

Uchwała Nr XXV/154/12
Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim

z dnia 24 sierpnia 2012 roku

w sprawie wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargi na zarządzenie zastępcze Wojewody Lubuskiego z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. NK-I.4102.2.2011.TDom, w przedmiocie wygaśnięcia mandatu Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 98a ust. 3 w zw. z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.), oraz na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 i art. 50 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1.

Wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargę na zarządzenie zastępcze Wojewody Lubuskiego z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. NK-I.4102.2.2011.TDom, w przedmiocie wygaśnięcia mandatu Burmistrza Nowogrodu ~~z~~.

§ 2.

Skarga, o której mowa w paragrafie poprzedzającym, stanowi integralny załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3.

1. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady.
2. Upoważnia się Przewodniczącą Rady do występowania w imieniu Gminy przed wszelkimi sądami i innymi organami w związku z wykonywaniem niniejszej uchwały.
3. Upoważnia się Przewodniczącą do udzielania dalszych pełnomocnictw.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCA RADY

mgr Stefania Jawornicka

Uzasadnienie do uchwały nr XXV/154/12 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim w sprawie wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargi na zarządzenie zastępcze Wojewody Lubuskiego z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. NK-I.4102.2.2011.TDom, w przedmiocie wygaśnięcia mandatu Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego.

Niniejsza uchwała została podjęta na sesji Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim w dniu 24 sierpnia 2012 r., podczas której rozpatrywana była, zgodnie z przyjętym porządkiem obrad, kwestia wygaszenia mandatu Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego w drodze zarządzenia zastępczego Wojewody Lubuskiego z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. NK-I.4102.2.2011.TDom.

Po zapoznaniu się zarówno z prawnymi, jak i faktycznymi aspektami przedmiotowej sprawy, a także po przeprowadzeniu dyskusji w tym temacie, Radni stwierdzili, iż zasadnym jest podjęcie uchwały sporządzenie i wniesienie na przywołane zarządzenie zastępcze skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim.

Nowogród Bobrzański, dnia 24 sierpnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wielkopolskim
ul. Dąbrowskiego 13
66-400 Gorzów Wielkopolski

Za pośrednictwem

Wojewoda Lubuski
Lubuski Urząd Wojewódzki
w Gorzowie Wielkopolskim
ul. Jagiellończyka 8
66-400 Gorzów Wielkopolski

Skarżąca: Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim
ul. Słowackiego 11
66-010 Nowogród Bobrzański

Woj.Lubuskie

SKARGA

Działając na podstawie art. 98a ust. 3 w zw. z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, oraz na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 oraz art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim **wnosi skargę** na zarządzenie zastępcze Wojewody Lubuskiego z dnia 25 lipca 2012 r. (doręczoną 30 lipca 2012 r.) w przedmiocie wygaśnięcia mandatu Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego, sygn. NK-I.4102.2.2011.TDom, ze względu na jej niezgodność z prawem z wnioskiem o jego uchylenie i wyeliminowanie z obrotu prawnego.

Ponadto Rada uprzejmie wnosi o wstrzymanie wykonalności zaskarżonego - tego szczególnego aktu nadzoru na podstawie art. 61 § 1 lub § 2 p.p.s.a przez organ, który wydał zaskarżony akt, ewentualnie w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku przez Wojewodę o rozpatrzenie przedmiotowego wniosku przez Sąd. Wniosek wypełnia przesłanki określone w dyspozycji art.61 ustawy, albowiem wygaśnięcie mandatu Burmistrza Nowogrodu spowodowałoby daleko idące konsekwencje faktyczne i prawne i grozi wywołaniem niemożliwych do odwrócenia konsekwencji dla Burmistrza, ale przede wszystkim skutków bardzo niekorzystnych dla całej Gminy Nowogród Bobrzański.

UZASADNIENIE

W dniu 17 stycznia 2012 r. skierowane zostało do Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim pismo Wojewody Lubuskiego o sygnaturze NK-I.4102.2.2011.TDom. Rzeczone pismo zostało wystosowane w związku z możliwością naruszenia przez Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego zakazu wyrażonego w art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Miało ono wtedy charakter wyłącznie informacyjny i nie stanowiło formalnego wszczęcia jakiegokolwiek postępowania. Zawierało ono wyłącznie wezwanie do zajęcia stanowiska przez Radę Miejską w przedmiotowej kwestii.

Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco:

14 maja 2007 r. p. Andrzej Bawłowicz, nie będący jeszcze w tym momencie Burmistrzem Nowogrodu Bobrzańskiego, założył wraz z innymi osobami spółkę handlową – Grupa Producentcka „Drób Polski” Sp. z o.o., obejmując w niej, jako jeden z pięciu udziałowców, 20% udziałów. Dochowano wszelkich wymogów rejestracyjnych - spółka figuruje w Krajowym Rejestrze Sądowym (Rejestrze Przedsiębiorców) pod nr KRS 0000281194, oraz została także wpisana do wojewódzkiego rejestru grup producentów rolnych.

Wybór p. Andrzeja Bawłowicza na Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego na kadencję 2010-2014 nastąpił w dniu 8 grudnia 2010 r., a ślubowanie złożył 10 grudnia 2010 r. Od tego momentu zaczęły biec ustawowe terminy związane z ograniczeniem prowadzenia działalności gospodarczej –i koniecznością podjęcia decyzji związanych z prowadzoną działalnością gospodarczej i rezygnacji z pełnionych funkcji członka rad nadzorczych, a ponadto także zbycia udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przekraczających 10%.

W piśmie Wojewoda podniósł, że sankcją za niespełnienie obowiązku ograniczenia posiadanych w spółce handlowej udziałów do 10% jest wygaśnięcie mandatu. Zdaniem Wojewody Lubuskiego Burmistrz Nowogrodu Bobrzańskiego nie dochował wymogów ustawowych, gdyż swoje udziały w spółce handlowej w wysokości przekraczającej 10% kapitału spółki sprzedał dopiero dnia 21 lipca 2011 r. W związku z powyższym wezwał, w terminie do 10 lutego 2012 r., Radę Miejską Nowogrodu Bobrzańskiego do zajęcia w sprawie stanowiska.

Dowód:

Pismo Wojewody Lubuskiego z dnia 17 stycznia 2012 r., sygn. NK-I.4102.2.2011.TDom

Działając w celu wykonania przedmiotowego wezwania, Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim wystosowała odpowiednie zapytanie. Dnia 2 lutego 2012 r. Burmistrz otrzymał pismo Przewodniczącej Rady Miejskiej Nowogrodu Bobrzańskiego, którym został wezwany do ustosunkowania się do przedstawionych w treści przywoływanego pisma Wojewody Lubuskiego argumentów. Swoją odpowiedź Burmistrz złożył na ręce Przewodniczącej Rady w dniu 14 lutego 2012 r. (sygn. akt SE.030.16.2012). W odpowiedzi zawarto szereg załączników, które wykazały tok czynności podjętych przez Burmistrza w związku z przedmiotową sprawą – zbycia udziałów w spółce „Drób Polski”.

Dowód:

Zapytanie Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 2 lutego 2012 r.

Pisemna odpowiedź Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego z dnia 14 lutego 2012 r. (wraz z załącznikami).

Zgodnie z szeregiem złożonych w rzeczonyj odpowiedzi oświadczeń Burmistrza, pierwsze kroki w kierunku zbycia udziałów w spółce „Drób Polski” podjęto już 10 stycznia 2011 r. Jako że w przypadku funkcjonowania i prowadzenia działalności w ramach grup producentów rolnych (wg ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw), taka działalność spotyka się z pewną prawną reglamentacją.

Burmistrz zwrócił się do Prezesa Zrzeszenia Rolników i Producentów „Indyk Lubuski” w celu uzyskania pomocy przy zbyciu udziałów w Grupie Producentckiej. Zbycie udziałów okazało się praktycznie niewykonalne. Dnia 16 stycznia 2011 r. otrzymano odpowiedź, że brak jest jakiegokolwiek zainteresowania ofertą ze względu na fakt, że większość hodowców drobiu jest już członkami grup producentów rolnych i nie wyraża woli nabycia, co w związku z wymogami stawianymi przez ustawę o grupach producentów(...) praktycznie uniemożliwia tymże hodowcom zakup udziałów.

Dowód:

Pismo Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego z dnia 10 stycznia 2011 r.
Pismo Prezesa Zrzeszenia Rolników i Producentów „Indyk Lubuski” z dnia 16 lutego 2011 r.

Nie można przy tym mówić – pod żadnym względem – o złej wierze Burmistrza, który przecież działalność gospodarczą, zgodnie z nakazami wynikającymi z ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności(...) faktycznie ograniczył (czy wręcz zaprzestał) - np. w dniu 2 lutego 2011 roku Burmistrz Nowogrodu Bobrzańskiego zrezygnował z funkcji członka Rady Nadzorczej w Przedsiębiorstwie Produkcyjno-Handlowo-Ustługowym „W-D” Skwierzyna sp. z o.o.

Dowód:

Pismo Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego z dnia 2 lutego 2011 r.

Przy regulacji ustawowej, która z jednej strony nakazuje zbyć prawo, a z drugiej utrudnia zbycie prawa, Burmistrz podjął kroki w celu zorganizowania zaplecza produkcyjnego dla swojej córki, Katarzyny Bawłowicz, na rzecz której miałyby nastąpić w późniejszym terminie zbycie. Dnia 18 lutego 2011 r. zawarta została umowa przedwstępna sprzedaży 11 udziałów w Grupie Producentckiej „Drób Polski”, która miała zostać ostatecznie zrealizowana w momencie spełnienia przez Kupującego – Katarzynę Bawłowicz – warunków przepisanych ustawą wymaganych do bycia członkiem grupy producentów rolnych, a także wystąpiono do Banku Spółdzielczego w Nowogrodzie Bobrzańskim z wnioskiem o udzielenie stosownych informacji w celu zabezpieczenia środków finansowych koniecznych do zrealizowania powyższego. Warunki udzielenia kredytu Bank finansujący ustalił w dniu 21 lutego 2011 r.

Dowód:

Zlecenie wyceny nieruchomości z dnia 18 lutego 2011 r.

Pismo z dnia 18 lutego 2011 r. dot. przygotowania dokumentacji do nabycia fermi drobiu.

Pismo z dnia 18 lutego 2011 r. dot. zakupu nieruchomości.

Przedwstępna umowa sprzedaży z dnia 18 lutego 2011 r.

Odpowiedź z Banku Spółdzielczego w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 21 lutego 2011 r.

W swoich wyjaśnieniach oraz składanych oświadczeniach Burmistrz Nowogrodu Bobrzańskiego nie kwestionował w żaden sposób faktu posiadania jak i zbycia udziałów w spółce handlowej w roku 2011. Podniesione natomiast zostało, że zbycie tychże udziałów było obwarowane daleko idącymi trudnościami zarówno prawnymi, jak i faktycznymi.

Nie było możliwe zbycie tychże udziałów nie tylko podmiotom zewnętrznym, ale także pozostałym członkom spółki. W spółce znajdowało się bowiem łącznie pięciu członków, z których każdy posiadał dwudziestoprocentowy udział. Jest to wartość progowa ustawowa wynikająca z ustawy o grupach producentów(...), co oznacza, że pozostali członkowie spółki nie posiadali prawnej możliwości zakupu zbywanych przez Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego udziałów. Podobnie niewykonalnym było umorzenie udziałów członka spółki, gdyż doprowadziłoby to, choćby pośrednio, do zmiany struktury udziałów pozostałych członków i byłoby to działaniem sprzecznym z statutem spółki i faktycznie mogłoby doprowadzić do likwidacji tejże działalności, a byłby to dalece nieproporcjonalny skutek, oddziałujący na prawa osób trzecich.

Po zapoznaniu się z argumentami Burmistrza, Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim podjęła decyzję o zwrócenie się o wydanie w przedmiotowej sprawie opinii prawnej przez profesjonalną kancelarię prawniczą. Po zapoznaniu się z jej treścią Rada została utrwalona w przeświadczeniu, iż regulacja w przedmiocie ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej w postaci obowiązku zbycia przez osobę pełniącą funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta udziałów w spółkach prawa handlowego przekraczających 10% majątku tejże spółki w ogóle nie uwzględnia ograniczeń nakładanych w obrocie takimi udziałami przez niektóre ustawy szczególne.

Dowód:

Zapytanie prawne z dnia 20 lutego 2011 r.

Opinia prawna z dnia 06 marca 2012 r.

Odnosząc się do rozważań prawnych i argumentacji zawartej we wspomnianej opinii nie sposób nie zauważyć, że jednoczesne nałożenie przez ustawodawcę na konkretny podmiot obowiązku dokonania określonej czynności, przy jednoczesnym nałożeniu znacznych ograniczeń przy możliwości dokonania tejże czynności inną ustawą, narusza szereg zasad konstytucyjnych – zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę proporcjonalności, a także zasady prawidłowej regulacji.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na nadmierną represyjność sankcji. Odnosząc się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r. o sygn. K 8/07, należy podnieść, że omawiana sprawa dotyczy materii prawie tożsamej. W powołanym wyroku Trybunał poddał w wątpliwość konstytucyjność przepisów, które w sposób wręcz represyjny pociągały za sobą wygaszanie mandatów radnych i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) za niezłożenie oświadczeń majątkowych w terminie. Głównymi zarzutami skierowanymi pod adresem przepisów wprowadzających taką sankcję było nie tylko naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, ale także zasady proporcjonalności.

Warto zwrócić uwagę, że w tym przypadku sytuacja jest bardziej skomplikowana. W kwestii oświadczeń majątkowych nie ma bowiem takich regulacji, które faktycznie uniemożliwiałyby osobom do tego zobowiązanym ich złożenia. Co innego w przypadku zbycia udziałów w spółce handlowej, takiej jak np. grupa producentów rolnych. Jak sam Wojewoda Lubuski zaznaczał w swoich pismach, umowa przedwstępna sprzedaży nie wystarcza do wyzbycia się posiadania udziałów. Co więcej, udział w spółce prawa handlowego jest – ze swej istoty – niematerialny. Nie można więc się go wyzbyć w taki sposób jak porzucić można każdą rzecz.

Biorąc pod uwagę, iż Burmistrz Nowogrodu Bobrzańskiego w ogóle nie wykazał w przedmiotowej sprawie złej wiary (gdyby bowiem było inaczej, to nie doszłoby do faktycznego wykonania obowiązku ograniczenia działalności gospodarczej w pozostałym zakresie), nie jest więc słuszne i sprawiedliwe wiązanie z nie dokonaniem sprzedaży udziałów w spółce „Drób Polski” negatywnych konsekwencji. W obecnym stanie prawnym Burmistrz dokonał bowiem wszystkich czynności faktycznych i prawnych, na które zezwalało mu prawo jak i okoliczności faktyczne sprawy.

W związku z powyższym poważne wątpliwości budzi zagadnienie konstytucyjności przepisów dotyczących ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w zakresie, w jakim:

- 1) Nie uwzględniają one reglamentacji w obrocie udziałami w niektórych spółkach.
- 2) Wprowadzają one bardzo krótki terminy na wykonanie przez dane podmioty ciężących na nich w powyższym zakresie obowiązków.
- 3) Nie wprowadzają możliwości wydłużenia powyższego terminu.
- 4) Wiążą z **nieterminowym** (a nie z niewykonaniem w ogóle) wykonaniem obowiązku ograniczenia działalności gospodarczej tak drastycznej sankcji – wygaśnięcia mandatu do pełnienia danej funkcji.

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim zdaje sobie sprawę, iż Wojewoda Lubuski nie miał możliwości podjęcia innego rozstrzygnięcia. Zgodnie z rozumieniem zasady praworządności organ administracji jest zobowiązany zastosować wszelkie obowiązujące przepisy. A więc w konsekwencji nawet widząc problem niekonstytucyjności przepisów w omawianym zakresie, Wojewoda Lubuski nie odniósł się w żaden sposób w tym zakresie.

Dowód:

Zarządzenie zastępcze Wojewody Lubuskiego z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. NK-I.4102.2.2011.TDom.

Mając powyższe na uwadze, niniejsza skarga jest konieczna i zasadna. Wojewódzki Sąd Administracyjny poza merytorycznym rozpoznaniem sprawy ma bowiem możliwość odmowy

zastosowania przepisów niekonstytucyjnych przy wydawaniu wyroku. Co więcej, na etapie postępowania sądowo-administracyjnego istnieje możliwość przekazania Trybunałowi Konstytucyjnemu zapytania na podstawie art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zw. z art. 193 Konstytucji RP, w przedmiocie konstytucyjności art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej(...), jako że taka czynność na wcześniejszym etapie nie była możliwa.

Dodatkowo, powyższe motywy, ze względu na niejasność sprawy i potencjalne konsekwencje wygaszenia mandatu Burmistrza Nowogrodu Bobrzańskiego, mogą rodzić szereg negatywnych skutków, co przemawia za pozytywnym rozpatrzeniem powołanego w *petitum* wniosku z wstrzymanie wykonania zarządzenia zastępczego Wojewody.

PRZEWODNICZĄCA BĄDY


mgr Stefania Jaućnicka