

RADA MIEJSKA
97-570 PRZEDBÓRZ
ul. Mostowa 29
pow. radomszczański

Załącznik do Uchwały Nr XLVI/346/18
Rady Miejskiej w Przedborzu
z dnia 9 maja 2018 r.

Przedbórz, dnia 09.05.2018 roku

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
W ŁODZI
ul Piotrkowska 135
90-434 Łódź

za pośrednictwem:

Wojewody Łódzkiego
Ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

Skarżący: Rada Miejska w Przedborzu
Gmina Przedbórz
Ul. Mostowa 29
97 – 570 Przedbórz

Skarżony organ: Wojewoda Łódzki
Ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

SKARGA

na zarządzenie zastępcze Wojewody Łódzkiego z dnia 3 kwietnia 2018 roku
znak: PNIK-I.4131.800.2017, doręczone w dniu 9 kwietnia 2018 roku

Skarżący działając w oparciu o art. 50, art. 53 § 1 art. 54 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zmianami) wnosi skargę na zarządzenie zastępcze Wojewody Łódzkiego z dnia 3 kwietnia 2018 roku znak: PNIK-I.4131.800.2017, doręczone w dniu 9 kwietnia 2018 roku, stwierdzające wygaśnięcie mandatu Burmistrza Miasta Przedborza Pana Miłosza Naczyńskiego

Powyższe zarządzenie zastępcze Skarżący zaskarża w całości podnosząc następujące zarzuty:

1) zarzut naruszenia art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że zaistniały przesłanki do wydania zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie mandatu Burmistrza Miasta Przedborza Pana Miłosza Naczyńskiego, podczas gdy brak było podstaw prawnych do wygaszenia mandatu Burmistrza Miasta Przedborza Pana Miłosza Naczyńskiego ;

2) zarzut naruszenia art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego błędną wykładnię i bezpodstawne wezwanie Rady Miejskiej w Przedborzu do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu Burmistrza Miasta Przedborza Pana Miłosza Naczyńskiego wobec braku uzasadnienia faktycznego i prawnego do zaistnienia przesłanek

do wygaszenia mandatu Burmistrza Miasta Przedborza Pana Miłosza Naczyńskiego w związku z naruszeniem przez Burmistrza Miasta Przedborza Pana Miłosza Naczyńskiego zakazu określonego w art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz przed przeprowadzeniem wszechstronnego postępowania wyjaśniającego i dowodowego w sprawie ww. naruszenia;

3) zarzut naruszenia art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że pełniąc funkcję Wiceprezesa Stowarzyszenia Miejski Klub Sportowy „Pilica” w Przedborzu zarządzał działalnością gospodarczą prowadzoną przez to Stowarzyszenie.

Mając na uwadze powyższe Skarżący wnosi o uchylenie w całości zaskarżonego zarządzenia zastępczego Wojewody Łódzkiego z dnia 3 kwietnia 2018 roku znak: PNIK-I.4131.800.2017 stwierdzającego wygaśnięcie mandatu Burmistrza Miasta Przedborza Pana Miłosza Naczyńskiego.

Uzasadnienie

Zarządzeniem zastępczym z dnia 3 kwietnia 2018 roku znak PNIK-I.4131.800.2017 Wojewoda Łódzki stwierdził wygaśnięcie mandatu Burmistrza Miasta Przedborza Pana Miłosza Naczyńskiego.

W uzasadnieniu przedmiotowego zarządzenia zastępczego Wojewoda Łódzki wskazał, iż został w dniu 16 września 2017 roku poinformowany o naruszeniu przez Burmistrza Miasta Przedborza Pana Miłosza Naczyńskiego zakazu łączenia tego stanowiska z pełnieniem funkcji Wiceprezesa Miejskiego Klubu Sportowego „Pilica” w Przedborzu, który prowadzi działalność gospodarczą.

Następnie Wojewoda Łódzki w uzasadnieniu zaskarżonego zarządzenia powołał się na prowadzoną w przedmiotowym zakresie korespondencję zarówno z Radą Miejską w Przedborzu oraz ze Stowarzyszeniem MKS „Pilica” w Przedborzu.

W złożonych wyjaśnieniach Rada Miejska w Przedborzu wskazała, iż Stowarzyszenie Miejski Klub Sportowy „Pilica” Przedbórz jest stowarzyszeniem zaewidencjonowanym w Starostwie Powiatowym w Radomsku w Ewidencji Uczniowskich Klubów Sportowych od dn. 21.01.1985 r. i od początku swojej działalności nie prowadziło i nadal nie prowadzi działalności gospodarczej. Stowarzyszenie to nie jest i nigdy nie było wpisane w rejestrze przedsiębiorców w KRS, a cała działalność stowarzyszenia wykonywana jest w sposób nieodpłatny.

Rada Miejska w Przedborzu w piśmie z dnia 3 listopada 2017 roku znak: OG.2010.49.2017 wskazała również, iż Stowarzyszenie MKS „Pilica” w Przedborzu nie prowadziło w latach 2006-2017 sprzedaży biletów na mecze, w rozumieniu sprzedaży dokumentów potwierdzających uprawnienie do skorzystania z konkretnej usługi – wejścia na mecz – za którą należało uiścić opłatę przy jego nabyciu. Zgodnie z zapisami Statutu

fundusze Klubu stanowią również darowizny, zapisy i ofiary, a przy okazji imprez sportowych rozprowadzano wśród uczestników imprez cegiełki w formie biletów.

Wskazane wyżej okoliczności potwierdziło również Stowarzyszenie MKS „Pilica” które wskazało, iż cała działalność stowarzyszenia wykonywana jest w sposób nieodpłatny, a na fundusze stowarzyszenia składają się: wpisowe i składki członków klubu, dochody z imprez, dotacje i subwencje, darowizny, zapisy i ofiary.

Stowarzyszenie potwierdziło również , iż dawało możliwość zakupu wśród uczestników imprez cegiełek w formie „biletów” , jednakże nie trzeba było dokonywać ich nabycia, aby skorzystać z usługi wejścia na boisko sportowe.

Pomimo szczegółowych wyjaśnień w powyższym zakresie złożonych ze strony Stowarzyszenia MKS „Pilica” oraz ze strony Rady Miejskiej w Przedborzu, Wojewoda Łódzki, w żaden sposób zarówno przed wydaniem zaskarżonego zarządzenia zastępczego , jak i w jego uzasadnieniu nie odniósł się do złożonych wyjaśnień, nie wskazał także dlaczego nie uznał je za wiarygodne.

Wojewoda Łódzki swoje rozstrzygnięcie oparł na informacji uzyskanych od osób trzecich (osoby, która zawiadomiła Wojewodę Łódzkiego o rzekomym naruszeniu) oraz w oparciu, jak się okazało dopiero z treści uzasadnienie zaskarżonego zarządzenia, na znajdujących się w aktach sprawy dokumencie stadionu miejskiego w Przedborzu o numerze: 0000988 w kwocie 4,00 zł (opłaty jednorazowej) oraz biletach na mecze piłki nożnej MKS „Pilica” Przedbórz z innymi klubami sportowymi w cenie 5,10 oraz 2 zł. Na tej podstawie Wojewoda Łódzki doszedł do przekonania, iż „była ustalona cena za bilety – a więc dochodziło do sprzedaży”.

Powyższe stanowisko Wojewody Łódzkiego jest całkowicie błędne.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w toku całego postępowania wyjaśniającego Wojewoda Łódzki nie poinformował, iż jest w posiadaniu „dowodów” w postaci biletów, jak również nie umożliwił zarówno Radzie Miejskiej w Przedborzu, jak i Stowarzyszeniu MKS „Pilica” w Przedborzu ustosunkowania się do powyższych „dowodów”

Należy w tym miejscu podkreślić, iż Wojewoda Łódzki nie podjął żadnych działań zmierzających do ustalenia czy, a jeśli tak przez kogo „była ustalona cena za bilety”, pomimo iż w zaskarżonym zarządzeniu zastępczym arbitralnie stwierdził, iż cena taka była ustalona. Wskazać w tym miejscu należy, iż cena biletów winna być ustalona uchwałą Walnego Zgromadzenia Członków Miejskiego Klubu Sportowego „Pilica” w Przedborzu. Uchwała taka nie była podejmowana przez Walne Zgromadzenie Członków, co w sposób nie budzący wątpliwości potwierdza, iż nigdy Stowarzyszenie nie prowadziło działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży biletów.

Z przedstawionych przez Stowarzyszenie informacji wynika również, iż przychody z tytułu rozprowadzania cegiełek („biletów”) kształtowały się na poziomie od 0,9% do 7,4% w odniesieniu do przychodów Stowarzyszenia ogółem. Były również lata, w których brak było przychodów z tego tytułu np. w roku 2007, 2011, 2012 czy 2013. W tych latach Stowarzyszenie brało udział w rozgrywkach i samo również organizowało rozgrywki. Gdyby więc przyjąć, tak jak zrobił to Wojewoda Łódzki, iż Stowarzyszenie sprzedawało bilety na mecze, w żaden sposób nie można byłoby uzasadnić braku środków z tego tytułu we wskazanych wyżej latach. Powyższe potwierdza, iż nigdy Stowarzyszenie nie prowadziło działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży biletów, jak zarzuca to w zarządzeniu zastępczy Wojewoda Łódzki.

Wobec przedstawionych powyżej okolicznościach faktycznych w niniejszej sprawie, nie można przyjąć, by działanie Burmistrza Miasta Przedborza Pana Miłosza Naczyńskiego, będącego wiceprezesem zarządu Stowarzyszenia MKS „Pilica” w Przedborzu wyczerpywało dyspozycję art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

Zbliżona definicja działalności gospodarczej zawarta została w art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którą działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Dla uznania określonej przedmiotowo działalności za działalność gospodarczą konieczne jest zatem łączne zaistnienie trzech jej cech funkcjonalnych: zarobkowości, zorganizowania i ciągłości. Brak którejkolwiek z nich oznacza zaś, że dana działalność nie może być zakwalifikowana do kategorii działalności gospodarczej.

Przeprowadzone przez Wojewodę Łódzkiego postępowanie wyjaśniające nie potwierdziło, iż Burmistrz Miasta Przedborza Pan Miłosz Naczyński zarządzał działalnością gospodarczą prowadzoną przez Stowarzyszenia MKS „Pilica”

O zarobkowości działalności decyduje cel jej wykonywania. Jeżeli zakłada się osiągnięcie w związku z działalnością i w jej efekcie nadwyżki przychodów nad poniesionymi kosztami, a więc osiągnięcie dochodu, to znaczy, że został określony cel zarobkowy tej działalności. Samo określenie celu ma jednak wymiar subiektywny i mieści się w sferze zamiaru danego podmiotu.

W niniejszej sprawie Wojewoda Łódzki nie poczynił jakichkolwiek własnych ustaleń co do celu działalności podejmowanej przez Stowarzyszenie MKS „Pilica” w Przedborzu, w tym w szczególności nie zakwestionował podnoszonej konsekwentnie zarówno przez Stowarzyszenie, Radę Miejską w Przedborzu, jak i Burmistrza Miasta Przedborza okoliczności, że rozprowadzanie cegiełek wśród miłośników sportu miało na celu realizację zadań statutowych Klubu. Celem Klubu jest rozwój i propagowanie sportu, wychowania fizycznego oraz stwarzanie swym członkom odpowiednich warunków do jego uprawiania, a także działalność w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii.

Tym samym brak jest w zebranych przez Wojewodę Łódzkiego materiale dowodowym dowodów pozwalających na przyjęcie, iż działalność Stowarzyszenia polegająca na rozprowadzaniu cegiełek miała charakter zarobkowy.

Pojęcie zorganizowania działalności nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę i jest wieloznaczne. Przyjmuje się, że zorganizowanie sprowadza się do wyboru formy prawnej przedsiębiorczości: indywidualnej działalności gospodarczej, handlowej spółki osobowej, spółki kapitałowej, spółdzielni, przedsiębiorstwa państwowego oraz, że działalność gospodarcza jest zorganizowana wówczas, gdy podmiot tej działalności dopełnia wszelkich obowiązków rejestracyjnych i ewidencyjnych. Jak zostało to wskazane w złożonych wyjaśnieniach, Stowarzyszenie MKS „Pilica” jest zarejestrowane w Starostwie Powiatowym

w Radomsku w Ewidencji Uczniowskich Klubów Sportowych. Takie miejsce rejestracji uniemożliwia prowadzenie działalności gospodarczej przez Klub, gdyż wówczas Stowarzyszenie musiałoby zostać zarejestrowane do KRS.

Z kolei ciągłość działalności gospodarczej to powtarzające się, regularnie występujące i trwające czynności. Jest przeciwstawna okazjonalności, jednorazowości, incydentalności i sporadyczności, bowiem działalność sporadyczna nie jest działalnością gospodarczą (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 września 1997 r., sygn. II SA 1089/96, publ. Pr. Gosp. 1998, nr 1, s. 32).

W działalności Stowarzyszenia MKS „Pilica” w Przedborzu nie można doszukać się jakiegokolwiek ciągłości, zarówno ze względu na minimalną ilość tego rodzaju działań, kształtującą się na poziomie 0,9% do 7,4% przychodów rocznych Stowarzyszenia, jak i fakt, iż były lata, w których w ogóle środki z rozprowadzania cegiełek nie zostały pozyskane.

Powyższe okoliczności potwierdzają, iż niespełnione zostały przesłanki wymagane przez ustawodawcę dla uznania, że działalność Stowarzyszenia w zakresie rozprowadzania cegiełek (biletów) miała charakter działalności gospodarczej, tym samym zarządzenie zastępcze Wojewody Łódzkiego należy uznać za wadliwe i co za tym idzie niezasadnie zastosowano w stosunku Pana Miłosza Naczyńskiego wygaszenie mandatu Burmistrza Miasta Przedborza

Należy w okolicznościach niniejszej sprawy powołać się również na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07 (OTK-A 2007/3/26) stwierdził, że wygaśnięcie mandatu dotyka zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Ulega w ten sposób przekreśleniu zasada trwałości mandatu pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Bierne prawo wyborcze obejmuje uprawnienie do bycia wybranym, a także sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów. Istnieje możliwość pozbawienia mandatu na zasadach przewidzianych w ustawie i z przyczyn koniecznych w demokratycznym państwie prawa, jednakże przyczyny te podlegają kontroli konstytucyjności z punktu widzenia proporcjonalności przyczyn decydujących o przekreśleniu wyniku wyborów. Nakaz zachowania proporcjonalności normowania powoduje, że przyczyna decydująca o wygaśnięciu mandatu musi być na tyle poważna, aby zniweczenie wyników wyborów było usprawiedliwione w świetle tego właśnie standardu konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że brak proporcjonalności, wyrażający się w zrównaniu sankcji wobec osoby, która świadomie, w sposób trwały uchyla się od realizacji obowiązku nałożonego przez ustawę, a tym samym uniemożliwia osiągnięcie jej celu, i wobec osoby dopuszczającej się nieznacznego uchybienia w zakresie formalnych przesłanek realizacji tego obowiązku – stanowi europejski standard krytycznej oceny takiego rozwiązania legislacyjnego (por. ETS, C-193/94, Skanavi i Chryssanthakopoulos, wyrok z 29 lutego 1996 r., pkt 37-38).

Podkreślenia wymaga także myśl Trybunału, że automatyzm i rygoryzm w zakresie stanowienia i stosowania przepisów dotyczących wygaśnięcia mandatu pochodzącego z wyborów prowadzi do podważenia równowagi między prawami wybieranych oraz wyborców a koniecznością osiągnięcia celów, którym służą nakazy i zakazy nakładane na osoby które uzyskały mandat w wyniku wyborów, co prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego został również powołany w orzecznictwie m.in. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 24 stycznia 2018 roku w sprawie sygn. akt III SA/Łd 1056/17, zapadłym na kanwie okoliczności faktycznych do zbliżonych w niniejszej sprawie .

Zdaniem Skarżącego przy wydawaniu zaskarżonego zarządzenia zastępczego przez Wojewodę Łódzkiego w niniejszej sprawie doszło do naruszenia przedmiotowej zasady proporcjonalności

Mając na uwadze powyższe Skarżący wnosi jak na wstępie.

PRZEWODNICZĄCY
RADY MIEJSKIEJ W PRZEDBORZU

Krzysztof Zawisza

BURMISTRZ

mgr inż. Miłosz Naczyński

W załączeniu

1. Odpis skargi