

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 27 września 2021 r.
Sygn. akt IV SA/Po 295/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miejska w Mosinie
Wpł. dnia ...4.10.2021...r.
Nr sprawy

Rada Miejska w Mosinie
Pl. 20 Października 1
62-050 Mosina

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 22 września 2021 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego z dnia 15 lipca 2021 r. wraz z uzasadnieniem, w sprawie ze skargi Waldemara Waligórskiego. Jednocześnie zwraca akta administracyjne (1 t.).

Justyna Holyńska Matela
st. sekretarz sądowy

Załączniki:

1. odpis prawomocnego orzeczenia z 15.07.2021 r. z uzasadnieniem;
2. akta administracyjne (1 t.)



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lipca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

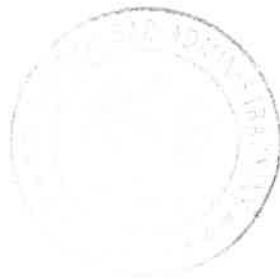
Przewodniczący	Sędzia	WSA Monika Świerczak
	Sędzia	WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)
	Asesor sądowy	WSA Sebastian Michalski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 lipca 2021 r.
sprawy ze skargi Waldemara Waligórskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Mosinie
z dnia 25 lutego 2021 r. nr XLI/349/21
w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego Waldemara Waligórskiego

oddala skargę w całości

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołyńska-Mateja
St. sekretarz sądowy



Wyrok ~~Restanowienia~~ z dnia 15.07.2021 r.
sygn. akt IV SA/Po 295/21 jest prawomocny(ą)
od dnia 14.09.2021 r.
podpis sędziego / referendarza sądowego

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 25 lutego 2021 r. Nr XLI/349/21 wydaną na podstawie art. 18 ust.2 pkt 15 i art. 24f ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378 dalej: "u.s.g.") i art.383 § 1 pkt 5 i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz.1319) organ stwierdził wygaśnięcie mandatu radnego Waldemara Waligórskiego w okręgu wyborczym nr 1 z powodu naruszenia przez radnego zakazu łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy Mosina.

W uzasadnieniu uchwały organ wskazał, że radny w okresie od 1 grudnia 2018 r. do 4 stycznia 2021 r. wystawił na rzecz „Zakładu Usług Komunalnych” w Mosinie 3 faktury dotyczące realizacji usług w ramach prowadzonej działalności gospodarczej na kwotę 930,21 zł brutto. Komisja Rewizyjna w wyniku przeprowadzonej kontroli i po zapoznaniu się z opinią prawną radcy prawnego z dnia 10 lutego 2021 r. w przedmiotowej sprawie, wniosła o przeprowadzenie przez Radę Miejską w Mosinie głosowania w sprawie wygaśnięcia mandatu Waldemara Waligórskiego. Przed podjęciem uchwały umożliwiono radnemu złożenie wyjaśnień.

Powyższą uchwałą zaskarżył Waldemar Waligórski reprezentowany przez pełnomocnika, zarzucając jej :

- naruszenie art. 383 § 2 Kodeksu wyborczego poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wskazanej jako przyczyna wygaśnięcia mandatu;
- naruszenie art. 383 § 2 Kodeksu wyborczego poprzez brak uznania, że usługa wykonana w dniu 28 stycznia 2019 r. udokumentowana fakturą VAT nr 0009/19/FVS, wykonana została w okresie 3 miesięcy od dnia złożenia przez radnego ślubowania, a zatem nie może stanowić podstawy do oceniania działań skarżącego w świetle naruszenia zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy Mosina.

W oparciu o wskazane zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi, skarżący obszernie uargumentował treść zarzutów.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Na wstępie wskazać należy, że sprawa została skierowana do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym na podstawie art.15z§4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jednolity Dz. U poz. 1842), zgodnie z którym przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

Skarga nie jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej. W myśl zaś § 2 art. 1 tej ustawy kontrola, o której mowa w § 1 sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie natomiast do treści art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 159 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawie skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę, stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części, albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności. W przypadku jej bezzasadności sąd skargę oddala (art.151 p.p.s.a.).

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 25 lutego 2021 r. Nr XLI/349/21 w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego Waldemara Waligórskiego.

Przede wszystkim wskazać należy, że w myśl art. 383 § 1 pkt 1 i § 2 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2020, poz. 1319 ze zm.– dalej: "u.k.w.") wygaśnięcie mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 5 następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. W takim przypadku, wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza rada gminy w drodze uchwały, najpóźniej w terminie miesiąca od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Uchwała ma w tym wypadku charakter aktu deklaratoryjnego, gdyż stwierdza skutek płynący z ustawy (por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2008 r., II OSK 1694/07, zob. też wyrok NSA z dnia 9 marca 2011 r., II OSK 2512/10). Oznacza to, iż skutek w postaci wygaśnięcia mandatu powstaje z dniem zaistnienia zdarzenia powodującego wygaśnięcie mandatu, natomiast rozstrzygnięcie o jego wygaśnięciu skutek ten jedynie w sposób wiążący potwierdza.

W powyższej sprawie ustalono, że radny Waldemar Waligórski prowadzący działalność „Rotor Przewijanie silników elektrycznych Waldemar Waligórski” w okresie od 01.12.2018 r.- 04.01.2021 r. wystawił na rzecz Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Mosinie 3 faktury dotyczące realizacji usług w ramach prowadzonej działalności gospodarczej na łączną kwotę 930,21 zł brutto.

Pierwsza faktura VAT Nr 0140/19/FVS obejmowała usługę „remont pompy, obiegu wody c.o.” Druga faktura VAT Nr 0025/19/FVS usługę na 3 szt żarówki LED. Trzecia faktura VAT Nr 0140/19/FVS na usługę polegającą na przezwojeniu silnika pompy obiegowej 380V 1450 obr/min plus wymianę łożysk.

Stosownie do art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radny nie może 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. Powyższy zakaz 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 ustawy o samorządzie gminnym polega na zapobieżeniu angażowania się osób publicznych w sytuacje i uwikłania

mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania (uchwała TK z dnia 13 kwietnia 1994 r., sygn. akt W 2/94). Z tych względów wszelkie wątpliwości związane z interpretacją przepisu art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie powinny prowadzić do obejścia ratio legis tej regulacji i do działalności niezgodnej ze standardami uczciwego wykonywania mandatu radnego.

Norma wynikająca z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie ogranicza zakazu do własności" ani do "zarządzania" mieniem komunalnym, lecz używa znacznie pojemniejszego określenia "wykorzystanie mienia". Wykorzystanie mienia komunalnego gminy obejmuje wszystkie przypadki korzystania z tego mienia bez względu na jego podstawę, częstotliwość, a także to, czy pozostaje działaniem odpłatnym czy też nieodpłatnym. Przepis art. 24f ust. 1 powołanej ustawy nie uzależnia wygaśnięcia mandatu radnego w szczególności od osiągnięcia zysku z korzystania z mienia komunalnego, rozstrzygający pozostaje jedynie sam fakt korzystania z tego mienia przy prowadzeniu działalności gospodarczej bądź zarządzaniu taką działalnością. Wygaśnięcia mandatu radnego nie należy bowiem postrzegać w kategoriach elementu sankcji za czyny o charakterze korupcyjnym. Jest on elementem instytucji prawnej, która ma na celu zwiększać zaufanie do działalności organów samorządu terytorialnego i zapewnić prawidłowe ich funkcjonowanie. W odniesieniu do treści art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, brak jest podstaw do formułowania, w drodze wykładni, dodatkowych przesłanek przesądzających o naruszeniu omawianego zakazu, które nie zostały wprost wyrażone przez ustawodawcę, a dotyczących charakteru bądź zakresu całokształtu działalności gospodarczej podmiotu, którą zarządza radny, albo wpływu przychodów osiągniętych w związku z naruszeniem zakazu na sytuację ekonomiczną tego podmiotu. Prawidłowa wykładnia art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do stwierdzenia, że naruszenie wprowadzonego przez ustawodawcę w tym przepisie zakazu nie jest uwarunkowane także rodzajem czy przedmiotem działalności gospodarczej, prowadzonej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, ani też doniosłością środków uzyskanych z takiej działalności w kontekście całokształtu sytuacji finansowej przedsiębiorcy. Ponadto art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma zastosowanie także w przypadku jednorazowego wykorzystania w prowadzonej działalności gospodarczej mienia komunalnego gminy.

Pojęcie mienia komunalnego odpowiada definicji mienia zawartej w art. 44 k.c. Mienie komunalne stanowi całokształt praw majątkowych przysługujących określone

podmiotowi i obejmuje - niezależnie czy chodzi o pojęcie mienia z art. 44 k.c., czy też konstrukcję mienia komunalnego - własność oraz inne składniki mienia mieszczące się w zbiorczej kategorii "inne prawa majątkowe". Za taką wykładnią przemawia też definicja mienia komunalnego zawarta w art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, z której wynika, że nie jest to tylko własność, ale także inne prawa majątkowe. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, że mieniem komunalnym są prawa majątkowe, a więc i takie, których wartość można wyrazić (wymierzyć) w pieniądzu jak również, że zapłata za wykonanie działalności jest korzystaniem z mienia komunalnego.

Przyjmuje się, że wypłacone radnemu wynagrodzenie z tytułu dokonywania określonej czynności jest kwalifikowane jako prowadzenie przez radnego działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego. Zatem wynagrodzenie stanowi mienie gminy, oraz że zapłata za wykonane usługi objęte umową, czy jak w tej sprawie zapłata należności za wydany towar, stanowi korzystanie z mienia komunalnego. Zapłatę należności za wykonane usługi przez radnego ze środków z budżetu gminy należy zakwalifikować jako prowadzenie przez radnego działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego.

Hipoteza normy wynikającej z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje przypadki prowadzenia działalności gospodarczej, a także zarządzanie taką działalnością lub pełnienie funkcji przedstawiciela lub pełnomocnika w prowadzeniu takiej działalności, w której dochodzi nawet do jednorazowego świadczenia odpłatnej usługi na rzecz gminy. Przy wykładni i stosowaniu powołanego przepisu konieczny jest pewien automatyzm, w celu wytworzenia korzystnych dla funkcjonowania organów władzy samorządowej standardów postępowania. Radny, który świadczy za wynagrodzeniem usługi na rzecz gminy, nie jest w pełni niezależny od wójta lub kierownika tej jednostki organizacyjnej. Uzasadnia to wykładnię art. 24f ust. 1 u.s.g., polegającą na szerokim rozumieniu użytego w tym przepisie pojęcia "mienie komunalne gminy" i objęcie nim także środków pieniężnych.

Nie jest w związku z tym istotne, że radny w czasie swojej kadencji wystawił jedynie 3 faktury, przy czym jedną na zakup żarówek.

Jak wynika z wyjaśnień Skarżącego (pismo z 01.02.2021 r. w aktach) zakup przedmiotowych żarówek był związany z koniecznością naprawy trzech lamp oświetlających scenę w świetlicy wiejskiej Czapurach. Lamy w wersji oryginalnej posiadały żarniki wolframowo żarowe, które bardzo często ulegały przepaleniu. Koszt jednego żarnika przy wymianie uszkodzonego to około 160,00 zł. Wymiana jednego zapłonika to koszt około 700,00 zł za sztukę. Skarżący zaproponował posiadając uprawnienia SEP Zakładowi Usług Komunalnych sp. z o.o. przerobienie trzech lamp

określając całkowity koszt przeróbki jako cenę 3 żarówek czyli 195,00 zł brutto. Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o. wyraziła na to zgodę.

Zatem na fakturze był to zakup trzech żarówek, gdy w rzeczywistości Skarżący dokonał usługi przerobienia lamp.

W dniu 19 listopada 2019 r. Skarżący wystawił fakturę za usługę przezwożenia silnika pompy obiegowej 380V 1450 obr/min plus wymianę łożysk. Skarżący myślał, że pompka jest robiona dla prywatnego Przedszkola w Rogalinie i po wykonaniu usługi dowiedział się że fakturę ma wystawić na Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o., ponieważ to ZUK dokonywał naprawy, a Przedszkola nie można bezpośrednio obciążyć. Nie mając wyjścia i nie chcąc być stratnym wystawił fakturę na ZUK. W ocenie Sądu, wbrew stanowisku skarżącego organ trafnie stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie zachodzi określona w art. 383 § 1 pkt 5 u.k.w., podstawa wygaśnięcia mandatu radnego z uwagi na naruszenie przez radnego zakazu określonego w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Radny jest osobą zaufania publicznego. Może sprawować swój mandat prawidłowo, gdy z mandatu nie czerpie, ani nie ma możliwości czerpania korzyści majątkowych czy innych korzyści osobistych. Wykorzystywanie mienia komunalnego gminy na uprzywilejowanych zasadach w prowadzonej działalności mogłoby podważyć zaufanie wyborców do radnego. Przepis art. 24f ust. 1 u.s.g. stanowi ustawową gwarancję realizacji zaufania społecznego. Eliminuje bowiem sytuacje, gdy mienie komunalne gminy mogłoby zostać przez radnych wykorzystywane na uprzywilejowanych zasadach. Nikt nie jest ograniczony w prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego ani w byciu pełnomocnikiem czy przedstawicielem podmiotu prowadzącego taką działalność, jednak w świetle obowiązujących przepisów nie może takiej działalności łączyć ze sprawowaniem mandatu radnego.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 383 § 5 kodeksu wyborczego, czyli stwierdzenie wygaśnięcia mandatu stwierdza rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Termin o którym mowa w art. 383 § 2 kodeksu wyborczego ma charakter instrukcyjny, jego upływ nie pozbawia zatem rady do podjęcia uchwały do wygaszenia mandatu radnego. Nie byłoby bowiem uzasadnione i racjonalne przypisywanie temu terminowi charakteru prekluzyjnego, a więc takiego, którego upływ pozbawiałby radę możliwości podjęcia uchwały potwierdzającej zaistnienie zdarzenia, wywołującego określone konsekwencje z mocy prawa. W ten sposób rada mogłaby swoim zaniechaniem doprowadzić do odwrócenia skutków powstających z woli ustawodawcy.

W orzecznictwie sądowym zwraca się też uwagę, że radny zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g. winien się kierować przede wszystkim dobrem wspólnoty samorządowej gminy, a z treści ślubowania określonego w art. 20 ust. 1 u.s.g. wynika, że obowiązki swe ma traktować rzetelnie i sumiennie. Jedną z funkcji, jaką wykonuje radny jest funkcja kontrolna, w której musi badać działalność organów gminy pod kątem realizacji dobra wspólnoty, jaką stanowią mieszkańcy. Powołany przepis ma na celu chronić prawidłowość, rzetelność wykonywania funkcji publicznych przez osoby piastujące określone stanowiska i gwarantować im niezależność w sprawowaniu funkcji publicznej. Celem wskazanego wyżej przepisu art. 24f ust. 1 u.s.g. jest nie tylko ograniczenie niekorzystnej dla jednostki samorządu terytorialnego działalności radnych, ale przede wszystkim ochrona ich niezależności przed naciskami z zewnątrz (por. wyroki: NSA z dnia 14 grudnia 2012 r., II OSK 2054/10 i WSA w Bydgoszczy z 16 kwietnia 2013 r., II SA/Bd 165/13).

Reasumując należy stwierdzić, że stanowisko organu zaprezentowane w zaskarżonej uchwale znajduje potwierdzenie w powołanych obowiązujących przepisach prawa, zaś argumentacja skargi nie zasługuje na uwzględnienie.

Z tych względów Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. orzekł o oddaleniu skargi.

Na oryginale właściwo podpisany

Za zgodność z oryginałem

Justyna Holyńska-Matela
St. sejmowiczka sądowa

