



Znak: P-1.4102.1.2025.AA
Szczecin, 03 lutego 2025 r.

Rada Miejska w Wolinie

Działając na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹

wzywam Radę Miejską w Wolinie do podjęcia - w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma - uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego Rady Miejskiej w Wolinie Pana Tomasza Hamali z powodu naruszenia zakazu wynikającego z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

W dniu 29 stycznia 2024 r. Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast², wyznaczając datę wyborów na niedzielę 7 kwietnia 2024 r.

W wyniku tychże wyborów Pan Tomasz Hamala uzyskał mandat radnego Rady Miejskiej w Wolinie na okres kadencji 2024 – 2029. Na I sesji Rady, która odbyła się w dniu 7 maja 2024 r., radny złożył ślubowanie, a tym samym rozpoczął wykonywanie mandatu.

W dniu 10 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Wolinie podjęła uchwałę Nr XI/131/25 w sprawie odmowy wygaśnięcia mandatu radnego. W §1 tego aktu postanowiła, że *odmawia się wygaszenia mandatu radnego Rady Miejskiej w Wolinie Pana Tomasza Hamali w związku z brakiem podstaw do stwierdzenia złamania przez radnego zakazu łączenia mandatu z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji i działalności, w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, o którym mowa w art. 24f Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.*

W uzasadnieniu do uchwały Nr XI/131/25 Rada Miejska wskazała, że radny Pan Tomasz Hamala pełniąc funkcję Wiceprezesa Zarządu Wolińskiego Stowarzyszenia Rybaków z siedzibą w Wolinie, które prowadzi działalność gospodarczą i korzysta z

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.).

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. z 2024 r., poz. 109).

pomieszczeń biurowych należących do Gminy Wolin, nie narusza przepisów prawa powszechnie obowiązującego, bowiem *Wolińskie Stowarzyszenie Rybaków nie osiągnęło przychodów z tytułu działalności gospodarczej. Naruszenie zakazu określonego w ww. przepisie ustawy o samorządzie gminnym polega na prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego. Skoro więc działalność taka nie była przez Wolińskie Stowarzyszenie Rybaków faktycznie prowadzona (nie miało zatem miejsce także zarządzenie taką działalnością), to i o naruszeniu omawianego przepisu nie mogło i nie może być mowy. Skoro Stowarzyszenie, którego jest Wiceprezesem Zarządu, w kluczowym okresie, nie prowadziło faktycznie działalności gospodarczej to nie mogło prowadzić jej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy. Dodatkowo, jak wskazuje Rada, WSR korzysta z przedmiotowego lokalu odpłatnie, a uiszczany czynsz (stawka 22.45 zł/m²) jest znacząco wyższy niż jego stawka minimalna (...). Jeżeli zatem korzystanie z mienia gminnego odbywa się na niepreferencyjnych warunkach (a tak jest w tym przypadku) – w szczególności takich, które są/mogą być do uzyskania przez każdego innego mieszkańca – to o naruszeniu przepisu art. 24f ust. 1 ustawy SG nie może być mowy.*

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru we własnym zakresie przeprowadził postępowanie wyjaśniające dotyczące legalności mandatu radnego Rady Miejskiej w Wolinie Pana Tomasza Hamali, ustalając co następuje.

I tak, radny Pan Tomasz Hamala pełni funkcję Wiceprezesa Zarządu Wolińskiego Stowarzyszenia Rybaków z siedzibą w Wolinie³ (KRS: 0000378531). Stowarzyszenie to wpisane jest zarówno do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, jak też z dniem 28 lutego 2023 r. zostało wpisane do rejestru przedsiębiorców. W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że ww. Stowarzyszenie na podstawie §11 oraz §36 Statutu Wolińskiego Stowarzyszenia Rybaków⁴ prowadzi działalność gospodarczą.

Jak wynika z danych zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym przedmiotem przeważającej działalności Wolińskiego Stowarzyszenia Rybaków jest pozostała sprzedaż detaliczna prowadzona poza siecią sklepową, straganami i targowiskami.

Ponadto, Stowarzyszenie prowadzi działalność gospodarczą w zakresie m.in.:

- wynajmu i zarządzania nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi,
- pozostałego doradztwa w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania,
- reprezentowania mediów,
- wyszukiwania miejsc pracy i pozyskiwaniem pracowników,
- organizacji targów, wystaw i kongresów.

Na podstawie umowy najmu lokalu z dnia 4 stycznia 2021 r. (umowa nr MR.2211.01.2021) zawartej pomiędzy WSR a Muzeum Regionalnym im. Andrzeja Kaubego w Wolinie, Stowarzyszenie, prowadząc biuro, korzysta z pomieszczenia użytkowego oraz zaplecza, znajdującego się przy ul. Zamkowej 23a.

³ Dalej: WSR

⁴ Załącznik do uchwały nr 38/05/2024 Zwyczajnego Walnego Sprawozdawczo- Wyborczego Zebrania Członków Wolińskiego Stowarzyszenia Rybaków z dnia 10 maja 2024 r.

Tymczasem, Muzeum Regionalne im. Andrzeja Kaubego w Wolinie jako samorządowa instytucja kultury, stanowi jednostkę organizacyjną Gminy Wolin, i jest administratorem Dworku Wolińskiego w Wolinie, tj.: nieruchomości znajdującej się przy ul. Zamkowej 23, na podstawie umowy użyczenia zawartej pomiędzy Gminą Wolin a ww. Muzeum.

Zgodnie z treścią 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.*

Sankcją za naruszenie ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności – w myśl art. 383 § 1 pkt 5 ustawy Kodeks wyborczy⁵ - jest wygaśnięcie mandatu radnego (*ipso iure*). Z kolei, zgodnie z art. 383 § 2 cyt. ustawy w przypadku zaistnienia wskazanej wyżej przyczyny, wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu.

Dyspozycją normy wynikającej z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym objętych jest kilka stanów faktycznych - po pierwsze, gdy radny prowadzi na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia gminy, w którym radny uzyskał mandat, po drugie, gdy radny zarządza działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem mienia gminy, w którym radny uzyskał mandat, po trzecie, gdy radny jest przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu działalności gospodarczej prowadzonej z wykorzystaniem mienia gminy, w których radny uzyskał mandat. Nie chodzi w nim więc tylko i wyłącznie o prowadzenie przez radnego działalności z wykorzystaniem mienia gminy, w którym radny uzyskał mandat, ale także o taką sytuację, gdy to inny podmiot prowadzi taką działalność, a radny nią zarządza albo jest przedstawicielem lub pełnomocnikiem w jej prowadzeniu⁶.

Definicję mienia gminy prawodawca zawarł w art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.*

Z orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika, że pojęcie mienia odpowiada definicji zawartej w art. 44 ustawy Kodeks cywilny⁷, a zatem stanowi całość praw majątkowych przysługujących określonej podmiotowi i obejmuje własność oraz inne składniki mienia mieszczące się w zbiorczej kategorii "inne prawa majątkowe".

⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r., poz. 2408 z późn. zm.).

⁶ Patrz: wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2307/17.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.).

Mieniem będą zatem prawa majątkowe, które można wyrazić w pieniądzu, jak też zapłata za wykonanie czynności (usługi) realizowanej z budżetu jednostki⁸.

Przepis art. 24f ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, statuujący ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez radnego, ma charakter antykorupcyjny i służy wyeliminowaniu sytuacji, kiedy to radny mógłby wykorzystywać swoją funkcję celem osiągnięcia korzyści dla siebie lub swoich bliskich. Unormowanie to pełni również istotną rolę w kształtowaniu pożądanej postawy społecznej, której nieodłączną cechą jest służenie lokalnej społeczności w sposób, który wolny będzie od podejrzeń o faworyzowanie interesu indywidualnego, prywatnego nad interes ogółu.

Wykładnia tego przepisu powinna w związku z tym sprzyjać promowaniu standardu rzetelnego i uczciwego wykonywania obowiązków radnego. Z tego względu wszelkie wątpliwości związane z jego interpretacją nie mogą prowadzić do obejścia powyżej wskazanych celów i do działalności niezgodnej ze standardami wykonywania mandatu radnego⁹.

Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, że w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca ustanowił **generalny zakaz** używania przez radnego mienia gminy m. in. w prowadzonej bądź zarządzanej przez niego działalności gospodarczej. Przepis ten nie ogranicza ww. zakazu – jak wskazuje Rada Miejska w uzasadnieniu do uchwały Nr XI/131/25 – jedynie do uprzywilejowanego korzystania z mienia, a używa znacznie szerszego określenia „wykorzystanie mienia gminy”. Wobec czego przyjąć należy, że intencją ustawodawcy jest dążenie do wykluczenia nawet hipotetycznej sytuacji, w której radny, będąc członkiem organu stanowiącego gminy, podejmującego decyzje dotyczące m. in. mienia gminy, mógłby wpływać na rozporządzenie tym mieniem w taki sposób, by było ono korzystniejsze dla niego niż dla innych osób nieposiadających statusu radnego.

Wypełnienie dyspozycji art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie jest więc uzależnione od tego, czy radny korzysta w sposób uprzywilejowany z mienia gminy. Istotna pozostaje wyłącznie okoliczność, że istnieje możliwość czerpania z tego mienia korzyści¹⁰.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4579/21 *ratio legis tego przepisu jest takie, aby radny pozostawał z jednej strony niezależny od organu wykonawczego powiatu, a z drugiej strony nie był powiązany z powiatem, nawet w sposób pośredni, czy wręcz „śladowy” poza samym tylko wykonywaniem funkcji radnego w organie stanowiącym. W celu rzetelnego wykonywania tej funkcji radny musi być niezależny i niezainteresowany osobiście w przyjmowaniu określonych rozwiązań przez organy powiatu. Nie chodzi tu tylko o przypadek realnej korupcji, czy konfliktu interesów, lecz także o zapobieganie takim sytuacjom, które mogą wystąpić nawet potencjalnie lub wzbudzić u wyborców tylko podejrzenie ich zaistnienia. Jeżeli zaś radny zarządza działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem mienia powiatu, to ta niezależność i bezinteresowność radnego może być zasadnie podawana w wątpliwość.*

⁸ Tak w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 698/21.

⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 sierpnia 2016r., sygn. akt IV SA/Po 482/16.

¹⁰ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 1230/15.

Pojęcie "prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy" jest rozumiane zatem szeroko, niezależnie od tego czy korzystanie ma charakter pośredni, czy bezpośredni oraz **czy przynosi dochody**. Warto zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że sformułowanie „wykorzystywanie” odnosi się do wszystkich przypadków korzystania z mienia jednostki samorządu terytorialnego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystywanie to ma podstawę prawną, czy jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne czy też nieodpłatne. Wykorzystywanie mienia stanowi wystarczającą przesłankę do wygaśnięcia mandatu radnego i bez znaczenia normatywnego pozostaje kwestia, czy przy korzystaniu z tego mienia gminy radny odniósł korzyści czy też nie¹¹. Z omawianego przepisu nie wynika, by korzystanie z mienia miało dotyczyć tylko korzystania z mienia na szczególnych, uprzywilejowanych warunkach¹².

Wskazuje się, że istotą cytowanego przepisu art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest zachowanie interesu publicznego rozumianego jako zapobieżenie angażowaniu się radnych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich bezstronność, czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów, w których działają¹³. Mając na uwadze wykładnię celowościową z całą stanowczością należy podkreślić, że ustawodawca, wprowadzając takie ograniczenie, chciał zapobiec sytuacjom mogącym prowadzić do nadużyć, które w konsekwencji prowadziłyby do utraty zaufania obywateli do organów władzy publicznej. Tak szeroko ujęty zakaz art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do konkluzji, że osoba pełniąca funkcję radnego, nie może w żaden sposób czerpać korzyści z mienia gminy.

Podejmując się sprawowania mandatu radnego i działania na rzecz lokalnej wspólnoty radny powinien mieć świadomość, że wiąże się to z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z ustawy o samorządzie gminnym. Wobec tego, to na radnym spoczywa obowiązek ułożenia biegu spraw dotyczących prowadzonej przez niego działalności gospodarczej lub zarządzania taką działalnością w taki sposób, by nie dochodziło do kolizji z normami przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w tym art. 24f ust. 1 cyt. ustawy. Skoro jedną z istotnych funkcji rady gminy jest kontrola działalności gminnych jednostek organizacyjnych, to w celu rzetelnego wykonywania tej funkcji radny musi być od tych podmiotów niezależny. Jeżeli zaś radny zarządza podmiotem, który prowadzi działalność gospodarczą z pośrednim bądź bezpośrednim wykorzystaniem mienia gminy, to ta niezależność może być poddawana w wątpliwość.

W omawianym stanie faktycznym nie ulega wątpliwości, że radnego Pana Tomasza Hamalę nie łączy bezpośrednio z Gminą Wolin żadna umowa cywilnoprawna, nie sposób jednak zaprzeczyć, że zarządzając jako Wiceprezes, prowadzoną przez WSR działalnością gospodarczą nie wykorzystuje on w sposób pośredni mienia gminnego.

Zgodnie z §21 Statutu Wolińskiego Stowarzyszenia Rybaków Władzami Stowarzyszenia są: walne Zebranie Członków, Zarząd, komisja Rewizyjna. Dalej, jak

¹¹ Por. NSA z dnia 29 października 2024 r., sygn. III OSK 1713/24.

¹² Por. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 935/17, wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4679/21.

¹³ Por. wyrok NSA z dnia 8 maja 2018 r. sygn. akt II OSK 542/18.

stanowi §29 Statutu *do składania oświadczeń woli w imieniu Stowarzyszenia – w tym zaciągania zobowiązań majątkowych – upoważnieni są dwaj członkowie Zarządu działający łącznie – w tym Prezes Zarządu lub Wiceprezes.*

Należy podkreślić, że zaciąganie zobowiązań majątkowych i niemajątkowych, składanie wszelkich oświadczeń woli mieści się w zakresie reprezentowania stowarzyszenia, co – mając na uwadze treść Statutu Wolińskiego Stowarzyszenia Rybaków – należy do uprawnień radnego Rady Miejskiej w Wolinie Pana Tomasza Hamali.

Związek funkcjonalny pomiędzy działalnością gospodarczą zarządzaną przez Pana Tomasza Hamalę a faktem pośredniego wykorzystywania mienia gminy jest w niniejszej sprawie niewątpliwy. Nie ma tutaj żadnego znaczenia fakt, że w okresie sprawowania przez Pana Tomasza Hamalę Stowarzyszenie, którego jest Wiceprezesem nie osiągnęło przychodów z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, czy też to, że radny pełni funkcję Wiceprezesa nieodpłatnie. Niezaprzeczalny jest fakt, że WSR, reprezentowane przez radnego Pana Tomasza Hamalę prowadzi działalność gospodarczą i wykorzystuje mienie gminy (nieruchomości). Powyższe wypełnia dyspozycję przepisu art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy, wobec ziszczenia się przesłanek uzasadniających stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego Rady Miejskiej w Wolinie Pana Tomasza Hamali, na Wojewodzie Zachodniopomorskim ciąży obowiązek skierowania do organu stanowiącego Gminy Wolin wezwania do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania.

Jednocześnie, w niniejszej sprawie wskazać należy, że niepodjęcie przez Radę Miejską w Wolinie stosownej uchwały skutkować będzie koniecznością skorzystania przez organ nadzoru ze środka prawnego przewidzianego w art. 98a ust. 2 cyt. ustawy, tj. wydania zarządzenia zastępczego.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński