

UCHWAŁA NR/...../26
RADY GMINY DOBRZYŃIEWO DUŻE

z dnia 2026 r.

w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego

Na podstawie art. 383 § 1 pkt 5 i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 365, z późn. zm.) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.) uchwala się, co następuje:

§ 1. Stwierdza się wygaśnięcie mandatu radnego Rady Gminy Dobrzyniewo Duże - Pana Roberta Janusza Dobrzyńskiego z powodu naruszenia przez niego ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z pełnieniem funkcji pełnomocnika w prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy Dobrzyniewo Duże.

§ 2. Uzasadnienie stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Zastępcy Przewodniczącego Rady Gminy Dobrzyniewo Duże.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Zastępcy Przewodniczącego Rady Gminy Dobrzyniewo Duże. Zobowiązuje się Zastępcę Przewodniczącego Rady Gminy Dobrzyniewo Duże do niezwłocznego przesłania niniejszej uchwały Wojewodzie Podlaskiemu i Komisarzowi Wyborczemu w Białymstoku oraz doręczenia jej radnemu - Panu Robertowi Januszowi Dobrzyńskiemu.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

WOJEWODA GMINY

mgr Wojciech Cybulski

*Zweryfikowano pod względem
formalno - prawnym*

RADCA PRAWNY

Tomasz Rudziński
BL/1143

Załącznik do uchwały Nr/...../26

Rady Gminy Dobrzyniewo Duże

z dnia r.

**Uzasadnienie do projektu uchwały Nr/...../26 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże
z dnia r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego**

Pan Robert Janusz Dobrzyński w wyniku wyborów, które odbyły się w dniu 7 kwietnia 2024 r. został wybrany radnym Gminy Dobrzyniewo Duże. Pan Robert Janusz Dobrzyński złożył ślubowanie na I sesji Rady Gminy w dniu 6 maja 2024 r.

Od 23 maja 2024 r. Pan Robert Janusz Dobrzyński jest Przewodniczącym Komisji Skarg Wniosków i Petycji, a od 30 marca 2026 r. Przewodniczącym Rady Gminy.

Istotnym jest, że w niniejszej sprawie na jaw wyszła okoliczność, iż Pan Robert Janusz Dobrzyński jest pełnomocnikiem Spółdzielni Usług Rolniczych w Dobrzyniewie Dużym [dalej powoływana jako SUR], która jest wpisana do Rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS: 0000170654. Pan Robert Janusz Dobrzyński został ujawniony jako osoba pełniąca funkcję pełnomocnika SUR wpisem w Rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego z dnia 21 lipca 2025 r. (dział 2, rubryka 4, pole 1 odpisu aktualnego z KRS). Zakres pełnomocnictwa ujawniony w rubryce 4 pkt 1 odpisu aktualnego z Krajowego Rejestru Sądowego obejmuje: *„Dysponowanie rachunkiem bankowym (dokonywanie wpłat, wypłat, wykonywanie przelewów i wszystkich operacji bankowych oraz zaciągania maksymalnych zobowiązań na podstawie uchwały walnego zgromadzenia delegatów), składanie sprawozdań finansowych, podpisywanie umów o współpracy, składanie oświadczenia woli za Spółdzielnię Usług Rolniczych”*.

SUR, na zlecenie Gminy Dobrzyniewo Duże, wykonywała usługę w zakresie zimowego utrzymania dróg – usuwanie śliskości na drogach gminnych. Usługa była realizowana przez SUR na podstawie:

- 1) umowy Nr OR.032.114.2024 zawartej w dniu 31 grudnia 2024 r. obowiązującej w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia oraz od 1 listopada do 31 grudnia 2025 r.;
- 2) umowy Nr OR.032.130.2025 zawartej w dniu 31 grudnia 2025 r. obowiązującej w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia oraz od 1 listopada do 31 grudnia 2026 r. (umowa nadal obowiązująca).

Przedmiot obu umów obejmował usługi realizowane wobec i z wykorzystaniem dróg gminnych, które stanowią własność Gminy Dobrzyniewo Duże, a konsekwencji są kwalifikowane jako mienie komunalne. Powołane umowy, zgodnie z dyspozycją § 7 obu umów, są umowami odpłatnymi. Za wykonane usługi SUR wystawiła na rzecz Gminy Dobrzyniewo Duże faktury opiewające na kwoty wynagrodzenia wyliczonego w oparciu o postanowienia umowne, zaś Gmina zapłaciła na rzecz SUR należne wynagrodzenie stosownie do poniższego zestawiania:

Lp.	Nr faktury	Data faktury	Kwota faktury	Data zapłaty
1	2/01/2025	2025-01-21	8 398,08 zł	2025-02-06
2	3/01/2025	2025-01-28	8 394,75 zł	2025-02-13
3	2/02/2025	2025-02-27	6 462,72 zł	2025-03-13
4	3/12/2025	2025-12-05	6 462,72 zł	2025-12-22
5	4/12/2025	2025-12-30	9 832,32 zł	2026-01-13
6	3/01/2026	2026-01-23	20 969,28 zł	2026-02-06
7	1/02/2026	2026-02-11	19 039,54 zł	2026-02-26
8	4/02/2026	2026-02-25	28 263,17 zł	2026-03-12

Wynagrodzenie zostało wypłacone ze środków własnych budżetu Gminy Dobrzyniewo Duże. Istotnym jest, że środki budżetu gminy stanowią część mienia komunalnego, zgodnie bowiem z dyspozycją art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, mienie komunalne to własność i inne prawa majątkowe należące do gminy. Obejmuje ono zarówno majątek trwały, jak i środki finansowe należące do Gminy. Jak bowiem zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 listopada 2022 r. sygn. akt III OSK 6748/21: *Nie budzi wątpliwości, że mienie komunalne obejmuje tak aktywa stanowiące nie tylko nieruchomości gruntowe oraz budynki i budowle (majątek trwały), ale także i środki pieniężne. W ujęciu rachunkowym środki finansowe stanowią aktywa pieniężne i są składnikiem majątku danej jednostki (por. wyrok NSA z 24 lipca 2018 r. sygn. akt II OSK 1642/18). Środki te wliczane są do mienia komunalnego w rozumieniu art. 43 u.s.g. Tym samym skoro Spółka (...) w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej zawierała umowy na podstawie których nabywcą była Gmina (...), w której skarżąca kasacyjnie uzyskala mandat, to już sama okoliczność otrzymywania przez Spółkę (...) wynagrodzenia ze środków budżetowych tej Gminy, której wysokość uzależniona jest od wartości zawartych umów, stanowi o korzystaniu przez Spółkę z mienia tej Gminy.*

Radny Robert Janusz Dobrzyński był osobiście zaangażowany w wykonywanie ww. usług, z ramienia SUR utrzymywał bieżący kontakt z pracownikiem Urzędu Gminy Dobrzyniewo Duże, który wskazywał czas i miejsce realizacji usługi. Pan Robert Dobrzyński jest nadto wpisany w § 10 obu powołanych powyżej umów jako osoba do kontaktu z Gminą z ramienia SUR.

Zgodnie z treścią art. 383 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 365 ze zm.), dalej powoływany jako K.w., jedną z przyczyn wygaśnięcia mandatu radnego jest naruszenie ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. W przypadku wystąpienia takiej sytuacji Rada, zgodnie z dyspozycją art. 383 § 2 K.w., w drodze uchwały stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. To Rada Gminy jest więc organem właściwym w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w przypadku jaki zaistniał w przedmiotowym stanie faktycznym.

W niniejszej sprawie zachodzi przesłanka wygaśnięcia mandatu o jakiej mowa w przepisie art. 383 § 1 pkt 5) K.w. w kontekście naruszenia przez Radnego zakazu łączenia funkcji radnego z wykorzystywaniem mienia komunalnego Gminy. W tym zakresie decydujący

jest przepis art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153 ze zm.), dalej powoływana jako **usg**, zgodnie z którym: „*Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy **pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.***” Z ugruntowanego orzecznictwa sądowego w tym przedmiocie, które jest niezmiennie od roku 2010, a zapoczątkowane zostało wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2010 roku w sprawie o sygn. akt: II OSK 921/10, który przyjął: „*Art. 24f ust. 1 u.s.g. nie wprowadza kryterium bezpośredniego związku funkcjonalnego wykorzystywania mienia komunalnego z prowadzoną działalnością gospodarczą. Korzystanie nie musi stanowić "istoty działalności gospodarczej", może to być korzystanie z mienia komunalnego w celu określonej działalności gospodarczej przez posadowienie tablic informacyjnych na mieniu komunalnym o prowadzeniu działalności gospodarczej. Wykorzystanie mienia komunalnego jest wystarczającą przesłanką do wygaśnięcia mandatu radnego, nie ma znaczenia, czy przy wykorzystaniu tego mienia komunalnego radny odniósł korzyści, czy też nie.*”

Zagadnienie korzystania przez radnego z mienia komunalnego gminy jest traktowane na gruncie orzecznictwa maksymalnie szeroko i w sposób uniwersalny. Każdy sposób korzystania w jakiejkolwiek formie z mienia gminy stanowi naruszenie zakazu o jakim mowa w przepisie art. 383 § 1 pkt 5) K.w. Bez znaczenia dla oceny takiego stanu prawnego jest również i ta okoliczność, czy takie wykorzystanie ma charakter bezpośredni czy pośredni, odpłatny czy nieodpłatny.

Okoliczności przedstawione w uzasadnieniu niniejszej uchwały znajdują potwierdzenie w aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. w tym m.in.:

- 1) wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2025 r. sygn. akt III OSK 1227/25:

Sformułowanie: "wykorzystywanie" odnosi się do wszystkich przypadków korzystania z mienia komunalnego gminy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystanie to ma podstawę prawną czy też nie, jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne czy też nieodpłatne.

- 2) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 7 listopada 2024 r. sygn. akt II SA/Bk 561/24:

Sformułowanie: "wykorzystywanie" odnosi się do wszystkich przypadków korzystania z mienia komunalnego gminy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystanie to ma podstawę prawną czy jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne czy też nieodpłatne.

- 3) wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2024 r. sygn. akt III OSK 1713/24:

Sformułowanie "wykorzystywanie" odnosi się do wszystkich przypadków korzystania z mienia komunalnego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystanie to ma podstawę prawną, czy jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne czy też nieodpłatne Nie jest też istotne, czy radny prowadzący działalność gospodarczą, jako jedyny korzysta z mienia komunalnego, czy też korzystają

z niego także inne osoby. Wykorzystanie mienia komunalnego jest wystarczającą przesłanką do wygaśnięcia mandatu radnego i nie ma znaczenia, czy przy wykorzystaniu tego mienia komunalnego radny odniósł korzyści, czy też nie. Przepis art. 25b ust. 1 u.s.p. nie uzależnia bowiem wygaśnięcia mandatu radnego od osiągnięcia zysku z korzystania z mienia komunalnego, lecz rozstrzygający jest sam fakt korzystania z tego mienia.

Norma art. 25b ust. 1 u.s.p. nie ogranicza zakazu do "własności" ani do "zarządzania" mieniem komunalnym, lecz używa znacznie pojemniejszego określenia: "wykorzystanie mienia", którego granice desygnatów są o wiele trudniej uchwytnie. Na pewno to wykorzystanie mienia gminy musi pozostawać w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą. Pojęcie działalności gospodarczej nie zostało zdefiniowane dla potrzeb samorządowych przepisów antykorupcyjnych, dlatego też systemowo należy odnieść się do przepisów art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców" które stanowią, że działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. O kwalifikacji danej działalności ostatecznie przesądza kryterium obiektywne, tj. ustalenie, czy dany podmiot faktycznie prowadzi działalność, która obiektywnie może przynosić dochód. Działalność gospodarcza jest bowiem faktem, kategorią o charakterze obiektywnym. Nie ma znaczenia okoliczność, że podmiot prowadzący określoną działalność nie ocenia jej (subiektywnie), jako działalności gospodarczej, nie nazywa jej tak bądź też oświadcza, że jej nie prowadzi. Zatem jeśli tylko dana działalność jest obiektywnie zdolna przynosić zysk podmiotowi ją prowadzącemu (i nie jest nielegalna), powinna być traktowana, jako działalność gospodarcza.

- 4) wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2024 r. sygn. akt III OSK 2836/23:

Jeśli tylko dana działalność jest obiektywnie zdolna przynosić zysk podmiotowi ją prowadzącemu (i nie jest nielegalna), powinna być traktowana jako działalność gospodarcza. Przepis art. 24f ust. 1 w zw. z 1a u.s.g. nie wymienia rodzajów działalności gospodarczej lub sposobu prowadzenia takiej działalności, które nie będą wiązały się z koniecznością zaprzestania jej prowadzenia. Powyższa regulacja zasadniczo ma nie tylko przeciwdziałać korupcji, ale także służyć utrzymaniu autorytetu władzy i nieosłabianiu zaufania wyborców i opinii publicznej do jej prawidłowego funkcjonowania - czyli innymi słowy, by funkcjonariusz publiczny nie tylko nie realizował swoich prywatnych celów dzięki posiadanej władzy, ale by nie zachodziły przesłanki mogące stworzyć, choćby mylnie, takie wrażenie.

Zakaz zawarty w art. 24f ust. 1 u.s.g. służy wyeliminowaniu sytuacji, gdy radny przez wykorzystywanie swojej funkcji uzyskiwałby nieuprawnione korzyści dla siebie lub bliskich. Pełni on także istotną funkcję gwarancyjną wykonywania mandatu radnego w interesie gminnej wspólnoty samorządowej. Interes publiczny, którego realizacji służą "antykorupcyjne" normy art. 24f ust. 1 u.s.g. polega na "zapobieżeniu angażowania się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. Z tych względów wszelkie wątpliwości związane z interpretacją normy

art. 24f ust. 1 u.s.g. nie powinny prowadzić do obejścia jej ratio legis i do akceptacji działalności niezgodnej ze standardami uczciwego wykonywania mandatu radnego.

- 5) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 maja 2023 r. sygn. akt III SA/Łd 858/22, Pełnomocnik podmiotu wykorzystującego w prowadzonej działalności gospodarczej mienie komunalne - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

W świetle art. 24f ust. 1 u.s.g nie jest wymagane, aby pełnomocnik podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego uczestniczył bezpośrednio w zarządzaniu taką działalnością i miał bezpośredni wpływ na takie zarządzanie. Wystarczający jest fakt, że radny jest pełnomocnikiem z woli takiego podmiotu. Nie ma też znaczenia charakter pełnomocnictwa, a więc czy jest to pełnomocnictwo o charakterze stałym, czy jednorazowe, ogólne, czy szczególne, czy też do poszczególnych czynności.

Stan faktyczny dotyczący radnego Pana Roberta Janusza Dobrzyńskiego w świetle przepisów Kodeksu wyborczego oraz ustawy o samorządzie gminnym wskazuje jednoznacznie, iż naruszenie zakazu łączenia funkcji o jakich mowa w przepisie art. 24f usg stanowi bezpośrednią przesłankę wygaszenia mandatu radnego w trybie art. 383 § 2 K.w. Radny nie tylko faktycznie działa w relacji formalnej (umowa) z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy, ale także został ujawniony w KRS jako pełnomocnik podmiotu realizującego usługę na rzecz Gminy z wykorzystaniem mienia komunalnego. W obliczu faktu, iż Radny od daty zaistnienia przyczyny konfliktu interesów nie zrzekł się mandatu radnego, zachodzi bezpośrednia przesłanka wygaszenia tego mandatu przez Radę Gminy.

Stosownie do dyspozycji art. 383 § 3 K.w. umożliwiono radnemu Panu Robertowi Januszowi Dobrzyńskiemu złożenie wyjaśnień dotyczących okoliczności powołanych w uzasadnieniu niniejszej uchwały na sesji Rady Gminy Dobrzyniewo Duże przed podjęciem uchwały w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu.

Od niniejszej uchwały zainteresowanemu, stosownie do treści art. 384 § 1 i art. 9 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 365, ze zm.), przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. Skargę wnosi się za pośrednictwem Rady Gminy Dobrzyniewo Duże w terminie 7 dni od daty doręczenia uchwały.



