



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 19 czerwca 2017 r.

LEX-I.4102.3.2017

**Rada Dzielnicy Ursynów
m.st. Warszawy**

***al. Komisji Edukacji Narodowej 61
02 – 777 Warszawa***

Zarządzenie zastępcze

Na podstawie art. 98a ust. 2 w związku z art. 85 i 87 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, z późn. zm. – dalej jako „u.s.g.”) w związku z art. 383 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r., poz. 15) w powiązaniu z art. 383 § 3 ustawy Kodeks wyborczy oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2015 r., poz. 1438), po zawiadomieniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji,

**stwierdzam wygaśnięcie mandatu radnego Dzielnicy Ursynów m. st. Warszawy
Pana Piotra Karczewskiego.**

U Z A S A D N I E N I E

Decyzją Wojewody Mazowieckiego Nr 3497/2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r. (SPN.VI.7723/KM/06217/08), która stała się ostateczna w dniu 21 września 2016 r., organ stwierdził nabycie przez Miasto Stołeczne Warszawę z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. nieodpłatnie własności nieruchomości zajętej pod część drogi publicznej – ul. Płaskowickiej w Warszawie, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 15 w obrębie ewidencyjnym 1022, 1-10-22 o powierzchni 29423 m². Z ustaleń poczynionych przez organ wynika, że na powyższej nieruchomości prowadzona jest działalność gospodarcza przez radnego Pana Karczewskiego osobiście, jak też poprzez zarządzanie Stowarzyszeniem Kupców –

Inwestorów Giełdy „Na Dołku”. Organ zwrócił się pismem z dnia 21 października 2016 r. (znak LEX-I.40.430.2016) do Przewodniczącej Rady Dzielnicy Ursynów m.st. Warszawy o wyjaśnienie sprawy, a następnie pismem z 21 listopada 2016 r. przekazał na wniosek Przewodniczącej kopię decyzji. W związku z brakiem odpowiedzi w dniu 16 stycznia 2017 r. organ ponownie zwrócił się z prośbą do Przewodniczącej Rady o weryfikację i ustosunkowanie się do ewentualnego naruszenia przez radnego Piotra Karczewskiego dyspozycji art. 24f ustawy o samorządzie gminnym zakazującego łączenia mandatu radnego z wykonywaniem działalności na mieniu komunalnym gminy, i dodatkowo, ewentualnego naruszenia przez tego radego art. 24e wskazanej ustawy w kontekście orzeczenia NSA z dnia 6 listopada 2014 r. (II OSK 2746/14).

W dniu 30 stycznia 2017 r. do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie wpłynęło pismo Stowarzyszenia zwykłego „Obywatelski Komitet Obrony Terenów Zielonych pomiędzy ul. Benedykta Polaka a al. KEN” w formie poczty elektronicznej, w którym zgłaszano zastrzeżenia i sprzeciw co do działalności radnego Piotra Karczewskiego.

W dniu 7 lutego 2017 r. do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie wpłynęło pismo do którego załączona była kopia korespondencji pomiędzy Przewodniczącą Rady Dzielnicy Ursynów a radnym Karczewskim, przy czym z jej treści nie wynika, jakoby radny w pełni odniósł się do podniesionych zarzutów. Pismem z dnia 22 lutego 2017 r. Przewodnicząca Rady Dzielnicy Ursynów ponowiła uprzednie stanowiska w sprawie.

Mając na uwadze powyższe, pismem z dnia 24 lutego 2017 r. Wojewoda Mazowiecki zwrócił się do radnego Piotra Karczewskiego z prośbą o złożenie wyjaśnień i dokumentów w związku z podejrzeniem naruszenia przez Niego art. 24 f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to jest poprzez pełnienie funkcji członka zarządu Stowarzyszenia Kupców Inwestorów Giełdy „Na Dołku” (KRS 23633) będącą dobrowolną, samorządną organizacją kupców, prowadzących działalność gospodarczą w Warszawie-Ursynowie na terenie Giełdy przy zbiegu Al. Komisji Edukacji Narodowej i ul. Filipiny Płaskowickiej na mieniu Gminy.

W dniu 13 marca 2017 r. Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie wpłynęło pismo Przewodniczącej Rady Dzielnicy Ursynów m.st. Warszawy z dnia 3 marca br., do którego załączone było pismo radnego Karczewskiego, zawierające jego stanowisko w sprawie. Radny wskazał, że jedynym celem dla którego doszło do przekazania nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę ewidencyjną nr 15 w obrębie ewidencyjnym 1022, na rzecz m.st. Warszawy jest chęć pozbawienia Go mandatu. Ponadto podniósł, że rzeczoną nieruchomość nie jest we władaniu Dzielnicy Ursynów, a Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie.

W dniu 9 marca 2017 r. Wojewoda Mazowiecki, uznając iż zachodzą ku temu przesłanki, wezwał, na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Radę Dzielnicy Ursynów m.st. Warszawy do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego Piotra Karczewskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia otrzymania tegoż wezwania, z powodu naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności, o którym mowa w art. 383 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, a to poprzez naruszenie art. 24e i art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, polegające na pełnieniu funkcji członka zarządu Stowarzyszenia Kupców Inwestorów Giełdy „Na Dołku” będącą dobrowolną, samorządną organizacją kupców, prowadzących działalność gospodarczą w Warszawie-Ursynowie na terenie

Giełdy przy zbiegu Alei Komisji Edukacji Narodowej i ulicy Filipiny Płaskowickiej.

Kolejne pisma Przewodniczącej Rady Dzielnicy Ursynów, które wpłynęły do niniejszej sprawy, to jest z dnia 17 marca 2017 r. wraz ze stanowiskiem Burmistrza Dzielnicy Ursynów, oraz z dnia 27 marca 2017 r. wraz z załącznikiem w postaci wyjaśnień radnego Piotra Karczewskiego do radnych Dzielnicy Ursynów, powtarzały argumentację radnego, która dotarła wcześniej do organu, jak też zawierały ogólną argumentację prawną, w przedmiotowym zakresie.

W dniu 28 marca 2017 r. do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wpłynęło pismo radnego Piotra Karczewskiego, które powtarza zarzuty ujęte przez radnego we wskazanym wyżej piśmie do radnych Dzielnicy Ursynów. Z kolei w piśmie z dnia 4 kwietnia 2017 r. radny Karczewski, ponownie wskazując, iż organ nie wziął pod uwagę jego wyjaśnień, jak też uznając, że Rada Dzielnicy będzie podejmowała ewentualną uchwałę o wygaszeniu Jego mandatu bez pełnej wiedzy, wnosił o cofnięcie wezwania do wygaszenia mandatu.

Pismem z dnia 19 kwietnia 2017 r. Przewodnicząca Rady Dzielnicy Ursynów poinformowała organ nadzoru, iż w trakcie XXXVII sesji Rady w dniu 18 kwietnia 2017 r. odbyło się głosowanie nad uchwałą w sprawie wygaszenia mandatu radnego Dzielnicy Ursynów m.st. Warszawy, w efekcie którego Rada nie podjęła rzeczony uchwały wobec 13 radnych przeciw, 7 radnych za i 4 radnych wstrzymujących się od głosu.

Mając na uwadze ostatnie ze wskazanych pism, w dniu 20 kwietnia 2017 r. skierowano pismo do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z zawiadomieniem o zamiarze wydania zarządzenia zastępczego w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego Dzielnicy Ursynów m. st. Warszawy – Pana Piotra Karczewskiego.

Zgodnie z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radny nie może 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. Jak wskazuje się w orzecznictwie, przepis ten ma już ustaloną i w pełni akceptowaną interpretację, zgodnie z którą sformułowanie "*wykorzystanie mienia komunalnego gminy*" odnosi się do wszystkich przypadków korzystania z tego mienia bez względu na jego podstawę, częstość, a także czy pozostaje działaniem odpłatnym czy też nieodpłatnym (zob. wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r. sygn. II OSK 1714/10). Co więcej, przesłanka „wykorzystania mienia komunalnego” konieczna do wygaśnięcia mandatu radnego jest oderwana od tego, czy radny odniósł jakkolwiek korzyść ekonomiczną, czy też nie. Brak bowiem w powołanym przepisie warunku wygaśnięcia mandatu radnego od osiągnięcia zysku z korzystania z mienia komunalnego. Zatem ostatecznym będzie ustalenie, czy radny korzysta z mienia, czy też nie (zob. wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r. sygn. II OSK 921/10).

Wprawdzie, mając na uwadze praktykę w orzekaniu na podstawie rzeczony przepisu, należy brać pod uwagę proporcjonalność w stosowaniu sankcji, w postaci wygaśnięcia mandatu, jednakże nie może to prowadzić do sytuacji, kiedy to zastosowanie art. 27f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym będzie możliwe jedynie w przypadku, gdy w zachowaniu radnego będzie można doszukać się chęci wykorzystywania przysługującego mu mandatu dla własnych korzyści bądź też dla korzyści podmiotu, którym zarządza lub jest jego przedstawicielem (podobnie

zob. wyrok NSA z dnia 14 września 2016 r. sygn. II OSK 1879/16; wyrok NSA z dnia 21 maja 2015 r. sygn. II OSK 2967/14). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 lutego 2017 r. (II OSK 2935/16): „*To, iż celem wprowadzenia omawianych norm prawnych było zapobieżenie korupcji, nie może bowiem powodować, że sankcją mogą być objęte tylko te zachowania, które przybierają tę cechę (działanie korupcyjne) lub też nie można jej w sposób jednoznaczny w ocenianej sytuacji wykluczyć. Należy mieć na uwadze, że wykorzystywanie przez radnego przysługującego mu mandatu dla własnych korzyści powinno spotkać się z właściwą reakcją karnoprawną, nakazy i zakazy nakładane na radnych służą zaś przede wszystkim przyczynieniu się, jak trafnie wskazał Trybunał Konstytucyjny, w aspekcie subiektywnym - do usunięcia konfliktu interesów i tworzonej przezeń pokusy nadużywania stanowiska oraz - w aspekcie obiektywnym - do ochrony autorytetu organów samorządu lokalnego (por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1994 r. sygn. W 2/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 21). Wprowadzenie omawianych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne należy łączyć z zapobieżeniem "angażowaniu 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" (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1999 r. sygn. akt K 30/98, OTK ZU 1999, Nr 5, poz. 103). Posłużenie się przez ustawodawcę ogólnym pojęciem "wykorzystania" mienia komunalnego gminy przy prowadzeniu własnej działalności gospodarczej powinno tym samym przeciwdziałać sytuacjom, by zakaz ten był relatywizowany do przypadków, w których status radnego niewątpliwie mógł zapewnić radnemu preferencyjne warunki wykonywania działalności przy posłużeniu się mieniem gminy. Naczelny Sąd Administracyjny dostrzega, że w każdym przypadku nie można abstrahować od okoliczności szczególnych danej sprawy, co jednak nie powinno prowadzić do tego, by zakres przedmiotowy zastosowania art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wymagał wykazania, że działanie radnego mogło oznaczać wykorzystywanie przysługującego mu mandatu dla własnych korzyści. Dbalność o zaufanie obywateli do władz przemawia bowiem za tym, by ograniczenia nakładane na radnych były ogólnie respektowane, a tego celu nie da się zrealizować, jeżeli sposób rozumienia art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ulegnie niejako odwróceniu i prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek przez radnego z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy będzie aprobowane, o ile nie będzie budziło wątpliwości w aspekcie szczegółowych warunków jej wykonywania. Ważny interes publiczny za jaki należy uznawać konstytucyjny autorytet organów Państwa uosabiany w uznaniu osób sprawujących władzę publiczną za wiarygodne, rzetelne i uczciwe nie powinien doznawać uszczerbku wyłącznie z tej przyczyny, że skutkiem wygaśnięcia mandatu radnego pozostaje przekreślenie zasady trwałości mandatu pochodzącego z wyborów bezpośrednich. W wyroku z dnia 13 marca 2007 r. sygn. K 8/07, OTK-A 2007/3/26 Trybunał Konstytucyjny co prawda wskazał, że bierne prawo wyborcze obejmuje sobą uprawnienie do bycia wybranym, ale także do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów przez okres pełnej kadencji, niemniej pozbawienie mandatu jest dopuszczalne, jeżeli odbywa się na zasadach przewidzianych w ustawie i z przyczyn koniecznych w demokratycznym państwie prawa.”.*

Należy w pełni zgodzić się z NSA, który w powołanym wyroku z 22 lutego 2017 r. wyraźnie wskazał, iż: „(...) korzystanie z mienia gminnego na zasadzie powszechnej dostępności na warunkach ogólnych czy też na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych powinno być rozumiane wąsko i nie powinno dotyczyć takich przypadków,

gdy korzystanie z mienia komunalnego umożliwia czerpanie radnemu korzyści z tego mienia w sposób indywidualny, który nie jest jednocześnie możliwy przed inne podmioty. Konstrukcja materialna zakazu wprowadzonego w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym opiera się na pełnej reglamentacji swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy i obejmuje wszystkie formy jego preferencyjnego wykorzystania, co ma miejsce w tych przypadkach, gdy reguły korzystania z mienia wyłączają go, czasowo lub trwale, z powszechnego dostępu.”.

W niniejszej sprawie radny Karczewski nie tylko prowadzi działalność indywidualną na mieniu gminy, ale jest też członkiem zarządu podmiotu, który taką działalność prowadzi. W tym kontekście nie można pominąć faktu, iż działa on w Radzie Dzielnicy Ursynów na rzecz i w kierunku polepszenia sytuacji swojej i członków Stowarzyszenia, czemu sam nie zaprzecza.

Mając na uwadze powyższe uznać należy, że spełnione zostały przesłanki wskazane w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Od niniejszego zarządzenia zastępczego Radzie Dzielnicy Ursynów m. st. Warszawy oraz radnemu Piotrowi Karczewskiemu służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który zaskarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

Otrzymują:

- 1) adresat jw.;
- 2) Pan Piotr Karczewski;
- 3) Pani Dorota Jadwiga Tyrała
Komisarz Wyborczy w Warszawie
- 4) a/a

