

**UCHWAŁA NR XXXII/301/17  
RADY MIEJSKIEJ W GRODKOWIE**

z dnia 6 października 2017 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargi na uchwałę Rady Miejskiej w Grodkowie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.<sup>1)</sup>), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. 1369 ze zm.<sup>2)</sup>) Rada Miejska w Grodkowie uchwała, co następuje:

**§ 1.** Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę Pana Pawła Byjosa na uchwałę Nr XXXI/291/17 Rady Miejskiej w Grodkowie z dnia 20 września 2017 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego oraz odpowiedź na skargę stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 2.** Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Grodkowa z możliwością udzielenia pełnomocnictwa procesowego.

**§ 3.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady

**Jadwiga Demska**

---

<sup>1)</sup>Dz. U. z 2016 r. poz. 1579 i poz. 1948 oraz z 2017 r. poz. 730 i poz. 935.

<sup>2)</sup>Dz. U. z 2014 r. poz. 183 oraz z 2017 r. poz. 1136 i poz. 1370.

Załącznik do Uchwały Nr XXXII/301/17  
Rady Miejskiej w Grodkowie  
z dnia 6 października 2017 r.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu**

**Skarżący: Paweł Byjos**  
**Kopice 40, 49-200 Grodków**

**Organ: Rada Miejska w Grodkowie**  
**ul. Warszawska 29**  
**49-200 Grodków**

### **Odpowiedź na skargę**

Działając na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 446 ze zm.), Rada Miejska w Grodkowie przekazuje wraz z niniejszą odpowiedzią skargę, która wpłynęła do Urzędu Miejskiego w Grodkowie dnia 27 września 2017 r., wniesioną przez Pana Pawła Byjosa na uchwałę Nr XXXI/291/17 Rady Miejskiej w Grodkowie z dnia 20.09.2017 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego oraz odpowiedź na skargę stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały, wnosząc o:

- 1) oddalenie skargi,
- 2) zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania.

### **Uzasadnienie**

Dnia 20 września 2017 r. Rada Miejska w Grodkowie podjęła uchwałę Nr XXXI/291/17 w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

Dnia 27 września 2017 r. w Urzędzie Miejskim w Grodkowie złożone zostało pismo Pana Pawła Byjosa stanowiące skargę na wymienioną uchwałę Rady Miejskiej w Grodkowie.

Skarżący wskazując, że jego zdaniem uchwała ta została podjęta z naruszeniem prawa, uchwale zarzucił naruszenie:

- 1) art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego w związku z art. 24f § 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego Rady Miejskiej w Grodkowie Pawła Byjosa w sytuacji braku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy Grodków,
- 2) art. 24f § 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie,
- 3) art. 24f § 1 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 383 Kodeksu wyborczego poprzez uznanie, że Paweł Byjos prowadził działalność gospodarczą i był obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania oraz brak wskazani tego przepisu jako podstawy prawnej,
- 4) art. 383 § 2 w związku z art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego poprzez uznanie nastąpiły wygaśnięcia mandatu,
- 5) art. 383 § 3 Kodeksu wyborczego poprzez uniemożliwienie przed wszystkimi radnymi złożenia wyjaśnień,
- 6) art. 383 § 5 Kodeksu wyborczego poprzez uznanie Paweł Byjos przed dniem wyboru wykonywał funkcję lub prowadził działalność, o której mowa w art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego i był obowiązany jest

do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania,

- 7) art. 383 § 6 Kodeksu wyborczego poprzez stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego, w drodze uchwały, po upływie terminu miesiąca od upływu terminu trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania,
- 8) art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 383 §2 i 6 Kodeksu wyborczego poprzez pominięcie procedury wyznaczającej dodatkowy ustawowy termin pozwalający na podjęcie uchwały nie podjętej w trybie art. 383 § 2 Kodeksu wyborczego.

Odnosząc się do powyższego, należy wskazać zarzuty (następnie uszczegółowione w uzasadnieniu skargi) nie powinny zostać uwzględnione. Zarzuty te nie są trafne.

Zgodnie z treścią art. 24 f ust. 1 i la ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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.

W myśl art. 24 f ust. 1a jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art 383 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

W przedmiotowej sprawie Radny Rady Miejskiej w Grodkowie Pan Paweł Byjós jest Członkiem Zarządu Beta Security System Sp. z o. o. w Opolu (co wynika z oświadczenia majątkowego radnego), będącej jako zleceniobiorca stroną umów zawartych z jednostkami organizacyjnymi gminy (publicznymi szkołami podstawowymi).

Radni Rady Miejskiej w Grodkowie złożyli ślubowanie podczas I inauguracyjnej sesji, odbytej w dniu 1 grudnia 2014 r., w związku z tym, termin ewentualnego zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przypadł na 28 lutego 2015 r.

W dniu 16 maja 2017 r. zwrócono się do Wojewody Opolskiego o zajęcie stanowiska w sprawie dotyczącej wątpliwości co do naruszenia przez radnego art. 24 f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W związku z pismem Wojewody Opolskiego z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie zapytania dotyczącego Radnego Pana Pawła Byjosa wystąpiono na piśmie do Burmistrza Grodkowa o przekazanie wszystkich zawartych umów przez spółkę Beta Security System Sp. z o.o. pomiędzy szkołami będącymi jednostkami organizacyjnymi gminy.

W dniu 1 czerwca 2017 r. przekazano Wojewodzie Opolskiemu kopię oświadczenia majątkowego radnego oraz zawarte umowy przez spółkę Beta Security System Sp. z o.o. pomiędzy szkołami będącymi jednostkami organizacyjnymi gminy. Jednocześnie poinformowano, że na sesji Rady Miejskiej odbytej w dniu 31 maja br. ustalono, że uchwała w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego zostanie podjęta na najbliższej sesji planowej, która odbędzie się w drugiej połowie miesiąca września br.

Pismem z dnia 6 czerwca 2017 r. Wojewoda Opolski poinformował, że zapoznał się z treścią wniosku o zajęcie stanowiska w kwestii naruszenia prawa przez radnego Rady Miejskiej w Grodkowie. Odpowiadając na wymieniony wniosek Wojewoda poinformował, że zapoznał się z przesłanymi dokumentami oraz informacją o planowanej sesji Rady Miejskiej w Grodkowie. Zwrócił się o poinformowanie go o zajętych w sprawie stanowisku w kwestii mandatu Radnego Rady Miejskiej w Grodkowie Pana Pawła Byjosa wyrażonym w uchwale podjętej w w/w terminie.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Grodkowie podjęła dnia 20 września 2017 r.

Ustosunkowując się do przedmiotowej sprawy, ponownie należy wskazać, że w/w art. 24 f ust. 1 ustawy wskazano, że 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. Zgodnie ze stanowiskiem komentatorów do omawianego przepisu prawa (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, WK 2016 - komentarz, stan prawny: 1 stycznia 2016 r., Dolnicki Bogdan (red.), autor fragmentu – komentarza do art. 24(f) Wierzbica Anna, Lex, teza 2):

„ ... Przez **"zarządzanie działalnością gospodarczą"** należy zatem rozumieć kierowanie działalnością scharakteryzowaną w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, którą prowadzi inny podmiot będący przedsiębiorcą. Z kierowaniem tym wiąże się możliwość samodzielnego decydowania o wszelkich kwestiach związanych z prowadzoną działalnością, w tym zwłaszcza o sposobach pozyskiwania dochodów, formach działalności, przeznaczeniu środków stanowiących dochód itd." Zarządzanie działalnością gospodarczą oznacza również "prowadzenie i reprezentowanie działalności gospodarczej, dokonywanie całości kształtu czynności faktycznych i prawnych dotyczących zarządzanego majątku, administrowanie tym majątkiem. Zarządzanie odnosi się do stosunku wewnętrznego, łączącego zarządzającego z tym, na rzecz kogo zarządzanie wykonuje" 893. Zarządzenie działalnością gospodarczą jest też rozumiane jako "kompetencja do podejmowania wiążących decyzji w zakresie prowadzonej działalności. **Kompetencja taka może przysługiwać danej osobie jako organowi jednoosobowemu (jak to ma miejsce np. w przypadku dyrektora przedsiębiorstwa państwowego lub jednoosobowego zarządu spółki handlowej) albo jako członkowi kolegiального organu zarządzającego podmiotem gospodarczym (np. zarządu spółki akcyjnej) (...)"**

(Podobnie: <https://sip.lex.pl/> Jyż Gabriela, Pławecki Zbigniew, Szewc Andrzej, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV, LEX 2012 - komentarz, autor fragmentu – komentarza do Art. 24(f) - Szewc Andrzej, teza 4).

Pan Rady jest Prezesem Zarządu Beta Security System Sp. z o. o. Zgodnie z zapisem KRS (nr 0000296039) tej spółki, w dziale 2, jako sposób reprezentacji podmiotu wpisano „oświadczenia woli w imieniu spółki składa każdy z członków zarządu samodzielnie”. Natomiast w tym samym dziale Radny Pan Paweł Byjós figuruje jako członek zarządu.

Wobec powyższego należy wskazać, że Pan Radny zarządza działalnością gospodarczą z udziałem mienia gminy, spełniając przesłanki z art. 24 f ust. 1 ustawy.

Zgodnie z w/w umowami o świadczenie usług ochrony osób i mienia, (gdzie zleceniobiorcą jest Beta Security System Sp. z o.o.) umowy te zawarte zostały nie z Gminą Grodków, a szkołami podstawowymi, będącymi jednostkami organizacyjnymi gminy. Art. 24 f ust. 1 ustawy stanowi o zakazie wykorzystania mienia komunalnego gminy. Nieruchomości (mienie - grunty, budynki) na których swoją działalność prowadzą Publiczna Szkoła Podstawowa w Kopicach i Publiczna Szkoła Podstawowa nr 3 w Grodkowie zostały oddane przez Gminę Grodków tym jednostkom w trwałą zarząd w związku z tym nie przestały być mieniem gminy. Właścicielem jest tu w dalszym ciągu Gmina Grodków.

Ponadto wypada wskazać na orzecznictwo sądowo - administracyjne dotyczące mienia komunalnego. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2892/14 (publ. Lex nr 1658036), Sąd orzekł, co następuje: „ (...) pojęcie mienia komunalnego odpowiada definicji mienia zawartej w art. 44 k.c., zgodnie z którym "mieniem jest własność i inne prawa majątkowe". Mieniem jako instytucją prawa cywilnego to pojęcie zbiorcze określające ogół podmiotowych praw majątkowych. Mieniem są zatem prawa majątkowe, których wartość może być wyrażona w pieniądzu. Nie chodzi zatem o nieruchomości gminne ale cały zespół jej praw majątkowych, w tym środki pieniężne. **Wyplacone za usługę wynagrodzenie jest ekwiwalentem świadczenia wykonanego na rzecz gminy, a zatem jest realizacją należności pochodzącej z praw majątkowych gminy wyrażonej w pieniądzu. Inaczej mówiąc, usługodawca realizujący świadczenie w ramach działalności gospodarczej, przez sam fakt pobrania wynagrodzenia ze środków budżetowych gminy - korzysta z mienia gminnego. (...)"**

Należy dodać, że publiczna szkoła podstawowa będąca jednostką organizacyjną gminy, jako jednostka budżetowa nie posiada samodzielności budżetowej, wykonuje budżet gminy.

Ponadto w orzeczeniu sądowo-administracyjnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie II SA/Bk 804/16, Lex nr 2201111), wskazano, co następuje:

„Wykorzystywaniem mienia gminnego" w znaczeniu art. 24f ust. 1 u.s.g. jest także uzyskiwanie wynagrodzenia za usługi wykonane przez radnego w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej na rzecz gminnych jednostek organizacyjnych lub gminnych osób prawnych.”

W sprawie nie znajdzie zastosowania orzecznictwo sądowo-administracyjne, zgodnie z którym do naruszenia zakazu określonego w art. 24 f ustawy o samorządzie gminnym, nie dochodzi 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 (tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 10.07.2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wa 531/14 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31.01.2013 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2926/12). Skarżący Radny Pan Paweł Byjos nie korzystał 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. Należy zauważyć, iż nie uzyskał dostępu do tego mienia poprzez zamówienie publiczne czy inny wybór Spółki którą zarządza na podstawie procedury zapewniającej konkurencyjność wyboru zleceniobiorcy, na warunkach powszechnie ustalonych w odniesieniu do danego typu czynności prawnych. Nie uzyskał również tego dostępu na zasadzie powszechnej dostępności do tego mienia. Warto wskazać, że definiując możliwość korzystania z mienia gminy przy wykonywaniu działalności gospodarczej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w pkt 2 wyroku z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. IV SA/Po 909/16 (publ. Lex nr 2274677), orzekł, co następuje:

„2. Nie będzie wykorzystywaniem mienia gminy w rozumieniu ww. przepisu korzystanie przez radnego przy wykonywaniu działalności gospodarczej z publicznej drogi gminnej. Zgodnie z treścią art. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.d.p. z publicznej drogi gminnej może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.”

Szczególnie istotnym jest wskazanie na orzecznictwo sądowo - administracyjne w sposób jednoznaczny definiujące ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych, które potwierdza zasadność przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Grodkowie, w szczególności na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13.08.2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1734/14. W uzasadnieniu orzeczenia wywiedziono m.in., że:

„Regulacja art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustanawia kategoryczny zakaz prowadzenia przez radnych działalności gospodarczej (na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami) z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat (...). Ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej, której interpretacja musi mieć charakter ścisły i podporządkowany funkcji przepisu(...). W ocenie Sądu wykorzystanie mienia komunalnego jest wystarczającą przesłanką do wygaśnięcia mandatu radnego, nie ma przy tym znaczenia, czy przy wykorzystaniu tego mienia radny odniósł korzyści, czy też nie. Powołana regulacja ma charakter represyjny, bowiem naruszenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. Nie można podzielić stanowiska (...), iż naruszeniem zakazu określonego w art. 24f ust. 1 u.s.g. jest tylko takie wykorzystanie mienia gminnego, które nosi cechy uprzywilejowania. Przyjęcia takiego stanowiska nie uzasadnia ani przepis art. 24f ust. 1 u.s.g. ani żaden inny przepis tej ustawy. Ustawodawca w art. 24f ust. 1 u.s.g. wprowadził generalny zakaz używania przez radnego mienia komunalnego gminy w prowadzonej przez niego działalności gospodarczej bez względu na jej przedmiot, rodzaj majątku komunalnego i tytuł prawny.”

Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu., który w wyroku z dnia 18.05.2017 r. w sprawie sygn. Akt III SA/Wr 238/17 (publ. Lex nr 2299646) wskazał, co następuje:

„2. Na tle art. 24f ust. 1 u.s.g. nie można akceptować sytuacji, w której mienie gminy, w tym jej aktywa finansowe, czyli środki pieniężne, są wypłacane z budżetu gminy z tytułu wykonania usługi na rzecz tej gminy - przez radnego, sprawującego w niej mandat – w ramach prowadzącej na własny rachunek działalności gospodarczej radnego, lub w ramach przez niego zarządzanej. Działania takie nasuwają podejrzenie, że dzieje się to w sposób uprzywilejowany.

3. Wyjątkiem od stosowania art. 24f ust. 1 u.s.g. są przypadki, gdy radny korzysta z mienia gminy ogólnodostępnego, na powszechnych zasadach, przykładowo z parkingów, bibliotek gminnych.”

Ponadto w sprawie nie nastąpiło naruszenie art. 383 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy poprzez uniemożliwienie radnemu złożenia wyjaśnień przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu. Przewodnicząca Rady Miejskiej umożliwiła przed podjęciem przedmiotowej uchwały Radnemu Panu Pawłowi Byjosowi złożenie wyjaśnień w sprawie. Swoje wyjaśnienia Pan Radny przedstawił podczas posiedzenia wspólnych komisji stałych Rady Miejskiej w dniu 13 września 2017 r.

W sprawie nie nastąpiło również naruszenie w/w art. 383 ustawy Kodeks wyborczy poprzez podjęcie uchwały jako opóźnionej stosownie do przepisów ustawy. Nie nastąpiło również naruszenie art. 98a ustawy o samorządzie gminnym poprzez podjęcie uchwały bez uprzedniego wezwania Rady Miejskiej przez Wojewodę do podjęcia stosownej uchwały.

Mając powyższe na uwadze organ w sprawie wnosi i wywodzi jak na wstępie.