

**UCHWAŁA NR XIII/94/20  
RADY GMINY TRZCIANNE**

z dnia 14 kwietnia 2020 r.

**w sprawie zajęcia stanowiska wraz z analizą faktyczną i prawną odnośnie sytuacji przedstawionej w piśmie  
Wojewody Podlaskiego z dnia 14 lutego 2020 roku (NK-II.142.37.2020.AK)**

Na podstawie art. 6 ust. 1 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) Rada Gminy Trzcianne uchwała, co następuje:

- § 1. Przyjmuje się stanowisko określone w załączniku do niniejszej uchwały.
- § 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Trzcianne, który stanowisko Rady Gminy przekaze Wojewodzie Podlaskiemu w sprawie pod numerem NK-II.142.37.2020.AK.
- § 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

  
Andrzej Pogorzelski

**STANOWISKO RADY GMINY TRZCIANNE**  
**wraz z analizą faktyczną i prawną w sprawie zakupu paliwa przez Gminę Trzcianne od stacji paliw Państwa**  
**Stanisława i Jadwigi Szydłowskich**

**I. PRZEDMIOT OPINII RADY GMINY TRZCIANNE**

Przedmiotem opinii jest wnikliwa analiza przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego wraz ze stanowiskiem Rady Gminy Trzcianne odnośnie informacji złożonej Wojewodzie Podlaskiemu w przedmiocie Stanisława Szydłowskiego, który pełniąc funkcję radnego Rady Gminy Trzcianne, jest jednocześnie współwłaścicielem stacji paliw, w której Gmina Trzcianne na zasadach wolnorynkowych zakupuje paliwo.

**I. PODSTAWA PRAWNA**

Niniejsza opinia została sporządzona w oparciu o przeprowadzone wnikliwe postępowanie wyjaśniające związane z analizą dokumentów związanych ze sprawą oraz oceną stanu faktycznego pod kątem naruszenia przepisów art. 24f ustawy z dnia 08 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) w zw. z ustawą z dnia 05 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 z późn. zm.), ustawy z dnia tj. z dnia 4 kwietnia 2019 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia tj. z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 z późn. zm.).

**I. ANALIZA FAKTYCZNA**

Z analizy dokumentów związanych ze sprawą, w tym oświadczenia majątkowego za rok 2018 dotyczącego Pana Radnego Stanisława Szydłowskiego wynika, że na dzień 31 grudnia 2018 roku Radny był współwłaścicielem działki o powierzchni 0,49 ha zabudowanej pawilonem o powierzchni 27 m<sup>2</sup> stanowiącym Stację Paliw („½ współwłasność małżeńska ½ z inną osobą”). Z posiadanych przez Gminę Trzcianne faktur VAT wynika, że do dnia 7 stycznia 2019r. działalność gospodarcza prowadzona była przez Stację Paliw J.T. Szydłowskie Spółka Jawna tzn. przez Jadwigę i Teresą Szydłowskie. Od dnia 9 stycznia 2019r. działalność gospodarcza prowadzona jest przez Stację Paliw J.S. Szydłowsky Spółka Jawna tzn. przez Jadwigę i Stanisława Szydłowskich.

W wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego, które miało miejsce w styczniu 2019 roku (Ogłoszenie numer 500102-N-2019 – dokument w załączeniu) wynika, że nikt nie zgłosił się w postępowaniu przetargowym, tym samym przetarg został unieważniony, tym samym Gmina Trzcianne nie ma formalnie zawartej umowy cywilnoprawnej na dostawę paliw. Celem realizacji potrzeb Gminy, tj. zaopatrzenia w olej napędowy (diesel) trzech ciągników, jednej koparko-ładowarki, równiarki, dwóch autobusów szkolnych, dwóch samochodów osobowo – ciężarowych i czterech wozów strażackich, Gmina Trzcianne w związku z zaistniałym stanem faktycznym skorzystała z uprawnienia przewidzianego w art. 67 ust. 1 ppkt. 1 lit. b) ustawy z dnia tj. z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 z późn. zm.), który jednoznacznie określa, iż: „**Art. 67 [Okoliczności udzielenia zamówienia]**

1. Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:

l) dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn:

a) technicznych o obiektywnym charakterze,

b) związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów

- jeżeli nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia;”

Podkreślić, należy, iż nie istnieje żadne logiczne i rozsądne alternatywne rozwiązania, albowiem na terenie Gminy Trzcianne znajduje się tylko jedna stacja paliw, która istniała i istnieje od 14 lat.

Pojazdy stanowiące własność gminy, są to pojazdy przeważnie wolnobieżne i tankowanie do baku w sąsiedniej miejscowości w odległości 12 km w Mońkach, było postępowaniem nierozsądnym i stanowiło by marnowanie czasu na dojazd i ekonomiczne marnotrawstwo środków finansowych. W tym miejscu dla przykładu należy wskazać na posiadaną przez Gminę Trzcianne koparko – ładowarkę model JCB XXX, której zużycie paliwa oscyluje w wysokości (która wykazuje największe zużycie paliwa podczas dojazdu) ok. 10 litrów oleju napędowego na jedną motogodzinę w czasie transportu

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, wskazać należy, iż dokonując zakupu paliwa w sąsiedniej miejscowości Mońki, Gmina Trzcianne mogłaby dopuścić się naruszenia art. 44 ust. 3 ustawy z dnia tj. z dnia 4 kwietnia 2019 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), który brzmi: **Art. 44 [Cele i wysokość wydatków]**

1. Wydatki publicznych mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:

- 1) ustawie budżetowej;
- 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

2. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

3. Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,

b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;

Analizując zastaną sytuację w roku 2014, nowo wybrany Wójt Gminy Trzcianne zastał zamontowany pojemnik na paliwo o wielkości ok. 2500 l, który był usytuowany wewnątrz budynku oczyszczalni ścieków w Trzciannem, przy którym nie była nawet utwardzony grunt. W budynku nie było posadzki (stał na ziemi) zbiornik znajdował się na podłożu gruntowym, w około budynku grunt również nie był utwardzony, brak było kratki ściekowych, czy też separatora. Zbiornik na paliwo został usytuowany na dziko bez uzyskania stosownych pozwoleń, w miejscu (oczyszczalnia ścieków) w którym występuje strefa zagrożenia (czynnik biologiczny), w tej strefie mogą przebywać jedynie pracownicy odpowiednio przeszkoleni zajmujący się wyłącznie obsługą oczyszczalni ścieków z zakazem dostępu dla osób trzecich, nie mówiąc już o pojazdach mechanicznych typu autobusy szkolne, ciągniki czy samochody. Na oczyszczalni ścieków mogą znajdować się wyłącznie pojazdy typu wóz asenizacyjny, bądź ciągnik z beczką asenizacyjną. Zbiornik stwarzał zagrożenie osób pracujących na oczyszczalni i osób tankujących paliwo, co więcej mógł doprowadzić do skażenia środowiska. Ta dzika „stacja” funkcjonowała ok. półtora roku zbiornik został zakupiony i zamontowany w 2013 roku, natomiast jego usunięcie nastąpiło w roku 2014. Przedmiotowy zbiornik został zamontowany samowolnie i brak jest dokumentów niezbędnych do korzystania ze zbiornika, chociażby zgłoszenia do Urzędu Dozoru Technicznego, co jest koniecznym wymagalne.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku kontrolując Gminę Trzcianne w roku 2014 w protokole pokontrolnym z dnia 13 stycznia 2015 roku (znak: RIO.I.6001-11/14) dopatrzyła się nieprawidłowości w ewidencji paliwa, które są szczegółowo wymienione w protokole pokontrolnym na str. 17, a z których wynika, iż „Analiza stosowanych w jednostce zasad gospodarki materiałami wykazała, że do maja 2013 r. zakup oleju napędowego księgowano bezpośrednio w koszty, natomiast od tego miesiąca przyjmowano na konto 310 „Materiały” i na podstawie dowodów rozchodowych odnoszono w koszty. Olej tankowany jest do jednego zbiornika, a następnie wydawany (i w tym momencie odpisywany w koszty) do poszczególnych pojazdów. Taki sposób ewidencji oleju napędowego nie wynika z procedur wewnętrznych obowiązujących w Urzędzie. W przepisach wewnętrznych brak jest uregulowań w zakresie wskazania metod prowadzenia ewidencji poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych, co stanowi naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Od 20 maja 2013 r. prowadzony jest „rejestr przychodów i rozchodów oleju napędowego”. Między 20 maja a 31 grudnia 2013 r. zakupiono i przyjęto do ewidencji 16.346 litrów oleju. Prowadzona ewidencja nie posiada cech sprawdzalnej w rozumieniu art. 24 ust. 4 ustawy o rachunkowości. Część

zapisów dokonanych w niej odnośnie rozchodu oleju była korektorowana, część poprawiana w inny sposób. Rejestr nie zawiera podsumowania rozchodu (ilości wydanego oleju) za poszczególne miesiące, ani na koniec roku. Stosownie do art. 18 ust. 2 ustawy o rachunkowości co najmniej na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych sporządza się zestawienia sald wszystkich kont ksiąg pomocniczych, a na dzień inwentaryzacji – zestawienia sald inwentaryzowanej grupy składników aktywów. Kontrolującym okazano protokół sporządzony w dniu 31 grudnia 2013 r. na okoliczność rocznego remanentu stanu paliwa, zgodnie z którym w zbiorniku na koniec roku znajdował się olej napędowy w ilości 1.956 litrów. Nie dokonano porównania ilości spisane oleju napędowego z ewidencją księgową.”

Istotnym również jest, iż po kolejnej kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, która dotyczyła roku 2017 roku nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości odnośnie zakupywanego paliwa.

**Mając na uwadze powyższe Gmina jest więc zmuszona zakupywać paliwo na stacji paliw Państwa Szydłowskich, kupowałaby paliwo od innego podmiotu, gdyby była taka możliwość, na terenie Gminy Trzcianne.**

## I. ANALIZA PRAWNA

Poddając analizie prawnej ww. opisany stan faktyczny *prima facie* należy wskazać, iż kwestia związana z przestankami skutkującymi stwierdzeniem wygaśnięcia mandatu radnego jest określona w art. 24f ustawy z dnia 08 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) – dalej ustawa o samorządzie gminnym. Zgodnie z postanowieniami wskazanego przepisu wynika iż „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.” Następnie ust. 1a cytowanego przepisu wskazuje, iż „Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mfrxilrtg4ytemruge2tcltqmfc4nbsgy2dmnru g4> art. 383 ustawy, o której mowa w <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mfrxilrtg4ytnbtgydktqmfc4nbxheztkmwga> art. 24b ust. 6.”

Wskazany przepis wprowadza wiele wątpliwości interpretacyjnych, dlatego też koniecznym jest posiłkowanie się stanowiskiem doktryny i judykatury, jeżeli chodzi o jego interpretację. Poddając analizie prawnej zaistniały stan faktyczny należy rozpocząć od przedstawienia wyjaśnienia pojęcia wykorzystania mienia komunalnego gminy. „Pojęcie „wykorzystania” mienia stanowiło przedmiot wykładni dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny, który przyjął, że zwrot ten oznacza prawo do dysponowania substratem materialnym (majątkiem) stanowiącym własność m.in. samorządu terytorialnego. Z kolei substrat majątkowy stanowiąc mogą rzeczy ruchome, nieruchomości oraz prawa na dobrach niematerialnych, a korzystanie z niego może być odpłatne lub nieodpłatne (uchw. TK z 2.6.1993 r., W 17/93, niepubl.).”<sup>11</sup>

Biorąc pod uwagę ustawę o samorządzie gminnym, w tym przywołane powyżej przepisy niewątpliwym jest, iż aby radny mógł się posługiwać jakimkolwiek mieniem komunalnym gminy, mienie to musi zostać radnemu w jakiś sposób udostępnione do wykorzystania, innymi słowy musi otrzymać je do władania. Postawą do wykorzystania majątku gminnego, o którym mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jest przede wszystkim umowa cywilnoprawna /np. umowa najmu, dzierżawy, użyczenia/ stanowiąca w tym wypadku niezbędny tytuł prawny do mienia komunalnego (takie poglądy wyraził np. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 55/08). W niniejszej sprawie radny nie miał i nie ma zawartej żadnej umowy cywilno – prawnej, wręcz przeciwnie to Gmina Trzcianne będąc zobowiązana zaistniałą sytuacją, zmuszona jest dokonywania zakupu paliwa z wolnej ręki.

Kolejno należy wyjaśnić, iż z opisanego stanu faktycznego jednoznacznie wynika, iż Radny Stanisław Szydłowski nie naruszył żadnych przepisów ustawy o samorządzie gminnym, albowiem stacja paliw, która znajduje się na terenie Gminy Trzcianne, a której współwłaścicielem jest radny jest powszechnie dostępna, dokonuje sprzedaży paliw na warunkach ustalonych powszechnie dla tego typu czynności prawnych. W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko wyrażone w judykaturze, i tak, m. in. uchwała składu siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 02 kwietnia 2007 roku wydana w sprawie pod sygnatura akt: II OPS 1/07, z której uzasadnienia jednoznacznie wynika, iż „Jednakże nie może to prowadzić do wniosku, że jeśli chodzi o radnych gmin, każde korzystanie z nieruchomości gminnych będzie wyczerpywało zakaz, o którym mowa w art. 24f ust. 1 SamGminU. Mając na uwadze cel tego zakazu, nie można uznać, że

*korzystanie z mienia gminnego na zasadzie powszechnej dostępności usług na warunkach ogólnych czy też na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych może podważać osiągnięcie tego celu, ponieważ w tych przypadkach nie zachodzi obawa wykorzystania mandatu radnego do uzyskania innych korzyści aniżeli dostępne dla wszystkich członków wspólnoty samorządowej.”*

## **I. WNIOSKI KOŃCOWE**

Konstatując po przeprowadzeniu wnikliwej analizy wszelkich dokumentów pod względem faktycznym i prawnym należy wyjaśnić, iż Radny Gminy Trzcienne Pan Stanisław Szydłowski **nie prowadzi żadnej działalności która podważałaby legalność sprawowanego przez niego mandatu Radnego Rady Gminy Trzcienne.**