

UCHWAŁA NR 110/XV/25
RADY POWIATU OTWOCKIEGO

z dnia 17 kwietnia 2025 r.

**w sprawie zajęcia stanowiska o braku naruszenia przez radnego Rady Powiatu Otwockiego wskazań
art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym**

Na podstawie § 7 ust. 2 Statutu Powiatu Otwockiego w związku z art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.) – Rada Powiatu Otwockiego uchwala, co następuje:

§ 1. Rada Powiatu Otwockiego wyraża stanowisko, iż radny Rady Powiatu Otwockiego Pan Paweł Walo nie naruszył wskazań art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Powiatu Otwockiego – poprzez przekazanie przedmiotowej uchwały do Wojewody Mazowieckiego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady

Grażyna Kilbach

Uzasadnienie

Pismem z dnia 24 marca 2025 roku Wojewoda Mazowiecki zwrócił się do Rady Powiatu Otwockiego o przekazanie do organu nadzoru wyjaśnień na okoliczność ewentualnego naruszenia przez Radnego wskazań art. 25b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz o zajęcie stanowiska Rady w tym zakresie.

Zgodnie z przepisem art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym „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.”

Jak wskazuje art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym „Mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne.”

Na wstępie należy wskazać, iż Powiat Otwocki (Starostwo Powiatowe oraz jednostki organizacyjne) zawarły ze spółką Remondis Otwock Sp. z o.o. z/s w Otwocku umowy na odbiór odpadów komunalnych na łączną kwotę ok. 170 tys. zł brutto. Umowy zostały zawarte w grudniu 2024 r. na okres obowiązywania od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. Ponadto, spółka świadczyła ww. usługi na rzecz Rodzinnego Domu Dziecka w Podbieli w okresie maj 2024 – grudzień 2024 (umowa z dnia 3 stycznia 2017 r.). W tym przypadku łączna kwota zapłacona przez podmiot na rzecz spółki wynosiła ok. 1.800 zł.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt: III OSK 1732/23 „Skoro art. 25b ust. 1 u.s.p. zakazuje radnemu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia powiatu, to rygor w postaci utraty mandatu występuje wtedy, gdy radny prowadząc działalność gospodarczą korzysta z mienia powiatu.” Wykorzystywanie mienia powiatu, to - respektując niemającą już mocy powszechnie obowiązującej, ale oddziałującą siłą swej argumentacji wykładnię Trybunału Konstytucyjnego - osiąganie dostępu do mienia komunalnego (powiatu) na uprzywilejowanych zasadach (uchwała TK z dnia 2 czerwca 1993 r., sygnatura akt: W 17/92). Ze sformułowań użytych w tezie i uzasadnieniu uchwały wynika, że Trybunał Konstytucyjny skoncentrował się na takich formach wykorzystywania mienia, które polegają na faktycznym władaniu rzeczą, czy to na podstawie stosunku prawnorzeczowego, czy to na podstawie umowy obligacyjnej. Wskazuje na to przede wszystkim posługiwanie się terminem "wejście we władanie" oraz odwołanie się do miejsca położenia rzeczy. "Wykorzystywaniem mienia powiatu" może być zatem korzystanie z rzeczy będącej własnością powiatu, w ramach stosunków prawnych wynikających z użytkowania wieczystego i zwykłego, najmu czy dzierżawy." Świadczenie usług polegających na odbiorze odpadów komunalnych jest działalnością użyteczności publicznej, zatem mieści się w stanowisku wyrażonym przez Trybunał.

Warto wskazać, iż do podobnych (nieco bardziej liberalnych w kontekście wykorzystania mienia powiatu) wniosków doszedł Naczelny Sąd Administracyjny, który wskazał w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 grudnia 2017 r. (II OSK 2683/17), że „judykatura przyjmuje, że określony w art. 24f ust. 1 u.s.g. zakaz nie ma charakteru bezwzględного, a więc nie oznacza, że jakiegokolwiek korzystanie przez radnego z mienia komunalnego pozostające w związku funkcjonalnym z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą i powoduje skutek w postaci wygaśnięcia jego mandatu. O prowadzeniu przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego można mówić wtedy, gdy radny korzysta z mienia gminnego na uprzywilejowanych zasadach, wykorzystując swoją pozycję w gminie. Natomiast w przypadkach korzystania przez radnego dla celów prowadzonej przez niego działalności gospodarczej z mienia komunalnego na zasadzie powszechnej dostępności do tego mienia lub na warunkach powszechnie ustalonych w odniesieniu do danego typu czynności prawnych nie dochodzi do naruszenia omawianego zakazu. Tę samą regułę interpretacyjną należy stosować w ramach wykładni art. 25b ust. 1 u.s.p. (...) Podobne stanowisko prezentowane jest również w doktrynie (por. J. Jagoda, Władze powiatu, (w:) Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Kraków 2005, s. 194)”. NSA dalej w tym wyroku zarzucił organom rozpatrującym sprawę, iż „w przedmiotowej sprawie zarówno organ nadzoru, jak i Sąd w ogóle nie badały, czy radny w okolicznościach niniejszej sprawy był w uprzywilejowanej pozycji, czy też kierowana przez niego jednostka organizacyjna gminy (w istocie Gmina (...)) świadczyła usługi na rzecz Powiatu (...) na uprzywilejowanych, czy też normalnych zasadach”. NSA w wyroku podkreśla, że co do zasady, doktryna i judykatura ma w tym przedmiocie ugruntowany pogląd i należy badać, czy nawet korzystając z mienia powiatowego, radny (osoba prowadząca działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia) jest na uprzywilejowanej pozycji.

Nadmienić także należy, iż jak wynika z sentencji wyroku z dnia 7 czerwca 2018 r. w sprawie o sygnaturze akt: II OSK 947/18 Naczelny Sąd Administracyjny „Jednym z ratio legis art. 25b ust. 1 u.s.p. jest to, aby radny był niezależny od organu wykonawczego powiatu. Jedną z istotnych funkcji rady powiatu jest bowiem kontrola działalności zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych (art. 16 ust. 1 u.s.p.). W celu rzetelnego wykonywania tej funkcji radny musi być od tych podmiotów niezależny. Jeżeli zaś radny zarządza działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem mienia powiatu, którym przecież zarządza zarząd powiatu (art. 48 ust. 1 u.s.p.), to ta niezależność może być poddawana w wątpliwość.”

Pan Paweł Walo jest radnym Powiatu Otwockiego (od dnia 6 maja 2024 roku) kadencji 2024-2029. Pełni on również funkcję członka Zarządu spółki Remondis Otwock Sp. z o.o. Powyższa Spółka utworzona została i funkcjonuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18), jej udziałowcami są Remondis Sp. z o.o. oraz Miasto Otwock, zaś przedmiotem jej działalności jest m. in. odbiór i zagospodarowanie odpadów. Powiat Otwocki nie posiada jakichkolwiek udziałów w przedmiotowej Spółce, nie dokonywał transakcji własnościowych dotyczących przedmiotowej Spółki. Remondis Otwock Sp. z o.o. posiada zawarte umowy z Powiatem Otwocki (oraz jego jednostkami organizacyjnymi) - natomiast nie zostały one zawarte w jakiegokolwiek formie uprzywilejowanej, opierają się na powszechnie obowiązujących stawkach, nie dotyczą jakichkolwiek kwestii wykorzystania mienia powiatowego oraz stanowią formę zaspokojenia podstawowej potrzeby społecznej o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów. Znamiennym jest ponadto okoliczność, iż zgodnie z umową spółki Remondis Otwock Sp. z o.o. oraz wpisem do KRS jeden członek Zarządu nie ma realnej możliwości reprezentowania spółki i zarządzania nią – do zarządzania spółką i wykonywania czynności gospodarczych niezbędnych jest dwóch członków zarządu działających łącznie – tym samym Pan Paweł Walo samodzielnie nie mógł dokonywać realnych czynności zarządczych w spółce. Znamiennym jest także okoliczność, iż Pan Paweł Walo, nie podpisywał żadnej umowy zawartej pomiędzy spółką a Powiatem Otwockim (lub jego jednostkami organizacyjnymi). W tym miejscu warto przytoczyć również kolejne zdanie uzasadnienia wyroku II OSK 2683/17 – „fakt zarządzania działalnością gospodarczą w imieniu przedsiębiorcy należy każdorazowo, szczegółowo badać i nie można poprzestać wyłącznie na tym, że konkretna osoba pełni określoną funkcję w strukturze organizacyjnej podmiotu”.

Mając również na względzie orzecznictwo wcześniej wspomniane (m.in. II OSK 947/18) Pan Paweł Walo dnia 29 listopada 2024 r. złożył oświadczenie w trybie przewidzianym w art. 56 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych dotyczące wyłączenia się z wszelkich działań i postępowań przetargowych prowadzonych wobec Remondis Otwock Sp. z o.o. Godne podkreślenia w tym miejscu jest to, że istnienie konfliktu interesów oraz sposoby jego rozwiązywania zostały przez ustawodawcę przewidziane w wielu dziedzinach oraz ustawach. Nawet w sądownictwie został przewidziany tryb wyłączania się sędziów gdy zachodziłyby obawy o jego stronniczość w sprawie. Należy zatem uznać, że potencjalny konflikt interesów jest zjawiskiem powszechnym, a zapewnienie przez ustawodawcę sposobów ich unikania jest świadomym zabiegiem i jest przez prawo dopuszczalne. W przedmiotowej sprawie Pan Paweł Walo dokonał zgodnego z prawem, przewidzianego w art. 56 PZP wyłączenia ze sprawy, w której potencjalnie mogłoby zachodzić podejrzenie o jego stronniczość, tj. wyłonienia wykonawcy odbierającego odpady komunalne. Zgodnie również z przekazaną przez niego informacją – wyłączony został z jakichkolwiek spraw dotyczących Powiatu po stronie spółki Remondis Otwock Sp. z o.o. Mając zatem na względzie, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, przytoczony w pierwszym akapicie (brak bezwzględneho zakazu) oraz to, że należy badać czy radny działa na uprzywilejowanych zasadach, w przedmiotowej sprawie nie sposób przyjąć inaczej jak to, że radny nie naruszył zakazu, o którym mowa w art. 25b ustawy o samorządzie powiatowym. Co więcej, wybór wykonawcy odbioru odpadów komunalnych nie był w żaden sposób uzależniony od głosu radnego Pawła Walo.

Dodatkowo, należy mieć również na uwadze linię orzecniczą, zgodnie z którą niedopuszczalne jest pozbawienie mandatu radnego, który korzystał z mienia komunalnego incydentalnie czy nawet jednorazowo, zaś nie stanowi naruszenia zakazu dostępność do mienia na zasadzie powszechnej dostępności lub na warunkach powszechnie ustalonych w odniesieniu do danego typu czynności prawnych dla wszystkich mieszkańców powiatu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2016 r., sygnatura akt: II OSK 2759/15, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2015 r., sygnatura akt: II OSK 2727/15, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2013 r., sygnatura akt: 2926/12).

Mając powyższe na uwadze, Rada Powiatu Otwockiego stoi na stanowisku, iż Pan Paweł Walo – radny Powiatu Otwockiego - nie naruszył zakazu ujętego przepisem art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Przewodnicząca Rady

Grażyna Kilbach