



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań,
URZĄD GMINY
WŁOSZAKOWICE

2016-08-17

KN-I.4131.1.304.2016.21

Wpłynęło 19. SIE. 2016 dnia

L.dz. zał.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

orzekam

nieważność uchwały Nr XVII/152/2016 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 8 lipca 2016 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XVII/152/2016 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 8 lipca 2016 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego (dalej: uchwała) podjęto na podstawie art. 383 § 1 pkt 5, § 2, § 3 i 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.) w zw. z art. 24 f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Uchwałą doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 18 lipca 2016 r.

Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na samym wstępie należy podnieść, że nie każde wykorzystanie przez radnego mienia komunalnego wywołuje z mocy prawa skutek w postaci wygaśnięcia mandatu radnego. Zasada ta nie dotyczy korzystania z mienia gminnego na zasadzie powszechnej dostępności usług na warunkach ogólnych (na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności bądź w sposób zwyczajowo przyjęty). Zdaniem Wojewody Wielkopolskiego ta szczególna przesłanka wyłączająca wystąpiła w niniejszej sprawie, co w efekcie prowadzi do podważenia prawidłowości podjęcia Uchwały nr XVII/152/2016 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 8 lipca 2016 r. w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego (dalej: uchwała). Nie powinno budzić wątpliwości, że ustawodawca, ustanawiając w art. 24 f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej: ustawą) zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, chciał zapobiec ewentualnemu wykorzystaniu mandatu w celu ułatwienia dostępu do tego mienia. Celem tego zakazu jest niedopuszczenie do wykorzystywania funkcji

radnego do osiągnięcia korzyści majątkowych kosztem mienia gminnego. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 2 czerwca 1993 r. W 17/92, OTK 1993, część II, poz. 44, która nie straciła swojej aktualności w omawianej kwestii również na gruncie obowiązującej Konstytucji stwierdził, że w demokracji przedstawicielskiej zaufanie jest założeniem i warunkiem sine qua non ustroju społecznego. Radny jest osobą zaufania publicznego. Może z tego względu sprawować swój mandat prawidłowo tylko wtedy, gdy z mandatu nie czerpie, ani nie ma możliwości czerpania korzyści majątkowych, czy innych korzyści osobistych. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu przywołanej wcześniej uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r. II OPS 1/07 powyższe nie może jednak prowadzić do wniosku, że jeśli chodzi o radnych gmin, każde korzystanie z nieruchomości gminnych będzie wyczerpywało zakaz, o którym mowa w art. 24 f ust. 1 ustawy. Mając na uwadze cel tego zakazu, nie można bowiem uznać, że korzystanie z mienia gminnego na zasadzie powszechnej dostępności usług na warunkach ogólnych czy też na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych może podważać osiągnięcie tego celu, ponieważ w tych przypadkach nie zachodzi obawa wykorzystania mandatu radnego do uzyskania innych korzyści aniżeli dostępne dla wszystkich członków wspólnoty samorządowej.

Stanowisko to zostało potwierdzone w późniejszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r. II OSK 2926/12, w którym negatywnie oceniono, aby jakiegokolwiek korzystanie przez radnego z mienia komunalnego, pozostające w związku funkcjonalnym z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą, powodowało skutek w postaci wygaśnięcia mandatu. Wprowadzenie regulacji art. 24 f ustawy miało bowiem na celu ochronę interesu publicznego poprzez zapobieżenie angażowaniu się radnych w sytuacje mogące poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość oraz podważać autorytet organów, w których działają, a także osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do prawidłowego funkcjonowania tych organów. Wobec tego, że radny - z racji wykonywania mandatu - ma ułatwiony dostęp do mienia gminnego, przepis ten miał na celu ograniczenie możliwości wykorzystywania stanowiska radnego dla uzyskania tego mienia dla celów gospodarczych na uprzywilejowanych zasadach.

Przenosząc powyższe rozważania dotyczące wykładni art. 24 f ustawy na grunt przedmiotowej sprawy organ nadzoru stoi na stanowisku, że przegląd gaśnic dokonywany przez radnego w wymienionych w uzasadnieniu do uchwały miejscach stanowiących mienie komunalne gminy Włoszakowice nie narusza zakazu z art. 24 f ustawy. Każdy mieszkaniec

gminy, niezależnie od tego czy sprawuje funkcje radnego, może korzystać z ww. miejsc niemalże w nieograniczony sposób. Trudno bowiem uznać, iż miejsca takie jak parkingi, place, wjazd do „remizy przy budynku Domu Kultury” nie są miejscami ogólnie dostępnymi dla społeczności.

Należy podkreślić, iż powyżej wskazane miejsca były wykorzystywane przez radnego w sposób, który można uznać za zwyczajowo przyjęty, niebudzący sprzeciwu lokalnej społeczności, która jak wynika z materiału dowodowego sprawy: KN-I.4100.67.2016.21 i uzasadnienia do Uchwały sporadycznie korzystała z usług przeglądu gaśnic samochodowych dokonywanych przez radnego w miejscach dogodnych dla korzystających z usług.

Odnosząc się zaś do kwestii wykorzystywania tablic ogłoszeniowych, organ nadzoru stoi na stanowisku, że tablice pozostają również ogólnie dostępne. Tablice te oprócz informacji przekazywanych przez organy gminy i podległe gminie jednostki służą mieszkańcom do wywieszania wszelkiego rodzaju ogłoszeń drobnych, co znajduje odzwierciedlenie w przesłanych Wojewodzie kserokopiach zdjęć, stanowiących załącznik do sprawy, znak jw. W tym miejscu należy podnieść, że Przewodnicząca Gminy Włoszakowice w piśmie z dnia 19 maja 2016 r. zatytułowanym „notatka służbowa” stwierdza, że „klucz do ww. gabloty znajduje się w kiosku, każdy zainteresowany może wywieszać swoje ogłoszenia, reklamy (najczęściej są to oferty pracy, sprzedaży, itp.)”.

Wskazane powyżej nieruchomości jak i tablice ogłoszeń były wykorzystywane przez radnego bez nawiązania stosunku zobowiązaniowego pomiędzy radnym a gminą, co w konsekwencji stanowi kolejny argument, że były wykorzystywane w sposób ogólnie dostępny niebudzący sprzeciwu po stronie mieszkańców jak i władz gminnych.

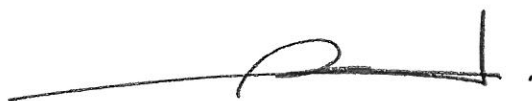
Organ stanowiący gminy nie przedstawił w jaki sposób doszło do wykorzystania przez radnego uprzywilejowanej sytuacji, ograniczył się jedynie do stwierdzenia, iż doszło do złamania zakazu z art. 24 f ustawy poprzez wykorzystanie przez radnego mienia gminy.

Należy przyjąć, że aspekt zastosowania przepisu art. 24 f ust. 1 ustawy wskazuje, iż o potencjalnie korupcyjnym wykorzystywaniu mienia jednostki samorządowej przez radnego można mówić wtedy, gdy radny, uczestnicząc w pracach organów właściwej jednostki samorządu, może wpływać na treść uchwał i decyzji podejmowanych przez te organy w prowadzonej działalności gospodarczej bądź zarządzaniu taką działalnością (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r. II OSK 2864/12). Stosując zatem ww. przepisy, w każdej sprawie należy uwzględnić okoliczności obiektywne związane z naruszeniem przez radnego zakazu z art. 24 f ust. 1 ustawy, w szczególności

sposób, stopień i czas trwania tego naruszenia, celem rozważenia czy skutek w postaci stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, co stanowi istotną ingerencję w prawa wyborcze zarówno radnego, jak i wyborców, jest w danym przypadku proporcjonalny do celów, którym służą nakazy i zakazy nakładane na radnych (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2012 r., II OSK 2818/12).

Mając na uwadze powyższe wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.



Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Gminy Włoszakowice,
Wójt Gminy Włoszakowice.