

UCHWAŁA NR X/105/2019
RADY POWIATU CHOSZCZEŃSKIEGO
z dnia 19 listopada 2019 r.

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 Pani radnej Małgorzaty Buchajczyk 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 Przewodniczącemu Rady Powiatu.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY POWIATU
/-/ mgr Eugeniusz Nykiel

Załącznik
do uchwały nr X/105/2019
Rady Powiatu Choszczeńskiego
z dnia 19 listopada 2019 r.

UZASADNIENIE:

Pismem z dnia 8 listopada 2019 r. Wojewoda Zachodniopomorski (P-1.4130.1537.2019.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 radną powiatu choszczeńskiego Panią Małgorzatę Buchajczyk zakazu wykonywania działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia powiatowego.

Naruszenie miało polegać na prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia Powiatu Choszczeńskiego, tj. *„usług jednostek organizacyjnych Powiatowego Zarządu Dróg, Powiatowego Urzędu Pracy, jako Prezes Spółdzielni Socjalnej Drawa gdzie prawdopodobnie pobiera duże pieniądze i jest Prezesem Stowarzyszenia Ludzi Bezrobotnych w Drawnie korzystając z pieniędzy Powiatu, dotacji na prace interwencyjne, staże, dotacje i roboty publiczne”*.

Pismem z dnia 13 listopada 2019 r. Pani Małgorzata Buchajczyk została poinformowana o piśmie Wojewody Zachodniopomorskiego, czym umożliwiono Pani Radnej złożenie wyjaśnień w trybie art. 383 § 3 w zw. z art. 383 § 1 pkt 5 ustawy - kodeks wyborczy.

Pani radna Małgorzata Buchajczyk pismem z dnia 14 listopada 2019 r. złożyła wyjaśnienia.

Z wyjaśnień złożonych przez Panią Radną wynika, że:

- nie jest ona członkiem organów Stowarzyszenia Ludzi Bezrobotnych z/s w Drawnie;
- jest członkiem zarządu spółdzielni socjalnej Nad Drawą (dalej: Spółdzielnia Socjalna);
- Spółdzielnia Socjalna nie zawierała umów z Powiatowym Zarządem Dróg w Choszcznie;
- Spółdzielnia Socjalna *„zawierała umowy z Powiatowym Urzędem Pracy w Choszcznie o zwrot kosztów składek na ubezpieczenie społeczne oraz umowy dla bezrobotnych skierowanych przez PUP w ramach prac interwencyjnych i umowę o organizację stażu”*.

Do wyjaśnień zostały dołączone powołane w nich dokumenty.

Po przeprowadzonej analizie Rada Powiatu Choszczeńskiego uznała, że nie zostały wyczerpane przez Radną 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.

Zaś 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 "mienię" oraz "majątek". Mienie, zgodnie z art. 44 k.c., jest własność i inne prawa majątkowe. Majątek zaś to ogół praw majątkowych przysługujących określönemu 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 wyłączne 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).

Stosownie zaś do art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. Nr 94, poz. 651) (dalej: u.s.s.) przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej. Ponadto spółdzielnia socjalna działa na rzecz:

1. społecznej reintegracji jej członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej, będących osobami, o których mowa w art. 4 ust. 1, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu,
2. zawodowej reintegracji jej członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej, będących osobami, o których mowa w art. 4 ust. 1, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy

- a działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej (art. 2 ust. 2 u.s.s.). Spółdzielnia socjalna może jednak prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność

społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r. poz. 450, 650 i 723) (art. 2 ust. 3 u.s.s.).

Ponadto statutowa działalność spółdzielni socjalnej w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji oraz działalność, o której mowa w art. 2 ust. 3, nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646) i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna lub działalność nieodpłatna (art. 8 ust. 1 u.s.s.).

Dalsze przepisy u.s.s. wskazują, że stosunek pracy między spółdzielnią socjalną a jej członkiem nawiązuje się na podstawie spółdzielczej umowy o pracę oraz w formach określonych w art. 201 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (art. 12 ust. 1 u.s.s.). Stosownie zaś do art. 12 ust. 3a u.s.s. w stosunku do członków spółdzielni socjalnej i pracowników będących osobami, o których mowa w art. 4 ust. 1, zatrudnionych na zasadach, o których mowa w ust. 1 i 1a, część wynagrodzenia odpowiadająca składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz część kosztów osobowych pracodawcy odpowiadająca składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za zatrudnionego, na podstawie umowy zawartej między starostą właściwym dla siedziby spółdzielni a spółdzielnią, może podlegać finansowaniu ze środków Funduszu Pracy w pełnej wysokości przez okres 24 miesięcy od dnia zatrudnienia oraz w połowie wysokości przez kolejne 12 miesięcy, do wysokości odpowiadającej miesięcznie wysokości składki, której podstawą wymiaru jest kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Wobec treści wyjaśnień złożonych przez Panią Radną należy udzielić odpowiedzi na pytanie czy zawarcie przez Spółdzielnie Socjalną umów z Powiatowym Urzędem Pracy stanowiło o naruszeniu art. 25b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Środki wypłacane przez PUP w Choszczynie 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 wyłącznej 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 by przepis art. 25b ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym mógł być zastosowany radny musi prowadzić „działalność gospodarczą” na „własny rachunek” z wykorzystaniem mienia powiatu. Pani radna Małgorzata Buchajczyk nie prowadziła *in casu* „działalności gospodarczej na własny rachunek” z wykorzystaniem mienia Powiatu Choszczeńskiego, albowiem statutowa działalność spółdzielni nie jest działalnością gospodarczą (art. 8 ust. 1 u.s.s.).

Na koniec zwrócić uwagę należy na bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym nawet gdyby przyjąć, że środki wydatkowane przez PUP stanowiły w istocie mienie powiatu to Pani Radna nie naruszyła 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 Panią Radną, 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.

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 Pani radnej Małgorzacie Buchajczyk.