

UCHWAŁA NR
RADY POWIATU CHOSZCZEŃSKIEGO
z dnia

w sprawie wyrażenia stanowiska w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511 tj.) w związku z art. 383 § 1 pkt 5 i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 tj.) Rada Powiatu Choszczeńskiego uchwala, co następuje:

§ 1. Rada Powiatu Choszczeńskiego wyraża negatywne stanowisko wobec występowania przesłanek do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana radnego Eugeniusza Nykła na podstawie art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

§ 2. Uzasadnienie stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wiceprzewodniczącemu Rady Powiatu.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

prawdzone pod względem
redakcyjno - prawnym


.....
podpis

UZASADNIENIE:

Pismem z dnia 11 września 2019 r. Wojewoda Zachodniopomorski (P-1.4130.806.2019.KN) doręczonym do Biura Rady i Zarządu Powiatu w Choszcznie poinformował, że do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęło anonimowe pismo, stanowiące zawiadomienie o możliwym naruszeniu przez radnego powiatu choszczeńskiego Pana Eugeniusza Nykla zakazu wykonywania działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia powiatowego.

Naruszenie miało polegać na sprzecznym z prawem korzystaniu z pomocy finansowej z Powiatowego Urzędu Pracy w Choszcznie, który m.in. w tym roku kierował stażystów lub pracowników do prowadzonej przez Radnego firmy.

Pismem z dnia 16 września 2019 r. Pan Eugeniusz Nykiel został poinformowany o piśmie Wojewody Zachodniopomorskiego, czym umożliwiono Panu Radnemu złożenie wyjaśnień w trybie art. 383 § 3 w zw. z art. 383 § 1 pkt 5 ustawy - kodeks wyborczy.

Pan radny Eugeniusz Nykiel pismem z dnia 20 września 2019 r. złożył wyjaśnienia.

Z wyjaśnień złożonych przez Pana Radnego wynika, że faktycznie prowadzi on działalność gospodarczą i że zawarł on ze Starostą Powiatu Choszczeńskiego, w którego imieniu działał Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Choszcznie umowy dotyczące organizacji stażu w celu nabycia przez bezrobotnych umiejętności praktycznych do wykonywania określonej pracy bez nawiązywania stosunku pracy z pracodawcą oraz umowę dotyczącą organizacji prac interwencyjnych dla bezrobotnych skierowanych przez PUP w ramach prac interwencyjnych.

Do wyjaśnień zostały dołączone powołane w nich umowy.

Po przeprowadzonej analizie Rada Powiatu Choszczeńskiego uznała, że nie zostały wyczerpane przez Radnego przesłanki uzasadniające stwierdzenie wygaśnięcia mandatu. Z art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wynika że radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia powiatu, w którym radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Bezsporne jest, co wynika również z informacji ujawnionej w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, że Pan Eugeniusz Nykiel prowadzi działalność gospodarczą pod firmą „Sprzedaż hurtowa i detaliczna artykułów spożywczych i przemysłowych Eugeniusz Nykiel” (NIP: 8540013358 , REGON: 210440185). W tym stanie rzeczy konieczne było ustalenie, czy wykonywana działalność w związku z przedłożonymi umowami prowadzona jest z „wykorzystaniem mienia powiatu”.

Z art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne. Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje własność i inne prawa majątkowe; stanowią one mienie samorządowe. Mienie jest instytucją prawa cywilnego. Z cywilistycznego punktu

widzenia należy rozgraniczyć pojęcia "mienie" oraz "majątek". Mienie, zgodnie z art. 44 k.c., jest własność i inne prawa majątkowe. Majątek zaś to ogół praw majątkowych przysługujących określonej podmiotowi prawa, na które składają się aktywa i pasywa, tj. prawa i obowiązki obciążające dany podmiot (tak: B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, wyd. II, komentarz do art. 46, LEX).

Spośród praw majątkowych przysługujących powiatowi ustawa o samorządzie powiatowym wymienia wprost tylko własność, czyli wyłączone prawo korzystania z rzeczy i rozporządzania nią (art. 140 k.c.). W doktrynie przyjmuje się, że pozostałe prawa majątkowe to prawa pochodne od własności, stanowiące ograniczone w stosunku do niej formy władania rzeczami. Należą do nich:

- użytkowanie wieczyste (art. 232 k.c.),
- użytkowanie, służebności, hipoteka i inne ograniczone prawa rzeczowe (art. 244 k.c.);
- środki finansowe pochodzące z różnych źródeł publicznoprawnych (np. podatki, dotacje, subwencje);
- środki finansowe pochodzące z różnych źródeł prywatnoprawnych (np. odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych, dywidendy ze spółek, czynsz najmu czy dzierżawy);
- prawa na dobrach niematerialnych (np. prawa autorskie), ukształtowane jako prawa bezwzględne lub względne, byle mające wartość wymierną w pieniądzu;
- stany faktyczne (np. posiadanie)

(szerzej zob.: *Ibidem*).

Wobec powyższego należy odpowiedzieć na pytanie, czy środki wydatkowane przez PUP w Choszcznie stanowiły „mienie powiatu” choszczeńskiego. Środki te pochodzą z Funduszu Pracy, który jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy (art. 103 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Fundusz Pracy jest odrębną jednostką państwową będącą funduszem celowym (zob. też art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Z przepisów art. 5 i 8 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika, że dochodem powiatu mogą być środki z funduszy celowych, pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów. W tym stanie rzeczy konieczne jest ustalenie, czy środki z Funduszu Pracy, jako funduszu celowego, stanowią dochód powiatu. Z przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wynika, że środki przekazywane powiatom z Funduszu Pracy stanowią ich dochód tylko wówczas, gdy są przeznaczane na finansowanie albo dofinansowanie kosztów wynagrodzenia, nagród i składek na ubezpieczenia społeczne pracowników danego powiatowego urzędu pracy (art. 9 ust. 2c, 108a ust. 9, art. 108b ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). W pozostałym zakresie środki Funduszu Pracy pozostają do wyłączonej dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy i są przekazywane na realizację zadań wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Skoro środki wydatkowane przez Powiatowy Urząd Pracy w Choszczynie nie stanowią dochodu powiatu i pozostają do wyłącznej dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy to nie stanowią one również i mienia powiatu. Tym samym już tylko z tej przyczyny podjęcie niniejszej uchwały jest uzasadnione.

Ponadto należy zwrócić uwagę na bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym nawet gdyby przyjąć, że środki wydatkowane przez PUP stanowiły w istocie mienie powiatu to Pan radny Eugeniusz Nykiel nie naruszył art. 25b ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Wskazuje się bowiem, że nie jest zabronione korzystanie z mienia należącego do powiatu, lecz dostępnego na zasadach powszechności dla ogółu. Należy zgodzić się więc z poglądem, że przepis art. 25b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym nie powinien dotyczyć sytuacji, gdy korzystanie z mienia powiatu wynika np. z prawa użytkowania wieczystego lub odbywa się na zasadach ogólnych (np. w wyniku przetargu). Literalna wykładnia przepisu może bowiem prowadzić do drastycznego ograniczenia kręgu osób mogących piastować mandat radnego i przeczyć jego *ratio legis* (D. Bąbiak-Kowalska, Użytkowanie albo mandat, Wspólnota 2003, nr 23, s. 42). Podzielić należy poglądy judykatury powołane w wyjaśnieniach przez Pana Radnego, z których wynika że korzystanie z mienia powiatu na zasadzie tzw. powszechnej dostępności do tego mienia lub na warunkach powszechnie ustalonych w odniesieniu do danego typu czynności prawnych dla wszystkich mieszkańców powiatu nie będzie prowadzić do naruszenia zakazu określonego w art. 25b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Pan Radny postępował więc zgodnie z prawem, jego działanie oparte było o obowiązujące przepisy i zawartą z powiatem choszczeńskim - na takich samych zasadach na jakich umowę taką zawrzeć może każdy inny pracodawca w powiecie - umowę. Pan Eugeniusz Nykiel był uprawniony - jak każdy inny pracodawca - do zawarcia omawianych umów.

Wobec tego, że sankcja utraty mandatu radnego pochodzącego z wyboru ingeruje w wolę powszechną stanowiącą istotę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), musi być zastosowana w sytuacji bezsprzecznego zaistnienia przesłanek wynikających z normy prawa materialnego. Tym samym przesłanki wygaśnięcia mandatu określone w art. 25b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Mając powyższe na uwadze Rada Powiatu Choszczeńskiego nie znalazła podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana radnego Eugeniusza Nykla.