

PN-II.4131.1.1.2025

Lublin, dnia 18 marca 2025 r.

Rada Miejska w Nałęczowie

Działając na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.) przedstawiam stanowisko organu nadzoru wraz z wezwaniem do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnej Rady Miejskiej w Nałęczowie Pani Katarzyny Wąsik.

Z informacji posiadanych przez organ nadzoru wynika, że Pani Katarzyna Wąsik prowadzi działalność gospodarczą pod firmą „*Auto-France Katarzyna Wąsik*”. W prowadzonej przez radną działalności gospodarczej wykorzystywane jest mienie Gminy Nałęczów.

Zgodnie z art. 24f ust. 1 ustawy 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.

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 Kodeksu wyborczego (art. 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym).

Jak stanowi art. 383 w § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.) wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności.

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. W przypadkach określonych w § 1 pkt 2, 3, 5 i 7 przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień. (art. 383 § 2 i § 3 Kodeksu wyborczego).

Przy czym, jeżeli radny przed dniem wyboru wykonywał funkcję lub prowadził działalność, o której mowa w § 1 pkt 5, obowiązany jest do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania (art. 383 § 5 ww. ustawy).

Zgodnie zaś z art. 383 § 6 w przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności przez radnego w terminie, o którym mowa w § 5, rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze uchwały, w ciągu miesiąca od upływu tego terminu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że zakaz określony w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma na celu z jednej strony ochronę mienia publicznego przed jego wykorzystaniem przez osoby, które sprawując mandat mają dbać o to mienie, a z drugiej strony - praw innych członków tworzących wspólnotę gminną, którzy nie mają tak ułatwionego dostępu do korzystania z tego mienia (zob. uchwała NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OPS 1/07, ONSAiWSA 2007/3/62).

Z punktu widzenia *ratio legis* przywołanej regulacji ustawowej, bez znaczenia jest zatem to, czy in concreto radny wykorzystał swój mandat celem osiągnięcia korzyści majątkowej z wykorzystaniem mienia komunalnego, lecz relewantne jest jedynie ustalenie, czy z uwagi na pełnioną funkcję publiczną istnieje chociażby potencjalna możliwość wykorzystania przez niego stanowiska do czerpania korzyści z wykorzystaniem mienia komunalnego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej czy też zarządzania taką działalnością.

Omawiany zakaz ustawowy obejmuje również sytuacje, w których uzyskiwane przez radnego wynagrodzenie z tytułu wykonywanych na rzecz gminy usług jest świadczeniem o wartości rynkowej. Rozstrzygający jest sam fakt korzystania z mienia komunalnego, które to wykorzystywanie pozostaje w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą radnego (vide: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 września 2019 r. sygn. II SA/OI 553/19, wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2017 r. sygn. II OSK 765/17, wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2016 r. sygn. II OSK 1269/16).

W świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego osoby pełniące wysokie funkcje publiczne muszą liczyć się z pewnymi ograniczeniami aktywności gospodarczej. Ich celem „jest zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania” (W 2/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 191, a także wyrok z dnia 23 czerwca 1999r. sygn. K 30/98).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 6 grudnia 2016 r. sygn. II SA/Bk 708/16 wywiódł, że: „Celem wprowadzonego przez ustawodawcę wskazanego przepisu jest niedopuszczenie do sytuacji wykorzystywania funkcji radnego do osiągnięcia własnych korzyści majątkowych kosztem mienia gminnego. *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, rozporządzanie tym mieniem, które pozostaje w jego władaniu, korzystniejsze niż to, jakie mogliby uzyskać inni nie posiadający statusu radnego”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest także stanowisko, zgodnie z którym wypełnienie dyspozycji przepisu art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie jest uzależnione od tego czy z prowadzenia, zarządzania bądź bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności radny uzyskuje dochód, czy inne osobiste korzyści (por. wyroki NSA z dnia 10 stycznia 2006 r. sygn. II OSK 786/05; z dnia 8 sierpnia 2006 r. sygn. II OSK 753/06; z dnia 1 lipca 2010 r. sygn. II OSK 921/10; z dnia 10 czerwca 2011 r. sygn. II OSK 549/11; z dnia 30 sierpnia 2011 r. sygn. II OSK 140/11; z dnia 9 czerwca 2016 r. sygn. II OSK 1269/16; z dnia 3 sierpnia 2017 r. sygn. II OSK 765/17; z dnia 25 października 2019 r. sygn. II OSK 2354/19).

Zakaz wynikający z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym opiera się na łącznym wystąpieniu dwóch przesłanek. Pierwszą z nich jest prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Druga przesłanka to wykorzystanie w tej działalności gospodarczej mienia gminy, w której radny uzyskał mandat.

W piśmie z dnia 26 lutego 2025 r. Pani Katarzyna Wąsik poinformowała, że od dnia 15 marca 2010 r. prowadzi działalność gospodarczą pod firmą „Auto – France Katarzyna Wąsik”.

Z Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej (CEIDG) wynika, iż przedmiotem działalności gospodarczej prowadzonej przez Panią Katarzynę Wąsik jest działalność oznaczona symbolem PKD: 45.31.Z - sprzedaż hurtowa części i akcesoriów do pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli, 45.11.Z - sprzedaż hurtowa i detaliczna samochodów osobowych i furgonetek, 45.32.Z - sprzedaż detaliczna części i akcesoriów do pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli, 47.78.Z - sprzedaż detaliczna pozostałych nowych wyrobów prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach, 49.41.Z - transport drogowy towarów.

Dokumentacja przedłożona organowi nadzoru przez Burmistrza Nałęczowa pismem z dnia 5 lutego 2025 r. potwierdza wystawienie faktur w ramach działalności prowadzonej przez „Auto – France Katarzyna Wąsik” na rzecz Gminy Nałęczów. Faktury dotyczą zakupu materiałów eksploatacyjnych i oleju silnikowego.

W ramach działalności gospodarczej „Auto – France Katarzyna Wąsik” wystawiono od początku bieżącej kadencji Rady Gminy na rzecz Gminy Nałęczów następujące faktury VAT:

- fakturę VAT nr 419/06/2024 z dnia 10 czerwca 2024 r. na kwotę 2.424,00 zł;
- fakturę VAT nr 642/08/2024 z dnia 28 sierpnia 2024 r. na kwotę 199,00 zł;
- fakturę VAT nr 811/10/2024 z dnia 25 października 2024 r. na kwotę 43,00 zł;
- fakturę VAT nr 998/12/2024 z dnia 20 grudnia 2024 r. na kwotę 1.157,00 zł;
- fakturę VAT nr 57/01/2025 z dnia 29 stycznia 2025 r. na kwotę 110,00 zł.

W treści przedłożonego organowi nadzoru oświadczenia Pani Katarzyna Wąsik potwierdziła okoliczność, iż w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywała sprzedaży towarów na rzecz Gminy Nałęczów.

Wyżej przedstawiony stan faktyczny sprawy należy zatem uznać za bezsporny.

Kwestią zasadniczą dla stwierdzenia w przedmiotowej sprawie, iż doszło do naruszenia zakazu wynikającego z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, pozostaje ustalenie, czy zapłata z tytułu sprzedaży towarów dokonywana przez Gminę Nałęczów na podstawie faktur wystawionych w ramach działalności gospodarczej prowadzonej przez Panią Katarzynę Wąsik mieści się w pojęciu „wykorzystywania mienia gminy”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2024 r. sygn. III OSK 2836/23 za ugruntowany uznał pogląd, że „sformułowanie „wykorzystywanie” odnosi się do wszystkich przypadków korzystania z mienia komunalnego gminy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystanie to ma podstawę prawną czy jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne czy też nieodpłatne (por. wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. II OSK 1714/10, LEX nr 746748). Nie jest też istotne, czy radny prowadzący działalność gospodarczą jako jedyny korzysta z mienia komunalnego, czy też korzystają z niego także inne osoby. Wykorzystanie mienia komunalnego jest wystarczającą przesłanką do wygaśnięcia mandatu radnego i nie ma znaczenia, czy przy wykorzystaniu tego mienia komunalnego radny odniósł korzyści, czy też nie. Przepis art. 24f ust. 1 u.s.g. nie uzależnia bowiem wygaśnięcia mandatu radnego od osiągnięcia zysku z korzystania z mienia komunalnego, lecz rozstrzygający jest sam fakt korzystania z tego mienia (por. wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 921/10, LEX nr 688796). Na pewno wykorzystanie mienia gminy musi pozostawać w związku funkcjonalnym z prowadzoną działalnością gospodarczą.”

Użycie określenia „mienie gminy” oznacza objęcie zakresem tego pojęcia wszystkiego, co wchodzi w skład ustawowej kategorii mienia gminy w myśl art. 43 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

Definicję terminu „mienie” zawiera art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), zgodnie z którym mieniem jest własność i inne prawa majątkowe.

Z powołanych przepisów ustaw wynika, iż mienie jako instytucja prawa cywilnego jest pojęciem zbiorczym, określającym ogół podmiotowych praw majątkowych. Mieniem są zatem prawa majątkowe, których wartość może być wyrażona w pieniądzu. Nie chodzi zatem o nieruchomości stanowiące własność powiatu, ale cały zespół jego praw majątkowych, w tym środki pieniężne.

Powyższe zapatrywanie znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2014 r., sygn. II OSK 2892/14 stwierdził: „pojęcie mienia komunalnego odpowiada definicji mienia zawartej w art. 44 k.c., zgodnie z którym „mieniem jest własność i inne prawa majątkowe”. Mienie jako instytucja 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. Wyплаcone 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.” (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r. sygn. II OSK 2147/17).

W wyroku z dnia 30 stycznia 2020 r. sygn. II OSK 34/20 Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł, że: *„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. Zapłata należności za wydany towar ze środków z budżetu gminy należy zakwalifikować jako prowadzenie przez radnego działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego. (...) 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 wykonując zawartą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej umowę nie korzystał z żadnych nieruchomości i ruchomości stanowiących własność gminy. Korzystanie przez niego z mienia komunalnego gminy przy prowadzonej przez niego działalności gospodarczej polegało na tym, że otrzymywał zapłatę za zlecone usługi z budżetu gminy”.*

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż zapłata za towary sprzedawane gminie stanowi mienie gminy, o którym mowa w art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, a w konsekwencji radny, który prowadzi działalność gospodarczą, w ramach której otrzymuje takie środki - narusza zakaz określony w art. 24f ust. 1 tej ustawy.

Instytucja wygaśnięcia mandatu ma charakter restrykcyjny poprzez ograniczenie uprawnień, które przysługują jednostkom w danym porządku prawnym, a zatem podlega ona ścisłej wykładni. Analiza każdej konkretnej sprawy winna być dokonywana przede wszystkim kontekście celów rozwiązań antykorupcyjnych (ich *ratio legis*).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że wygaśnięcie mandatu dotyka zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Wygaśnięcie mandatu jako sankcja jest wkroczeniem ustawodawcy w materię chronioną konstytucyjnie, jaką jest czynne i bierne prawo wyborcze. Ulega w ten sposób przekreśleniu zasada trwałości mandatu pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Bierne prawo wyborcze obejmuje uprawnienie do bycia wybranym, a także

sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów. Istnieje możliwość pozbawienia mandatu na zasadach przewidzianych w ustawie i z przyczyn koniecznych w demokratycznym państwie prawa, jednakże przyczyny te podlegają kontroli konstytucyjności z punktu widzenia proporcjonalności przyczyn decydujących o przekreśleniu wyniku wyborów (por. wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK-A 2007/3/26).

Na takie rozumienie i interpretację sensu i celów przepisów antykorupcyjnych wskazuje również orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W wyroku z dnia 14 września 2016 r. sygn. II OSK 1820/16 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że sankcja utraty mandatu radnego pochodzącego z wyboru, ingerująca w wolę powszechną, musi być zastosowana w sytuacji zaistnienia w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości przesłanek wynikających z normy prawa materialnego, nakazujących wygaszenie takiego mandatu (por. też wyrok z dnia 6 września 2016 r. sygn. II OSK 1269/16). Nie można jednak przyjąć, że ustalenie naruszenia przez radnego przepisów antykorupcyjnych podlega wartościowaniu w tym sensie, że możliwe jest stwierdzenie znacznego ich naruszenia - skutkującego wygaśnięciem mandatu - bądź nieznacznego nie prowadzącego do zastosowania takiej sankcji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 listopada 2018r. sygn. II SA/Lu 280/17).

Przepis art. 24f ust. 1 w zw. z 1a ustawy o samorządzie gminnym nie wymienia rodzajów działalności gospodarczej lub sposobu prowadzenia takiej działalności, które nie będą wiązały się z koniecznością zaprzestania jej prowadzenia (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2010 r. sygn. II OSK 159/10). Powyższa regulacja zasadniczo ma nie tylko przeciwdziałać korupcji, ale także służyć utrzymaniu autorytetu władzy i nieosłabianiu zaufania wyborców i opinii publicznej do jej prawidłowego funkcjonowania - czyli innymi słowy, by funkcjonariusz publiczny nie tylko nie realizował swoich prywatnych celów dzięki posiadanej władzy, ale by nie zachodziły przesłanki mogące stworzyć, choćby mylnie, takie wrażenie (tak: NSA w wyroku z dnia 20 czerwca 2024 r. sygn. III OSK 2836/23).

W ocenie organu nadzoru, okoliczności faktyczne i prawne niniejszej sprawy pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że w przypadku radnej Rady Miejskiej w Nałęczowie Pani Katarzyny Wąsik zaistniały przesłanki wynikające z normy prawa materialnego - art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nakazujące stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego.

Radny rady gminy zobowiązany jest dokonać wyboru między sprawowaniem mandatu radnego a prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał mandat.

W przeciwnym razie rada gminy zobowiązana jest stwierdzić wygaśnięcie mandatu radnego, podejmując uchwałę w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 23 października 2000 r. (sygn. akt OPS 13/00, Wokanda 2001/3/29) podkreślił, iż brak uchwały o wygaśnięciu mandatu powoduje, że ustawowe konsekwencje zaistnienia przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego pozostają w zawieszeniu. Dopiero taka uchwała

pozwała zrealizować wolę ustawodawcy, spełnia ona funkcję porządkującą, autorytatywnie wyjaśnia sytuację prawną radnego i przez to służy ochronie interesów zarówno radnego, jak i rady. Brak takiej uchwały sprawia jednakże, iż konsekwencje pewnych zdarzeń, przewidziane wprost przez ustawodawcę pozostają w zawieszeniu. Dopiero uchwała o wygaśnięciu mandatu pozwala zmaterializować się w pełni woli ustawodawcy.

Należy podkreślić, że przedstawiona wyżej ocena prawna w niniejszej sprawie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Lublinie w sprawach o zbliżonym stanie faktycznym (por. wyroki z dnia 15 grudnia 2022r. sygn. III SA/Lu 372/22 – zaaprob. przez NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2024r. sygn. III OSK 1283/23; z dnia 10 stycznia 2023 r. sygn. III SA/Lu 530/22 – zaaprob. przez NSA w wyroku z dnia 29 lutego 2024r. sygn. III OSK 1284/23; z dnia 27 kwietnia 2023 r. sygn. III SA/Lu 53/23 – zaaprob. przez NSA w wyroku z dnia 20 czerwca 2024r. sygn. III OSK 2836/23; z dnia 8 lutego 2024r. sygn. III SA/Lu 679/23 – zaaprob. przez NSA w wyroku z dnia 18 grudnia 2024r. sygn. III OSK 1986/24).

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru wzywa Radę Miejską w Nałęczowie do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnej Rady Miejskiej w Nałęczowie Pani Katarzyny Wąsik w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego wezwania. W razie bezskutecznego upływu powyższego terminu organ nadzoru wyda zarządzenie zastępcze.

Z upoważnienia Wojewody Lubelskiego

Cezary Widomski
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

- 1) Komisarz Wyborczy w Lublinie III
- 2) Pani Katarzyna Wąsik - radna Rady Miejskiej w Nałęczowie

