

**Sprawozdanie z realizacji zadania Komisji Doraźnej Rady Gminy Suchy Las  
powołanej uchwałą Rady Gminy Suchy Las  
nr XXIX/329/17 z dnia 30 marca 2017 r.**

1. Pani Lidia Różańska, prowadząca działalność ubezpieczeniową w Chłudowie, pismem z dnia 16 maja 2016 r. poinformowała Radę Gminy Suchy Las o możliwości złamania art. 24e ust. 2 oraz art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g) przez radnego Rady Gminy Suchy Las - Pawła Tyrkę. W ocenie pani Lidii Różańskiej działalność ubezpieczeniowa radnego Pawła Tyrki budzi poważne wątpliwości, co do zgodności z przepisami prawa. Pani Lidia Różańska podnosi w swoim piśmie, że radny Paweł Tyrka, powołując się na swój mandat, w związku z prowadzoną przez siebie działalnością gospodarczą, ubezpiecza mienie komunalne ze szkodą dla spółki gminnej Zakład Gospodarki Komunalnej Suchy Las Sp. z o.o. (dalej: ZGK) - ceny polis wystawianych przez radnego Pawła Tyrkę mogą być znacznie zawyżone w porównaniu z ofertami innych pośredników ubezpieczeniowych. Pismo zostało odczytane podczas XIX sesji Rady Gminy Suchy Las w dniu 19 maja 2016 r. Na tej samej sesji do pisma odniósł się radny Paweł Tyrka.
2. Ponadto do Rady Gminy Suchy Las wpłynęło drugie pismo pani Lidii Różańskiej w dniu 23 czerwca 2016 r., w którym podtrzymała postawione tezy w piśmie z dnia 16 maja 2016 r. Pismo zostało odczytane podczas XX sesji Rady Gminy Suchy Las w dniu 23 czerwca 2016 r.
3. Wobec przedstawionych przez panią Lidię Różańską przesłanek, powodujących wygaśnięcie mandatu radnego Pawła Tyrki, przewodnicząca Rady Gminy Suchy Las Małgorzata Salwa-Haibach, podobnie jak w odniesieniu do innej tego typu sprawy, wystąpiła o opinię prawną w zakresie sposobu procedowania powyższej sprawy. Ponadto p. Małgorzata Salwa-Haibach w dniu 1 września 2016 r. skierowała do Wójta Gminy Suchy Las interpelację w przedmiotowej sprawie, na którą wójt udzielił odpowiedzi w dniu 21 września 2016 r.
4. Z opinii prawnej, sporządzonej przez radcę prawnego Henryka Kuligowskiego z 9 marca 2017 r., wynikała zasadność ustalenia stanu faktycznego oraz prawnego w przedmiotowej sprawie. W związku z tym w dniu 30 marca 2017 r. została powołana uchwałą Rady Gminy Suchy Las nr XXIX/329/17 komisja doraźna w skład której weszły 3 osoby (przedstawiciele wszystkich klubów Rady Gminy Suchy Las): **Włodzimierz Majewski (przewodniczący) oraz radni: Krzysztof Pilas i Maciej Jankowiak**. Zadaniem komisji doraźnej było zbadanie sprawy ewentualnego naruszenia przepisów art. 24f ust. 1 oraz art. 24e ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) przez radnego Rady Gminy Suchy Las - Pawła Tyrki. Przewodnicząca Rady Gminy przekazała przewodniczącemu Komisji Doraźnej dokumenty przygotowane przez Urząd Gminy w Suchym Lesie w ramach odpowiedzi na złożoną interpelację.
5. Na pierwszym posiedzeniu Komisji Doraźnej w dniu 11 kwietnia 2017 r. przyjęto plan pracy Komisji. Komisja obradowała ponadto podczas posiedzeń w dniach: 16.08.2017 r., 28.08.2017 r., 05.09.2017 r., 29.09.2017 r. i 04.10.2017 r.
6. Komisja zobowiązana została do przedłożenia Radzie Gminy Suchy Las w uchwale nr XXIX/329/17 Rady Gminy Suchy Las z dnia 30 marca 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2017 r. pisemnego sprawozdania z realizacji zadania oraz do przygotowania projektów uchwał o wygaśnięciu mandatu radnego, albo projektu oświadczenia Rady Gminy o uznaniu zarzutów za bezzasadne. Z uwagi na obszerność materiału źródłowego, komisja doraźna wnioskuje dwukrotnie do Rady Gminy o zmianę terminu przekazania sprawozdania, co znalazło wyraz w uchwałach Rady Gminy Suchy Las nr XXXV/400/17 z dnia 31 sierpnia 2017 r. oraz w uchwale nr XXXVII/424/17 z dnia 26 października 2017 r., która ostatecznie określiła termin przedłożenia sprawozdania na dzień 31 grudnia 2017 r.



**Ustalenia Komisji Doraźnej w zakresie możliwości naruszenia  
art. 24f, ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym  
(Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) przez radnego Pawła Tyrkę**

*Art. 24f ust 1*

*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.*

Komisja ustaliła następujący stan faktyczny:

1. Paweł Tyrka został radnym gminy Suchy Las w **2006 r.** i pełni tę funkcję nieprzerwanie do dnia dzisiejszego.
2. Radny Paweł Tyrka przez okres około 10 lat, czyli od roku **ok. 2006 do roku 2016**, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej pośredniczył w zawieraniu umów ubezpieczenia z Zakładem Gospodarki Komunalnej Suchy Las Sp. z o.o. w którym Gmina Suchy Las posiada 100% udziałów (wypowiedź radnego Pawła Tyrki – protokół z posiedzenia komisji doraźnej z 29.09.2017 r.).
3. Radny Paweł Tyrka, po dniu złożenia ślubowania radnego Gminy Suchy Las w bieżącej kadencji, tj. od 1 grudnia 2014 r. do kwietnia 2016 r. (ok. 1,5 roku), jako przedstawiciel PZU S.A., w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, zawarł z ZGK **50 umów** ubezpieczenia (polisy PZU S.A.) na łączną kwotę: **73 818,33 zł** (pismo ZGK z 15.09.2016 r. z załączonymi kopiami polis).
4. Paweł Tyrka ubezpieczał jedynie majątek ZGK, natomiast nie ubezpieczał majątku innych jednostek organizacyjnych i spółek gminnych oraz majątku będącego na wyposażeniu urzędu gminy Suchy Las.
5. Z wyjaśnień złożonych przez obecnego oraz byłego prezesa Zarządu ZGK oraz z pisma prezesa Zarządu ZGK z dnia 23 sierpnia 2017 r. wynika, iż przed 2016 r. w ZGK nie istniały żadne procedury dotyczące wyboru ubezpieczyciela. Nie było w tej kwestii żadnych pisemnych uregulowań, nie przeprowadzano także analizy rynku. Majątek spółki był przez ten okres ubezpieczany w PZU S.A. wyłącznie za pośrednictwem radnego Pawła Tyrki.
6. Procedurę analizy rynku wdrożono w ZGK dopiero w połowie 2016, po informacji p. Lidii Różańskiej, która naświetliła prezesowi ZGK kwestię ubezpieczenia flotowego i wynikających z tego korzyści (wypowiedź prezesa ZGK J. Świerkowskiego – protokół z posiedzenia komisji doraźnej z dnia 28 sierpnia 2017 r. – strona 1).
7. Podczas posiedzenia komisji doraźnej w dn. 28 sierpnia 2017 r. prezes Zarządu Jerzy Świerkowski potwierdził, że spółka zyskała na zmianie operatora ubezpieczeniowego „kilka tysięcy złotych” (wypowiedź prezesa ZGK J. Świerkowskiego – protokół z posiedzenia komisji doraźnej z dnia 28 sierpnia 2017 r. – strona 3). Z uwagi na brak materiału źródłowego oraz porównawczego Komisja nie ustaliła ewentualnych strat ZGK w okresie ok. 10 lat, kiedy majątek spółki ubezpieczano wyłącznie za pośrednictwem radnego Pawła Tyrki. W tym okresie Zarząd Spółki nie badał rynku, a więc nie posiada ofert konkurencyjnych firm ubezpieczeniowych lub innych pośredników. Można zatem jedynie szacować, na podstawie wartości umów z lat 2014-2016, że **wartość zawartych umów ubezpieczeniowych w latach 2006-2016, za pośrednictwem radnego Pawła Tyrki, jako przedstawiciela PZU S.A. mogła oscylować na poziomie ok. 0,5 mln zł** (roczna wartość polis ok. 50.000 zł).

Komisja doraźna ustaliła następujący stan prawny:

1. Zgodnie z oświadczeniem Prezesa Zarządu ZGK, potwierdzonym w piśmie Zastępcy Wójta Gminy Suchy Las z dnia 12 maja 2017 r., oraz w piśmie Prezesa Zarządu ZGK z dnia 23 sierpnia 2017 r., właścicielem ubezpieczanych przez radnego Pawła Tyrki ruchomości i nieruchomości jest w większości spółka ZGK Jest to podmiot, w którym całość udziałów ma jeden wspólnik, tj. Gmina Suchy Las.



2. Dla wyjaśnienia kwestii, czy radny Paweł Tyrka naruszył art. 24f ust. 1 u.s.g., kluczowe jest rozróżnienie pojęć „mienia komunalnego” oraz „mienia komunalnego gminy”. Z zamówionej przez komisję doraźną opinii prawnej mec. H. Kuligowskiego wynika, że: *Rozróżnienie pomiędzy mieniem komunalnym a mieniem komunalnym gminy budzi wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Jeden z poglądów zasadza się na przekonaniu, iż zakaz objęty art. 24f ust. 1 u.s.g dotyczy prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy a nie mienia komunalnego w ogóle, które swoim zakresem obejmuje nie tylko mienie gminy, ale również mienie związków gmin oraz innych gminnych osób prawnych, w tym spółek i przedsiębiorstw. Jednakże w niniejszej sprawie radny prowadził działalność ze spółką prawa handlowego, w której Gmina Suchy Las jest jedynym współnikiem. W takiej sytuacji dominującym zdaje się pogląd, że majątek spółki, w której gmina ma 100% udziałów, jest mieniem komunalnym w rozumieniu art. 43 u.s.g. i należy do mienia, z którego korzystanie w celu prowadzenia działalności gospodarczej wyczerpuje znamiona "korzystania z mienia komunalnego" w myśl art. 24f ust. 1 u.s.g. (por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 1083/11<sup>1</sup>, wyrok NSA z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt: II OSK 1401/13<sup>2</sup>, wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 784/17<sup>3</sup>). [mec. H. Kuligowski]. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt: IV SA/Po 1061/12<sup>4</sup>*
3. Komisja, zgodnie z opinią mec. H. Kuligowskiego z dnia 9 marca 2017 r. stoi na stanowisku, że „nie ma znaczenia, czy doszło do jednorazowego czy też wielokrotnego naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności, czy też jaka była wartość mienia komunalnego wykorzystywanego do tego rodzaju działalności, jakie okoliczności doprowadziły do takich działań oraz ewentualny brak uprzywilejowania przy uzyskaniu uprawnienia do takiego wykorzystania, bowiem przepis art. 24f u.s.g. nie przewiduje żadnej możliwości złagodzenia ustanowionego zakazu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 27 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 679/12, orzeczenie niepr.).”
4. W związku z powyższym, w odniesieniu do naruszenia art. 24f ust 1 wystarczający jest sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy (por. J. Pitera, Ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, w: „Samorząd terytorialny” 2004/11, s. 49-55, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 107/14, orzeczenie niepr.), niezależnie od uzyskiwania z tego tytułu jakiegokolwiek dochodu czy innych korzyści (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1734/14).
5. Radny Paweł Tyrka, zgodnie z art. 24f ust. 1 u.s.g., nie mógł prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat (gmina Suchy Las), a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

<sup>1</sup> W wyroku NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 1083/11 NSA stwierdza między innymi, że mienie będące własnością (100% udziałów) Gminy C. należy zatem do mienia, z którego korzystanie w celu prowadzenia działalności gospodarczej wyczerpuje znamiona "korzystania z mienia komunalnego".

<sup>2</sup> W wyroku NSA z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt: II OSK 1401/13 Naczelny Sąd Administracyjny w odniesieniu do zgłoszonego zarzutu w skardze kasacyjnej A.C., a dotyczącego pojęcia "mienie komunalne gminy" w pełni podziela stanowisko Sądu I instancji w tym zakresie i przedstawione tam orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, że majątek spółki w której gmina ma 100 % udziałów jest mieniem komunalnym w rozumieniu art. 43 u.s.g. i należy do mienia, z którego korzystanie w celu prowadzenia działalności gospodarczej wyczerpuje znamiona "korzystania z mienia komunalnego" w myśl art. 24f ust. 1 u.s.g.

<sup>3</sup> W wyroku NSA z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 784/17) NSA podzielił stanowisko WSA, że majątek spółki, w której gmina ma 100% udziałów jest mieniem komunalnym w rozumieniu art. 43 u.s.g. i należy do mienia, z którego korzystanie w celu prowadzenia działalności gospodarczej wyczerpuje znamiona „korzystania z mienia komunalnego” w myśl art. 24f ust. 1 u.s.g. Jednocześnie „wykorzystanie” mienia następuje bez względu na to, czy ma podstawę prawną, czy jest stałe, czy jednorazowe, odpłatne czy nieodpłatne. NSA wskazał również, że WSA wyraźnie odniósł się do zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonej w art. 24f ustawy o samorządzie gminnym działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat.

<sup>4</sup> W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt: IV SA/Po 1061/12 sąd stwierdza między innymi: „Biorąc jednak pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy, w której skarżący prowadzi działalność gospodarczą ze spółką prawa handlowego, w której macierzysta gmina skarżącego ma 100% udziałów, nie sposób przyjąć, że działalność skarżącego nie odnosi się do mienia gminy. (...) Skarżący prowadząc działalność z wykorzystaniem mienia tej spółki, de facto prowadzi działalność gospodarczą z gminą, w której uzyskał mandat. (...) Tak samo w orzecznictwie sądowym podnosi się, że wyłączny udział gminy w kapitale zakładowym spółki z ograniczoną odpowiedzialnością powoduje, że majątek tej spółki jest mieniem komunalnym w rozumieniu art. 43 u.s.g. i należy do mienia, z którego korzystanie w celu prowadzenia działalności gospodarczej wyczerpuje znamiona "korzystania z mienia komunalnego" w myśl art. 24f ust. 1 u.s.g.”.



Stosownie do treści ust. 1a powołanego wyżej przepisu, jeżeli radny Paweł Tyrka, przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, prowadził tego rodzaju działalność gospodarczą, to **był zobowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania (1 grudnia 2014 r.)**. Niewypełnienie tego obowiązku do końca lutego 2015 r. przez radnego Pawła Tyrki stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej k.w.).

**Ustalenia Komisji Doróżnej w zakresie możliwości naruszenia art. 24e, ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) przez radnego Pawła Tyrkę**

*Art. 24e ust. 2*

*Radni nie mogą powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami.*

Komisja ustaliła następujący stan faktyczny:

1. Pani Lidia Różańska, prowadząca działalność gospodarczą w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego, na początku 2016 roku odbyła z radnym Pawłem Tyrką rozmowę dotyczącą ubezpieczenia gminnej spółki ZGK. Według relacji p. Lidii Różańskiej treścią rozmowy była kwestia ubezpieczenia przez radnego gminy Suchy Las majątku gminy, czyli majątku ZGK.
2. Pani Lidia Różańska w piśmie z dnia 16 maja 2016 r. poinformowała Radę Gminy Suchy Las o możliwości złamania między innymi art. 24e ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przez radnego Rady Gminy Suchy Las - Pawła Tyrkę. W ocenie p. Lidii Różańskiej, działalność ubezpieczeniowa radnego Pawła Tyrki budzi poważne wątpliwości co do zgodności z przepisami prawa. Pani Lidia Różańska podnosi w swoim piśmie, że radny Paweł Tyrka, powołując się na swój mandat radnego, w związku z prowadzoną przez siebie działalnością gospodarczą, ubezpiecza mienie komunalne ze szkodą dla spółki gminnej - ceny polis wystawianych przez radnego Pawła Tyrkę mogą być znacznie zawyżone w porównaniu z ofertami innych pośredników ubezpieczeniowych.
3. Do Rady Gminy wpłynęło drugie pismo pani Lidii Różańskiej z dnia 23 czerwca 2016 r. - RG71/16, w którym podtrzymała postawione tezy z pisma z dnia 16 maja 2016 r. - RG-60/16.
4. Na posiedzeniu Komisji w dniu 16 sierpnia 2017 r. pani Lidia Różańska potwierdziła swoje stanowisko w sprawie, podkreślając, iż Paweł Tyrka powoływał się w rozmowie z nią na swój mandat radnego oraz, że jej zdaniem, radny proponował ZGK najwyższe cenowo oferty wynikające przede wszystkim z braku oferowania tzw. polis flotowych, których zawarcie znacznie obniżyłoby ich cenę. Ponadto pani Lidia Różańska, poinformowała komisję, że radny Paweł Tyrka podczas bezpośredniej rozmowy stwierdził, że jest byłym policjantem, w związku z czym posiada daleko idące wpływy i możliwości. Pani Lidia Różańska odebrała tę wypowiedź jako próbę zastraszenia.
5. Podczas posiedzenia Komisji Doróżnej w dniu 29 września 2017 r. radny Paweł Tyrka odniósł się do ww. zarzutów, wskazując m.in., iż ze względu na wcześniejszą wysoką szkodowość spółki, nie mógł on zaproponować ZGK Sp. z o.o. bardziej korzystnej oferty (ubezpieczenia flotowego).


Komisja ustaliła następujący stan prawny:

1. Radni nie mogą powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, o czym stanowi art. 24e ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.





2. Zakaz wynikający z art. 24e u.s.g dotyczy wszelkich zachowań radnego, będących zarówno działaniem, jak i zaniechaniem, o ile pozostają one w sprzeczności ze zobowiązaniami, których radny podjął się, składając rotę ślubowania<sup>5</sup>
3. Pojęcie „dodatkowych zajęć” wyrażone w ww. przepisie oznacza wszelkie czynności niezwiązane z wykonywaniem mandatu radnego, zarówno zarobkowe, jak i niezarobkowe<sup>6</sup>
4. Ustawodawca za naruszenie zakazu podejmowania dodatkowych zajęć lub otrzymywania darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu, nie przewidział żadnej sankcji prawnej. W piśmiennictwie wskazuje się, że naruszenie powyższego zakazu może wiązać się wyłącznie z sankcjami politycznymi, moralnymi lub etycznymi<sup>7</sup>.

  
.....  
Włodzimierz Majewski  
Przewodniczący Komisji Doradźnej

**W załączeniu:**

1. Pismo p. Lidii Różańskiej z dnia 16 maja 2016 r. RG-60/16.
2. Pismo p. Lidii Różańskiej z dnia 23 czerwca 2016 r. RG-71/16.
3. Opinia prawna z dnia 9 marca 2017 r. w przedmiocie pełnienia funkcji przedstawiciela w prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy jako przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego.
4. Opinia prawna z dnia 19 listopada 2017 r. - uzupełnienie opinii prawnej z dnia 9 marca 2017 r. w przedmiocie pełnienia funkcji przedstawiciela w prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy jako przesłankę wygaśnięcia mandatu radnego.

<sup>5</sup> A. Wierzbina, Komentarz do art. 24e ustawy o samorządzie gminnym [w:] B. Dolnicki /red./, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010.

<sup>6</sup> Z. Sypniewski, M. Szewczyk, Status prawny radnego, Zielona Góra 1999, s. 132.

<sup>7</sup> A. Szewc, Komentarz do art. 24e ustawy o samorządzie gminnym [w:] G. Jyż /red./, Z. Pławewski /red./, A. Szewc /red./, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012.



Dorota Majchrzak

RG - 60/16

**Od:** małgorzata haibach <m.haibach@onet.pl>  
**Wysłano:** 17 maja 2016 12:39  
**Do:** Dorota Majchrzak  
**Temat:** FWD: FW: RADNY

Pani Doroto,

w związku z poniższą korespondencją proszę wydrukować maila i dołączyć do teczki na sesję oraz proszę o przygotowanie wniosku, aby ustaleniem stanu faktycznego w przypadku doniesienia dot. radnego P. Tyrki zajęła się również Komisja doraźna, która obecnie zajmuje się ustalaniem stanu faktycznego w przypadku radnych : W. Korytowskiego i M. Jankowiaka.

Z poważaniem  
Małgorzata Salwa-Haibach

W dniu 2016-05-16 16:34:08 użytkownik Joanna Nowak <[nowak.joanna@suchylas.pl](mailto:nowak.joanna@suchylas.pl)> napisał:

**From:** lidia różańska [<mailto:lidka0044@gmail.com>]  
**Sent:** Monday, May 16, 2016 3:56 PM  
**To:** Joanna Nowak  
**Subject:** RADNY

W ODPOWIEDZI NA KORESPONDENCJE MAILOWĄ PROSZĘ POTRAKTOWAĆ  
POWYŻSZE JAKO INFORMACJĘ PRZESŁANĄ JEDNOSTCE SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO WG WŁAŚCIWOŚCI.

KONKRETNY ZARZUT DOTYCZY RADNEGO PAWŁA TYRKI KTÓRY NADUŻYWA  
SWOJEJ WŁADZY DZIAŁAJĄC NA NIEKORZYŚĆ GMINY, WBREW USTAWIE  
SAMORZĄDOWEJ, PODWAŻAJĄC ZAUFANIE WYBORCÓW DO PIASTOWANEJ PRZEZ  
SIEBIE FUNKCJI PUBLICZNEJ.

PAN PAWEŁ TYRKA PROWADZĄC DZIAŁALNOŚĆ UBEZPIECZENIOWĄ WBREW  
ZAKAZOWI USTAWY SAMORZĄDOWEJ, STWARZAJĄC TYM SAMYM KONFLIKT  
INTERESÓW UBEZPIECZA MIENIE KOMUNALNE ZE SZKODĄ DLA SPÓŁKI GMINNEJ.  
POWOLUJE SIĘ PRZY TYM NA SWOJE NIEOGRANICZONE WPŁYWY W TEJŻE  
INSTYTUCJI.

PODCZAS ROZMOWY Z MIESZKANKĄ GMINY WYRAŹNIE PODKREŚLA, ŻE NIE  
DOPUŚCI ŻADNEJ OSOBY ZEWNĄTRZ DO UBEZPIECZENIA MIENIA KOMUNALNEGO.



FONADTO W OSTATECZNOŚCI NA SWOJE MIEJSCE WYZNACZYŁ JUŻ OSOBĘ BĘDĄCĄ W PRZESZŁOŚCI RADNĄ GMINY.

WG PANA RADNEGO WŁADZE SPÓŁKI NIE MAJĄ PRAWA GŁOSU ,

ON JEST OSOBĄ DECYZYJNĄ.

CENY POLIS WYSTAWIANYCH PRZEZ NASZEGO RADNEGO SĄ ZAWYŻONE, W PORÓWNANIU Z OFERTAMI INNYCH POŚREDNIKÓW UBEZPIECZENIOWYCH NAWET O PRZESZŁO 100%. WSZELKIE KONKURENCYJNE PRÓBY ZAPROPONOWANIA LEPSZEJ OFERTY ZOSTAJĄ ODRZUCONE Z UWAGI NA OSOBĘ PRZEDSTAWICIELA NASZEJ GMINY PANA PAWŁA TYRKI.

Z JEDNEJ STRONY RADNY BIERZE UDZIAŁ W USTANAWIANIU PRAWA MIEJSCOWEGO M.IN. DOTYCZĄCEGO PODWYŻSZANIA PODATKÓW I INNYCH OPŁAT A Z DRUGIEJ STRONY RAŻĄCO ZAWYŻA KWOTY SKŁADEK UBEZPIECZENIOWYCH W CELU OSIĄGNIĘCIA PRYWATNYCH KORZYŚCI.

RADNY WYKORZYSTUJE NIE TYLKO SPRAWOWANĄ FUNKCJĘ PUBLICZNĄ, ALE POWOŁUJE SIĘ RÓWNIEŻ NA ZAJMOWANE PRZED LATY STANOWISKO W SŁUŻBACH MUNDUROWYCH .

PODSUMOWUJĄC RADNY:

- DZIAŁA WBREW ZAKAZOM USTAWY
- DZIAŁA NZ SZKODĘ GMINY JAKO JEDNOSTKI SAMORZĄDOWEJ
- DZIAŁA NA SZKODĘ MIESZKAŃCÓW
- WPROWADZA SCHEMAT MONOPOLISTYCZNY
- WYKORZYSTUJE ZAJMOWANE PRZEZ SIEBIE STANOWISKO
- PODWAŻA ZAUFANIE WYBORCÓW
- ZAPEWNI O SWOJEJ NIEOGRANICZONEJ WŁADZY

ABY NIE BYĆ GOŁOSŁOWNYM NALEŻY POINFORMOWAĆ O ISTNIENIU DOWODÓW NA PRZEDSTAWIONE ZARZUTY.

LIDIA RÓŻAŃSKA



RG - 41 / 16

DO RADY GMINY  
SUCHY LAS

W nawiązaniu do sesji Rady Gminy z dnia 19 maja br

Informuję, iż nie zgadzam się ze stanowiskiem części Radnych i Wójta określającym moje pismo wysłane do Rady Gminy jako donos zawierający oszczerstwa i pomówienia.

Zaznaczyć należy, iż interpretacja przepisów antykorupcyjnych ustawy samorządowej nie jest jednolita. Jednakże ja opieram się na większości głosów, a zwłaszcza na orzecznictwie sądów administracyjnych a w tym uzasadnień Naczelnego Sądu Administracyjnego który stwierdza, że spółki prawa handlowego w których 100% udziałów należy do gminy stanowią mienie komunalne i podlegają wszystkim rygorom dysponowania takim mieniem m.in. przepisom ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej.

Z ostrożności procesowej należy dodać, iż pomimo interpretacji prawnej w/w przepisów nie budzi wątpliwości fakt, iż w konkretnym przypadku zachodzi konflikt interesów. Nie należy skupiać się na definicji mienia komunalnego, ponieważ nie jest to jedyny zarzut pod adresem zachowania Radnego.

Przepisy ustawy samorządowej mają na celu wyeliminowanie sytuacji, w której radni wykorzystują funkcje publiczne dla własnych korzyści. Władze gminy nie powinny faworyzować interesów prywatnych. Jednostki samorządu gminnego mają za zadanie udzielać pierwszeństwa interesowi ogółu. Inaczej mamy do czynienia z tzw. układem zamkniętym.

Zgodnie ze ślubowaniem radni (dla przypomnienia), mają obowiązek a nie prawo, rzetelnie i uczciwie wykonywać swoje zadania, mając na względzie dobro mieszkańców i gminy.

Aby żądać od społeczeństwa ponoszenia kosztów utrzymania państwa należy pozwolić jemu zarobkować a nie ograniczać się do własnych potrzeb. I w tym tkwi sedno sprawy, a nie definiowanie pojęcia mienia komunalnego.

Moim skromnym zdaniem uważam, że z uwagi na zaciętość walki pomiędzy dwoma klubami trudno będzie liczyć na obiektywizm i bezstronność, a nie chciałabym aby ta sprawa była pożywką dla politycznych starć stron, więc być może lepszym rozwiązaniem byłoby przekazanie jej wyżej.

Z poważaniem  
Lidia Różańska





Poznań, dnia 9 marca 2017 r.

### **Opinia prawna**

**w przedmiocie pełnienia funkcji przedstawiciela w prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy jako przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego**

Dnia 16 maja 2016 r. w korespondencji kierowanej do Urzędu Gminy Suchy Las pani Lidia Różańska przedstawiła okoliczności dotyczące działalności radnego Rady Gminy Suchy Las - Pawła Tyrki, które w jej ocenie budzą wątpliwości w zakresie zgodności z przepisami prawa. Pani Lidia Różańska podnosi w swoim piśmie, że radny Paweł Tyrka powołując się na swój mandat w związku z prowadzoną przez siebie działalnością gospodarczą, ubezpiecza mienie komunalne ze szkodą dla spółki gminnej. W niniejszym piśmie podniesiono również zarzut, że ceny polis wystawianych przez radnego Pawła Tyrkę mogą być znacznie zawyżone w porównaniu z ofertami innych pośredników ubezpieczeniowych.

Radny Paweł Tyrka od 1 grudnia 2001 r. prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą pod firmą Paweł Tyrka Ubezpieczenia, ujawnioną w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Radny wpisany jest przy tym do Rejestru Agentów Ubezpieczeniowych jako czynny agent zakładu ubezpieczeń PZU S. A.

W okresie sprawowania mandatu radnego obecnej kadencji Rady Gminy Suchy Las Paweł Tyrka pośredniczył w zawarciu z Zakładem Gospodarki Komunalnej Suchy Las sp. z o. o., jednoosobową spółką Gminy Suchy Las, w zakresie prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, wielu umów ubezpieczenia, w szczególności umów ubezpieczeń komunikacyjnych, a także umów ubezpieczenia OC przedsiębiorcy oraz ubezpieczenia mienia od ognia i innych żywiołów dla przedsiębiorców.

Oceniając powyżej przedstawiony stan faktyczny, w kontekście zaistnienia przesłanki powodującej wygaśnięcie mandatu radnego – Pawła Tyrki, należy powołać się na treść stosownych, bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446, dalej u.s.g.), regulujących ograniczenia w prowadzeniu określonej działalności gospodarczej przez osoby sprawujące mandat radnego rady gminy. Zgodnie z art. 24f ust. 1 u.s.g. radny rady gminy nie może 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. Z kolei stosownie do treści ust. 1a powołanego przepisu, jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził

tego rodzaju działalność gospodarczą, jest zobowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania, natomiast niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej k.w.).

Warto przytoczyć w tym miejscu pogląd reprezentowany w orzecznictwie, dotyczący ratio legis zakazu unormowanego w art. 24f ust. 1 u.s.g.: „Z jednej strony, zakaz ten ma charakter antykorupcyjny i służy wyeliminowaniu sytuacji, gdy radny przez wykorzystywanie swojej funkcji uzyskiwałby nieuprawnione korzyści dla siebie lub bliskich. Z drugiej strony, przepis ten pełni istotną rolę w kształtowaniu pożądanej postawy społecznej, w której służba dla lokalnej społeczności samorządowej powinna być pozbawiona niebezpieczeństwa faworyzowania interesu indywidualnego, prywatnego w sytuacji, gdy z pierwszeństwa powinien korzystać interes ogółu. Art. 24f ust. 1 usg powinien w związku z tym sprzyjać kształtowaniu standardu rzetelnego i uczciwego wykonywania obowiązków radnego. Z tego względu wszelkie wątpliwości związane z jego interpretacją nie powinny prowadzić do obejścia powyżej wskazanych celów i do działalności niezgodnej ze standardami wykonywania mandatu radnego” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 620/13, por. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 718/10).

W świetle brzmienia przedstawionych regulacji wygaśnięcie mandatu radnego następuje z mocy prawa z dniem zaistnienia konkretnej przesłanki do jego wygaśnięcia. Konieczne jest jedynie urzędowe potwierdzenie wystąpienia tego skutku prawnego za pomocą odpowiedniej uchwały rady gminy albo zarządzenia zastępczego wojewody. Nie ma przy tym znaczenia, czy doszło do jednorazowego czy też wielokrotnego naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności, czy też jaka była wartość mienia komunalnego wykorzystywanego do tego rodzaju działalności, jakie okoliczności doprowadziły do takich działań oraz ewentualny brak uprzywilejowania przy uzyskaniu uprawnienia do takiego wykorzystania, bowiem przepis art. 24f u.s.g. nie przewiduje żadnej możliwości złagodzenia ustanowionego zakazu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 27 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 679/12, orzeczenie niepr.). Dlatego też w odniesieniu do naruszenia omawianego zakazu poprzez pełnienie funkcji pełnomocnika wystarczający jest zatem sam fakt bycia pełnomocnikiem przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy (por. J. Pitera, *Ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego*, w: „Samorząd terytorialny”

2004/11, s. 49-55, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 107/14, orzeczenie niepr.), niezależnie od uzyskiwania z tego tytułu jakiegokolwiek dochodu czy innych korzyści (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1734/14).

Analizując pojęcie „prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy” występujące w art. 24f ust. 1 u.s.g., należy odnieść się do art. 43 u.s.g., zgodnie z którym mieniem komunalnym jest w szczególności własność i inne prawa majątkowe należące do gminy oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Przy takiej definicji za mienie komunalne uznać należy mienie spółki handlowej, którym jedynym wspólnikiem jest Gmina Suchy Las: „Za gminną osobę prawną poza gminą należy uznać te osoby prawne, które zostały utworzone przez gminę, w stosunku do których jedynie gmina lub gminy mają prawa własności (wynikające z udziałów, akcji lub wkładów w kapitałowych spółkach handlowych lub spółdzielniach). [...] Podobnie przyjmuje się w orzecznictwie” (J. Jagoda, *Komentarz do art. 43 ustawy o samorządzie gminnym*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod. red. B. Dolnickiego, WK 2016).

W związku z powyższym należy podkreślić, że zgodnie z dyspozycją art. 24f ust. 1 u.s.g. zakazane jest prowadzenie przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy. Pojęcie to, jak wyżej wskazano, ma węższy zakres zastosowania niż pojęcie mienia komunalnego. Z literalnego brzmienia przepisu art. 24f ust. 1 u.s.g. wynika bowiem, że radnemu gminy ustawa nie zakazuje prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia należącego do innych niż gmina osób prawnych, w tym spółek gminnych (mienie komunalne). Zakazem objęta jest więc tylko możliwość prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia tej gminy, w której radny wykonuje mandat (mienie komunalne gminy). Istniejący stan rzeczy wydaje się celowym zabiegiem ustawodawcy. Potwierdza to m.in. pierwotne brzmienie przepisu art. 24f ust. 1 u.s.g., w którym była mowa o mieniu komunalnym, a dopiero nowelizacją z dnia 11 kwietnia 2001 r. (*Ustawa o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz zmiana niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2001r., Nr 45, poz. 497*) ustawodawca wprowadził do przepisu pojęcie mienia komunalnego gminy (A. Wierzbica, *Komentarz do art. 24(f) ustawy o samorządzie gminnym*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod. red. B. Dolnickiego, WK 2016).

Podkreślenie wymaga, że większość umów ubezpieczenia zawieranych ze spółką gminną - Zakładem Gospodarki Komunalnej Suchy Las sp. z o. o. za pośrednictwem radnego Pawła Tyrki dotyczyła mienia komunalnego, jakim było mienie tej spółki (np. ubezpieczenie OC pojazdów

należących do spółki). Natomiast aby dokonać oceny ewentualnego naruszenia zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g., należałoby zbadać stan prawny nieruchomości objętych umowami „ubezpieczenia mienia od ognia i innych żywiołów”, w zawarciu których pośredniczył radny Paweł Tyrka. Z zawartych umów ubezpieczenia nieruchomości nie wynika bowiem jaki podmiot jest ich właścicielem i na jakiej podstawie ZGK Suchy Las Sp. z o.o. z nich korzysta. W przypadku gdyby przedmiotowe nieruchomości stanowiły w rzeczywistości mienie gminy, należałoby ustalić na podstawie jakiego tytułu prawnego ZGK Suchy Las Sp. z o.o. z nich korzysta. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2016r. poz. 2147 z późn. zm.) nieruchomości stanowiące własność gminy mogą być w szczególności przedmiotem oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, trwałe zarząd, użytkowanie, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi. W orzecznictwie NSA wskazuje się natomiast, że „różnice w korzystaniu z nieruchomości gminnych na podstawie różnych tytułów prawnych są nie bez znaczenia przy ocenie, czy zakaz ustanowiony art. 24f ust. 1 u.s.g. nie został naruszony” (por. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1704/10; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1/07).

Radny Paweł Tyrka, prowadzi w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1450 ze zm., dalej u.p.u.) działalność agencyjną. Jako agent ubezpieczeniowy jest on przedsiębiorcą (por. art. 5 u.p.u. w zw. z zapisami ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 ze zm.) wykonującym działalność agencyjną na podstawie umowy agencyjnej zawartej z zakładem ubezpieczeń – tj. PZU S. A. i wpisanym do rejestru agentów ubezpieczeniowych (por. art. 7 ust. 1 u.p.u.).

**W orzecznictwie ugruntował się pogląd, zgodnie z którym, aby można było mówić o naruszeniu zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g., to wykorzystanie mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, „musi pozostawać w związku funkcjonalnym z prowadzoną przez radnego działalnością gospodarczą” (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 882/04). Działalność gospodarcza z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy nie musi opierać się bowiem na faktycznym wykorzystaniu rzeczy należących do gminy (np. korzystanie z gminnej nieruchomości), konieczne jest natomiast, aby działalność ta umożliwiła czerpanie korzyści z mienia publicznego. Zatem inaczej mówiąc, mienie komunalne gminy musi służyć działalności gospodarczej prowadzonej przez radnego. W szczególności odnosi się to do prowadzenia wszelkiego rodzaju działalności gospodarczych polegających na świadczeniu usług - „Wykorzystywaniem mienia gminnego**

w znaczeniu art. 24f ust. 1 u.s.g. jest także uzyskiwanie wynagrodzenia za usługi wykonane przez radnego w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej na rzecz gminnych jednostek organizacyjnych lub gminnych osób prawnych” (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Bk 804/16, orzeczenie niepr.). Zgodnie z poglądami doktryny „(...) wykorzystanie mienia powinno być rozumiane jako jego czynne użytkowanie, a więc taka sytuacja, w której określone składniki majątkowe odgrywają istotną, aktywną rolę w ramach wykonywanej przez daną osobę działalności gospodarczej” (A.Wierzbica, *Komentarz do art.24(f) ustawy o samorządzie gminnym*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod. red. B. Dolnickiego, WK 2016). W każdym przypadku należy jednak rozważyć indywidualnie, czy doszło do wykorzystania mienia komunalnego gminy przy prowadzeniu danej działalności gospodarczej, uwzględniając przy tej ocenie, rodzaj i charakter danej działalności.

W świetle powyższego można zauważyć, że radny Paweł Tyrka, pośrednicząc w zawarciu ze spółką gminną - Zakładem Gospodarki Komunalnej Suchy Las sp. z o. o. kolejnych umów ubezpieczenia, w zakresie prowadzonej przez siebie działalności agencyjnej, działając jako pośrednik ubezpieczeniowy na rzecz PZU S. A., mógł pełnić funkcję przedstawiciela w prowadzeniu przez ten zakład ubezpieczeń działalności gospodarczej (por. art. 3 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1844 ze zm.) z wykorzystaniem mienia komunalnego gminnej osoby prawnej Gminy Suchy Las. Należy zauważyć, że na każdej z ww. umów ubezpieczenia podpis i pieczęć radnego widnieje w miejscu przeznaczonym na „*pieczęć i podpis przedstawiciela PZU SA*”, co może również potwierdzać, że radny Paweł Tyrka występował przy zawieraniu tych umów, jako przedstawiciel PZU S.A. Wykorzystanie to może pozostawać w tym przypadku w ścisłym związku funkcjonalnym z przedmiotową działalnością ubezpieczeniową i może jej służyć.

Odmienne rzecz by się przedstawiała, gdyby brak było związku funkcjonalnego pomiędzy wykorzystywaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat i przedmiotową działalnością gospodarczą, tzn. mienie komunalne nie służyło tej działalności albo miało charakter mienia powszechnie dostępnego (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 882/04, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2843/14).

W ocenie opiniującego, wyjątek odnoszący się do powszechnej dostępności danego rodzaju mienia komunalnego może zachodzić w przypadku umów zawieranych z Zakładem Gospodarki Komunalnej Suchy Las sp. z o. o. (w zakresie umów na odbiór odpadów komunalnych) czy z GCI sp. z o. o. (umowa o świadczenie usług telekomunikacyjnych), choć i w tym przypadku

konieczna jest odpowiednia analiza postanowień każdej z umów, okoliczności ich zawarcia, sposobu realizacji, a także rynku usług alternatywnych oferowanych przez podmioty niekomunalne.

Powołując się zaś na treść art. 24e ust. 1 u.s.g. regulującego zakaz podejmowania przez radnego rady gminy dodatkowych zajęć czy otrzymywania darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z treścią złożonego ślubowania (por. art. 23a ust. 1 u.s.g.), należy zaznaczyć, że także w tej mierze działalność prowadzona przez radnego Pawła Tyrkę mogłaby zostać uznana za okoliczność powodującą wygaśnięcie sprawowanego przez niego mandatu: „(...) można uznać, że aktywność radnego wypełniająca dyspozycję normy zawartej w art. 24e u.s.g. jest podstawą do zastosowania wobec niego sankcji na podstawie art. 383 § 1 pkt 5 k.w. Przepis ten stanowi, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. A. Rzetecka-Gil trafnie podkreśla, że ustawodawca używa w powołanym przepisie pojęcia działalności, co nie zawęża znaczenia tego zwrotu wyłącznie do "działalności gospodarczej" (...). Wskazana okoliczność przesądza o tym, by dodatkową działalność, o której mowa w art. 24e u.s.g., utożsamiać z działalnością wymienioną w art. 383 § 1 pkt 5 k.w.” (A. Wierzbica, *Komentarz do art.24(e) ustawy o samorządzie gminnym*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod. red. B. Dolnickiego, WK 2016).

Podsumowując, w niniejszej sprawie wydaje się, iż mogą istnieć przesłanki do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego – Pawła Tyrki. Dla oceny powyższego konieczne byłoby ustalenie, jaki podmiot jest właścicielem nieruchomości objętych umowami „ubezpieczenia mienia od ognia i innych żywiołów” i na jakiej podstawie ZGK Suchy Las Sp. z o.o. z nich korzysta. Wyjaśnienie to ma bowiem zasadnicze znaczenie dla oceny, czy radny Paweł Tyrka złamał zakaz przewidziany w art. 24f ust. 1 u.s.g. Dopiero na tej podstawie możliwe będzie stwierdzenie, czy radny od początku bieżącej kadencji Rady Gminy Suchy Las, był przedstawicielem w prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy i nie zaprzestał pełnienia tej funkcji w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Potwierdzenie takiego stanu rzeczy winno wówczas nastąpić na podstawie uchwały Rady Gminy Suchy Las albo zarządzenia zastępczego wojewody. Nadto, w szczególności w związku z normą wyrażoną w art. 24e ust. 2 u.s.g. odnoszącą się do zakazu powoływania się przez radnego na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, konieczne byłoby ustalenie, czy okoliczności podnoszone w tym zakresie przez Panią Lidię Różańską są prawdziwe.

Henryk Kuligowski  
Radca prawny

Poznań, dnia 19 listopada 2017 roku

### **Uzupełnienie opinii prawnej**

#### **w przedmiocie pełnienia funkcji przedstawiciela w prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy jako przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego**

W uzupełnieniu opinii prawnej z dnia 9 marca 2017 r. w przedmiocie pełnienia funkcji przedstawiciela w prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy jako przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego, po analizie dokumentacji przekazanej przez Komisję Doradczą, powołaną uchwałą nr XXIX/329/17 Rady Gminy Suchy Las z dnia 30 marca 2017 r. (dalej: Komisja), wyjaśniam, co następuje.

W toku prac Komisji dokonano ustalenia stanu faktycznego, mającego istotne znaczenie w kontekście stwierdzenia, czy radny Paweł Tyrka naruszał kiedykolwiek w okresie sprawowania mandatu zakaz wyrażony w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.), czy też jego zachowanie nie stanowiło naruszenia ww. przepisu.

Z zebranego w sprawie materiału wynika, iż radny Paweł Tyrka prowadził działalność polegającą na pośredniczeniu w zawieraniu umów ubezpieczenia z jedną ze spółek gminnych, a mianowicie Zakładem Gospodarki Komunalnej Suchy Las sp. z o.o., przez okres około 10 lat. Zrezygnował on ze świadczenia usług na rzecz spółki w 2016 r. Zgodnie z oświadczeniem Prezesa Zarządu ww. spółki, potwierdzonym w piśmie Zastępcy Wójta Gminy Suchy Las z dnia 12 maja 2017 r. oraz w piśmie Prezesa Zarządu ZGK Suchy Las sp. z o.o. z dnia 23 sierpnia 2017 r., właścicielem ubezpieczanych przez radnego ruchomości i nieruchomości jest w większości spółka ZGK Suchy Las sp. z o.o. Jest to podmiot, w którym całość udziałów ma jeden wspólnik, tj. Gmina Suchy Las.

W piśmie z dnia 19 czerwca 2017 r. oraz z dnia 18 września 2017 r. Prezes Zarządu ZGK Suchy Las sp. z o.o. wskazał, iż nie posiada konkurencyjnych ofert ubezpieczeniowych dotyczących polis ubezpieczeniowych zawartych pomiędzy ZGK Suchy Las sp. z o.o. a PZU S.A. za pośrednictwem radnego Pawła Tyrki, ani też protokołów wyboru oferenta ubezpieczeniowego sprzed 2016 r. Z wyjaśnień złożonych przez obecnego oraz byłego Prezesa Zarządu oraz z pisma Prezesa Zarządu ZGK Suchy Las sp. z o.o. z dnia 23 sierpnia 2017 r. wynika, iż przed 2016 r. w ZGK Suchy Las sp. z o.o. nie istniały procedury dotyczące wyboru ubezpieczyciela, nie było w tej kwestii pisemnych uregulowań, nie przeprowadzano także analizy rynku. Majątek spółki był





przez ten okres ubezpieczany przez PZU S.A. Dopiero od 2016 r. spółka wysyła zapytania do brokerów ubezpieczeniowych. W protokole posiedzenia Komisji z dnia 28 sierpnia 2017 r. wskazane jest stwierdzenie Prezesa spółki, że obecny sposób wyboru ubezpieczyciela jest dla spółki bardziej korzystny finansowo, co wynika także z kwot przeznaczanych przez spółkę na ubezpieczenie, wskazanych w piśmie Prezesa Zarządu z dnia 23 sierpnia 2017 r.

Na posiedzeniu Komisji w dniu 16 sierpnia 2017 r. pani Lidia Różańska potwierdziła swoje stanowisko w sprawie, podkreślając, iż Paweł Tyrka powoływał się w rozmowie z nią na swój mandat radnego oraz że – jej zdaniem - radny proponował ubezpieczanym najwyższe cenowo oferty. Podczas posiedzenia w dniu 29 września 2017 r. radny odniósł się do ww. zarzutów, wskazując m.in., iż ze względu na wcześniejszą wysoką szkodowość spółki, nie mógł on zaproponować spółce bardziej korzystnej oferty.

Rozróżnienie pomiędzy mieniem komunalnym a mieniem komunalnym gminy budzi wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Jeden z poglądów zasadza się na przekonaniu, iż zakaz objęty art. 24f ust. 1 u.s.g. dotyczy prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy a nie mienia komunalnego w ogóle, które swoim zakresem obejmuje nie tylko mienie gminy, ale również mienie związków gmin oraz innych gminnych osób prawnych, w tym spółek i przedsiębiorstw. Jednakże w niniejszej sprawie radny prowadził działalność ze spółką prawa handlowego, w której Gmina Suchy Las jest jedynym współnikiem. W takiej sytuacji dominującym zdaje się pogląd, że majątek spółki w której gmina ma 100% udziałów jest mieniem komunalnym w rozumieniu art. 43 u.s.g. i należy do mienia, z którego korzystanie w celu prowadzenia działalności gospodarczej wyczerpuje znamiona "korzystania z mienia komunalnego" w myśl art. 24f ust. 1 u.s.g. (por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 1083/11, wyrok NSA z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt: II OSK 1401/13, wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 784/17).

Przepis art. 24f ust. 1 u.s.g. nie wymienia rodzajów działalności gospodarczej lub sposobu prowadzenia takiej działalności, które nie będą wiązały się z koniecznością zaprzestania jej prowadzenia. Wobec braku ustawowego zróżnicowania, w przepisie tym chodzi o wszelkie przypadki wykorzystania mienia gminy, pozostającego w związku z funkcjonowaniem działalności gospodarczej radnego (por. wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt: II OSK 784/17). Ponadto ww. przepis nie uzależnia wygaśnięcia mandatu radnego od osiągnięcia zysku z korzystania z mienia komunalnego, decydujący pozostaje tu sam fakt korzystania z tego mienia (por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. akt: II OSK 2935/16).



Reasumując, podkreślić należy, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego, jako najdalej idąca sankcja za uchybienie zakazowi wyrażonemu w art. 24f u.s.g., powinno zostać poprzedzone szczegółową analizą ustalonego stanu faktycznego, której wynik nie pozostawiałby wątpliwości, że naruszenie zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonej działalności faktycznie miało miejsce. Do Komisji należy ocena, czy działalność gospodarcza radnego Pawła Tyrki pozostawała w związku funkcjonalnym z wykorzystywaniem mienia komunalnego gminy (gminnej spółki) oraz czy wykorzystywał on swój mandat w celu ułatwienia dostępu do tego mienia, czy też jego zachowanie nie stanowiło naruszenia prawa i było co najwyżej uchybieniem zasadom etyki radnego. Istotnym jest przy tym ustalenie, czy radny korzystał z możliwości pośredniczenia w ubezpieczeniu mienia spółki na powszechnych i ogólnodostępnych zasadach, czy też z materiału zebranego w sprawie można wywnioskować, że działał w sposób uprzywilejowany, a wykonywanie funkcji radnego przyczyniło się do wyboru jego oferty.

**Henryk Kuligowski**

**Radca prawny**

