



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.500.2019

Łódź, 25 października 2019 r.

**Rada Miejska
w Aleksandrowie Łódzkim**

**Wezwanie
do podjęcia uchwały**

Działając na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)

wzywam

Radę Miejską w Aleksandrowie Łódzkim do podjęcia w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego wezwania, uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego Mariusza Grabowskiego.

Uzasadnienie

Wojewoda Łódzki został poinformowany o możliwym naruszeniu przez radnego Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim Pana Mariusza Grabowskiego art. 24f ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ww. informacją radny miał być współwłaścicielem spółki Storm Media sp. z o.o. (KRS: 0000540457), która podpisuje umowy z Gminą Aleksandrów Łódzki (np. w rejestrze umów pozycja 323 i 513). Ponadto w informacji tej wskazano, że radny jest także reprezentantem tej spółki w umowach z Gminą (jako przykład przytoczono umowę o świadczenie usług telekomunikacyjnych z dnia 1 lipca 2016 r., w której radny działał jako Dyrektor Generalny w ww. spółce).

Organ nadzoru w piśmie z dnia 19 czerwca 2019 r., PNIK-I.4131.500.2019 zwrócił się do Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim o udzielenie wyjaśnień w tej sprawie.

W odpowiedzi dnia 28 czerwca 2019 r. znak: BR.0004.41.2019 Rada Miejska przesłała kopię oświadczenia radnego Mariusza Grabowskiego z dnia 27 czerwca 2019 r. W

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka

www.lodzkie.eu

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

piśmie tym radny oświadczył, że jest współnikiem ww. spółki i posiada w niej 50 % udziałów. Ponadto radny oświadczył, że jest zatrudniony w Storm Media sp. z o.o. na podstawie umowy o pracę na stanowisku Dyrektora. Radny zastrzegł jednocześnie, że nie jest członkiem zarządu, przez co należy rozumieć, że nie prowadzi spraw spółki i nie reprezentuje jej na zewnątrz. Dalej radny oświadczył, że nie jest prokurentem w spółce, a spółka do dnia złożenia oświadczenia miała nie sporządzić pełnomocnictw ogólnych do prowadzenia działań w jej imieniu dla osoby radnego. Radny dalej wyjaśnił, że do jego obowiązków służbowych należy przede wszystkim: obszar rozwoju sieci telekomunikacyjnej poprzez współpracę z deweloperami, wspólnotami mieszkaniowymi oraz operatorami telekomunikacyjnymi i w związku z tymi obszarami nie jest osoba decyzyjną w spółce, a jedynie przedkłada propozycje zarządowi spółki, a to on podejmuje decyzje. Jednocześnie radny dodał, że w szczególnych przypadkach (urlopy, zwolnienia lekarskie) do jego obowiązków pracowniczych należy także obsługa klientów, w tym sprzedaż usług, wystawianie faktur i rachunków oraz sporządzanie umów na usługi telekomunikacyjne, co w ocenie radnego mieści się w zakresie zwykłego pracownika Biura Obsługi Klienta i występuje sporadycznie. Do tego celu, jak oświadczył radny, posiada upoważnienie sporządzone tylko na tę okoliczność, w okresach których ta okoliczność dotyczy. Na zakończenie radny oświadczył, że w jego ocenie nie zaszło naruszenie art. 24f ustawy o samorządzie gminnym, gdyż nie zarządza spółka, nie jest jej pełnomocnikiem i przedstawicielem tejże spółki.

Pismem z dnia 24 lipca 2019 r., PNIK-I.4131.500.2019 organ nadzoru zwrócił się do Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego o przesłanie potwierdzonych za zgodność z oryginałem kopii aktualnie obowiązujących umów zawartych przez Gminę Aleksandrów Łódzki ze spółką STORM media sp. z o.o. z siedzibą w Rąbieniu (wraz z ewentualnymi aneksami).

Pismem z dnia 7 sierpnia 2019 nadesłanym z Urzędu Miejskiego w Aleksandrowie Łódzkim przesłano kopie trzech umów zawartych z firmą STORM media Sp. z o.o. oraz poinformowano, że w roku 2019 nie otrzymano żadnych pism od ww. spółki, które zostały podpisane przez Dyrektora Mariusza Grabowskiego. Przesłano następujące umowy:

1. umowę o świadczenie usługi Internetu i dzierżawy włókna światłowodowego zawartą w Rąbieniu w dniu 18 maja 2018 r. pomiędzy STORM media sp. z o.o. z siedzibą w Rąbieniu, ul. Pańska 8, 95-070 Aleksandrów Łódzki, wpisana do KRS nr 0000540457 a Gminą Aleksandrów Łódzki z siedzibą w Aleksandrowie Łódzkim, pl. Tadeusza Kościuszki 2;
2. umowę o świadczenie usługi Internetu nr 4254/ST/2018 zawartą w Rąbieniu w dniu 1 października 2018 r. pomiędzy STORM media sp. z o.o. z siedzibą w Rąbieniu, ul.

Pańska 8, 95-070 Aleksandrów Łódzki, wpisana do KRS nr 0000540457 a Gminą Aleksandrów Łódzki z siedzibą w Aleksandrowie Łódzkim, pl. Tadeusza Kościuszki 2;

3. umowę nr OI.2151.30.2019 zawartą w dniu 26 czerwca 2019 r. w Aleksandrowie Łódzkim pomiędzy Gminą Aleksandrów Łódzki zwaną w umowie „Zamawiającym” a STORM media sp. z o. o. z siedzibą w Rąbieniu, ul. Pańska 8, 95-070 Aleksandrów Łódzki, zwaną w umowie „Wykonawcą”.

Umową z dnia 18 maja 2019 r. STORM media sp. z o.o. zobowiązała się do świadczenia na rzecz Gminy usługi internetu 500Mbps download i 500Mbps upload. Umowa została zawarta na czas określony 36 miesięcy, za wynagrodzeniem miesięcznym.

Umową z dnia 1 października 2018 r. STORM media sp. z o.o. zobowiązała się do świadczenia na rzecz Gminy usługi internetu 10Mbps download i 2Mbps upload w lokalizacji: Aleksandrów Łódzki, ul. Piotrkowska 10/12. Umowa została zawarta na czas określony 24 miesiące, za wynagrodzeniem miesięcznym.

Na podstawie umowy z dnia 26 czerwca 2019 r. STORM media sp. z o.o. przyjęła za wynagrodzeniem do wykonania zadanie polegające na podłączeniu do sieci internet i świadczenia usługi dostępu do Internetu szerokopasmowego beneficjentom indywidualnym (gospodarstwom domowym) i grupowym (jednostkom podległym Zamawiającemu, tj. gminie). Na podstawie tej umowy wykonawca ma zapewnić podłączenie i dostęp do sieci internet następującym beneficjentom: 200 gospodarstwom domowym wskazanym przez Zamawiającego oraz 3 jednostkom podległym Zamawiającemu tj.: Szkole Podstawowej w Bełdowie, Szkole Podstawowej w Rąbieniu, w Publicznym Punkcie Dostępu do Internetu w Aleksandrowie Łódzkim przy ul. Machulskiego 1 lok.

Na podstawie treści odpisu pełnego z Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego organ nadzoru ustalił co następuje. 26 stycznia 2015 do KRS pod numerem 0000540457 została wpisana spółka Storm media Mariusz Grabowski sp. z o.o. powstała z przekształcenia przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą. Jedynym wspólnikiem w tej spółce posiadającym 100 % udziałów został Mariusz Grabowski, który jednocześnie objął funkcję Prezesa Zarządu tej spółki. Następnie na skutek zmiany umowy spółki, w dniu 13 marca 2015 r., do KRS wpisano, że Mariusz Grabowski posiada 50 % udziałów w spółce i nie pełni już funkcji członka zarządu spółki.

Po zaprzestaniu pełnienia funkcji członka zarządu Mariusz Grabowski rozpoczął pracę w Spółce na stanowisku Dyrektora (na posiadanej przez organ nadzoru kopii umowy o

świadczenie usług telekomunikacyjnych w sieci Storm media Nr 3202/ST/2016 zawartej w dniu 1 lipca 2016 r. pomiędzy Storm media Sp. z o.o. a gminą Aleksandrów Łódzki radny działał jako reprezentujący Spółkę – Dyrektor Generalny).

W kolejnych oświadczeniach majątkowych radny konsekwentnie wskazuje, że w spółce Storm media Sp. z o.o. pełni funkcję Dyrektora.

Zgodnie z treścią art. 383 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.), wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. Taki zakaz został przewidziany m. in. w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem 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.

Zakaz z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter antykorupcyjny i służy wyeliminowaniu sytuacji, gdy radny przez wykorzystywanie swojej funkcji uzyskiwałby nieuprawnione korzyści dla siebie lub bliskich. Z drugiej strony, przepis ten pełni istotną rolę w kształtowaniu pożądanej postawy społecznej, w której służba dla lokalnej społeczności samorządowej powinna być pozbawiona niebezpieczeństwa faworyzowania interesu indywidualnego, prywatnego w sytuacji, gdy z pierwszeństwa powinien korzystać interes ogółu. Przepis powinien w związku z tym sprzyjać kształtowaniu standardu rzetelnego i uczciwego wykonywania obowiązków radnego. (wyr. WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2018 r. II SA/Wa 1949/17).

Celem regulacji wprowadzających ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w tym radnego jest zapobieżenie angażowania się tych osób w sytuacje i uwikłania, mogące poddawać w wątpliwość autorytet konstytucyjnych organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że 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 (uchwała NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1/07). Celem wprowadzenia regulacji określonej w art. 24f ustawy o samorządzie gminnym było zapobieganie powstawaniu sytuacji sprzyjających korupcji i wykorzystywania stanowisk

publicznych dla własnych, prywatnych celów. Regulacja ta ma charakter antykorupcyjny i to w takim znaczeniu, by funkcjonariusz publiczny nie tylko nie realizował swoich prywatnych celów dzięki posiadanej władzy, ale by nie zachodziły przesłanki mogące stworzyć – choćby mylnie – takie wrażenie (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 540/16, wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 935/17).

Aby radny naruszył zakaz określony w art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym musi wystąpić przesłanka:

- prowadzenia działalności gospodarczej,
- wykorzystania przy tej działalności mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a w przypadku gdy podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą jest osoba prawna
- należy rozważyć, czy radny zarządza taką działalnością, jest przedstawicielem czy też pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Spółka STORM media sp. z o.o. z siedzibą w Rąbieniu prowadzi działalność gospodarczą polegającą m. in. na podłączaniu do sieci internet i świadczeniu usług dostępu do internetu szerokopasmowego za wynagrodzeniem. STORM media sp. z o.o. z siedzibą w Rąbieniu jest przedsiębiorcą wpisanym do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000540457 działającym w formie spółki kapitałowej, tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

STORM media sp. z o.o. z siedzibą w Rąbieniu wykorzystuje w przy swojej działalności gospodarczej mienie komunalne gminy Aleksandrów Łódzki. Spółka ma obecnie zawarte i obowiązujące trzy umowy z gminą Aleksandrów Łódzki w przedmiocie świadczenia m. in. usługi dostępu do internetu za wynagrodzeniem określonym w tych umowach.

W orzecznictwie przyjmuje się, że wynagrodzenie za usługi wykonywane na rzecz gminy (jednostki komunalnej) i wypłacone usługodawcy z budżetu gminy mieści się w pojęciu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami "z wykorzystaniem mienia komunalnego". Mienie komunalne obejmuje aktywa, które stanowią nie tylko nieruchomości gruntowe oraz budynki i budowle (majątek trwały), ale także środki pieniężne. Z tego powodu usługodawca realizujący świadczenie w ramach działalności gospodarczej, przez sam fakt pobrania wynagrodzenia ze środków budżetowych – korzysta z mienia gminnego. Tak więc, skoro w ujęciu rachunkowym środki finansowe stanowią aktywa pieniężne, to są składnikiem majątku danej jednostki, a w konsekwencji wypłata ich usługodawcy (przedsiębiorcy) stanowi o działalności prowadzonej z

wykorzystaniem mienia komunalnego (por. WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2018 r. II SA/Wa 1949/17, wyrok NSA z dnia 24 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14).

Gmina Aleksandrów Łódzki jest gminą w której radny Mariusza Grabowskiego uzyskał mandat.

W związku z powyższym należy rozważyć, czy radny zarządza taką działalnością, jest przedstawicielem czy też pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Na wstępie należy zauważyć, że radny w spółce pełni funkcję Dyrektora. Stanowisko dyrektora powszechnie rozumiane jest jako stanowisko kierownicze. Innymi słowy dyrektor to osoba kierująca pracą jakiejś instytucji lub przedsiębiorstwa (*Słownik języka polskiego PWN*). Należy przy tym zauważyć, że radny nie tylko pełni funkcję Dyrektora w spółce ale także posiada w niej połowę udziałów, co daje mu zasadniczy wpływ na proces decyzyjny w spółce oraz znaczy udział przy podziale zysków w spółce (np. art. 228 i 231 § 2 Kodeksu spółek handlowych). Pod pojęciem "zarządzania działalnością" należy rozumieć sytuację, w której proces decyzyjny co do istotnych zagadnień, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej należy do jednej lub kilku osób (wyrok WSA w Opolu z dnia 14 listopada 2017 r. II SA/Op 490/17. W niniejszej sprawie w ocenie organu nadzoru proces decyzyjny co do istotnych zagadnień w spółce należy również z pewnością do radnego Mariusza Grabowskiego. Radny ponadto jest pełnomocnikiem spółki co najmniej w zakresie obsługi klientów, w tym sprzedaży usług, wystawiania faktur i rachunków oraz sporządzania umów na usługi telekomunikacyjne. W ocenie organu nadzoru nie ma znaczenia fakt, że jest to pełnomocnictwo na wypadek urlopu czy zwolnienia lekarskiego. Ważne, że jest udzielone takie pełnomocnictwo. Należy przy tym mieć na względzie także treść art. 97 Kodeksu cywilnego zgodnie z którym osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa przeznaczonym do obsługi publicznosci poczytuje się w razie wątpliwości za umocowaną do dokonywania czynności prawnych, które zazwyczaj bywają dokonywane z osobami korzystającymi z usług tego przedsiębiorstwa. Nie ulega jednak wątpliwości dla każdego racjonalnego uczestnika obrotu, że osoba posługująca się pieczęcią spółki i piastująca stanowisko Dyrektora spółki jest umocowana do działania w imieniu spółki.

W ocenie organu nadzoru pełnienie przez radnego funkcji Dyrektora w spółce wykonującej usługi na rzecz jednostki samorządu terytorialnego spełnia przesłanki, o jakich mowa art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego w związku z art. 24f ust. 1 u.s.g. Taka wykładnia nie może być, w świetle całokształtu regulacji prawnych o charakterze antykorupcyjnym, uznana za nadmiernie restrykcyjną i naruszającą art. 2, art. 4, art. 31 ust. 3 i art. 62 Konstytucji RP. Przyjęta przez ustawodawcę regulacja prawna jak i wykładnia tych

przepisów służą umacnianiu gwarancji rzetelnego wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślić należy, iż jedną z funkcji, jaką wykonuje radny, jest funkcja kontrolna, w której musi badać działalność organów gminy pod kątem dobra wspólnoty jaką tworzą mieszkańcy. Radny reprezentuje zatem interes wspólnoty, a będąc jednocześnie Dyrektorem w STORM media sp. z o.o. z siedzibą w Rąbieniu winien zabezpieczać interesy gospodarcze spółki. Prowadzi to do konfliktu interesów (por. wyrok NSA z 31 sierpnia 2016 r., II OSK 1728/16).

Reasumując, w ocenie Wojewody Łódzkiego wystąpiła sytuacja określona w art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego. Z uwagi na to, że Pan Mariusz Grabowski naruszył zakaz określony w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miejska w Aleksandrowie Łódzkim winna stwierdzić wygaśnięcie mandatu radnego w uchwale podjętej w trybie art. 383 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wzywam Radę Miejską w Aleksandrowie Łódzkim do podjęcia stosownej uchwały w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego pisma.

W razie bezskutecznego upływu ww. terminu – zgodnie z art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – organ nadzoru, po powiadomieniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wyda zarządzenie zastępcze.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Zbigniew Rau

Do wiadomości:

- Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego