

UCHWAŁA Nr XLV.294.2023
RADY GMINY STARE JUCHY
z dnia 30 marca 2023 r.

w sprawie odmowy stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Rady Gminy Stare Juchy.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 24a i art. 24d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U.2023.40), oraz art. 383 §1 pkt. 5 i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U.2022.1277 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1

Odmawia się stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Rady Gminy Stare Juchy Pana Pawła Anulewicza w związku z brakiem podstaw do stwierdzenia złamania przez radnego zakazów wskazanych w art. 24a i art. 24d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

§ 2

Uzasadnienie powyższej decyzji stanowi załącznik do uchwały.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Stare Juchy.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty.

Przewodniczący Rady Gminy

/-/ Andrzej Robert Kozłowski

Uzasadnienie

W dniu 27 października 2022 roku w formie elektronicznej opatrzonej podpisem elektronicznym wpłynął wniosek o podjęcie uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Radnego Rady Gminy Pana Pawła Anulewicza. W uzasadnieniu wniosku wskazał naruszenie art. 24 a ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym gdzie z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat oraz art. 24d powołanej ustawy stanowiący, iż Wójt nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

W dniu 03 stycznia 2023r uchwałą Rady Gminy Nr XLI.258.2023 z dnia 28 grudnia 2023r. zlecono dla Komisji Rewizyjnej kontrolę w zakresie legalności sprawowania mandatu przez ww. Radnego. Celem kontroli było przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w sprawie zarzutu nawiązania z Radnym stosunku pracy z urzędem gminy, w którym uzyskał mandat.

W dniu 31 stycznia 2023r. odbyło się posiedzenie Komisji Rewizyjnej na którym Członkowie Komisji **zapoznali się z:**

- wnioskiem którego przedmiotem był, zarzut naruszenie art. 24a ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym gdzie z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat oraz art. 24d powołanej ustawy stanowiący, iż Wójt nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.
- dokumentacją zgromadzoną w tej sprawie a mianowicie: kopiami umów zawartych przez Wójta Gminy.

Powołana komisja zarekomendowała negatywne rozpatrzenie wniosku w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Radnego Rady Gminy Pana Pawła Anulewicza stwierdzono bowiem, co następuje:

1. w zakresie zarzutu naruszenia art. 24a ust. 1 u.s.g.:

Pierwsza umowa pomiędzy stronami została zawarta 2013r., tj. przed uzyskaniem przez Pana Pawła Anulewicza mandatu radnego (koniec 2014r.), **W czasie zawierania przedmiotowej umowy i ustalaniu jej elementów przedmiotowo istotnych Pan Anulewicz nie był radnym**, wobec czego w dniu zlecenia wykonania obowiązków przez Wójta nie zachodziły przesłanki z [art. 24d](#) ustawy o samorządzie gminnym. Przesłanki zastosowania tego przepisu nie zaistniały również w momencie wyboru na radnego w 2014 r., gdyż zakaz wyrażony w tym przepisie nie obejmuje umów zawartych przed uzyskaniem mandatu radnego. Wynika to z literalnego brzmienia przepisu oraz z faktu, że przepisy zawierające zakazy co do wykonywania pracy lub działalności gospodarczej przez radnego

([art. 24a](#), [art. 24b](#), [art. 24f](#) ustawy o samorządzie gminnym) zawierają nakazy zlikwidowania takiej wcześniej wykonywanej działalności w razie wyboru na radnego, natomiast w [art. 24d](#) brak jest takiego nakazu.

W rozpatrywanej sprawie, nie ma zastosowania również [art. 383 §1 pkt 2a](#) Kodeks Wyborczy, gdyż na podstawie zawartej umowy nie została radnemu powierzona funkcja, której wykonywanie zakazane byłoby przepisem szczególnym, ani też nie prowadzi on określonej w odrębnych przepisach działalności. Powierzone radnemu umową mienie komunalne gminy nie stanowiło dla niego narzędzia dla wykonywanych przez niego obowiązków, lecz było jedynie przedmiotem do osiągnięcia celów stanowiących przedmiot umowy. Powołany w przedmiotowej uchwale [art. 24e](#) ustawy o samorządzie gminnym nie jest wyposażony w konkretne sankcje i zawiera nieostre kryteria ocenne, wobec czego nawet ewidentne wielokrotne naruszenie postanowień tego przepisu nie stanowi samodzielnej podstawy do pozbawienia radnego mandatu.

Dobór Pana Anulewicza spowodowany był faktem, iż w jednostce OSP w Gorłótku był problem ze znalezieniem kierowcy. Jednostce groziła likwidacja – prowadzone były już rozmowy w tym zakresie (informowano o tym problemie PSP w Ełku).

W wyniku zawarcia umowy zlecenia z Panem Pawłem Anulewiczem jednostka mogła nadal funkcjonować. Pan Paweł Anulewicz zaangażował się w odbudowanie struktur OSP i organizację jej bieżącej działalności

2. w zakresie zarzutu naruszenia art. 24d u.s.g.:

Powierzenie osobie wykonywania obowiązków na podstawie umowy cywilnoprawnej przed uzyskaniem mandatu radnego nie wyczerpuje dyspozycji [art. 24d](#) ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy dotyczące tej materii nie zawierają procedury nakazu zakończenia przez radnego tych stosunków obligacyjnych. Wobec tego, organy stosujące prawo nie mogą stosować wykładni rozszerzającej. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych (o czym poniżej) oraz poglądy doktryny przy wykładni przepisów kształtujących sytuację prawną radnego zasadą jest, że im bardziej drastyczne co do przedmiotu, zakresu, sposobu czy skutków jest wkroczenie władzy w materię konstytucyjnie chronionych praw podstawowych, tym bardziej rygorystycznym przesłankom powinna podlegać procedura, stanowiąca gwarancję tego wkroczenia.

Przepis art. 24d ustawy o samorządzie gminnym nie zakazuje zawierania jakichkolwiek kontraktów cywilnoprawnych między radnym, a gminą, w której uzyskał on mandat. Prawodawca zabrania jedynie umów zobowiązujących radnego do **wykonywania pracy**.

Ustawodawca miał tu na myśli wykonywanie pracy w ujęciu ścisłym. Toteż badając czy doszło do naruszenia ww. przepisu należy zawartą z radnym umowę cywilnoprawną rozpatrywać w kontekście art. 22 Kodeksu pracy, analizując czy umowa ta posiada lub nie – cechy charakterystyczne dla stosunku pracy. Z żadnego z postanowień analizowanej umowy nie wynika, że zamiarem Gminy było zatrudnienie zleceniobiorcy jako "pracodawca". Nie sposób też dopatrzeć się w umowie podporządkowania "zleceniobiorcy" stronie "zleceniodawcy". Podobne stanowisko jest ustalone w orzecznictwie reprezentowanym m.in. w wyrokach WSA we Wrocławiu sygn. Akt III SA/Wr 140/09 oraz sygn. akt II SA/OI 1027/07 - zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.

Dobitnie podkreślono, że umowa łącząca strony ma charakter typowej umowy cywilnoprawnej – nie występuje tu podporządkowanie wykonawcy zlecenia zleceniodawcy, nie występuje nadzór bezpośredni zleceniodawcy nad wykonawcą zlecenia. - W strukturze organizacyjnej Gminy brak jest wyszczególnionego stanowiska pracy mechanika/konserwatora OSP.

Nadto jednostki OSP funkcjonują jako stowarzyszenia w rozumieniu ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261). W zakresie swojej działalności statutowej podlegają nadzorowi komendantowi powiatowemu PSP, natomiast jako stowarzyszenia podlegają nadzorowi starosty. Gmina zapewnia jedynie zaplecze organizacyjne i środki finansowe niezbędne do funkcjonowania OSP (art.1, art. 10, art. 32 USTAWY z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych).

Analiza powyższego przez Komisję Rewizyjną doprowadziła do podjęcia decyzji o braku podstaw do podjęcia uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnej Rady Gminy Stare Juchy.

A contrario Komisja Rewizyjna zarekomendowała Radzie Gminy Stare Juchy, podjęcie uchwały w sprawie odmowy stwierdzenia wygaśnięcia mandatu przez ww Radnego w drodze głosowania – 5 głosami.

Przewodniczący Rady Gminy

/-/ Andrzej Robert Kozłowski