



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lipca 2016 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Robert Sawuła (spr.)

Sędziowie { Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak
Sędzia del. WSA Grażyna Staniszevska

Protokolant asystent sędziego Rafał Jankowski

po rozpoznaniu w dniu 12 lipca 2016 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

sprawy ze skargi kasacyjnej

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 10 lutego 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 1044/15

w sprawie ze skargi .

na uchwałę Rady

z dnia 30 listopada 2015 r. nr

w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginalnie wklejony podpis
Za zgodność z oryginałem

Witold Jankowski

starszy sędzia sądowny

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1044/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej WSA) w Poznaniu oddalił skargę na uchwałę Rady z dnia 30 listopada 2015 r. nr przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego. Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

W dniu 30 listopada 2015 r. Rada podjęła uchwałę nr w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnej Rady wybranej z listy nr komitetu Wyborczego Wyborców w okręgu wyborczym nr 2 w wyborach samorządowych przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014r. z powodu naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego

W uzasadnieniu uchwały organ wskazał, że jest zarządcą nieruchomości, w których znajdują się lokale mieszkalne przejęte przez od Polskich Kolei Państwowych S.A. (dalej PKP). Okoliczność ta stanowi o naruszeniu dyspozycji normy ujętej w art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515, dalej Usg). Przepis ten stanowi, 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 lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Opisaną sytuację prawną odnoszącą się do radnej organ uznał za prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, co stanowiło naruszenie zakazu zawartego w powołanym przepisie. Przed podjęciem uchwały radnej umożliwiono złożenie wyjaśnień.

Pismem z dnia 7 grudnia 2015 r. wniosła skargę na powyższą uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności i zasądzenia zwrotu kosztów postępowania. Zaskarżonej uchwale zarzuciła naruszenie art. 24f ust. 1 i 1a Usg, poprzez błędne przyjęcie, że naruszyła ustawowy zakaz łączenia funkcji radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskała mandat radnego. Nadto naruszenie art. 24f ust. 1a Usg poprzez uznanie, że działalność, którą prowadziła radna od 2009 r. (przed rozpoczęciem wykonywania mandatu) w trakcie jego sprawowania przekształciła się w działalność w rozumieniu art. 24f ust. 1 Usg oraz naruszenie art. 383 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. -

Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011, nr 21, poz. 112 ze zm., dalej K.w.) poprzez stwierdzenie, że radna naruszyła ustawowy zakaz łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach działalności, podczas gdy radna nie prowadziła działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy w rozumieniu art. 24f ust. 1 Usg, albowiem działalność gospodarczą, którą prowadziła polegała na świadczeniu usług zarządu wspólnotami mieszkaniowymi, w których skład nie wchodziło mienie komunalne Gminy . W uzasadnieniu skargi, skarżąca wskazała, iż działalność gospodarczą polegającą na zarządzaniu wspólnotami mieszkaniowymi wykonuje od ponad 6 lat. Mandat radnej uzyskała z dniem złożenia ślubowania tj. z dniem 27 listopada 2014 r. W dniu objęcia mandatu nie prowadziła działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie, gdyż w jego ocenie treść art. 24f ust. 1 Usg wskazuje na jednoznaczny zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminnego.

W motywach wyroku oddalającego skargę WSA w Poznaniu podzielił stanowisko prezentowane przez organ, że skoro skarżąca prowadzi działalność gospodarczą polegającą na zarządzaniu wspólnotami mieszkaniowymi, z czego część lokali mieszkalnych, którymi zarządza została w trakcie sprawowania przez nią mandatu radnego przejęta przez Gminę, to jednocześnie wykorzystuje ona mienie komunalne w rozumieniu art. 24f ust. 1 Usg. Prowadzi ona bowiem działalność gospodarczą na mieniu komunalnym i z wykorzystaniem tego mienia. Bez znaczenia pozostaje okoliczność od kiedy skarżąca jako radna zarząd ten sprawuje, czy też od kiedy gmina przejęła przedmiotowe lokale. W ocenie tegoż sądu znaczenie w niniejszej sprawie ma jedynie fakt, że w momencie pełnienia mandatu radnej prowadzi jednocześnie działalność gospodarczą polegającą na zarządzaniu nieruchomościami stanowiącymi mienie komunalne.

Skargą kasacyjną strona skarżąca zaskarżyła w całości ww. wyrok i jednocześnie wniosła o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy WSA w Poznaniu do ponownego rozpoznania,
2. zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych,
3. rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

Zaskarżonemu wyrokowi strona skarżąca zarzuciła naruszenie:

I. prawa materialnego w trybie art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm., dalej Ppsa) , tj.:

a) art. 24f ust. 1 Usg poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że:

- zakaz z art. 24f ust. 1 Usg ma charakter bezwzględny i nie pozwala on na miarkowanie jego intensywności czy też zasadności do konkretnej sprawy;

- bez znaczenia pozostaje okoliczność od kiedy skarżąca jako radna sprawuje zarząd nad nieruchomościami, czy też od kiedy gmina przejęła przedmiotowe lokale, co doprowadziło w konsekwencji do pozbawienie skarżącej możliwości podjęcia obiektywnej decyzji o zaprzestaniu jej prowadzenia w sytuacji w której radna nie miała wpływu na decyzję o przejęciu przez [redacted] lokali od PKP;

- radna „rozpoczęła”/„podjęła” prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w sytuacji w której skarżąca działalność gospodarczą polegającą na zarządzaniu wspólnotami mieszkaniowymi wykonywała już wcześniej, zanim gmina nabyła niektóre lokale we wspólnocie mieszkaniowej, zaś w dniu objęcia mandatu radnego nie prowadziła działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskała mandat.

II. przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy art. 174 pkt 2 Ppsa, tj.:

a) art. 141 § 4 Ppsa poprzez sporządzenie uzasadnienia wyroku nie spełniającego wymogów przewidzianych w tymże przepisie, jako że sąd I instancji nie zbadał czy wystąpił konflikt interesów, a w szczególności czy doszło do naruszenia interesu wspólnoty lokalnej, którą radny reprezentuje w radzie gminy lub czy miało miejsce wykorzystanie stanowiska radnego dla własnych, prywatnych celów w związku z prowadzeniem działalności, w sytuacji w której w uzasadnieniu sąd I instancji stanął na stanowisku, iż przepis art. 24f Usg ma charakter antykorupcyjny.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej strona skarżąca podnosi, że zasadnicze znaczenie mają w przedmiotowej sprawie okoliczności w których doszło do przejęcia przedmiotowych lokali przez Gminę. Skarżąca mandat radnego uzyskała w związku z wyborem do Rady z dniem złożenia ślubowania tj. 27 listopada 2014 r. Działalność gospodarcza polegającą na zarządzaniu wspólnotami mieszkaniowymi jest przez skarżącą prowadzona od ponad 6 lat. Zatem Radna [redacted] prowadziła już przed dniem uzyskania mandatu ww. działalność. Natomiast nieruchomości przejęte zostały przez Gminę z dniem 5 sierpnia 2015 r. Zatem w ww. okolicznościach nie

można przyjmować, że radna podjęła się prowadzenia działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego w trakcie wykonywania mandatu, a tym bardziej nie prowadziła takiej działalności przed dniem wyboru. W ocenie skarżącej powyższe jednoznacznie potwierdza, że nie zostały spełnione przesłanki do zastosowania art. 24f Usg.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., dalej Ppsa), skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny związany jest podstawami skargi kasacyjnej, bowiem według art. 183 § 1 Ppsa rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które - zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną - zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 Ppsa, obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych (por. uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, opubl. ONSAiwsa z 2010 r., nr 1, poz. 1).

W niniejszej sprawie żadnej z wymienionych w art. 183 § 2 Ppsa przesłanek nieważności postępowania Sąd się nie dopatrzył, wobec czego kontrola ograniczyć się musiała wyłącznie do zbadania zawartych w skardze kasacyjnej zarzutów.

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

W okolicznościach sprawy nie ma usprawiedliwionych podstaw zarzut naruszenia przepisów art. 24f ust. 1 Usg poprzez błędną jego wykładnię.

Zgodnie z art. 24f ust. 1 Usg: "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". Założony w tym przepisie hipotetyczny stan faktyczny wymaga prawidłowego ustalenia w danej indywidualnej sprawie. Podstawowymi elementami hipotetycznego stanu faktycznego jest prowadzenie działalności gospodarczej na

własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego. W sprawie nie budzi wątpliwości wystąpienie pierwszego elementu stanu faktycznego: prowadzenia działalności gospodarczej. Ustalenia w pierwszej kolejności wymagała kwestia wykorzystania mienia komunalnego. Ta ocena sądu I instancji jest w pełni prawidłowa. Nie można bowiem w każdej sytuacji wyprowadzić wystąpienia w sprawie stanu faktycznego: wykorzystania mienia komunalnego. Ustalenie wykorzystania mienia komunalnego, o którym stanowi art. 24f ust. 1 Usg, wymaga ustalenia związku funkcjonalnego pomiędzy mieniem komunalnym a działalnością gospodarczą radnego.

Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko przyjęte w orzecznictwie, że art. 24f ust. 1 Usg nie ogranicza zakazu do "własności" ani do "zarządzania" mieniem komunalnym gminy, lecz używa znacznie pojemniejszego określenia "wykorzystanie mienia", którego granice desygnatów są o wiele trudniejsze do uchwycenia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2054/10, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - CBOSA). Wynika to z tego, że zakres przedmiotowy działalności w postaci zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, w których – jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie - części z nich lokali mieszkalnych Gmina posiada udziały, obejmuje "wykorzystanie" mienia gminy wchodzącego w skład wspólnot. Gmina zarządza w takim przypadku własnymi zasobami mieszkaniowymi przez wspólnoty mieszkaniowe i powołanych zarządców, jednak taka forma gospodarowania lokalami nie oznacza wyłączenia ich z zakresu pojęcia mienia komunalnego. Zatem w przypadku, gdy Gmina posiada prawo odrębnej własności lokali mieszkalnych, a radna prowadzi działalność gospodarczą polegającą na zarządzaniu nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, w wyniku może uzyskiwać nieuprawnione korzyści dla siebie i bliskich, mamy do czynienia ze spełnieniem przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego określonej w art. 24f ust. 1 Usg, tj. prowadzeniem przez radną działalności z wykorzystaniem mienia gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 września 2012 r., sygn. akt II OSK 2071/12, [w:] CBOSA).

Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela również poglądy zawarte w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2006 r. sygn. akt II OSK 1263/06, dostępnym w CBOSA. W szczególności należy podzielić stanowisko wyrażone w tym wyroku, że ustawa o samorządzie gminnym nie określa wymiaru mienia komunalnego, z którego korzystanie (lub zarządzanie którym) wyczerpywałoby dyspozycję przepisu art. 24f ust. 1 tej ustawy. Skoro więc . . . prowadziła działalność

gospodarczą polegającą na zarządzaniu wspólnotami mieszkaniowymi, obejmującymi również komunalne mienie Gminy , w której uzyskała mandat radnego, to tym samym naruszyła zakaz z wymienionego wyżej przepisu. Natomiast bez znaczenia dla niniejszej sprawy pozostały okoliczności, że skarżąca nie miała wiedzy, iż w czasie sprawowania mandatu nastąpiło przejście przedmiotowych lokali przez Gminę w dniu 5 listopada 2015 r., tak samo jak i od kiedy skarżąca jako radna ten zarząd faktycznie sprawuje. Kluczowy w niniejszej sprawie był bowiem fakt, że momencie pełnienia mandatu radnej skarżąca prowadziła jednocześnie działalność gospodarczą polegającą na zarządzaniu nieruchomościami stanowiącymi mienie komunalne.

Skoro dowiedziono, że skarżąca będąc radnym, wykorzystywała w prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej mienie gminy, w której wykonywała mandat radnego, należało stwierdzić wygaśnięcie jej mandatu.

Pozbawiony jest doniosłości prawnej zarzut naruszenia art. 141 § 4 Ppsa poprzez sporządzenie uzasadnienia wyroku nie spełniającego wymogów przewidzianych w tymże przepisie, jako że sąd I instancji nie zbadał czy wystąpił konflikt interesów, a w szczególności czy doszło do naruszenia interesu wspólnoty lokalnej, którą radny reprezentuje w radzie gminy lub czy miało miejsce wykorzystanie stanowiska radnego dla własnych, prywatnych celów w związku z prowadzeniem działalności.

Powyższy przepis stanowi, że uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Wskazać należy, że obowiązkowi "przedstawienia stanu sprawy", o którym mowa w powołanym przepisie, nie można rozumieć, jako obowiązku szczegółowego przedstawienia wszystkich okoliczności sprawy, lecz przedstawienia stanu sprawy oraz pozostałych wymaganych wyżej elementów w sposób zwięzły. Oznacza to, że sąd administracyjny powinien odnieść się wyłącznie do kwestii istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy. Uzasadnienie wyroku powinno zatem zawierać rozważania pozwalające na uznanie, że Sąd wyjaśnił w sposób dostateczny zastosowanie przez organy przepisów prawa materialnego, czy przepisów prawa procesowego.

Wbrew stanowisku autora skargi kasacyjnej, uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia przesłanki określone w art. 141 § 4 Ppsa. Odnosząc się do uzasadnienia tego zarzutu zauważyć należy, że sąd I instancji wyjaśniał w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lutego 2016 r., że przepis art. 24f ust.1 Usg służy wyeliminowaniu sytuacji, gdy radny przez wykorzystywanie swojej funkcji uzyskiwałby nieuprawnione korzyści dla siebie lub

bliskich. Przepis ten powinien zatem sprzyjać kształtowaniu standardu rzetelnego i uczciwego wykonywania obowiązków radnego. Słusznie zauważył sąd I instancji, że w braku takiego zakazu radny miałby większe możliwości zawarcia umowy o zarząd mieniem stanowiącym w części, czasem przeważającej, mienie gminne. Celem tej umowy jest bowiem uzyskiwanie dochodów i w tym sensie jest to wykorzystywanie mienia komunalnego. W momencie, gdy istnieje konkurencja wielu podmiotów o uzyskanie źródła dochodów, radny byłby w zdecydowanie lepszej sytuacji niż inne osoby, przy podejmowaniu starań o zawarcie umowy o zarządzanie mieniem gminy, w której uzyskał mandat. Związane to jest bowiem z wykorzystywaniem tego mienia jako źródła dochodów. W takiej sytuacji mogłoby dojść do konfliktu interesów, ponieważ radna z jednej strony ma reprezentować interesy mieszkańców, ale z drugiej strony poprzez wykorzystywanie swojej funkcji mogłaby uzyskiwać nieuprawnione korzyści dla siebie i rodziny.

Z przedstawionych względów Naczelny Sąd Administracyjny nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej, w związku z czym, na podstawie art. 184 Ppsa, orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginalne materiały
Za zgodność z oryginałem

Wioletta Kasota

starszy sędzią sędziowy