



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 19 marca 2026 r.

WP-I.1431.46.2026

### **Rada Miejska w Radzyminie**

#### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”,

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miejskiej w Radzyminie Nr 224/XXIII/2026 z dnia 6 lutego 2026 r. w sprawie wygaśnięcia mandatu radnej.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 6 lutego 2026 r. Rada Miejska w Radzyminie podjęła uchwałę Nr 224/XXIII/2026 w sprawie wygaśnięcia mandatu radnej.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 383 § 1 pkt 5 i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365, z późn. zm.), w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 24d i art. 24e ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”.

Wskazany jako podstawa prawna podjęcia uchwały przepis art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego przewiduje, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. Takim odrębnym przepisem, o którym mowa w art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego, jest 24 d u.s.g., który stanowi, że wójt nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Zgodnie z § 1 kwestionowanej uchwały, Rada Miejska w Radzyminie stwierdziła wygaśnięcie mandatu radnej Rady Miejskiej w Radzyminie pani Agnieszki Kacprzak, wybranej w okręgu wyborczym nr 2 z listy Komitetu Wyborczego Wyborców „Dobry Samorząd”,

z dniem zaistnienia przesłanki ustawowej wygaśnięcia mandatu, tj. z powodu naruszenia zakazu łączenia mandatu radnej z wykonywaniem pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z Gminą Radzymin.

Tak więc, bazując na dosłownej treści tego postanowienia, można sądzić, że powodem stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego jest według Rady Miejskiej ziszczenie się przesłanki z art. 24d u.s.g. Jak wynika z załączonego do uchwały uzasadnienia, powodem jej podjęcia jest fakt, że radna, wybrana do Rady Miejskiej w Radzyminie oraz pełniąca funkcję sołtysa, w dniu 10 lutego 2025 r. zawarła z Gminą Radzymin umowę zlecenia, której przedmiotem było doręczanie decyzji podatkowych mieszkańcom Gminy. Umowa przewidywała wynagrodzenie zależne od liczby skutecznie doręczonych decyzji.

Rada Miejska dokonała wadliwej i wybiórczej oceny stanu faktycznego, dopuszczając się sztucznego rozdzielenia aktywności radnej od sprawowanej przez nią funkcji sołtysa. Rada bezzasadnie uznała, że czynności te można rozpatrywać w oderwaniu od roli organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, którą radna legalnie łączyła z pełnieniem mandatu. Przyjęta przez Radę Miejską optyka, ograniczająca się wyłącznie do cywilnoprawnej formy zawartej umowy, jest rażąco niekompletna. Rada zignorowała publicznoprawny charakter obowiązków sołtysa, który w systemie prawa administracyjnego posiada ustawowe umocowanie do realizacji zadań publicznych, w tym do doręczania decyzji organu podatkowego. Należy podkreślić, że formalnoprawna podstawa tej współpracy (umowa cywilnoprawna) ma charakter wtórny i czysto techniczny. Poprzestanie przez Radę Miejską na ocenie samej formy uregulowania zakresu czynności – z pominięciem ich ustawowego źródła – stanowi błąd interpretacyjny, który doprowadził do niesłusznego uznania, że doszło do naruszenia zakazu łączenia mandatu.

Nie można, jak to zrobiła Rada Miejska, ograniczyć się tylko do aspektu cywilnoprawnego niniejszego zagadnienia, skupiając się na umownej formie uregulowania doręczenia. Kwestia wynagrodzenia, czy też osobistego wykonywania obowiązku doręczenia ma bowiem charakter wtórny wobec podstawowego problemu, którym jest umocowanie prawne do bycia doręczycielem decyzji wydawanych przez organ administracji publicznej w ramach procedury administracyjnej. Na podstawie art. 144 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.), w przypadku gdy organem podatkowym jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), pisma w postępowaniu podatkowym może doręczać sołtys, za pokwitowaniem.

Doręczenie jest czynnością techniczno-procesową organu administracji publicznej, polegającą na przekazaniu pisma adresatowi w sposób przewidziany prawem, z którą prawo

wiąże określone skutki prawne. W rozpatrywanej sprawie, skorzystano z możliwości, jaką przewidział, przepis art. 144 § 4 Ordynacji podatkowej i powierzono sołtysowi doręczanie decyzji podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego. Przepis ten jest źródłem zadań i kompetencji sołtysa jako organu wykonawczego w sołectwie.

Umowa dotycząca decyzji podatkowych zawarta została z radną 10 lutego 2025 r. Sołtys wykonywać miała zobowiązanie od daty zawarcia umowy do dnia 26 lutego 2025 r., przy czym termin ten obejmował zarówno doręczenie decyzji adresatom, jak i końcowe rozliczenie umowy wraz ze zwrotem potwierdzeń odbioru oraz przesyłek niedostarczonych. Nie było to zatem zlecenie długoterminowe, a jego faktyczne wykonanie, jak wynika z załączonego w dokumentach oświadczenia o okresie świadczenia usługi, zajęło 5 dni, a wskazany w umowie okres był de facto czasookresem, w którym radna miała doręczyć dokumenty, nie zaś wskazaniem faktycznego czasu wykonywania przez nią zlecenia.

Zgodnie z aktualną linią orzeczniczą należy wskazać, że rzeczywistym źródłem obowiązków radnego w postaci doręczania decyzji nie jest umowa cywilnoprawna zawarta z burmistrzem, lecz regulacja Ordynacji podatkowej (art. 144 § 4 tej ustawy). Dlatego należy przyjąć, że umowa zawarta przez radnego z burmistrzem precyzuje jedynie obowiązki, które spoczywają na radnym pełniącym jednocześnie funkcję sołtysa z mocy prawa. Jak literalnie wynika z treści umowy została ona zawarta w związku z art. 144 § 4 Ordynacji podatkowej w celu potwierdzenia stosunku administracyjnoprawnego powstałego pomiędzy sołtysiem a organem wykonawczym gminy w zakresie doręczeń decyzji podatkowych. W/w przepis Ordynacji podatkowej wprowadza zasadę oficjalności doręczeń w postępowaniu podatkowym, na mocy której na organie podatkowym z urzędu spoczywa obowiązek doręczania pism kierowanych do strony i pozostałych uczestników postępowania, przy czym obowiązek ten może być wykonywany przy pomocy organów wyraźnie wskazanych w treści tego przepisu, m.in. sołtysa. Burmistrz powierza radnemu nie tyle wykonywanie pracy, lecz pełnienie funkcji urzędowych związanych z reprezentowaniem organu podatkowego w czynnościach związanych z doręczaniem decyzji podatkowych (wyroki NSA z 8 maja 2018 r. sygn. akt II OSK 542/18, II OSK 543/18 oraz II OSK 544/18).

Rada Miejska w Radzyminie nie wykazała i nie uzasadniła, na czym polegać miałyby zagrożenie korupcyjne związane z zawarciem wskazanej umowy, w jaki sposób miałyby ona osłabiać zaufanie wyborców, przyjmując za miarodajny sam fakt jej zawarcia. Nie można uznać, że zawarta umowa miała jakikolwiek korupcjogenny charakter, o czym świadczy jej ścisły związek ze sprawowaną funkcją sołtysa, w ramach wykonywania przez radną jednego z wielu obowiązków, wiążących się z piastowaniem funkcji sołtysa wsi. Zawarta umowa

zlecenia nie budowała żadnego dodatkowego stanu zależności pomiędzy radną a organem wykonawczym gminy, który mógłby rzutować na ocenę bezstronności radnego, a także podważać zaufanie obywateli do jednostki samorządu terytorialnego.

Nie można również pomijać przy ocenie proporcjonalności zastosowanego środka, że ustalone na rzecz sołtysa wynagrodzenie uzasadnione było rzeczywistymi oszczędnościami po stronie gminy z uwagi na różnicę pomiędzy wysokością wynagrodzenia a ceną za usługi operatora pocztowego.

Ponadto zbyt rygorystyczne postrzeganie przesłanek stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego podważa zasadę płynącą z demokratycznego państwa prawnego, jaką jest obowiązek poszanowania wyników wyborów samorządowych i woli obywateli w tym zakresie.

Bezsporne jest, że radna zawarła umowę zlecenia, jednak w ocenie organu nadzoru nie naruszyła prawa, albowiem żaden przepis nie wyklucza możliwości pobierania przez sołtysa wynagrodzenia za doręczanie decyzji podatkowych.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 224/XXIII/2026 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 6 lutego 2026 r. w sprawie wygaśnięcia mandatu, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/