



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lipca 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Roman [redacted]  
Sędziowie { Sędzia NSA Arkadiusz [redacted] (spr.)  
Sędzia del. WSA Piotr [redacted]

Protokolant starszy inspektor sądowy Elżbieta [redacted]

po rozpoznaniu w dniu 6 lipca 2017 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
sprawy ze skargi kasacyjnej Wojciecha [redacted]  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie  
z dnia 2 czerwca 2016 r. sygn. akt II SA/Lu 286/16  
w sprawie ze skargi Wojciecha [redacted]  
na zarządzenie zastępcze Wojewody Lubelskiego  
z dnia 23 września 2015 r. nr PN-II.4131.1.3.2015  
w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Elżbieta [redacted]  
starszy inspektor sądowy

Stwierdzam zgodność  
odpisu/kopii z oryginałem

## Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 2 czerwca 2016 r. sygn. akt II SA/Lu 286/16 oddalił skargę Wojciecha [redacted] na zarządzenie zastępcze Wojewody Lubelskiego z dnia 23 września 2015 r. nr PN-II.4131.1.3.2015 w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

Wojewoda Lubelski wskazanym wyżej zarządzeniem zastępczym, wydanym na podstawie art. 98a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) - dalej: usg - po powiadomieniu Ministra Administracji i Cyfryzacji, stwierdził wygaśnięcie mandatu radnego Rady Miasta Biała Podlaska - Wojciecha [redacted]. Organ podał, że w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że radny prowadzi działalność gospodarczą pod nazwą [redacted] z wykorzystaniem nieruchomości stanowiącej mienie Miasta Biała Podlaska. Powyższe potwierdza umowa najmu lokalu użytkowego położonego w Białej Podlaskiej przy ulicy [redacted] zawarta w dniu 2 lutego 2012 r. na czas nieoznaczony przez Wojciecha [redacted] z Prezesem Zarządu Zakładu Gospodarki Lokalowej Sp. z o. o. w Białej Podlaskiej, jak również umowa najmu części nieruchomości gruntowej nr [redacted] przy ul. [redacted] w Białej Podlaskiej zawarta w dniu 30 kwietnia 2015 r. przez tego radnego z Gminą Miejską Biała Podlaska na okres od 1 maja 2015 r. do 30 września 2017 r.

Na podstawie tych ustaleń – organ uznał - że koniecznym było stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego z powodu naruszenia przez niego art. 24f ust. 1 i ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, poprzez prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia Gminy Miejskiej Biała Podlaska.

Rozpoznając skargę Wojciecha [redacted] na wskazane wyżej zarządzenie zastępcze Sąd I instancji uznał, że jest ona niezasadna, gdyż kontrolowany akt jest zgodny z przepisami prawa materialnego, które znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie.

Sąd wskazał, że zgodnie z art. 24f ust. 1 usg radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności, stosownie zaś do art. 24f ust. 1a usg, jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził taką działalność gospodarczą



jest obowiązany do zaprzestania jej prowadzenia w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego na podstawie art. 383 § 1 pkt 5 ustawy Kodeks wyborczy. Wprowadzony w art. 24f ust. 1 usg zakaz łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, stanowi jedną z gwarancji prawnych prawidłowego i rzetelnego wykonywania zadań przez gminę. Zakaz ten 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. (zob. uchwałę NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1/07, ONSAiWSA Nr 3, poz. 62).

Sąd podkreślił, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym przepis art. 24f usg ma charakter antykorupcyjny i w takim kontekście należy go interpretować. Zgodnie z jego treścią radny uczestniczący w procesie stanowienia przepisów prawa lokalnego, nie powinien prowadzić działalności na mieniu komunalnym ani zarządzać takim mieniem. Jest bowiem osobą szczególnego zaufania społecznego.

Wskazując na niesporne w sprawie fakty potwierdzające, że skarżący prowadzi działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy Sąd uznał, że wydane w trybie art. 98a ust. 2 usg zarządzenie zastępcze Wojewody Lubelskiego z dnia 23 września 2015 r. prawa nie narusza i na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa) orzekł jak w sentencji.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Wojciech ██████████  
zarzucając:

- 1 Naruszenie przepisów postępowania przez ich niewłaściwe zastosowanie, tj. art. 133 § 1 i art. 141 § 4 ppsa, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, polegające na przyjęciu przez Sąd I instancji, iż organ administracji dokonał wszechstronnego rozważenia czy skarżący korzysta z mienia komunalnego w rozumieniu art. 24 ust. 1f usg, z uwzględnieniem celowości tej regulacji oraz zasady proporcjonalności w jej stosowaniu, podczas, gdy zaskarżone zarządzenie nie zawierało uzasadnienia, które w wyczerpujący sposób wyjaśniałoby motywy przedmiotowego rozstrzygnięcia sprawy w tym zakresie.

Stwierdzam zgodność  
odpisu/kopii z oryginałem

- 2 Naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 24f ust. 1 usg poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że formułuje on zakaz prowadzenia przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego w sposób bezwzględny, w sytuacji gdy z wykładni celowościowej tego przepisu wynika, iż o prowadzeniu przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy można mówić wtedy, gdy radny korzysta z mienia gminnego na uprzywilejowanych zasadach, wykorzystując swoją pozycję w gminie.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz zaskarżonego zarządzenia zastępczego.

Wojewoda Lubelski w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach.

Niezasadny jest zarzut naruszenia art. 133 § 1 ppsa. Zgodnie z tym przepisem są wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy. Przepis ten generalnie reguluje moment wydania wyroku. Wobec tego poprzez zarzut naruszenia art. 133 § 1 ppsa nie można kwestionować zastosowania oraz wykładni przepisu prawa materialnego, do czego w istocie zmierza sformułowany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przepisów postępowania.

Również niezasadny jest zarzut naruszenia art. 141 § 4 ppsa. Zgodnie z tym przepisem uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Przepis ten wskazuje na obligatoryjne elementy uzasadnienia wyroku i nie służy do kwestionowania merytorycznej treści uzasadnienia wyroku. Zarzut naruszenia tego przepisu może być skuteczny tylko wtedy, gdy uzasadnienie wyroku sporządzone jest w sposób uniemożliwiający kontrolę instancyjną, w szczególności, gdy nie zawiera któregoś z elementów konstrukcyjnych wymienionych w omawianym przepisie. Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku pozwala na uznanie, że zawiera ono wszystkie niezbędne elementy, o jakich mowa w art. 141 § 4 ppsa. Poprzez zarzut naruszenia wskazanego przepisu nie można kwestionować zastosowania i wykładni przepisów



prawa materialnego. Z faktu, że skarżący nie zgadza się z oceną Sądu nie można wywodzić nieprawidłowości uzasadnienia.

Niezasadny jest zarzut błędnej wykładni art. 24f ust. 1 usg. Należy mieć na względzie, że w niniejszym przepisie ustawodawca użył pojemnego określenia „wykorzystanie mienia”. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że sformułowanie: "wykorzystywanie" odnosi się do wszystkich przypadków korzystania z mienia komunalnego gminy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystanie to ma podstawę prawną czy jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne czy też nieodpłatne (por. np. wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. II OSK 1714/10, LEX nr 746748). Wykorzystanie mienia komunalnego stanowi wystarczającą przesłankę do wygaśnięcia mandatu radnego i bez znaczenia normatywnego pozostaje kwestia, czy przy korzystaniu z tego mienia komunalnego radny odniósł korzyści czy też nie. Z omawianego przepisu nie wynika by korzystanie z mienia komunalnego miało dotyczyć tylko korzystania z mienia na szczególnych, uprzywilejowanych warunkach. Przyjęte w powołanym przepisie rozwiązanie miało na celu zapobieganie sytuacjom, które mogłyby podważać bezstronność, uczciwość radnych, podważać autorytet organów samorządu. Podkreślenia wymaga, że przepis art. 24f ust. 1 usg nie wymienia rodzajów działalności gospodarczej lub sposobu prowadzenia takiej działalności, które nie będą wiązały się z koniecznością zaprzestania jej prowadzenia. Odmienny zakres ograniczenia działalności radnego w województwie określony w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486) jest związany z odmiennym charakterem zadań wykonywanych na szczeblu wojewódzkim (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 159/10). Odmienna regulacja w stosunku do radnych województwa nie uzasadnia dokonywania wykładni art. 24f ust. 1 usg przy zastosowaniu analogii. Regulacja art. 24f ust. 1 usg ma zasadniczo nie tylko przeciwdziałać korupcji, ale także służyć utrzymaniu autorytetu władzy i nieosłabianiu zaufania wyborców i opinii publicznej do jej prawidłowego funkcjonowania. Chodzi o to, aby funkcjonariusz publiczny nie tylko nie realizował swoich prywatnych celów dzięki posiadanej władzy, ale by nie zachodziły przesłanki mogące stworzyć, choćby mylnie, takie wrażenie.

Skarżący nie wskazał przekonujących podstaw do tego, aby w sprawie odstąpić od podstawowej wykładni przepisów prawa publicznego, jaką jest wykładnia

Stwierdzam zgodność  
z orzecznictwem

językowa. Naczelny Sąd Administracyjny także nie dostrzegł powodów uzasadniających odstępianie od tego typu wykładni, tym bardziej, że przepisy zawierające zakazy powinny być wykładane ściśle. W aktualnym stanie prawnym charakter zakazu wynikającego z art. 24f ust. 1 u.s.g. ma charakter bezwzględny, a więc taki, który nie dopuszcza wyjątków.

Mając powyższe na względzie Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 ppsa orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Elżbieta [redacted]

starszy inspektor sądowy