

**UCHWAŁA NR LVII/492/2023
RADY GMINY INOWROCŁAW**

z dnia 28 lutego 2023 r.

w sprawie odmowy stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

Na podstawie art. 383 § 1 pkt 5, § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1277)¹ w związku z art. 18 ust. 1, art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40) uchwała się, co następuje:

§ 1. Odmawia się stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Rady Gminy Inowrocław Krzysztofa Kołtuńskiego w związku ze stwierdzeniem braku podstaw do stwierdzenia naruszenia przez radnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, o którym mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

§ 2. Uzasadnienie powyższego stanowiska stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Inowrocław.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



*Wiceprzewodnicząca
Rady Gminy Inowrocław
Izabela Osńska*

¹Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 2418, z 2023 r. poz. 131, 132, 133, 134, 135.

Załącznik
do Uchwały Nr LVII/492/2023
Rady Gminy Inowrocław
z dnia 28 lutego 2023 r.

Uzasadnienie

W dniu 17 stycznia 2023 r. Przewodniczący Rady Gminy Inowrocław zgodnie z § 81 ust. 1 Statutu Gminy Inowrocław stanowiącego załącznik do uchwały nr L/415/2018 Rady Gminy Inowrocław z dnia 29 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Inowrocław (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2018 r. poz. 5642) przekazał do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji wniosek złożony przez Stowarzyszenie Nasze Prawo o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego. W uzasadnieniu pisma skarżący wskazał, że w jego ocenie, Radny Krzysztof Kołtuński zarządza działalnością Agromet Gopło sp. z o.o. z wykorzystaniem mienia komunalnego.

Dnia 26 stycznia 2023 r. do Przewodniczącego Rady Gminy Inowrocław wpłynęło pismo Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o znaku WNK.IV.4130.1.2.2023.MT stanowiące wniosek o zbadanie i rozstrzygnięcie sprawy opisanej w skardze Stowarzyszenia Nasze Prawo.

W dniu 6 lutego 2023 r. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji spotkała się na posiedzeniu, na którym wysłuchano wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Inowrocław Krzysztofa Kołtuńskiego, który wskazał, że nie prowadzi działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami w jakiegokolwiek formie, w tym w szczególności z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy Inowrocław, nie zarządza żadną działalnością na własny rachunek, nie jest przedstawicielem czy pełnomocnikiem jakiegokolwiek osoby prowadzącej działalność na własny rachunek. Na posiedzeniu Komisji Przewodniczący wniósł także o udzielenie mu 30-dniowego terminu na zajęcie dodatkowego stanowiska na piśmie z uwagi na skomplikowany charakter sprawy. Wyjaśnień udzielono pismem z dnia 12.02.2023 r., które wpłynęło do Rady Gminy Inowrocław 15 lutego 2023 r. W wyjaśnieniach Przewodniczący Rady Gminy Inowrocław wskazał, że nie prowadzi żadnej działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami w jakiegokolwiek formie w tym w szczególności z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy Inowrocław, nie podpisał w dniu 24.11.2022 r. umowy pośrednictwa w dystrybucji węgla przez Gminę Inowrocław z Agromet Gopło sp. z o.o., a powyższa umowa nie była podpisana w jego imieniu ani na jego rzecz.

Wójt Gminy Inowrocław złożył swoje wyjaśnienia na piśmie, Wskazał, że Pan Krzysztof Kołtuński jako radny i wspólnik spółki Agromet-Gopło Sikorowo sp. z o.o. nie wykorzystywał ani nie prowadził działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy Inowrocław.

Rada Gminy Inowrocław, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz z treścią wniosku Stowarzyszenia Nasze Prawo z dnia 09.01.2023 r., umową pośrednictwa w dystrybucji węgla z dnia 24.11.2022 r. zawartej pomiędzy Gminą Inowrocław a Agromet Gopło sp. z o.o. w Inowrocławiu, oświadczeniami majątkowymi

Radnego Gminy Krzysztofa Kołtuńskiego z dnia 28 kwietnia 2021 r. 21 kwietnia 2022 r., informacją z Krajowego Rejestru Sądowego dotyczącej spółki Agromet Gopło sp. z o.o. w Inowrocławiu, oświadczeniem Wójta Gminy Inowrocław z dnia 6 lutego 2023 r. oraz wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Gminy Inowrocław Krzysztofa Kołtuńskiego z dnia 12 lutego 2023 r., ustaliła następujący stan faktyczny.

W dniu 24.11.2022 r. doszło do zawarcia pomiędzy Gminą Inowrocław a spółką prawa handlowego Agromet Gopło sp. z o.o. w Sikorowie, reprezentowaną przez prokurenta – Panią _____ umowy pośrednictwa w dystrybucji węgla. Zgodnie z § 1 ust. 1 i 2 umowy, Wykonawca zobowiązał się w imieniu Gminy do prowadzenia obsługi zakupu preferencyjnego węgla kamiennego dla mających miejsce zamieszkania w Gminie Inowrocław osób fizycznych w gospodarstwie domowym zwanym dalej „zakupem preferencyjnym”. Zakup preferencyjny będzie polegał na odebraniu węgla kamiennego w sortymencie wskazanym w umowie, załadunku węgla kamiennego wg sortymentu i jego wydania uprawnionym osobom, na podstawie pozytywnie zweryfikowanego wniosku o zakup oraz dowodu zapłaty, prowadzeniu dziennej ewidencji osób, które dokonały zakupu preferencyjnego wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do umowy. Zgodnie z § 5 ust. 1 umowy, Gmina za wykonanie przedmiotu umowy zapłaci Wykonawcy wynagrodzenie w wysokości 350 zł brutto za każdą tonę wydanego węgla.

Z informacji z Krajowego Rejestru Sądowego z dnia 9 stycznia 2023 r. dotyczącej spółki Agromet Gopło sp. z o.o. w Sikorowie wynika, że Krzysztof Kołtuński jest Prezesem Zarządu w spółce oraz współnikiem tej spółki, posiadającym 2586 udziałów o łącznej wartości 129 300,00 złotych, nie będąc jednocześnie jedynym współnikiem tej spółki. Pani _____ jest prokurentem uprawnionym do samoistnej (jednoosobowej) reprezentacji spółki.

W oświadczeniu majątkowym z dnia 28 kwietnia 2021 r. Pan Krzysztof Kołtuński wskazał, że posiada udziały w spółce Agromet Gopło sp. z o.o. oraz, że jest członkiem zarządu tej spółki.

W oświadczeniu majątkowym z dnia 21 kwietnia 2022 r. Pan Krzysztof Kołtuński wskazał, że posiada udziały w spółce Agromet Gopło sp. z o.o. oraz, że jest członkiem zarządu tej spółki.

Po przeanalizowaniu stanu faktycznego oraz materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, a także po dokonaniu analizy obowiązujących przepisów prawa, Rada Gminy Inowrocław stwierdza brak podstaw do stwierdzenia naruszenia przez Przewodniczącego Rady Gminy Inowrocław Krzysztofa Kołtuńskiego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego.

W myśl art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 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.

Kluczowym dla oceny, czy w stosunku do Pana Radnego Krzysztofa Kołtuńskiego, zaistniały przesłanki do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu jest pojęcie „wykorzystania mienia gminy”. Sam przepis nie definiuje pojęcia wykorzystywania mienia gminy. Z przepisu

tego wynika, że wykorzystywanie mienia gminy jest jakąś formą władania rzeczą. Zgodnie z art. 336 kodeksu cywilnego domniemywa się, że kto rzeczą włada, jest jej posiadaczem samoistnym. Jednak w oparciu o wskazane powyżej postanowienia umowy z dnia 24.11.2022 r. wynika, że spółka Agromet Gopło sp. z o.o. nie była posiadaczem samoistnym paliwa stałego – węgla kamiennego, była jedynie posiadaczem zależnym, czy też „przechowawcą”.

Słusznie Wójt Gminy Inowrocław zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 5 ustawy o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2236) paliwo stałe nabyte przez gminę jest w jej zarządzie i to gmina dysponuje (sprzedaje, wystawia fakturę, prowadzi rejestry księgowy). Zatem przez cały okres obowiązywania umowy, paliwo stałe stanowiące mienie gminy, stanowiło jej własność i pozostawało w jej zarządzie i dyspozycji. Rolą podmiotu odpowiedzialnego za dystrybucję było jedynie wydawanie węgla osobom uprawnionym, upodabniając tę umowę konstrukcyjnie do umowy składu. Tym samym nie da się wskazać, jakoby działalność Agromet Gopło sp. z o.o. była prowadzona z wykorzystaniem mienia Gminy.

Wykorzystanie mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, musi pozostawać w związku funkcjonalnym z prowadzoną przez radnego działalnością gospodarczą i służyć tej działalności gospodarczej (por. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2004 r., OSK 882/04, LEX nr 151371; wyrok NSA z dnia 13 października 2009 r., II OSK 1080/09, LEX nr 573560).

Nie ma żadnej wątpliwości, że taka umowa mogła być zawarta. W art. 5 ust. 5 ustawy o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych wskazano, gmina może prowadzić sprzedaż w ramach umowy z innym podmiotem. W ramach tego uprawnienia Wójt Gminy Inowrocław wystosował zaproszenia podmiotów do złożenia ofert oraz podjął negocjacje z tymi podmiotami. Mając na uwadze ilość gospodarstw domowych opalanych paliwem stałym oraz ich rozmieszczenie terytorialne, doszło do podpisania umowy z 3 podmiotami z terenu Gminy Inowrocław, z tym z Prokurentem Agromet Gopło sp. z o.o. Wójt Gminy Inowrocław zwrócił przy tym uwagę na to, że z uwagi na wyjątkowość sytuacji oraz konieczność podjęcia szybkich działań, niezbędne było zawarcie umów w możliwie krótkim czasie.

Aktualne orzecznictwo wskazuje, że nie można przyjmować, że każde korzystanie przez radnego z mienia komunalnego stanowi naruszenie zakazu wynikającego z art. 24f ust. 1, a przepis ten nie powinien być interpretowany rozszerzająco.

Niedopuszczalna jest taka wykładnia art. 24f ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym, w wyniku której automatycznie domniemywa się, że jakiegokolwiek korzystanie przez radnego z mienia komunalnego stanowi jego wykorzystanie w rozumieniu powyższego przepisu, pociągające za sobą skutek w postaci wygaśnięcia mandatu radnego, co oznacza, że przepisy normujące wygaszenie mandatu radnego nie mają charakteru bezwzględnego. Taka argumentacja jest przytoczona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2014 r., II OSK 2397/14, w którym wskazano, że „Nie można automatycznie przyjmować, że jakiegokolwiek korzystanie przez radnego z mienia komunalnego stanowi wykorzystanie mienia komunalnego w rozumieniu art. 24f ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym powodujące skutek w postaci wygaśnięcia mandatu radnego”.

Kolejnym aspektem wymagającym wyjaśnienia jest stwierdzenie, czy Radny „prowadził działalność gospodarczą na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami” lub też czy „zarządzał taką działalnością”.

Zawarte w przepisie art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest dosyć ogólne i nie nawiązuje w sposób ścisły do obecnie istniejących w prawie określeń co do podmiotów gospodarczych.

Jest poza sporem, że „osoba prowadząca działalność gospodarczą na własny rachunek” to – według obecnego stanu prawnego – po prostu jednoosobowy przedsiębiorca. Przemawia też za tym wykładnia historyczna: ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej w takim sensie używała sformułowania „osoba prowadząca działalność gospodarczą”. Trudność polega na próbie określenia pojęcia osoby prowadzącej działalność gospodarczą „wspólnie z innymi osobami”, które poza ustawami samorządowymi (zaliczając do nich również ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne) nigdzie nie jest używane i nie było używane w przeszłości. Bez wątplenia musi tu ustawodawcy chodzić o prawne formy osobistego, w imieniu własnym, uczestnictwa w takiej wspólnej działalności – co wynika z dalszego brzmienia przepisu, który osobno formułuje zakazy co do pełnomocników czy zarządców. Powstaje zatem pytanie, czy interpretowany tu art. 24f ust. 1 dotyczy wszelkich prawnych form wspólnej działalności gospodarczej i czy dotyczy wszelkich form uczestnictwa radnego w podmiocie będącym przedsiębiorcą.

Z redakcji przepisu wynika, że podstawowe znaczenie ma określenie „prowadzić”, tzn. nie jedynie uczestniczyć w jednostce będącej przedsiębiorcą, choćby biernie, ale mieć samodzielną kompetencję do zarządzania sprawami przedsiębiorstwa, w którym się uczestniczy. (por. Chmielnicki Paweł (red). Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. WKP 2022).

W wyjaśnieniach z dnia 12.02.2023 r. Przewodniczący Rady Gminy Inowrocław słusznie wskazał, że samo bycie współnikiem spółki prawa handlowego nie przesądza o byciu przedsiębiorcą (prowadzeniu działalności gospodarczej na własny rachunek), bowiem żaden przepis prawa nie wskazuje na taką konsekwencję posiadania udziałów w spółce.

Osobnym zagadnieniem natomiast jest zawarty również w ust. 1 zakaz zarządzania działalnością gospodarczą albo bycia pełnomocnikiem lub przedstawicielem w prowadzeniu takiej działalności. Skoro przepis używa słowa „takiej” działalności (a zatem prowadzonej jednoosobowo lub „wspólnie z innymi osobami”), to w ocenie Rady Gminy nie ma on zastosowania do osób prawnych. Jakkolwiek by bowiem to ostatnie sformułowanie rozumieć, odnosi się ono do sytuacji, gdy inne osoby prowadzą ową działalność pospołu z radnym. Nijak nie pasuje to do sytuacji uczestniczenia w osobie prawnej, która prowadzi działalność gospodarczą wyłącznie we własnym imieniu. W wyroku z 31.03.2005 r., II SA/Sz 871/04 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie uznał, że nie jest „zarządzeniem taką działalnością” w rozumieniu ust. 1 wykonywanie funkcji prezesa zarządu spółdzielni mieszkaniowej.

Rada Gminy Inowrocław uznaje powyższe stanowisko za słuszne, bowiem zakaz określony w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie powinien być interpretowany rozszerzająco, skoro stanowi on ograniczenie zasad swobody działalności gospodarczej

wynikającego z Konstytucji. Pojęcie „zarządzanie taką działalnością” odnosi się do działalności ściśle określonej, a nie działalności gospodarczej w ogóle.

Nie bez znaczenia jest fakt, że umowa pomiędzy Gminą Inowrocław a Agromet Gopło sp. z o.o. została zawarta przez prokurenta samoistnego, bez wiedzy oraz współdziałania ze strony Pana Krzysztofa Kołtuńskiego. Zarówno Prezes Zarządu jak i Prokurent w tej spółce mogą działać niezależnie. Prokurent działa w imieniu i na rzecz spółki, która jest odrębnym podmiotem, nie działa natomiast w imieniu i na rzecz Prezesa Zarządu.

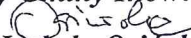
Zgodnie z art. 383 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych odrębnych przepisach funkcji lub działalności. Zgodnie z § 2 cytowanego przepisu, wygaśnięcie mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 2 - z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2, oraz pkt 3, 5 i 7, stwierdza rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu.

Przepisy obowiązujących ustaw nie przewidują wydania uchwały w przypadku stwierdzenia przez Radę Gminy braku podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Na dopuszczalność podjęcia takiej uchwały zwraca jednak uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Uchwała rady gminy, podejmowana w odpowiedzi na stanowisko organu nadzoru, co do istnienia podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego lub wójta, w której odmawia się stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, kwalifikowana jest jedynie jako opinia rady gminy (por. wyroki NSA z dnia 1.10.2006 r. sygn. akt II OSK 1395/03, z dnia 21.12.2007 r. sygn. akt II OSK 1593/07, z dnia 06.12.2017 r. sygn. akt II OSK 2475/17).

Wobec powyższych ustaleń, Rada Gminy Inowrocław podjęła uchwałę odmawiającą stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Radnego Gminy Inowrocław Krzysztofa Kołtuńskiego.

Wiceprzewodnicząca

Rady Gminy Inowrocław


Izabela Osinska