



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.4.2018.ML

Warszawa, 8 października 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o samorządzie
gminnym (druk nr 2181).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,
(-) Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym
(druk nr 2181)

I. Przedmiot regulacji

Celem projektowanej ustawy jest nowelizacja ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.) w zakresie dotyczącym wprowadzenia wyjątku od zakazu brania przez radnego udziału w głosowaniu w radzie oraz w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

W poselskim projekcie ustawy zaproponowano, aby obowiązujący art. 25a nowelizowanej ustawy, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego oznaczyć jako ust. 1 oraz dodać ust. 2 w następującym brzmieniu:

„2. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy udziału radnego w głosowaniu w sprawach organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy rady, w szczególności wyborów w radzie i jej komisjach.”.

Zdaniem projektodawcy, dodanie ww. przepisu *„stanowi rozstrzygnięcie sporu interpretacyjnego, występującego zarówno w doktrynie prawniczej, rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych. Rozbieżność poglądów dotyczy dopuszczenia radnego ubiegającego się o funkcję w radzie gminy do udziału w głosowaniu nad swoją kandydaturą. Istnieje pogląd wskazujący, że udział w takim głosowaniu dotyczy interesu prawnego radnego przejawiającego się w pełnieniu określonych funkcji w radzie, które między innymi wpływają na wysokość diet pobieranych przez radnych pełniących funkcje oraz pogląd przeciwny, którego zwolennicy wskazują, iż pełnienie funkcji w danym organie stanowiącym dotyczy kwestii organizacji wewnętrznej rady, przez co w związku ze zróżnicowaniem zakresu obowiązków radnych pełniących funkcje oraz niepełniących tych funkcji, nie może mówić o interesie prawnym, bowiem ten występuje tylko w przypadku zaistnienia stosunków zewnętrznych pomiędzy radą a gminą.”.*

II. Obecny stan prawny

Mając na względzie konieczność zagwarantowania rzetelnego i obiektywnego wykonywania przez radnych powierzonych im obowiązków, ustawodawca wprowadził zakaz uczestniczenia radnego w głosowaniach w sprawach dotyczących jego interesu prawnego. Podstawą tego rozwiązania jest konstytucyjna zasada równości obywateli wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

Wprowadzona regulacja, tj. zakaz ograniczający uczestniczenie radnego w głosowaniach stanowi rozwiązanie o charakterze antykorupcyjnym.

W ustawach ustrojowych ww. zakaz został uregulowany w następujący sposób:

- 1) w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* – art. 25a posiada następujące brzmienie: *„Art. 25a. Radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego”*; regulacja ta została wprowadzona przez art. 1 pkt 29 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o *zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 497);

- 2) z kolei w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868, z późn. zm.) art. 21 ust. 7 ma następujące brzmienie: „7. Radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego.”;
- 3) natomiast w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 2096, z późn. zm.) art. 24 ust. 1 wskazuje, że: „Art. 24. 1. Radny nie może wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, z wyjątkiem stosunków prawnych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz stosunku najmu pomieszczeń do własnych celów mieszkaniowych lub własnej działalności gospodarczej oraz dzierżawy, a także innych prawnych form korzystania z nieruchomości, jeżeli najem, dzierżawa lub użytkowanie są oparte na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych.”; zaś w art. 24 ust. 2 określono, że: „2. Radny nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach, o których mowa w ust. 1, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego.”.

Zgodnie z wolą ustawodawcy ww. regulacje mają zapewnić uczciwe sprawowanie mandatu przez radnego. Mają również zabezpieczać przed naciskami ze strony organów samorządu terytorialnego oraz uniemożliwić czerpanie korzyści ze sprawowanego mandatu.

Odnosząc się do wskazanych powyżej przepisów, zwłaszcza do zakazu wskazanego w art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym istotnym pozostaje, że nie dotyczy on każdego, szeroko rozumianego interesu radnego, wyłącznie odnosi się do jego interesu prawnego.

W tym miejscu istotne wydaje się wyjaśnienie jak jest rozumiane pojęcie „*interes prawny*”. Podkreślenia bowiem wymaga, że ustawy ustrojowe nie zawierają legalnej definicji ww. pojęcia. „Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, zgodnie przyjmuje się, że *interes prawny danego podmiotu winien wynikać z konkretnego przepisu prawa i niezależnie od tego, czy będzie to przepis prawa materialnego, procesowego czy ustrojowego, ma to być norma, która świadczy o indywidualnym uprawnieniu lub obowiązku jednostki. Interes prawny musi być osobisty, własny, indywidualny i konkretny, realny, dający się obiektywnie stwierdzić, oraz aktualny, a nie ewentualny.*” (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 1106/97).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że pojęcie interesu prawnego należy ujmować w kategoriach obiektywnych. Istnieje on wtedy, kiedy można wskazać przepis prawa, z którego można wywieść dla danego podmiotu określone prawa lub obowiązki, albowiem źródłem interesu prawnego są co do zasady przepisy prawa materialnego (administracyjnego i cywilnego), ale może on wynikać także z norm procesowych lub ustrojowych (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09, publ. Legalis nr 223377).

Dlatego można uznać, że „*interes prawny*”, który powoduje wyłączenie radnego z głosowania w radzie to interes, który wynika z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Istotne jest podkreślenie, że dla osób wykonujących funkcje publiczne znaczenie ma nie tylko interes majątkowy, ale również wynikający z regulacji prawnej interes prawny rzetelnego sprawowania urzędu publicznego.

„W przypadku art. 25a ustawy o samorządzie gminnym chodzi zatem o taki interes radnego, który da się ustalić jako osobisty, własny, indywidualny i konkretny, realny, dający się obiektywnie stwierdzić, oraz aktualny, a nie ewentualny, bowiem dopiero wówczas można stwierdzić, że jest on jego interesem prawnym. Radny musi więc na gruncie konkretnej normy prawnej pozostawać w zewnętrznej relacji z gminą (jej organami), gdyż tylko taka relacja wskazywać będzie na jego

indywidualny (osobisty, własny) interes prawny" (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 988/11, publ. Legalis nr 389948).

Podkreślenia jednak wymaga, że zasady wstrzymania się radnego od głosowania nie należy stosować zbyt szeroko. Zakaz ten należy odnieść wyłącznie do przypadków o charakterze indywidualnym, dotyczących konkretnej sytuacji prawnej radnego. Istotne przy tym pozostaje, że sytuacja opisana powyżej nie dotyczy tzw. głosowań wyborczych. Oznacza to, że radny ma prawo wziąć udział w głosowaniu dotyczącym wyboru członków komisji, przewodniczącego rady itd., w sytuacji gdy jest kandydatem na ww. funkcje. Zgodnie z opinią wyrażoną przez prof. Michała Kuleszę w 2002 r. „przepis ten (art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) dotyczy wyłącznie głosowań w kwestiach, których przedmiotem jest stosunek prawny między gminą a radnym (członkiem zarządu), a więc stosunek „zewnątrzny”, w którym stroną dla radnego jest gmina jako podmiot prawa, reprezentowana przez swoje organy (np. radny prowadzący lokal gastronomiczny występujący o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych). O interesie prawnym radnego nie można zatem mówić w odniesieniu do jego zamiaru, czy zgody objęcia stanowiska w zarządzie lub w radzie, zamiar ten bowiem nie jest wyrazem interesu prawnego radnego, lecz jest to sytuacja organizacyjna, w której chodzi o udział w mechanizmach zarządzania publicznego, do czego radny jest predestynowany prawnie i zobowiązany” (vide M. Kulesza, *Interes prawny*, Współnota 2002, nr 7, s. 44).

Ponadto w tym miejscu można również przytoczyć inne przykładowe orzeczenia wydane na gruncie ww. przepisów:

- 1) Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 października 2003 r. (sygn. akt SA/Bk 55/03, publ. Legalis nr 98905) podkreślił, że „prawo kandydowania przez radnego w wyborach jest prawem politycznym obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego.”;
- 2) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Wa 486/11, publ. Legalis nr 365834) podkreślił, że zgodnie z art. 60 Konstytucji RP, „który stanowi, iż obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Powołany przepis gwarancyjny ustawy zasadniczej, choć reguluje kwestię dostępności służby publicznej, nie może być wyłączany do zasad obejmowania stanowisk w służbie. Urzeczywistniając zasadę państwa demokratycznego nie można obywatelom ograniczać, poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w ustawie, czynnego i biernego prawa wyborczego. Stosowanie rozszerzającej wykładni art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, naraża właśnie na taki zarzut. Słusznie Wojewoda (...), w ślad za powołanym w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wyrokiem NSA z dnia 19 października 2003 r. podkreśla, iż bierne prawo wyborcze (prawo do kandydowania przez radnego i prawo do udziału w tych wyborach) należy do praw politycznych i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego.”;
- 3) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lipca 2011 r. (sygn. akt II SA/Wa 988/11, publ. Legalis nr 389948) podkreślił, że „radny może brać udział w głosowaniu nad wyborem przewodniczącego rady gminy w sytuacji, gdy jest on kandydatem na to stanowisko. W takim bowiem przypadku po stronie radnego nie istnieje interes prawny, który powodowałby wyłączenie go od udziału w głosowaniu w trybie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.”.

III. Ocena propozycji zawartych w projekcie ustawy

Mając na względzie przedstawione powyżej informacje, w tym przytoczone orzecznictwo, nie wydaje się zasadne uchwalenie zaproponowanej zmiany w przedmiotowym poselskim projekcie ustawy.

Ponadto warto także wspomnieć, że w obecnej chwili przedmiotowe zakazy są różnie uregulowane w ustawach ustrojowych, a przyjęcie zaproponowanej w poselskim projekcie ustawy zmiany odnoszącej się wyłącznie do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* znacznie pogłębi istniejące już różnice. Istotne jest podkreślenie, że zadaniem ustawodawcy jest tworzenie czytelnych i spójnych przepisów, w związku z powyższym w tym konkretnym przypadku niezasadne wydaje się tworzenie tak znaczących różnic w przepisach ustaw ustrojowych.

IV. Stanowisko Rady Ministrów

Uwzględniając powyższe, **Rada Ministrów zajmuje negatywne stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (druk nr 2181).**