UCHWAŁA NR XVI.84.2025
RADY GMINY KOMPRACHCICE
z dnia 5 czerwca 2025 r.

w sprawie rozpatrzenia wniosku o podjęcie uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze. zm.), art. 241, art 242 § 1 oraz art. 244 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, Rada Gminy Komprachcice uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Wniosek o podjęcie uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego z dnia 7 maja 2025r. dotyczący radnej Rady Gminy Komprachcice – Pani Sabiny Balcarz rozpatruje się negatywnie.

2. Uzasadnienie faktyczne i prawne stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Gminy Komprachcice do poinformowania wnioskodawcy o sposobie rozpatrzenia wniosku wraz z uzasadnieniem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

Przewodniczący Rady Gminy

Krzysztof Szopa

Załącznik do uchwały Nr XVI.84.2025
Rady Gminy Komprachcice
z dnia 5 czerwca 2025 r.

Uzasadnienie

W dniu 07.05.2025 r. do Urzędu Gminy w Komprachcicach wypłynął drogą elektroniczną skierowany do Rady Gminy Komprachcice wniosek o podjęcie uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego dotyczący radnej Rady Gminy Komprachcice – Pani Sabiny Balcarz. Jako podstawę wniosku przywołano art. 383 § 1 pkt 5) ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025r., poz. 365) dalej jako KW, a w uzasadnieniu wskazano na złamanie przez osobę wymienioną we wniosku zakazu określonego w art. 24f ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r., poz. 1465 ze zm.) – dalej jako ustawa. Powołując się na liczne orzeczenia sądów administracyjnych Wnioskodawca podniósł między innymi, iż dokonanie zakupu mienia lub usług świadczonych przez gminę lub za pomocą jej jednostek organizacyjnych stanowi formę wykorzystania mienia gminy. Pani Sabina Balcarz zatem prowadząc lub zarządzając działalnością gospodarczą korzysta z mienia gminy np. poprzez wodociąg, z czego uzyskuje towar w postaci wody z odroczonym terminem płatności. Ponadto na podobnych zasadach korzysta z usługi odprowadzania ścieków, a także „odbiór śmieci odbywa się na zamówienie gminy, przy czym w/w osoby płacą za usługę na rzecz gminy z odroczonym terminem płatności, a nie przed czy w trakcie odbioru każdorazowo, co także wyczerpuje definicje korzystania z mienia komunalnego stosowaną przez sądy administracyjne".

Tożsamy wniosek został w dniu 09.05.2025r. przez Wojewodę Opolskiego przekazany wg właściwości do Rady Gminy Komprachcice na podstawie art. 243 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024r., poz. 572) – dalej jako KPA.

Wskazać należy, że zgodnie z przywołanym przez Wnioskodawcę art. 383 § 1 pkt 5) KW wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. Wygaśnięcie mandatu radnego z tej przyczyny stwierdza rada w drodze uchwały w terminie miesiąca od dnia wstąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu - art. 383 § 2 KW. 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 KW. Stosownie natomiast do § 6 art. 383 KW 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.

Zakaz, o którym mowa w art. 383 § 1 pkt 5 KW, ustanowiony został w art. 24f ust. 1 ustawy, w myśl którego 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 tego rodzaju działalność gospodarczą, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania, a niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu w trybie art. 383 KW (art. 24f ust. 1a ustawy).

Z powyższych przepisów w sposób jednoznaczny wynika zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, czy też jego zarządzaniem w jakiejkolwiek formie. Natomiast w stosunku do osób, które uzyskały mandat radnego, a przed rozpoczęciem jego wykonywania prowadziły działalność gospodarczą, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy, tj. z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, ustawodawca w art. 24f ust. 1a ustawy wprowadził obowiązek zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie powyższego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 KW (dokonuje tego rada w drodze uchwały).

Należy jednak zaznaczyć, że inicjatywa uchwałodawcza w tym przedmiocie nie przysługuje każdemu, a tylko ustawowo określonym podmiotom i na warunkach określonych w obowiązujących przepisach prawa. Wnioskodawca nie spełnia ustawowych kryteriów, a tym samym złożony przez niego wniosek nie inicjuje procedury podejmowania przez radę gminy uchwały w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. Mieści się jednak w zakresie przedmiotowym określonym w art. 241 KPA, który stanowi,

iż przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Mając powyższe na względzie złożony dnia 7 maja 2025r. wniosek o podjęcie uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego dotyczący radnej Rady Gminy Komprachcice – Pani Sabiny Balcarz podlega rozpatrzeniu na zasadach określonych w rozdziale 3 KPA.

Wniosek został przekazany do zaopiniowania przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji. Pismem z dnia 26 maja 2025r. Przewodniczący Komisji zwrócił się do radnej Sabiny Balcarz z prośbą o złożenie wyjaśnień w kwestii wykorzystywania mienia komunalnego Gminy Komprachcice w związku z prowadzoną przez nią działalnością gospodarczą. W dniu 29 maja br. radna ustosunkowała się do otrzymanego wezwania składając w tej sprawie stosowne oświadczenie. Na posiedzeniu w dniu 30 maja 2025r., w efekcie przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego Komisja wskazała, iż wniosek jest bezzasadny, jako że nie zaistniały przesłanki wynikające z norm prawa materialnego stanowiące podstawy do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, wskazując na następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Z wydruku z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej RP wynika, iż Pani Sabina Balcarz od dnia 1 lutego 2023r. prowadzi działalność gospodarczą pod firmą: S.A.M. RENT Sabina Balcarz, ul. Lipowa 19, 46-070 Polska Nowa Wieś. W piśmie stanowiącym odpowiedź na wniosek Komisji Skarg, Wniosków i Petycji radna podniosła, iż od czasu objęcia funkcji radnej (a także w okresie poprzedzającym ten fakt) działalność ta nie była i nie jest prowadzona z wykorzystaniem mienia komunalnego Gminy Komprachcice. Pani Sabina Balcarz pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń podała, iż prowadząc działalność gospodarczą nie świadczyła na rzecz Gminy żadnych usług, nie dostarczała towarów, nie korzystała z nieruchomości gminnych, nie dokonywała zakupu mienia gminnego, a także nie uzyskiwała z tych tytułów jakichkolwiek korzyści. Oświadczyła ponadto, że prowadzona przez nią działalność zarejestrowana jest pod adresem stanowiącym jej miejsce zamieszkania. Dom formalnie stanowi własność współmałżonka, a ona jako przedsiębiorca nie zawierała z Gminą (ani jej jednostkami organizacyjnymi) umów na dostawę wody, odprowadzanie ścieków, czy odbiór odpadów, jak też w ramach prowadzonej działalności nie korzysta z tych usług. Tym samym podniesione przez Wnioskodawcę zarzuty, jakoby Pani Sabina Balcarz prowadząc lub zarządzając działalnością gospodarczą korzystała z mienia gminy np. poprzez wodociąg, sieć kanalizacji sanitarnej, czy usługę odbioru odpadów płacąc za nie na rzecz gminy z odroczonym terminem płatności, okazały się bezpodstawne, a sam wniosek nie znajduje w tych okolicznościach uzasadnienia.

Bez względu na powyższe należy jednak wskazać, że zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że celem regulacji wprowadzających ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w tym radnego, jest zapobieżenie angażowania się tych osób w sytuacje i uwikłania, mogące poddawać w wątpliwość autorytet konstytucyjnych organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 1999 r. sygn. akt K 30/98, OTK ZU 1999, Nr 5, poz. 103 oraz uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1994 r. sygn. akt W 2/94, OTK 1994, nr I, poz. 21, uchwała z 13 kwietnia 1994 r., sygn. W 2/94, OTK 1994/1/21). Ideą przyświecającą rozwiązaniom antykorupcyjnym zawartą w ustawach samorządowych jest wyeliminowanie sytuacji, gdy radny, poprzez wykorzystywanie funkcji radnego, uzyskiwałby nieuprawnione korzyści dla siebie lub bliskich. O potencjalnie korupcyjnym w wykorzystywaniu mienia jednostki samorządowej przez radnego można mówić wtedy, gdy radny, uczestnicząc w pracach organów właściwej jednostki samorządu, może wpływać na treść uchwał i decyzji podejmowanych przez te organy (por. wyrok NSA z 16 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 530/15; wyrok NSA z 12 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 132/07). Zakaz z art. 24f ustawy ma na celu z jednej strony ochronę mienia publicznego przed jego wykorzystaniem przez osoby, które sprawując mandat mają m.in. 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 (por. uchwała NSA z 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1/07, ONSAiWSA 2007/3/62). Celem wprowadzenia regulacji określonej w art. 24f ust. 1 ustawy było zapobieganie powstawaniu sytuacji sprzyjających korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych dla własnych, prywatnych celów. Regulacja ta ma charakter antykorupcyjny i to w takim znaczeniu, by funkcjonariusz publiczny nie tylko nie realizował swoich prywatnych celów dzięki posiadanej władzy, ale by nie zachodziły przesłanki mogące stworzyć - choćby mylnie - takie wrażenie (por. wyrok NSA z 6 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 935/17). Podkreślenia jednak wymaga, że omawiane przepisy należy również widzieć w aspekcie ograniczenia praw i wolności chronionych konstytucyjnie – nie można ich zatem stosować w drodze wykładni rozszerzającej. Ten zakaz

rozszerzającej wykładni przepisów ustanawiających sankcje wobec jednostki, ma szczególne znaczenie w przypadku stosowania sankcji wygaśnięcia mandatu radnego, a to z uwagi na pierwszeństwo członków wspólnoty samorządowej w tworzeniu składu osobowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Norma ta, stanowiąca wyjątek od konstytucyjnej zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP), nie może być interpretowana rozszerzająco (zob. LEX/el - podobnie komentarz do art. 25b u.s.p. (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, WKP 2020) (podobnie wyrok WSA w Gdańsku w sprawie sygn. akt III SA/Gd 948/20).

Wskazać należy, iż w przypadkach podnoszonych przez Wnioskodawcę mamy do czynienia z usługami (dostarczanie wody, odbiór ścieków, zagospodarowanie odpadów komunalnych), których stawki określane są w drodze aktów prawa miejscowego przez organ stanowiący gminy (tj. na odgórnie ustalonych zasadach). Przepisy te mają charakter powszechny i ogólnie obowiązujący i nie ma możliwości, by były modyfikowane w drodze indywidualnych ustaleń między usługodawcą a usługobiorcą. W orzecznictwie akcentowany jest pogląd, iż wprowadzony w ustawach samorządowych zakaz łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych funkcji, czy też prowadzeniem działalności gospodarczej (zob. art. 24f ust. 1 ustawy) nie ma charakteru bezwzględnego, a więc nie oznacza, że jakiekolwiek korzystanie przez radnego z mienia komunalnego pozostające w związku funkcjonalnym z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą powoduje skutek w postaci wygaśnięcia jego mandatu. O prowadzeniu przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego można mówić wtedy, gdy radny korzysta z mienia komunalnego na uprzywilejowanych zasadach, wykorzystując swoją pozycję w gminie. Natomiast w przypadkach korzystania przez radnego dla celów prowadzonej przez niego działalności gospodarczej z mienia komunalnego na zasadzie powszechnej dostępności do tego mienia lub na warunkach powszechnie ustalonych w odniesieniu do danego typu czynności prawnych (tak jak w przypadku korzystania z usług dostawy wody, odprowadzania ścieków, czy zagospodarowania odpadów) nie dochodzi do naruszenia omawianego zakazu (por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2683/17, LEX nr 2441403).

Podobnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 lipca 2014r. II SA.Wa 521/14 orzekł, iż radny nie prowadzi działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy w rozumieniu art. 24f ust. 1 ustawy, jeżeli korzysta z tego mienia na zasadzie powszechnej dostępności tego mienia lub na warunkach powszechnie ustalonych dla członków danej wspólnoty samorządowej. Także NSA w wyroku z dnia 31 stycznia 2013r. II OSK 2926/12 stwierdził, że wykładnia celowościowa zasady niepołączalności prowadzi do wniosku, iż o prowadzeniu przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego można mówić wówczas, gdy radny korzysta z niego na uprzywilejowanych zasadach, wykorzystując swoją pozycję w gminie. Natomiast gdy radny korzysta z mienia komunalnego dla celów prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej na zasadzie powszechnej dostępności do tego mienia lub na warunkach ustalonych w odniesieniu do danego typu czynności prawnych dla wszystkich mieszkańców gminy, nie dochodzi do naruszenia zakazu określonego w art. 24f ust. 1 ustawy. Wreszcie także uchwała 7 sędziów NSA z dnia 2 kwietnia 2007r. II OPS 1/07 wskazuje, iż wykorzystywaniem mienia w rozumieniu tego przepisu (art. 24f ust. 1) nie jest korzystanie z mienia gminnego w razie ustanowienia służebności gruntowych, użytkowania dawnych wspólnot gruntowych, czy też z powszechnie dostępnych usług z wykorzystaniem mienia komunalnego (np. wodociągi). Art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025, poz. 581) dopuszcza wprost możliwość korzystania przez radnego z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz z innych form korzystania z nieruchomości (najem, dzierżawa, użytkowanie) opartych na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych. Przepis ten zabrania radnemu wojewódzkiemu wchodzenia w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, z wyjątkiem określonych powyżej stosunków prawnych. Korzystanie więc z nieruchomości województwa (analogicznie także z mienia gminnego) w przypadkach i na warunkach wskazanych w art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie narusza zakazu, o którym mowa w art. 27b ust. 1 tej ustawy. Ustawa o samorządzie gminnym (zawierając odpowiednik art. 27b ust. 1 tj. art. 24f ust. 1 ustawy), nie ma regulacji takiej jak art. 24 ust. 1. Jednakże nie może to prowadzić do wniosku, że jeśli chodzi o radnych gmin, każde korzystanie z nieruchomości gminnych (analogicznie mienia) będzie wyczerpywało zakaz, o którym mowa w art. 24f ust. 1 ustawy. Mając na uwadze cel tego zakazu, nie można uznać, że korzystanie z mienia gminnego na zasadzie powszechnej dostępności usług na warunkach ogólnych, czy też na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych może podważać osiągnięcie tego celu, ponieważ w tych przypadkach nie zachodzi obawa wykorzystania mandatu radnego do uzyskania innych korzyści aniżeli dostępne dla wszystkich członków wspólnoty samorządowej.

Mając na uwadze przytoczone orzecznictwo oraz stan faktyczny sprawy, należy uznać, że nie zachodzą przesłanki do podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu radnej Sabiny Balcarz, a złożony w tej sprawie wniosek rozpatrzyć negatywnie.

Należy nadmienić iż w dniu 3 czerwca 2025 roku radna Sabina Balcarz pisemnie zrzekła się mandatu, co zostało potwierdzone postanowieniem nr 277/2025 Komisarza Wyborczego w Opolu I z dnia 4 czerwca 2025 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Rady Gminy Komprachcice, w którym stwierdzono wygaśnięcie z dniem 3 czerwca 2025 r. mandatu radnej wybranej do Rady Gminy Komprachcice z powodu pisemnego zrzeczenia się mandatu. Radną, której mandat wygasł była Sabina Agnieszka Balcarz.