

Kwestia prawa do głosowania przez radnego w swojej sprawie, budziła zawsze ogromne emocje. Wielokrotnie wypowiadały się w tej sprawie organy nadzoru (województwie) oraz sądy. Niejednoznaczność linii orzeczniczej w tej sprawie wywołuje wiele kontrowersji i w konsekwencji, miast rozjaśniać tę kwestię, to zgoła odwrotnie jeszcze bardziej ją „zaciemnia”.

Radny nie może głosować w swojej sprawie

Większość orzecznictwa przesądza na rzecz wniosku, iż radny powinien wyłączyć się z głosowania w każdej sprawie, która dotyczy jego osoby. Sądy uznają, że naruszenie tej zasady powinno powodować nieważność uchwały.

Ale problem komplikuje kwestia uznania, czy uchwała powinna być nieważna, w sytuacji kiedy głos radnego, w ostatecznym rozrachunku nie miał znaczenia dla wyników głosowania. Najczęściej przyjmuje się, że uchwała jest nieważna tylko w przypadku jeżeli udział radnego w głosowaniu miał wpływ na wynik głosowania. Jeśli takiego wpływu nie było, jest to traktowane jako nieistotne naruszenie prawa.

Potwierdzenie tej opinii znajdujemy w komentarzu do ustawy o samorządzie gminnym, opracowanym przez prawnicze, profesorskie autorytety R. Hausera i Z. Niewiadomskiego („Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz”, Warszawa 2011, str. 317).

Uważają oni, iż nie zawsze udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy art. 25a ustawy o samorządzie gminnym będzie stanowił istotne naruszenie prawa. Kwestię tą należy, bowiem oceniać w kontekście wyniku głosowania. Jeżeli, bowiem wynik głosowania świadczy o tym, że udział w głosowaniu radnego, który powinien był wyłączyć się z głosowania nie miał wpływu na wynik głosowania, należałoby to traktować jako nieistotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Naruszenie byłoby zaś istotne, gdyby uczestnictwo radnego w głosowaniu, wbrew zakazowi z art. 25a u o samorządzie gminnym, przesądziło o wyniku głosowania. W takiej sytuacji uchwała rady stwierdzająca wynik głosowania byłaby sprzeczna z prawem i w konsekwencji nieważna.

Jednak radny może głosować w swojej sprawie (choć nie każdej!)

Prezentowany na wstępie wniosek, iż radny powinien wyłączyć się z głosowania w swojej sprawie, spotyka się z krytyczną oceną wielu prawników.

Dla przykładu, przytaczamy komentarz A. Rzeteckiej – Gil, która stwierdza, że „rozstrzygnięcia rady, które dotyczą wyboru przewodniczącego, jego zastępców, członków komisji rady – jako związane wyłącznie z organizacją pracy urzędu – nie są objęte dyspozycją art. 25a ustawy o samorządzie gminnym” („Interes prawny radnego jako przesłanka wyłączająca jego udział w głosowaniu” Przegląd Prawa Publicznego, 2009-01-27).

Ten kierunek jest tożsamy z interpretacją art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym. Rozumowanie to stało się podstawą orzecznictwa, a jako przykład przytoczyć należy rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Białymstoku, w prawomocnym wyroku z dnia 10 kwietnia 2003 r. (SA/Bk 55/03). Przypomnijmy: NSA oddalił skargę grupy radnych dotyczącą wyboru starosty, wybranego większością jednego głosu. Sąd uznał bowiem, że każdy z członków rady powiatu jest uprawniony do udziału w głosowaniu w sprawie wyboru starosty. Dotyczy to także radnego, który

kandyduje na to stanowisko. Prawo do kandydowania w wyborach przez radnego jest bowiem prawem politycznym obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego. Głosowanie w sprawie obsady personalnej w zarządzie powiatu czy komisji rady powiatu nie dotyczy interesu osób kandydujących.

Można więc stwierdzić, że do tej pory linia orzecznicza jest spójna, zmierzając do interpretacji interesu prawnego jako relacji zewnętrznych radnego.

Porażający wyrok

Przełom w ocenie zachowania radnych nastąpił jednak po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2010 r. (II OSK 1865/09, CBOSA), który był poprzedzony wyrokiem WSA w Rzeszowie z 29 lipca 2009 r. (II SA/Rz 444/09).

Sąd stwierdził bowiem, że pojęcie interesu prawnego należy ujmować w kategoriach obiektywnych; wynika ono z konkretnego przepisu, a głosowanie w przedmiocie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko, o charakterze majątkowym.

Wyrok ten wywołał istną burzę. W głosie do wyroku Radosław Skwarło uznał, że taki sposób rozumowania interesu prawnego może prowadzić do wręcz do absurdalnych wniosków.

Chociażby, jak wskazuje Ireneusz Krześnicki w tekście "Wyrok demolka", w przypadku głosowania nad uchwałami: dotyczącymi wysokości diet radnych; podziału gminy na obwody szkolne – gdy radny ma dziecko w wieku szkolnym; podziału gminy i powiatu na okręgi wyborcze; uchwałami dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego – gdy radni posiadają nieruchomości na obszarze objętym zakresem tych uchwał.

Takie przykłady można rzecz jasna mnożyć bez końca, a ich konsekwencją byłoby paraliż działania organów samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, m.in. poprzez uniemożliwienie wyboru przewodniczącego rady czy nawet rozwiązanie rady (np. w przypadku powiatu, ze względu na niemożność wyboru zarządu).

Dlatego, tym bardziej dziwi stanowisko sądu. Na szczęście w Polsce, źródłem powszechnie obowiązującego prawa są akty normatywne, natomiast wyroki sądowe jedynie rozstrzygają i wiążą strony w konkretnej sprawie.

W tym kontekście, przytoczyć można niedawny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 września 2012 roku, sygn. II OSK 1446/12, dotyczącego kwestii niewyłączenia się radnych – członków zarządu powiatu, z głosowania nad uchwałą odrzucającą skargę na zarząd.

W rozstrzygnięciu NSA czytamy: „Przepis art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że podstawą pozbawienia radnego udziału w głosowaniu jest wystąpienie w sprawie będącej przedmiotem głosowania interesu prawnego radnego. Interes prawny może mieć podstawy zarówno w przepisach prawa materialnego, przepisach prawa procesowego, ale również w przepisach prawa ustrojowego. Dla osób wykonujących funkcje publiczne nie tylko znaczenie prawne ma interes majątkowy, ale również wynikający z regulacji prawnej interes prawny rzetelnego sprawowania urzędu publicznego. Nie ma zatem podstaw do ograniczenia zakresu pojęcia interesu prawnego wyłącznie do spraw związanych z

uprawnieniami lub obowiązkami materialnoprawnymi."

Mamy więc do czynienia z wielością nawzajem sprzecznych opinii, które nie rozwiewają wątpliwości, a wręcz odwrotnie je mnożą, nie służąc przejrzystości i sprawności działania organów samorządowych.

Radni wojewódzcy mogą spać spokojnie

Podkreślić należy, że w tym gąszczu regulacji prawnych, w nieco lepszej sytuacji są radni samorządu województwa, bowiem w ich przypadku ustawodawstwo jest bardziej precyzyjne.

Ustawa o samorządzie województwa precyzuje, że radny nie może głosować, w sprawach które dotyczą jego interesu prawnego związanego ze stosunkami cywilnoprawnymi majątkowymi w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi.

Dodać jednak należy, że zakaz ten nie rozciąga się na stosunki prawne wynikające z korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz stosunku najmu, dzierżawy lub użytkowania, jeżeli są oparte na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych (w tym przypadku z pewnymi dodatkowymi warunkami).

Jednakże, nawet gdyby zastosować analogiczne rozwiązanie w stosunku do radnych gmin i powiatów, pojawiły by się sytuacje problematyczne i sprawiające trudności interpretacyjne z przyporządkowaniem ich do grupy stosunków cywilnoprawnych majątkowych.

Nie ulega więc wątpliwości, że konieczne jest dookreślenie omawianego zagadnienia.

Obecnie bowiem, ilu wojewodów tyle różnych rozstrzygnięć, a ile sądów tyle różnych wyroków. Nie tylko utrudnia to działanie organów samorządowych, ale także osłabia motywację wielu aktywnych obywateli do udziału w życiu publicznym (w obawie o oskarżenie, że działają nieetycznie).

Niech radny ma prawo wyboru

Naszym zdaniem, radny winien mieć prawo udziału w wyborach, w których jest kandydatem na stanowisko oraz prawo decyzji czy zechce głosować w swojej sprawie.

Sam fakt, iż dana osoba decyduje się na udział w wyborach samorządowych, na służbę lokalnej lub regionalnej społeczności, oznacza iż ocenia się jako uprawnionego do pełnienia funkcji publicznej.

To czy będzie lub nie będzie głosował w swojej sprawie, powinno być prawem takiej osoby do dokonania wyboru. Tytułem przykładu. W wyborach do zarządu powiatu, radny może oddać głos na siebie; głosować przeciw (szczyt hipokryzji!); albo powstrzymać się od głosu, wykazując się tym samym poprawnością polityczną, ale niekoniecznie w pozytywnym tego słowa znaczeniu.

Czas na uporządkowanie prawa

Konieczne jest uporządkowanie, w sposób jednoznaczny, kwestii prawa głosowania radnych w swojej sprawie.

Radny w kajdanach przepisów, czyli... ence pence, czy podnieść ręce?

Kategoria: Felietony

Opublikowano: niedziela, 14, kwiecień 2013 00:00

Odsłony: 4253

Dobłą okazją byłoby uwzględnienie nowelizacji przepisów ustrojowych dotyczących tej kwestii, przy okazji procedowanego obecnie projektu Ministerstwa Administracji, dotyczącego poprawy warunków świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego.

ZPP wystąpi z inicjatywą w tej sprawie.

Marek Wójcik

Katarzyna Liszka

(Specjalne podziękowania dla Bernadety Skóbel i Grzegorza Kubalskiego z współpracę w przygotowaniu tekstu)