

**STANOWISKO KOMISJI REWIZYJNEJ RADY MIASTA SEJNY**  
**w sprawie pisma Burmistrza Miasta Sejny nr B.033.5.2019 i opinii prawnej dotyczące użytkowania**  
**gruntów komunalnych przez radnego Stanisława Bulwina**

Komisja Rewizyjna Rady Miasta Sejny w dniu 26 kwietnia 2019 r. w 2 osobowym składzie (radny Stanisław Bulwin ze względu na rozpatrzenie sprawy dotyczącej jego osoby wyłączył się z prac Komisji Rewizyjnej) rozpatrzyła pismo Burmistrza Miasta Sejny i opinię prawną radcy prawnego Urzędu Miasta Sejny, dotyczącą użytkowania gruntów komunalnych przez radnego Stanisława Bulwina.

Komisja po wysłuchaniu radnego Stanisława Bulwina i przeanalizowaniu dostarczonych dokumentów, które znajdują się w załączeniu do protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej jednogłośnie opowiedziała się za brakiem przesłanek, o których mowa w art. 24 f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do wygaszenia mandatu radnego.

### UZASADNIENIE

1. Zakazy łączenia określonych funkcji i stanowisk z innymi funkcjami lub prowadzeniem działalności gospodarczej mieści się w pojęciu **zasady incompatibilitas**. Zasada ta stanowi wyraz wymagań stawianych funkcjonariuszom władzy publicznej i polega na dokonaniu wyboru pomiędzy funkcją publiczną a dotychczasowym zatrudnieniem czy zajęciem. Zasada ma być gwarancją przed angażowaniem się w powiązania i konflikty interesów wynikające z jednoczesnego łączenia różnych ról społecznych, a które mogłyby mieć wpływ na wykonywanie mandatu, podważać autorytet sprawowanej władzy lub budzić zastrzeżenia co do bezstronności i uczciwości.
2. Przepis art. 24f ust. 1 u.s.g. 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.

Celem tego przepisu jest wykluczenie sytuacji, w której radny, jako członek organu stanowiącego gminy, podejmującego m.in. decyzje dotyczące zasad zarządu mieniem tej gminy, mógłby wpływać na korzystne dla siebie rozporządzenie tym mieniem, które pozostaje w jego władaniu, korzystniejsze od tego, jakie mogliby uzyskać inni, nieposiadający statusu radnego.

3. Dokonując oceny ewentualnej możliwości naruszenia przez Radnego zakazu, o którym mowa w art. 24 f ust. 1 u.s.g., w stanie faktycznym niniejszej sprawy, należy mieć na uwadze cele, jakie przyświecały ustawodawcy przy jego wprowadzaniu. Jak już wyżej wskazano ustawodawca, ustanawiając wspomniany zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, chciał zapobiec ewentualnemu wykorzystaniu mandatu radnego w celu ułatwienia dostępu do tego mienia. Zakaz ten ma nie dopuścić do wykorzystywania funkcji radnego do osiągania korzyści majątkowych kosztem mienia gminnego. Jak jednak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07 nie jest uprawniony wniosek, że jeśli chodzi o radnych gmin, każde korzystanie z nieruchomości gminnych będzie wyczerpywało zakaz, o którym mowa w art. 24f ust. 1 u.s.g.
4. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca się uwagę na konieczność dokonywania prokonstytucyjnej wykładni art. 24f ust. 1 u.s.g., uwzględniającej zasadę proporcjonalności.

**STANOWISKO KOMISJI REWIZYJNEJ RADY MIASTA SEJNY**  
**w sprawie pisma Burmistrza Miasta Sejny nr B.033.5.2019 i opinii prawnej dotyczące użytkowania**  
**gruntów komunalnych przez radnego Stanisława Bulwina**

W wyroku z dnia 12 czerwca 2007 r., II OSK 132/07 Sąd stwierdził, że zasadniczym celem rozwiązań antykorupcyjnych zawartych w ustawach samorządowych jest wyeliminowanie sytuacji, gdy radny, poprzez wykorzystywanie swej funkcji, uzyskiwałby nieuprawnione korzyści dla siebie lub bliskich. O potencjalnie korupcyjnym wykorzystywaniu mienia jednostki samorządowej przez radnego można mówić wtedy, gdy radny, uczestnicząc w pracach organów właściwej jednostki samorządu, może wpływać na treść uchwał i decyzji podejmowanych przez te organy w prowadzonej działalności gospodarczej bądź zarządzaniu taką działalnością. Pamiętać też należy, że - jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07 (OTK-A 2007/3/26) - **wygaśnięcie mandatu dotyka zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Wygaśnięcie mandatu jako sankcja jest wkroczeniem ustawodawcy w materię chronioną konstytucyjnie, jaką jest czynne i bierne prawo wyborcze. 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.**

W tym kierunku Naczelny Sąd Administracyjny wypowiadał się wielokrotnie, np. wyrok NSA z dnia 2.10.2018 r., II OSK 2008/18, wyrok NSA z dnia 8 maja 2018 r., II OSK 543/18, wyrok NSA z dnia 2 września 2014 r., sygn. akt II OSK 1654/14.

5. W tym konkretnym przypadku należy wskazać na szczególne okoliczności niniejszej sprawy. Sporne działki gruntu ..... i ..... były własnością Pana Stanisława Bulwina, który w 1991 r. sprzedał go Skarbowi Państwa - Urzędowi Rejonowemu w Sejnach pod przyszłe inwestycje - budowę centralnej ciepłowni Miasta Sejn (dowód: akt notarialny). Z uwagi na fakt, że inwestycja ta nie była ujmowana w budżecie Miasta, wykupiony grunt został przekazany do korzystania w celu rolniczym dotychczasowemu właścicielowi, do czasu rozpoczęcia inwestycji na tym terenie (oświadczenie byłego Kierownika Urzędu Rejonowego ..... z dnia 16.04.2019 r.) W wyniku komunalizacji w 1994r. na podstawie decyzji Wojewody Suwalskiego z dnia 16.04.1994 r. G.II.7227-2/14/94 ww. działki gruntu stały się własnością Miasta Sejny . O tym fakcie Pan Bulwin nie miał wiedzy i nie był informowany, nie doręczono mu również wskazanej decyzji z uwagi na fakt, iż nie był właścicielem ww. działek. Kierownik Urzędu Rejonowego nie informował nikogo, co do zawarcia ustnej umowy użyczenia gruntu z poprzednim właścicielem. Co kluczowe w niniejszej sprawie, Miasto Sejn nigdy nie wykonywało faktycznie swoich uprawnień właścicielskich wobec wskazanych działek, które znajdują się na obrzeżach Miasta. Do dziś bowiem w księdze wieczystej jako właściciel figuruje Skarb Państwa- Urząd Rejonowy w Sejnach. Miasto Sejn sukcesywnie, z uwagi na koszty z tym związane (Miasto do dzisiaj jest bowiem w trudnej sytuacji finansowej z uwagi na budowę oczyszczalni) prowadzi inwentaryzację gruntów komunalnych i porządkuje wpisy w księgach wieczystych. Wejście w życie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności znacznie

**STANOWISKO KOMISJI REWIZYJNEJ RADY MIASTA SEJNY**  
**w sprawie pisma Burmistrza Miasta Sejny nr B.033.5.2019 i opinii prawnej dotyczące użytkowania**  
**gruntów komunalnych przez radnego Stanisława Bulwina**

przyspieszyło, a wręcz wymusiło inwentaryzację gruntów komunalnych i dopiero w marcu 2019 r. ustalono, iż Miasto Sejny jest właścicielem spornych działek.

W takich okolicznościach niniejszej sprawy, wydaje się iż brak jest podstaw do tak dalekoidącej wykładni art. 24f ust. 1 u.s.g., w wyniku której uznaje się automatycznie bądź domniemuje, że jakiegokolwiek korzystanie przez radnego z mienia komunalnego stanowi wykorzystanie mienia komunalnego, pociągające za sobą skutek w postaci wygaśnięcia mandatu radnego w oparciu o art. 383 § 1 pkt 5 i § 2 Kodeksu wyborczego. Przepisy normujące wygaszanie mandatu radnego nie mają charakteru bezwzględnego. Skoro bowiem celem wprowadzenia określonych norm prawnych było zapobieżenie korupcji, czy nadużywaniu funkcji radnego, dla osiągnięcia własnych korzyści, nie można abstrahować od okoliczności konkretnej sprawy.

Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego z uwagi na naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 24f ust. 1 u.s.g. wymaga bezspornego ustalenia i rozważenia okoliczności dotyczących naruszenia tego zakazu, z uwagi na cel wprowadzenia tego zakazu, którym jest ograniczenie korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych dla własnych korzyści, co w niniejszym stanie faktycznym nie ma miejsca.

Zbyt rygorystyczne postrzeganie przesłanek stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego podważa przy tym zasadę płynącą z demokratycznego państwa prawnego jaką jest obowiązek poszanowania wyników wyborów samorządowych i woli obywateli w tym zakresie. W tym wypadku brak zatem wystarczającego uzasadnienia dla ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw w postaci interesu publicznego (transparentności działania organów administracji publicznej i przeciwdziałaniu korupcji) poprzez zastosowanie środka prawnego wygaszenia mandatu radnego

W okolicznościach niniejszej sprawy, brak jest wystarczających podstaw do zastosowania tak surowej sankcji jak wygaszenie mandatu. Trudno obciążać Radnego za nieuregulowane w Mieście Sejny kwestie związane z gminnym zasobem nieruchomości, który korzystał z gruntów, będąc przekonany, iż stanowią one grunt Skarbu Państwa.

Podpisy

1. Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej

*Marta Klucznik*

2. Członek Komisji Rewizyjnej

*Andrzej Sulczyński*

