

Uchwała Nr 7/473/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 27 marca 2019 r.



Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr V/33/2019 Rady Gminy Godziesze Wielkie z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie zarządzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 6 marca 2019 r., Rada Gminy Godziesze Wielkie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, art. 61 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach podjęła uchwałę, w której zarządziła pobór opłaty za gospodarowanie odpadami w drodze inkasa, wyznaczyła inkasentów oraz określiła wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 27 marca 2019 r.

W piśmie nr OR.0711.32.2019 z dnia 7 marca 2019 r. dostarczonym do tut. Izby 11 marca 2019 r., Wójt Gminy Godziesze Wielkie przesłał informację dotyczącą imiennego głosowania radnych Gminy Godziesze Wielkie na sesji w dniu 27 lutego 2019 r.

Kolegium Izby rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały na posiedzeniu w dniu 27 marca 2019 r. ustaliło i zważyło, co następuje.

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. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Wspomniana procedura podjęcia uchwały obejmuje szereg wymogów, wśród których istotne znaczenie ma udział w głosowaniu legitymowanych radnych.

Przedmiotową uchwałą wyznaczono m.in. dla sołectw:

- Stara Kakawa inkasenta Panią Marię Szymanską,
- Skrzatki inkasenta Pana Sylwestra Biernata,
- Wola Droszewska inkasenta Pana Ryszarda Wojtynka.

Z wyjaśnień przedłożonych w toku postępowania nadzorczego przez Wójta Gminy wynika, że:

- Pani Maria Szymańska jest radną i brała udział w głosowaniu nad podjęciem przedmiotowej uchwały, w której wyznaczono ją na inkasenta sołectwa Stara Kakawa i ustalono jej wynagrodzenie za czynności inkasa,
- Pan Sylwester Biernat jest radnym i brał udział w głosowaniu nad podjęciem przedmiotowej uchwały, w której wyznaczono jego na inkasenta sołectwa Skrzatki i ustalono jemu wynagrodzenie za czynności inkasa,
- Pan Ryszard Wojtynka jest radnym i brał udział w głosowaniu nad podjęciem przedmiotowej uchwały, w której wyznaczono jego na inkasenta sołectwa Wola Droszewska i ustalono jemu wynagrodzenie za czynności inkasa.

Udział radnych: Pana Sylwestra Biernata, Pani Marii Szymańskiej i Pana Ryszarda Wojtynka w głosowaniu stanowi okoliczność bezsporną potwierdzoną pismem Nr OR.0711.32.2019 z dnia 7 marca 2019 r. – w sesji udział wzięło 15 radnych i w protokole odnotowano, iż 15 radnych głosowało za podjęciem uchwały w sprawie zarządzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Artykuł ten wprowadził zatem instytucję wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu. Interes prawny to interes chroniony przepisami prawa, wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa

materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może bowiem kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. 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 lub jego najbliższych, z uwagi na to, że z mocy art. 25a cyt. ustawy podlega wyłączeniu.

Nie powinno więc budzić wątpliwości, że interes prawny w omawianym kontekście dotyczy także sytuacji, w której podejmowana uchwała ustanawia inkasentem radnego z prawem do pobierania wynagrodzenia za inkaso. Uchwała dotyczy bowiem bezpośrednio uprawnień i obowiązków radnego o charakterze majątkowym, związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta. Podobne stanowisko wyraził NSA m.in. w wyroku z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09, Lex nr 560892), w którym wskazano, że „głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym”.

Interes prawny w przypadku, o którym mowa w art. 25a usg ma znaczenie materialnoprawne. W doktrynie przyjmuje się, że interes prawny w danej sprawie zachodzi wtedy, gdy sposób jej załatwienia ma skutek dla sfery stosunków prawnych danej osoby, choćby nie była ona bezpośrednio uczestnikiem tej sprawy. W sytuacji, o której stanowi art. 25a usg pojęcie interesu nie służy celom procesowym (jak przykładowo w sytuacji, o której stanowi art. 28 kpa lub 189 kpc), lecz będzie mieć miejsce wtedy gdy spodziewany skutek uchwały może być dla stosunków prawnych radnego pozytywny (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, wyd. 4, LexisNexis, Warszawa 2010, str. 374).

O braku możliwości głosowania radnego nad daną sprawą, zgodnie z wolą ustawodawcy, przemawiać ma jego interes prawny rozumiany bardzo szeroko. Nie ma znaczenia czy jest to interes z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego, gospodarczego czy karnego. Każdy z nich uruchamia ten zakaz. Ma tu znaczenie czysto materialny prawny aspekt pojęcia interesu prawnego. W odróżnieniu od art. 28 kpa czy art. 189 kpc przepis art. 25a usg nie chroni tego czyj jest interes prawny, lecz chroni gminę (por. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, str. 314 wyd. 3 LexisNexis).

W tej sytuacji, udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., II SA/Wr 1498/02, Lex nr 74731, a także A. Szewc, Komentarz do art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, Lex/el. 2012, teza 3).

W konsekwencji należy uznać, że uchwała w tym przedmiocie podjęta z udziałem w głosowaniu radnych: Pani Marii Szymańskiej, Pana Sylwestra Biernata, i Pana Ryszarda Wojtyńka jest nieważna. Przyjmuje się bowiem, że ocena interesu prawnego radnego i skutków

jego ewentualnego naruszenia jest wyłączona, bo nawet wówczas gdy interes radnego jest zbieżny z interesem gminy, radny podlega wyłączeniu. Zatem już tylko sama możliwość dotknięcia interesu prawnego wystarcza dla zastosowania art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Radny, którego interesu dotyczy uchwała może bowiem wpływać na treść uchwały nie tylko poprzez głosowanie, ale także w wyniku podejmowania innych działań typu lobbystycznego. Jeżeli zatem radny ma zostać inkasentem, pobierając z tej racji wynagrodzenie, to podlega wyłączeniu od głosowania nad uchwałą w tym przedmiocie. W konsekwencji, uchwała ta, jako zapadła z jej udziałem jest nieważna.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także – jak w niniejszej sprawie – przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Za stwierdzeniem nieważności uchwały przemawia to, że sposób jej uchwalenia pozostawał w wyraźnej sprzeczności z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Skoro – jak wykazano – nad uchwałą głosowali: radna Pani Maria Szymańska, radny Pan Sylwester Biernat, radny Pan Ryszard Wojtyńka, tj. osoby podlegające wyłączeniu na podstawie art. 25a cyt. ustawy, to uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, czego konsekwencją jest stwierdzenie jej nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia.