

UCHWAŁA NR XVII/109/2019
RADY MIASTA PIONKI
z dnia 20 grudnia 2019 r.

w sprawie: odmowy stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Piotra Nowaka

Na podstawie art. 383 § 1 pkt 5 i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.), art. 18 ust. 2 pkt 15, art 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz 506 ze zm.) Rada Miasta Pionki uchwala, co następuje:

§ 1. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego ustala się, że nie zachodzą przesłanki ustawowe, o których mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uprawniające do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Piotra Nowaka.

§ 2. Uzasadnienie stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY MIASTA PIONKI
Wojciech Maślanek

Załącznik
do uchwały Nr XVII/109/2019
Rady Miasta Pionki
z dnia 20 grudnia 2019 r.

Uzasadnienie

Pismem WNP.R.40.43.2019.AW z dnia 02 sierpnia 2019 roku (data wpływu: 12 sierpnia 2019 r.) Wojewoda Mazowiecki wezwał Radę Miasta Pionki do zbadania i poinformowania o wynikach przeprowadzonego przez Radę postępowania wyjaśniającego, czy radny Piotr Nowak nie naruszył zakazu określonego przepisem art. 24f ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.).

Z pisma Wojewody Mazowieckiego wynika, że radny Piotr Nowak pełni funkcję Prezesa Zarządu Pionkowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, która to spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą na majątku Miasta Pionki dzierżawiąc tereny miejskie pod wiaty śmietnikowe, garaże itp.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, w tym analizy zgromadzonych dokumentów i wyjaśnień złożonych przez radnego, ustalono, co następuje:

Z informacji zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym wynika, iż radny Piotr Nowak pełni funkcję prezesa zarządu Pionkowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej (nr KRS 0000198798). Fakt ten potwierdza również oświadczenie majątkowe radnego Piotra Nowaka złożone za rok 2018, w którym w części A wskazuje, iż jest prezesem zarządu Pionkowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej.

W ocenie Rady Miasta Pionki, radny Piotr Nowak zarządza działalnością gospodarczą Spółdzielni, w której mieści się m.in. zarządzanie nieruchomościami wykonywanymi na zlecenie, wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, kupno i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek, działalność obiektów kulturalnych (Dział 3 rubryka 1 – przedmiot działalności KRS 0000172422, wpis Spółdzielni w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego).

Radny Piotr Nowak w piśmie z dnia 18 listopada 2019 r. obszernie wyjaśnił, iż Pionkowska Spółdzielnia Mieszkaniowa na podstawie stosunku obligacyjnego dzierżawi tereny miejskie wyłącznie z przeznaczeniem na wiaty śmietnikowe, a nie jak wynika z pisma Wojewody na garaże lub tym podobne. Ponadto, podniósł, iż:

- dzierżawa terenów gminy odbywa się na powszechnie ustalonych warunkach, tj. wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, uchwały Rady Miasta Pionki oraz zarządzeń Burmistrza Miasta Pionki,
- dzierżawa odbywa się w ramach zarządzania nieruchomościami dla potrzeb mieszkańców celem wywiązania się z obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- głównym przedmiotem działalności spółdzielni mieszkaniowych jest zarządzanie nieruchomościami stanowiącymi jej mienie, w tym eksploatacja i utrzymanie nieruchomości. Koszty tej działalności są pokrywane z opłat lokatorów. Oznacza to, że podstawowa działalność jest bezwynikowa,
- brak jest elementów faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej oraz jej zarobkowego charakteru.

Ponadto, w zasobach Urzędu Miasta Pionki zgromadzone i przechowywane są umowy dzierżawy o numerach GM.6845.75.2017 z dnia 9 czerwca 2017 r., GM.6845.24.2018 z dnia 4 maja 2018 r., GM 6845.213.2018 z dnia 24 września 2018 r., GM.6845.66.2018 z dnia 29 października 2018 r.

Z przedmiotowych umów wynika, że Gmina Miasta Pionki jest właścicielem gruntów oddawanych Pionkowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w dzierżawę. Umowy te są zawarte na czas oznaczony z możliwością ich przedłużenia i na czas nieoznaczony. Gmina oddając w dzierżawę Spółdzielni grunt – określiła, iż może być on przeznaczony na usytuowanie wiat śmietnikowych, w tym dla Spółdzielni i Wspólnot Mieszkaniowych.

Na podstawie ww. umów Spółdzielnia zobowiązała się płacić czynsz dzierżawny według stawek określonych zarządzeniami Nr 14/2017 i Nr 7/2018 Burmistrza Miasta Pionki z dnia 1 lutego 2017 r. oraz 23 stycznia 2018 r.

Przedmiotowe umowy zostały podpisane przez zarząd Spółdzielni, w tym przez prezesa zarządu Piotra Nowaka.

Również, Pionkowska Spółdzielnia Mieszkaniowa zawarła w dniu 1 lipca 2011 r. z Przedsiębiorstwem Wodno Kanalizacyjno Ciepłowniczym w Pionkach Sp. z o.o. z siedzibą w Pionkach (komunalna osoba prawna, w której Gmina Miasta Pionki posiada 100% udziałów), umowę dzierżawy na czas nieoznaczony. Przedmiotem tej umowy były budynki położone przy ul. Sienkiewicza 16, Jordanowskiej 2, Słowackiego 7. Strony w umowie określiły, iż w budynkach tych zlokalizowane są wymiennikownie ciepła i budynki te będą używane z takim właśnie przeznaczeniem.

Czynsz dzierżawny pomiędzy stronami stosunku prawnego został ustalony w drodze powszechnie przyjętych zasad kontraktowania.

Do przedmiotowej umowy w dniu 16 stycznia 2014 r. został zawarty dodatkowo aneks, w której strony doprecyzowały kwestie rozliczeniowe. Aneks ten został podpisany przez zarząd Spółdzielni.

Zgodnie z art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej jako "u.s.g.", 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.

Ratio legis zakazu wynikającego z art. 24f ust. 1 u.s.g. opiera się na założeniu, że należy dążyć do wykluczenia sytuacji, w której radny, wykonując mandat w gminie, będąc członkiem organu stanowiącego i podejmującego, m.in. decyzje dotyczące zasad zarządu mieniem tej gminy, mógłby wpływać na korzystne dla siebie, bliskich lub innych podmiotów w imieniu których działa, rozporządzenie tym mieniem, które pozostaje w jego władaniu, korzystniejsze niż to, jakie mogliby uzyskać inni nie posiadający statusu radnego. Ustanawiając zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego ustawodawca chciał zapobiec ewentualnemu wykorzystaniu mandatu w celu ułatwienia dostępu do tego mienia. Wykładnia przesłanek zawartych w art. 24f ust. 1 u.s.g. musi być jednak dokonywana z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy.

Zauważyć w tym miejscu należy, że niewątpliwie wygaśnięcie mandatu radnego jest najdalej idącą sankcją oddziaływującą na sferę biernego prawa wyborczego (oczywiście pomijając utratę tego prawa). Mamy tu zatem do czynienia z wkroczeniem przez ustawodawcę w materię podmiotowego prawa konstytucyjnego. Oznacza to, że kwestia naruszenia ustawowego zakazu ze skutkiem w postaci stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego wymaga rozważenia w kontekście standardów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07 stwierdził niezgodność art. 190 ust. 1 pkt 1a Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, który stanowił przesłankę wygaśnięcia mandatu radnego z powodu niezłożenia w terminie oświadczenia o stanie majątkowym. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził, że regulacje dotyczące wygaśnięcia mandatu ingerują w prawa wyborcze, które podlegają ochronie konstytucyjnej. Dotyczy to zarówno radnego, jak i wyborców. Automatyzm i rygoryzm w zakresie stanowienia i stosowania takich przepisów prowadzi do podważenia

równowagi między prawami wybieranych oraz wyborców, a koniecznością osiągnięcia celów, którym służą nakazy i zakazy nakładane na radnych, co prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Prokonstytucyjna wykładnia art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego prowadzi do wniosku, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego, z tego powodu, iż naruszył zakaz łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat, wymaga ustalenia i rozważenia okoliczności dotyczących naruszenia tego zakazu z uwagi na cel wprowadzenia tego zakazu, którym jest ograniczenie korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych dla własnych, prywatnych celów. 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. Wprowadzenie tej regulacji miało 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.

Wykładnia celowościowa art. 24f ust. 1 u.s.g. prowadzi zatem do wniosku, że o prowadzeniu przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy można mówić wtedy, gdy radny korzysta z mienia gminnego na uprzywilejowanych zasadach, wykorzystując swoją pozycję w gminie. Natomiast w przypadkach korzystania przez radnego dla celów prowadzonej przez niego działalności gospodarczej z mienia gminy na zasadzie powszechnej dostępności do tego mienia lub na warunkach powszechnie ustalonych w odniesieniu do danego typu czynności prawnych dla wszystkich mieszkańców gminy, nie dochodzi do naruszenia zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g. (tak też przyjął NSA w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r. II OSK 2926/12).

Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07 (ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 62) wskazał, że nie każde korzystanie z nieruchomości gminnych przez radnych będzie wyczerpywało zakaz, o którym mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Mając na uwadze cel tego zakazu nie można uznać, iż korzystanie z mienia gminnego na zasadzie powszechnej dostępności usług na warunkach ogólnych, czy 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.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 2 czerwca 1993 r., W 17/93 (Dz.U.1993, Nr 50, poz. 233) stwierdził, że nie jest prowadzeniem działalności gospodarczej korzystanie z powszechnie dostępnych usług, zakładów, przedsiębiorstw, instytucji i urzędzeń miejskich na warunkach ogólnych oraz stosunków wynikających z najmu pomieszczeń dla własnych celów mieszkalnych lub handlowo-przemysłowych i dzierżawy drobnych parceli, jeżeli najem lub dzierżawa oparte są na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu przedmiotów najmu lub dzierżawy. Trybunał podkreślił, iż osoba uczestnicząca w procesie stanowienia prawa czy to na szczeblu krajowym, czy to regionalnym nie powinna prowadzić działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia publicznego tak państwowego, jak i komunalnego na uprzywilejowanych zasadach. Osoba taka jest bowiem osobą szczególnego zaufania społecznego. Swoją funkcję może spełniać prawidłowo wówczas, gdy w opinii społecznej nie czerpie z niej korzyści majątkowych.

Wykorzystywanie mienia państwowego na uprzywilejowanych zasadach w prowadzonej działalności gospodarczej może (choćby nie było ku temu podstaw) podważyć to zaufanie.

Odnosząc się zatem do wyżej wyrażonych poglądów prawnych, wskazać należy, że w niniejszej sprawie nie można mówić, że radny Piotr Nowak zarządza działalnością gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego, na uprzywilejowanych zasadach – skoro umowy dzierżawy zostały zawarte w stawce określonej zarządzeniami Burmistrza Miasta Pionki i na ogólnie dostępnych warunkach, tj. nieposiadających cech preferencyjnych.

W tych okolicznościach z uwagi na fakt, iż radny Piotr Nowak zarządza Pionkowską Spółdzielnią Mieszkaniową, która korzysta z mienia gminy na zasadzie powszechnej dostępności do tego mienia i na warunkach powszechnie ustalonych dla członków danej wspólnoty samorządowej – należy uznać, iż jako radny nie naruszył zakazu, o którym mowa w art. 24f ust. 1 u.s.g. (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2843/14).

PRZEWODNICZĄCY
RADY MIASTA PIONKI

Wojciech Maślanek