym stanie faktycznym nie może być podstawą wyeliminowania przedmiotowej uchwały

Projekt

z obrotu prawnego. Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1), przy czym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia zatem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. To rozgraniczenie kategorii wad uchwał organów gminy ma znaczenie prawne, jednak ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszenia prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, orzecznictwo zalicza takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały⁴. Jak słusznie jednak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 1575/11, samo zaistnienie takiego faktu nie może być uznane za uniemożliwienie działania organu stanowiącego, a tym samym stanowić podstawy do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Dopiero bowiem ustalenie, jaką większością głosów i przy udziale jakiej liczby radnych zapadła zaskarżona uchwała oraz czy udział skarżącego w głosowaniu zmienił jego wynik, pozwala na ocenę legalności tej uchwały. Naruszenie przepisów proceduralnych skutkuje nieważnością uchwały jako naruszenie istotne tylko wówczas, gdy na skutek tego naruszenia zapadła uchwała o innej treści niż gdyby naruszenie to nie nastąpiło. Podkreślenia przy tym wymaga fakt że uchwała zapadła w stosunku 10 głosów za, 5 głosów przeciw 0 wstrzymujących się.

Z nieistotnym naruszeniem prawa, które nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały, mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty można postawić tezę, że również przy ich zachowaniu zostałyby podjęte uchwały o treści identycznej, co zaskarżona. Innymi słowy, chodzi o takie sytuacje, gdy popełnione przy podejmowaniu uchwały naruszenia przepisów proceduralnych nie miały wpływu na jej treść⁵. W powyższym zakresie można posiłkować się orzecznictwem sądów

⁴ zob. wyroki NSA: z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 412/11, wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁵ **III SA/GI 7/25, Nieistotne naruszenie prawa - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach** wyrok z dnia 27 lutego 2025 r., Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 14 lutego 2019 r. II SA/Bk 744/18 Nieważność uchwały z powodu głosowania przez osobę, która utraciła status radnego. **III SA/Ld 258/23, Udział w głosowaniu przez byłego radnego. Brak wpływu na wynik procedowanej uchwały - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi** LEX nr 3601535 - wyrok z dnia 19 lipca 2023 r.

Projekt

administracyjnych zapadłym na gruncie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym., gdzie dominująca linia orzecnicza stanowi, że wyłącznie, gdy bez głosu takiej osoby mogłoby dojść do innego rozstrzygnięcia mamy do czynienia z istotną wadliwością uchwały powodującą konieczność jej uchylenia (patrz: M. Karciarz, Skutki głosowania przez radnego nad uchwałą dotyczącą jego interesu prawnego, LEX/el. 2016). Przytoczyć można również wyrok WSA Łódź z dnia 11 lipca 2023 (sygn. akt. II SA/Łd 437/23) orzekający o oddaleniu wniesionej skargi. Uzasadniając swoje stanowisko Sąd, zauważył, że w orzecnictwie sądów administracyjnych utarła się zasada zakładająca, iż o nieważności uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego można orzec, tylko gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z konkretnie określonym przepisem prawnym. Sprzeczność taka musi wynikać wprost z treści przepisu oraz mieć charakter istotny. Brak istotnego naruszenia prawa przez zaskarżony akt stanowi podstawę do oddalenia skargi. Zdaniem sądu, udział osoby nieuprawnionej w przyjęciu uchwały był naruszeniem przepisów proceduralnych, jednak naruszenie to nie miało charakteru istotnego. Nie można więc orzec o nieważności podjętej uchwały. Sąd zaznaczył, że kluczowe znaczenie dla prawidłowości procedury przyjęcia uchwały przez radę gminy ma art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten mówi, że uchwały zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowo określonej liczby radnych, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Tym samym, dla ważności podejmowanych przez radę gminy uchwał niezbędne jest uzyskanie wskazanego w przepisie kworum oraz poparcie głosowanej uchwały zwykłą większością głosów. Fakt, że w głosowaniu nie uczestniczył pełen skład rady gminy (w momencie głosowania mandat jednego radnego był już wygaszony), nie może wpływać na jej kompetencje do działania, o ile przy przyjęciu uchwały zachowano kworum. Dopiero gdy naruszenie przepisów proceduralnych będzie skutkowało tym, że w jego wyniku zapadnie uchwała o innej treści niż gdyby naruszenie to nie nastąpiło, można stwierdzić znaczące naruszenie prawa. W opisaney sytuacji warunek ten nie został spełniony.

W analizowanym przypadku zaskarżona uchwała została przyjęta przy zachowaniu ustawowego kworum oraz większością głosów. Głos oddany przez nieuprawnionego nie miał przy tym żadnego znaczenia dla rezultatu głosowania.

Podkreślenia jeszcze raz wymaga fakt, że przy udziale osoby nieuprawnionej w przyjmowaniu uchwały rady gminy dochodzi do naruszenia przepisów proceduralnych, precyzujących sposób jej przyjęcia – konkretnie art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. By takie naruszenie miało charakter istotny, a w konsekwencji prowadziło do stwierdzenia nieważności takiej uchwały, to w jego wyniku musiałoby dojść do przyjęcia uchwały o treści innej niż gdyby takie naruszenie nie nastąpiło.

Projekt

W opisanym stanie faktycznym, w procedurze przyjmowania uchwały brał udział Radny, który na podstawie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym winien nie brać udziału (nie oddając nawet głosu wstrzymującego). Rada podziela przy tym pogląd, że udział w głosowaniu stanowi naruszenie art. 14 ust. 1 u.s.g. przy tym jednak, nie było to naruszenie istotne. Niezależnie bowiem od tego, czy wziąłby on udział w głosowaniu czy nie, zostałyby przyjęta uchwała o takiej samej treści. **W opisywanym przypadku nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.**

Reasumując wskazać również należy, iż w związku z podjęciem skarżonej uchwały nie doszło do naruszenia art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Przepis ten jest normą, której celem jest zapobieganie sytuacji wykorzystywania mandatu przedstawicielskiego do zaspokajania partykularnych interesów osób wykonujących mandat. Podobnie ocenił ratio legis tej regulacji prawnej Wojewoda Kujawsko Pomorski. W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 18 grudnia 2021 r. WNK.DW.IV.4131.40.12 organ ten stwierdził, że celem wprowadzenia przepisu art. 25a do ustawy o samorządzie gminnym było zapobieżenie sytuacji, kiedy mandat radnego może być wykorzystany w celach prywatnych przez radnego, niezależnie od tego, czy wynikiem tego będzie osiągnięcie korzyści majątkowej, czy też korzyści innego rodzaju. Chodzi o zagwarantowanie uczciwego sprawowania przez radnego mandatu i wykluczenie wykorzystania mandatu do własnych korzyści. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że przepis ten został wprowadzony w celu antykorupcyjnym, zapobiegającym sytuacjom, kiedy mandat radnego może być wykorzystany dla prywatnych celów, niekoniecznie majątkowych. W wyroku z dnia 30 czerwca 2011, II SA/Wa 486/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że przepis art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym o wyłączeniu radnego od głosowania dotyczy przypadków, gdy przedmiotem jest stosunek prawny między jednostką organizacyjną gminy, a radnym, którym stroną dla radnego jest gmina reprezentowana przez swoje organy. W takiej sytuacji występuje stosunek zewnętrzny, a nie stosunek wewnętrzny radnego, będącego członkiem organu kolektywnego jakim jest rada. Podobny pogląd zaprezentowano w literaturze przedmiotu. „*Uprawnienia radnego (zarazem obowiązku) nie można utożsamiać z interesem prawnym*” 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. Z kolei tzw. głosowanie wyborcze nie stanowią wyrazu osobistego (faktycznego lub prawnego) interesu prawnego, lecz są elementem procedury decyzyjnej w sferze politycznej, a udział w nich jest podstawowym obowiązkiem radnego, wskazuje A. Rzetecka-Gil. Omawiana norma nie zawiera sankcji za jej naruszenie. Organ sprawujący nadzór nad działalnością gminy ma prawo do stwierdzenia nieważności uchwały, wydaje się jednak, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego wskutek zaistnienia omawianego naruszenia będzie uzależnione od wyniku głosowania nad

Projekt

konkretną uchwałą. Jeśli bowiem udział radnego, który powinien wyłączyć się od głosowania z uwagi na posiadany interes prawny- przepis bowiem skierowany jest do samego radnego, będzie mieć wpływ na to czy uchwała zostaje podjęta czy też nie, to dojdzie do stwierdzenia nieważności uchwały. W takim bowiem przypadku organ nadzoru, działając na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym może ograniczyć się do wskazania, że uchwałę podjęto z naruszeniem prawa. Podobny pogląd zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 22 grudnia 2011 roku II SA/Bk 168/11, LEX nr 1688530) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 27 sierpnia 2020 r. (sygn. akt I SA/Kr 304/20) uznając, że nie zawsze udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym będzie stanowiło naruszenie prawa wskazując na konieczność analizy wyników głosowania. Podkreślenia przy tym wymaga fakt, że wyłączenie radnego z głosowania jest jego osobistym obowiązkiem, żaden inny podmiot na podstawie tego przepisu powszechnie obowiązującego prawa nie został uprawniony do wyłączenia radnego od głosowania bądź do nie wzięcia pod uwagę oddanego głosu radnego. Również Statut Gminy Gozdowo nie reguluje takich sytuacji oraz nie przewiduje takich uprawnień.

Na marginesie wskazać należy, że na sesji w dniu 18 marca 2025 roku przytoczony został zapis art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym, który wprowadza zakaz głosowania przez Radnego w swojej sprawie (gdy posiada interes prawny). Ponadto wskazano, że głosowanie nad wygaszeniem mandatu mieści się w definicji art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym, przy czym wskazano, że złamanie tego zakazu nie doprowadza do nieważności uchwały. Również została poruszona kwestia głosowania, że tylko nieoddanie głosu stanowi o niewzięciu udziału w głosowaniu. Jednocześnie wskazano, że udział w głosowaniu Radnego wbrew dyspozycji w/w artykułu nie rodzi wobec niego żadnych konsekwencji prawnych oraz nie stanowi podstawy samoistnej do unieważnienia uchwały.

Ad. 4

Z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i art. 11 § 1 pkt 5 KW wynika, że prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) oraz prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma w wyborach do rady gminy - obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. W wyborach do organu stanowiącego obowiązuje zatem wymóg stałego zamieszkania na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, w której dana osoba kandyduje, a następnie - w przypadku nabycia i objęcia mandatu - sprawuje mandat (tzw. cenzus domicylu). Oceniając przesłankę decydującą o danym miejscu zamieszkania w postaci zamiaru przebywania, trzeba mieć na uwadze, że składnik mentalny (animus) nie może być oceniany wyłącznie na podstawie deklaracji lub zapewnień radnego. Aby zamiar przebywania był wiarygodny musi wyrażać się w postaci konkretnych sprawdzalnych zachowań, które będą jego potwierdzeniem. Nie wystarczy zatem w tej mierze jedynie złożenie oświadczenia czy zapewnienia przez zainteresowaną

Projekt

osobę o tym zamiarze. Muszą temu oświadczeniu jeszcze towarzyszyć codzienne czynności faktyczne i prawne, które będą tego wyrazem⁶.

Uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego ma specyficzny charakter. Jakkolwiek uchwała ta ma charakter deklaratoryjny, a więc sama nie tworzy nowej sytuacji prawnej, bowiem jedynie potwierdza pewien stan faktyczny z którym sama ustawa wiąże określony skutek - wygaśnięcie mandatu - przyjmuje się, że uchwały takie nie stanowią wyłącznie aktów potwierdzających "poświadczeń". Składają się one bowiem również z elementów kształtujących. Bez teŹ uchwały norma prawna nie będzie znajdowała odzwierciedlenia w sytuacji skonkretyzowanego adresata. Dopiero w chwili wydania aktu o charakterze deklaratoryjnym, jego adresat może skutecznie powoływać się na swoje prawo. Uchwała rady stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego ma więc cechy aktu administracyjnego w którym rada rozstrzyga o tym, czy zachodzi ustawowa przesłanka wygaśnięcia mandatu. W związku właśnie z tą specyfiką oraz z uwagi na charakter i daleko idący skutek uchwał podejmowanych w tym zakresie, rozstrzygnięcia te winny zostać podejmowane ze szczególną ostrożnością i po dokładnej analizie stanu faktycznego wraz z wyjaśnieniem ich podstaw prawnych (z tej przyczyny również odroczono sesję).

Radni wbrew stanowisku Skarżącego przeanalizowali każdy dowód w sprawie w sposób kompleksowy nawet w kontekście odczytanych oświadczeń na sesji 18 marca 2025 roku i nie złożonych do Rady Gminy do dnia głosowania. W ocenie Rady Skarżący celowo nie przedstawił dokumentów, na które się powoływał w swoich wypowiedziach, aby zdyskredytować działania organu i uniemożliwić mu odniesienie się do składanych deklaracji. Wbrew twierdzeniom Skarżącego Rada w sposób prawidłowo zinterpretowała przepis ustawy Kodeksu Wyborczego w zakresie definicji miejsca zamieszkania. Rada dokonała również oceny każdego dowodu zgłaszanego przez Skarżącego w obszernym uzasadnieniu uchwały.

Rada w szczególności odniosła się do kwestii meldunku Skarżącego, wskazanego adresu do korespondencji, faktu ujęcia w rejestrze wyborców, działalności Fundacji, której skarżący jest Prezesem, udziału jego w Kole Gospodyń i Gospodarzy Wiejskich w Rempinie, zasiadanie w Radzie Sołeckiej, Radzie Rodziców Przedszkola Publicznego w Gozdowie, wyboru szkoły córki oraz uczęszczania jej do przedszkola w Gozdowie. Rada w uzasadnieniu uchwały nawet nie negowała przedmiotowych okoliczności znając je niejako z urzędu i niewymagających prowadzenia postępowania dowodowego (mała wiejska gmina). Przy czym wskazać należy na koniunkcje dat w zakresie zgłoszenia Skarżącego do systemu gospodarowania odpadami w gminie czy zgłoszenia córki do szkoły w Gozdowie, w ocenie

⁶ zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 kwietnia 2013 r. sygn. akt II OSK 479/13, z 11 października 2017 r. sygn. akt II OSK 2082/17 - niepublikowane; dostępne: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Projekt

Rady dokonane po dowiedzeniu się o wszczęciu postępowania w sprawie wygaszeniu mandatu w celu uprawdopodobnienia swojej tezy.

Gmina Gozdowo jest małą wiejską gminą i Radni nawet z własnych obserwacji mają wiedzę o zmianie zamieszkania Skarżącego na miejsce poza terytorium Gminy Gozdowo i nawet pomimo toczącego się postępowania dalej tam zamieszkuje. Przy czym wskazać należy, że Skarżący na żadnym etapie nie zaprzeczył, aby zgłosił siebie i pozostałych członków swojej rodziny do systemu gospodarowania odpadami w mieście Sierpc jak również faktu, że nagranie nie pochodzi z jego domu w Sierpcu. W ocenie Rady Skarżący do czasu posiedzenia Komisji Rewizyjnej mylnie uważał, że sam meldunek w Rempinie wystarczy do utrzymania mandatu Radnego. Świadczy o tym jego pytanie o datę zmiany przepisu dot. kwestii zamieszkania i prawa wybieralności na komisji rewizyjnej. Do czasu wszczęcia przedmiotowego postępowania był przekonany o zasadności swojego stanowiska przez co, w ocenie Rady wskazywał w dokumentach urzędowych adres zamieszkania w Sierpcu np. akt notarialny sprzedaży dotychczas zajmowanego mieszkania, zgłoszenia się do gospodarki odpadami w mieście Sierpc i wypisanie się z systemu w Gminie Gozdowo.

Odnosząc się do oświadczenia Rodziców Skarżącego z dnia 13.03.2025 roku oraz oświadczenia mieszkańców miejscowości Rempin w ocenie Rady zostały one wytworzone na potrzeby przedmiotowego postępowania, przy czym Rada Gminy nie neguje faktu przebywania skarżącego w mieszkaniu swoich rodziców jako domu rodzinnym. W dalszym ciągu jednak Rada Gminy nie znajduje powodów, dla których miałby mieszkać sam z córką w mieszkaniu rodziców, podczas gdy jego żona z drugim dzieckiem miałaby mieszkać w Sierpcu. Skarżący również tej kwestii nie wyjaśnił czy nie zdementował. W ocenie Rady Gminy Gozdowo jego stałe miejsce zamieszkania znajduje się w mieście Sierpc.

Wszystkie w/w okoliczności poruszone są w uzasadnieniu skarżonej uchwały, co świadczy o merytorycznym rozpoznaniu sprawy nawet pomimo działania skarżącego zmierzającego do utrudnienia przedmiotowego zadania poprzez dokonanie obstrukcji w złożeniu dokumentów załączonych do skargi. Dodatkowo wskazać należy, że Radny w większości swoich przemówień w sprawie oraz składanych dokumentów skupił się głównie na przedstawieniu swojego zaangażowania dla lokalnej społeczności Gminy Gozdowo i to w jaki sposób wypełnia swój mandat (czego Rada nie neguje). Przy czym wskazać należy, że ustawodawca wprowadził zasadę domicylu (zamieszkania radnego) w kwestii sprawowania mandatu radnego gminy i tylko ta kwestia winna być przedmiotem niniejszego postępowania.

Wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów. Niespełnienie przez radnego przesłanki stałego zamieszkiwania w

Projekt

dniu wyborów bądź też wystąpienie tej przesłanki po wyborze na radnego, oznacza nieposiadanie prawa wybieralności w dniu wyborów lub utratę tego prawa, co skutkuje wygaśnięciem mandatu. Podkreślić jednak należy jeszcze raz, że skarżona uchwała ma charakter deklaratoryjny i odnosi się do pewnego stanu przeszłego i nawet obecnie zamieszkanie radnego na terenie Gminy Gozdowo nie wpływa na losy skarżonego aktu.

Uwzględniając powyższe wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. Skarga
2. Akta sprawy
3. Odpis odpowiedzi na skargę