

UCHWAŁA NR
RADY MIASTA WŁOCLAWEK
z dnia

w sprawie zajęcia stanowiska w przedmiocie niewystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego.

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506) w związku z art. 383 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754, poz. 1000, poz. 1225, poz. 1238, poz. 1282, poz. 1321, poz. 1349, z 2019 r. poz. 273)

uchwala się, co następuje:

- § 1. Przyjmuje się stanowisko stwierdzające niewystąpienie przyczyny wygaśnięcia mandatu Radnego Zbigniewa Lewandowskiego.
- § 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miasta, którego zobowiązuje się do przekazania stanowiska Rady Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu.
- § 3. 1. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.
2. Uchwała podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Włocławek.

**Przewodniczący
Rady Miasta**

Stanisław Wawrzonkoski

DYREKTOR BIURA

Małgorzata Feliniak

Projekt uchwały
spisano pod
wyrazem bezstycyjnym
z wyłączeniem
miejscowości
RADCA PRAWNY
mgr Anna Kaniewska
Tr. Wł. - 186
25.05.2019

Bem. 0006.46.2013

462271

UZASADNIENIE

W dniu 22 lutego 2019 r. do Rady Miasta Włocławek wpłynął wniosek Pana Wojciecha Prokopowicza o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego Pana Zbigniewa Lewandowskiego w związku z naruszeniem zakazu wynikającego z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przedmiotową korespondencję skierowano do Komisji Porządku Prawnego i Publicznego celem wypracowania stanowiska.

Komisja podczas posiedzenia w dniu 19 marca 2019 r. przeprowadziła analizę wniosku skierowanego do Rady Miasta o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu Radnego złożonego przez Pana Wojciecha Prokopowicza, jak również zapoznała się z obszernymi wyjaśnieniami Radnego Zbigniewa Lewandowskiego z dnia 8 i 18 marca 2019 r. Ponadto Komisja Porządku Prawnego i Publicznego wysłuchiwała stron obecnych podczas obrad Komisji.

W związku z powyższym Komisja ustaliła, co następuje:

W piśmie wnioskodawca powołuje się na przepis art. 24 f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wskazujący, iż 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. Zgodnie zaś z treścią przepisu 24f ust. 1 a ustawy o samorządzie gminnym jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1 jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu w trybie art.383 § 1 pkt 5 ustawy Kodeks wyborczy.

Naruszenie ww. zakazu przez Pana Radnego Zbigniewa Lewandowskiego ma związek z pełnieniem funkcji Prezesa Spółdzielni Mieszkaniowej „Południe” i zarządzaniem nieruchomościami przy ul. Zbiegniewskiej 15, Fredry 14, Fredry 16, Norwida 1 oraz Marii Skłodowskiej-Curie 3, w skład których wchodzi lokale komunalne stanowiące własność Gminy Miasta Włocławek. Wskazane budynki znajdują się w zasobach Spółdzielni Mieszkaniowej „Południe”, która zarządza budynkami na mocy art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Gmina Miasto Włocławek ponosi koszty wynikające z art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy, związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na ich lokale, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni poprzez uiszczanie opłat zgodnie z postanowieniami statutu. Z zestawienia ww. kosztów poniesionych przez Gminę Miasto Włocławek na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej Południe wynika, że w roku 2018 w okresie od stycznia do października była to łącznie kwota 47 961,01 zł. Część kwoty została przeznaczona na koszty eksploatacji tj. zgodnie z § 65 ust. 5

statutu tej spółdzielni koszty administrowania i zarządzania nieruchomościami obejmujące koszty wynagrodzenia członków zarządu spółdzielni, w tym koszty wynagrodzenia prezesa.

Ponadto wnioskodawca przedstawił analizę prawną odnoszącą się do prowadzenia działalności gospodarczej przez spółdzielnię mieszkaniową. Na poparcie swojej tezy przytoczył orzecznictwo sądowe, w tym wyrok III SA/Ld 572/12 WSA w Łodzi z dnia 29.08.2012 r. oraz wyrok IISA/OI 146/12 WSA w Olsztynie z dnia 03.04.2012 r., które zdaniem wnioskodawcy dotyczą analogicznych stanów faktycznych, jak wskazany we wniosku.

Radny Zbigniew Lewandowski odnosząc się do zarzutów wskazanych przez wnioskodawcę zwrócił uwagę, iż zgodnie z art.1 §1 ustawy Prawo spółdzielcze, spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Z kolei art.1 ust.1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych definiuje, iż celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu. Dodać należy, iż zgodnie z art.1 ust.6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, spółdzielnie mogą prowadzić także inną działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach oraz statucie spółdzielni, jeżeli zmierza ona do realizacji celów określonych w art.1 ust.1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Nadto, zgodnie z art.11¹ u.s.m. spółdzielnia nie może uzyskiwać korzyści finansowych kosztem swoich członków a zarząd wykonywany przez spółdzielnię nad nieruchomościami wspólnymi ma charakter ustawowy i przymusowy (art.27 ust.2 u.s.m.) oraz jest on niezależny od woli członków organów kolegialnych spółdzielni. Podsumowując stwierdzić należy, iż aktywność spółdzielni, w tym także aktywność Spółdzielni Mieszkaniowej „Południe” we Włocławku, sprowadza się do tzw. sfery wewnętrznej (nazywanej w doktrynie prawa spółdzielczego działalnością statutową), która zmierza do dostarczenia członkom lokali mieszkalnych oraz ich utrzymania i eksploatacji – cechą charakterystyczną tej działalności jest jej bezwynikowy charakter wynikający z zapisu art.11¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W tym miejscu podkreślić należy, iż Gmina Miasto Włocławek jest członkiem Spółdzielni Mieszkaniowej „Południe” i powyższe ustawowe regulacje mają zastosowanie w relacjach pomiędzy Gminą a Spółdzielnią, w szczególności zakaz odnoszenia korzyści finansowych względem swoich członków. Drugim rodzajem działalności wykonywanej przez S.M. „Południe” jest działalność gospodarcza (np. wynajem lokali użytkowych), z której to działalności dochód przeznaczany jest corocznie przez Walne Zgromadzenie na cele związane z funkcjonowaniem Spółdzielni.

Dokonując oceny zapisu art.24f ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego podstawę wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu Radnego w związku z zakazem zarządzania działalnością statutową z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy należy wskazać bogate orzecznictwo sądów,

zajmujących się przedmiotową kwestią. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 20 października 1999 r. sygn. akt III CKN 372/1998 OSNC 2000/4/81 wskazał, że cyt.: „(...) działalność spółdzielni mieszkaniowej skierowana „do wewnątrz” w ramach stosunków członkowskich nie ma charakteru gospodarczego, natomiast może być tą działalnością wobec innych przedsiębiorców (zwłaszcza w toku budowy, tj. w toku skomplikowanych technicznie, organizacyjnie i finansowo procesów inwestycyjnych), administrowania cudzymi zasobami albo swobodnego gospodarowania własnymi lokalami. Wniosek o gospodarczym charakterze tylko zewnętrznej działalności spółdzielni uzasadniony jest także treścią art. 1 § 1 Prawa spółdzielczego wskazującego na członków spółdzielni jako beneficjentów, a nie uczestników tej działalności, prowadzonej przez podmiot mający odrębną osobowość. Na powyższe zagadnienie zwrócił również uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, który w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów z dnia 11 kwietnia 2005 r. o sygn. akt I OPS 1/05 uznał, że wskazanie w ustawie Prawo spółdzielcze, że spółdzielnie mieszkaniowe prowadzą działalność gospodarczą w ramach ustalonych ustawą form budownictwa mieszkaniowego, popieraną przez Państwo stosownie do art. 75 Konstytucji RP, przy zastrzeżeniu, że działalność ta służyć ma zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni mieszkaniowej i ich rodzin powoduje, iż należy przyjąć, że działalność ta nie może być utożsamiana z pojęciem "działalności gospodarczej", o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Szeroko zagadnieniem stosowania art. 24f ustawy o samorządzie gminnym, w związku z prowadzonymi przez spółdzielnię działalnościami zajmował się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, który to w wyroku z dnia 7 kwietnia 2008 r. sygn. Akt IV SA/Gl 1157/07 wskazał cyt. „Sąd podziela stanowisko Wojewody, utrwalone również w orzecznictwie Sądu Najwyższego, iż spółdzielnie mieszkaniowe są podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą. Jednakowoż Sąd dostrzega różnice pomiędzy zasadniczą działalnością statutową ukierunkowaną na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, poprzez dostarczanie swoim członkom lokali mieszkalnych, a pozostałą działalnością gospodarczą, z której uzyskiwany dochód przeznaczony jest na realizację podstawowych celów statutowych. (...) Zdaniem Sądu sytuacja w jakiej znajdują się spółdzielnie mieszkaniowe powoduje, że literalne odniesienie zakazu określonego w art. 24f cyt. ustawy wobec członków ich zarządów bez rozróżnienia charakteru działalności prowadzonej przez te podmioty nie można pogodzić z celem jaki przyświecał ustawodawcy, tj. wykorzystywanie funkcji do wspierania przedsięwzięć o charakterze gospodarczym i osiągania z tego tytułu korzyści. (...) Powyższe prowadzi do wniosku, że jeżeli działania spółdzielni mieszkaniowej zmierzają bezpośrednio do zaspokojenia potrzeb ich członków poprzez dostarczenie im lokali mieszkalnych, w tym również garaży, to nie mają one charakteru działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.”

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż lokale mieszkalne którymi administruje Spółdzielnia Mieszkaniowa „Południe” a tytuł prawny do nich posiada Gmina Miasto Włocławek, zostały oddane przez AZK w najem. Powyższe oznacza, iż faktycznym posiadaczem lokali są najemcy a podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie gospodarowania i zarządzania nieruchomościami jest Gmina Miasto Włocławek.

Wnioskodawca we wniosku z dnia 20 lutego 2019 r. nie precyzuje które czynności zarządu z wykorzystywaniem mienia komunalnego podejmowane przez Prezesa S.M. „Południe” stanowią naruszenie art.24f ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazać należy, iż dla lokali do których tytuł prawny posiada Gmina Miasto Włocławek podstawowe czynności administracyjne tj. ustalanie wysokości opłat dla lokali oraz zatwierdzanie planu inwestycyjno-remontowego wykonuje Rada Nadzorcza Spółdzielni. Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem sądów administracyjnych, nie stanowi naruszenia art.24f ust.1 ustawy o samorządzie gminnym sytuacja, gdy korzystanie z mienia komunalnego odbywa się na warunkach powszechnie ustalonych dla danego typu stosunków prawnych. W przypadku Spółdzielni Mieszkaniowej „Południe” ustalanie wysokości stawek opłat z tytułu korzystania z lokalu leży w kompetencji Rady Nadzorczej, która to dokonuje tych czynności w jednakowej wysokości dla poszczególnych administracji tj. dla kilku tysięcy lokali (powszechnie dla grupy odbiorców), w oparciu o zasady wynikające z ustawy, w związku z czym nie może znajdować zastosowania art.24f ustawy o samorządzie gminnym do członka zarządu spółdzielni.

Reasumując, Komisja Porządku Prawnego i Publicznego stwierdza, co następuje:

Argumentacja podnoszona we wniosku z dnia 20 lutego 2019 r. nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż działalność statutowa Spółdzielni Mieszkaniowej „Południe” we Włocławku w zakresie gospodarowania zasobami mieszkaniowymi realizowana w oparciu o przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, prawa spółdzielczego oraz postanowienia statutu spółdzielni nie jest objęta hipotezą normy prawnej art.24f ustawy o samorządzie gminnym. Stanowi bezwynikową działalność spółdzielni, podejmowaną w interesie swych członków, w tym także Gminy Miasto Włocławek. Ponadto ustawowe uregulowanie treści podejmowanych przez Spółdzielnię „Południe” czynności w zakresie administrowania zasobami mieszkaniowymi w art.4 oraz art.27 ust.2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jednoznacznie wskazuje, iż administrowanie w ramach ustawowego zakresu lokalami których właścicielem jest Gmina Miasto Włocławek, nie może mieć wpływu na ewentualne skutki zawierające pierwiastek korupcyjny, którym ma zapobiegać regulacja art.24f ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z przywołanym stanowiskiem judykatury, działalność Spółdzielni Mieszkaniowej „Południe” we Włocławku a także funkcja Prezesa Zarządu sprawowana przez Radnego Zbigniewa Lewandowskiego w w/w spółdzielni nie może być traktowana jako naruszenie art.24f ust.1 ustawy o samorządzie

gminnym, gdyż działalność statutowa spółdzielni w zakresie eksploatacji zasobów mieszkaniowych w tym stanowiących własność gminy – członka Spółdzielni, nie stanowi „działalności gospodarczej” w myśl art.24f ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Lokale Gminy Miasto Włocławek w zasobach Spółdzielni Mieszkaniowej „Południe” administrowane są na zasadach ustawowych – członkowskich, spółdzielnia nie posiada żadnej umowy o zarząd zawartej z Gminą, nadto nie pobiera opłat przewyższających ponoszone koszty, na zasadzie bezwynikowej działalności spółdzielni względem swoich członków.

Ponadto przytoczone we wniosku wyroki III SA/Łd 572/12 WSA w Łodzi oraz II SA/OI 146/12 WSA w Olsztynie dotyczą sytuacji gdy spółdzielnia, której prezes zarządu wykonywał mandat radnego, posiadała zawarte odpłatne umowy o zarządzanie nieruchomościami w skład których wchodziły lokale gminne, a więc działalność spółdzielni bez wątplenia była stricte gospodarcza a nie statutowa, podlegała więc pod dyspozycję art.24f ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazać należy, iż kluczowym elementem w rozstrzygnięciu przedmiotowego zagadnienia jest prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2016 r. sygn. akt II OSK 2641/16, który został opublikowany wraz z uzasadnieniem w bazie orzeczeń NSA. Z uzasadnienia niniejszego wyroku wynika, że zarządzanie nieruchomością wspólną, w której gmina nie ma większościowych udziałów, nie może być uznane za zarządzanie mieniem komunalnym w rozumieniu art. 24f ust. 1 u.s.g., ponieważ nieruchomość taka nie pozostaje w dyspozycji gminy. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że Sąd I instancji w wyroku z dnia 29 czerwca 2016 r. sygn. akt II SA/Go 417/16 błędnie ocenił że wykonywanie przez Spółdzielnię, której prezesem jest radny, obowiązków związanych z zarządzaniem nieruchomościami, w których udziały w częściach wspólnych posiada gmina jako właściciel poszczególnych lokali mieszkalnych stanowi naruszenie zakazu określonego w art. 24f ust. 1 u.s.g.

Wobec powyższego Komisja Porządku Prawnego i Publicznego uznaje, iż w świetle wskazanego orzeczenia, w którym NSA wyraźnie przesądza, iż w analogicznej sprawie brak jest podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu prezesa spółdzielni, zarzuty przedstawione przez wnioskodawcę są bezpodstawne i nie znajdują uzasadnienia. Tym samym Komisja stwierdza, iż nie występują przyczyny wygaśnięcia mandatu Radnego Zbigniewa Lewandowskiego.

PRZEWODNICZĄCY
RADY MIASTA

Stanisław Wawrzonkoski