

Sławomir Zwolak

Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Filia w Stalowej Woli
ORCID: 0000-0002-4075-4400

W SPRAWIE WYŁĄCZENIA RADNEGO OD GŁOSOWANIA

Wprowadzenie

Istota demokracji pośredniej polega na tym, że wolę wyrażoną przez przedstawicieli określonej grupy społeczności, z zachowaniem określonych wymogów, realizuje radny jako osoba, która uzyskała mandat radnego nabyty w wyniku decyzji podjętej przez wyborców. Najważniejszym upoważnieniem radnego jest jego udział w głosowaniu, dzięki któremu może podejmować czynności prawne w imieniu wspólnoty samorządowej oraz wyrażać wolę lokalnej bądź regionalnej społeczności. Wymogi prawne dotyczące głosowań z udziałem radnych określone są dość rygorystycznie, bowiem odnoszą się one do ustawowego *quorum* jako formuły większości wymaganej przy poszczególnych rodzajach głosowań, jak również do jawności i tajności głosowań. Wymogi te mają na celu zapewnienie, aby wola wyrażana przez radnych była traktowana jako wola samych wspólnot. Dlatego z tego punktu widzenia niezwykle istotne znaczenia ma określenie sytuacji, w których udział radnego w głosowaniu mógłby wypaczyć treść woli wspólnoty samorządowej, a zwłaszcza wtedy, gdy treść woli związana byłaby z osobistym interesem prawnym radnego, który to interes byłby dla radnego ważniejszy niż interes całej wspólnoty samorządowej¹.

Mając na uwadze konieczność zagwarantowania rzetelnego i obiektywnego wykonywania przez radnego powierzonych mu obowiązków, ustawodawca wprowadził zakaz uczestniczenia radnego w głosowaniach w sprawach dotyczących jego interesu prawnego. Podstawą tego rozwiązania jest konstytucyjna zasada równości obywateli wobec prawa wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP², która zwłaszcza w administracji publicznej na szczeblu lokalnym nabiera szczególnego

¹ M. Szewczyk, *Interes prawny jako kryterium wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 229–230.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

znaczenia, gdyż dotyczy wszystkich bieżących spraw ludności danej jednostki samorządu terytorialnego³. W świetle ustaw samorządowych zakaz ograniczający uczestniczenie radnego w głosowaniu został uregulowany w następujący sposób: zgodnie z art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵ radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. Natomiast w myśl art. 24 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶ radny nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach, w których nie może on 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.

Powyższe regulacje prawne stanowią rozwiązania o charakterze antykorupcyjnym⁷, które ma zapewnić uczciwe sprawowanie mandatu przez radnego. Dla zrozumienia instytucji wyłączenia radnego z głosowania, a zwłaszcza jego zakresu, nieodzowne jest określenie interesu prawnego w działalności samorządowej.

Interes prawny radnego

W przytoczonych regulacjach prawnych ustaw samorządowych dotyczących wyłączenia radnego z głosowania można zauważyć różny sposób rozwiązania tego problemu. O ile w art. 24 u.s.w. ustawodawca w dość precyzyjny sposób określił przypadki, w których radny nie może korzystać z upoważnienia do udziału w podejmowaniu uchwał, to w ustawie o samorządzie gminnym i powiatowym przyjęto

³ Zasada równości w prawie polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną mają być traktowane równo, tj. bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących, co oznacza także sprawiedliwie. Wyrok NSA z dnia 18 maja 2000 r., sygn. I SA/Kr 392/00, LEX nr 48826.

⁴ Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm. (dalej: u.s.g.).

⁵ Dz.U. 2024, poz. 107 ze zm. (dalej: u.s.p.).

⁶ Dz.U. 2024, poz. 566 ze zm. (dalej: u.s.w.).

⁷ Zdaniem TK celem tzw. przepisów antykorupcyjnych jest wyeliminowanie sytuacji mogących stawiać pod znakiem zapytania osobistą bezstronność czy uczciwość osób publicznych, podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa, osłabiać zaufanie wyborców oraz opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. Uchwała TK z dnia 13 kwietnia 1994 r., sygn. W 2/94, OTK 1994, nr 1, poz. 21.

inną optykę, w której obiektywne rozstrzygnięcie rad będzie nawiązywało do treści art. 28 k.p.a.⁸, zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Przyjęto zatem, że o byciu stroną postępowania nie decyduje sama wola czy też subiektywne przekonanie danego podmiotu, lecz okoliczność istnienia przepisu prawa materialnego, który pozwala zakwalifikować interes danego podmiotu jako interes prawny⁹. Stąd też odwołanie do ogólnej kategorii interesu jako kryterium wykluczania z udziału w głosowaniu może powodować wiele wątpliwości. Zastrzeżenia dotyczą tych sytuacji, w których radny będzie miał interes prawny w podjęciu danej uchwały. To z kolei będzie miało wpływ na technikę głosowania, ustalania kworum i skutki prawne z udziałem radnego, który winien wyłączyć się z głosowania.

Z tego względu powstaje pytanie o pojęcie interesu prawnego. Na początku należy zaznaczyć, że samorządowe ustawy ustrojowe nie zawierają legalnej definicji tego pojęcia. Zarówno w doktrynie, jak i w 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 ustrojowego¹⁰. Każdy z tych przepisów może kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Pomimo że stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego¹¹, to jednak nie można zawęzić interesu prawnego wyłącznie do przepisów prawa materialnego¹². Interes prawny może opierać się także na normach zawartych w aktach ustrojowych i procesowych¹³, lecz z norm tych mają wynikać uprawnienia lub obowiązki jakiegoś podmiotu. Cechą interesu prawnego jest jego indywidualny i skonkretyzowany charakter, co oznacza, że treść przepisu prawa materialnego, z którego dany podmiot wywodzi swój interes prawny, musi przyznawać mu konkretne i indywidualne uprawnienia bądź nakładać obowiązki o takim samym charakterze. Interes prawny musi być też aktualny i sprawdzalny

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024, poz. 572), dalej: k.p.a.

⁹ Zob. W. Chróścielewski, J. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 53.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1998 r., sygn. IV SA 1106/97, LEX nr 43360; wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., sygn. II SA/Wr 1498/02, LEX nr 74731.

¹¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 czerwca 2023 r., sygn. III SA/Łd 26/13, LEX nr 1334447.

¹² Zob. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 341/05, LEX nr 190951; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 września 2002 r., sygn. II SA/Wr 1498/02, LEX nr 74731; wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. III SA/Lu 414/07, LEX nr 340163.

¹³ Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 25–26; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowania sądowo-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 123; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 425.

obiektywnie, a jego istnienie ma znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego¹⁴. Również cechą interesu jest jego realność. Nie może to być interes tylko przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny, ale rzeczywiście istniejący¹⁵. O realności interesu można więc mówić, kiedy jakieś działanie dokonywane na podstawie norm prawa administracyjnego dotyka w sposób bezpośredni normatywnie ukształtowanej sytuacji prawnej konkretnej jednostki¹⁶. Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym należy zauważyć, że interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. nie jest kategorią abstrakcyjną w znaczeniu oderwania od rzeczywistości. Jego ustalenie dokonuje się w oznaczonej, a jednocześnie koniecznej płaszczyźnie, którą jest stan faktyczny sprawy¹⁷. Można zatem wskazać, że interes prawny to potrzeba ukształtowania treści indywidualnego uprawnienia lub obowiązku oznaczonej osoby w oparciu o normę prawa powszechnie obowiązującego. Warto zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych pojęcie *interes prawny* należy ujmować w kategoriach obiektywnych. Istnieje on wtedy, kiedy można wskazać przepis prawa, z którego można wywieść dla danego podmiotu określone prawa lub obowiązki, bowiem źródłem interesu prawnego są co do zasady przepisy prawa materialnego (administracyjnego i cywilnego), ale może on wynikać także z norm procesowych lub ustrojowych¹⁸. Dlatego można uznać, że interes prawny powodujący wyłączenie radnego z głosowania wynika z trzech rodzajów norm: materialnej, procesowej i ustrojowej¹⁹.

Uwzględnienie interesu prawnego radnego w sferze jego funkcji publicznych oznacza, że znaczenie ma nie tylko interes majątkowy, ale również wynikający z regulacji prawnej interes prawny rzetelnego sprawowania urzędu publicznego.

Radny jako członek wspólnoty samorządowej

Pierwszą osobą w samorządzie terytorialnym jest radny jako członek organu kolegialnego stanowiącego²⁰. Pełnienie funkcji radnego stanowi z pewnością wyraz zaufania, jakim mieszkańcy obdarzają wybraną osobę. Zaufanie to wyraża się

¹⁴ M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 244.

¹⁵ Zob. J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r. (IV SA 846/95)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 4, s. 204.

¹⁶ A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79–80.

¹⁷ G. Łaszczyca, *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023, s. 284.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 1865/09, LEX nr 560892.

¹⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. II OSK 1446/12, LEX nr 1223301; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 1865/09, LEX nr 560892; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 lipca 2009 r., sygn. II SA/Rz 444/09, LEX nr 560818.

²⁰ Z. Zell, *Interesy prawne radnych*, Zielona Góra 2003, s. 17.

w upoważnieniu konkretnej jednostki do reprezentowania interesów stosunkowo dużej części społeczeństwa. Jednak upoważnienie to ma charakter umowny i wynikający głównie z aktu wyborczego²¹. Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej, a do jego podstawowych obowiązków należy: 1) utrzymywanie więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami; 2) branie udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został on wybrany lub desygnowany²². Mając na uwadze, że funkcja prawodawcza przysługuje organowi stanowiącemu, to udział radnego w pracach rady będzie wyrażać się w przyjmowaniu aktów prawa miejscowego w formie uchwały.

W zasadzie każda uchwała podjęta przez radę gminy czy powiatu dotyczy samych radnych, są oni bowiem członkami wspólnoty samorządowej. Uchwalenie np. wysokości podatku lokalnego dotyczyć będzie zarówno radnego, jak i przeciętnego mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego. Analizując przepisy ustaw samorządowych, należy mieć na uwadze zjawiska o charakterze indywidualnym, odnoszące się jednoznacznie do sytuacji prawnej konkretnego radnego. Przykładowo likwidacja określonej jednostki organizacyjnej powiatu, w której zatrudniony jest radny, dotyczy jego interesu prawnego, bowiem likwidacja ta następuje w drodze uchwały rady powiatu jako organu stanowiącego. Podobnie będzie w przypadku podjęcia uchwały o finansowaniu budowy zjazdu z drogi powiatowej w pobliżu miejsca, gdzie mieszka radny, czy budowy drogi, która ma przebiegać przez nieruchomości lub jej część stanowiącą własność radnego, jeżeli jej budowa wiąże się z wykupem od niego gruntu. Nie ulega jednak wątpliwości, że wskazanie w sposób jednoznaczny tych wszystkich sytuacji, w których przepis dotyczący wyłączenia radnego od głosowania powinien być stosowany, jest w praktyce niemożliwe.

Istotną przesłanką wskazującą na przypadek, gdy radny winien wyłączyć się z udziału w głosowaniu, będzie sytuacja związana z jego interesem majątkowym, a więc taka, która prowadzić będzie do przysporzenia lub uszczuplenia jego majątku. Analizowane przepisy ustaw samorządowych dotyczą przy tym wszelkich aktów podejmowanych przez radę gminy lub komisję, a więc również uchwał intencyjnych rady, a także wszelkich uchwał komisji, które nie mają charakteru prawotwórczego²³. Ani przepisy ustaw samorządowych, ani też inne regulacje nie przewidują żadnych konsekwencji prawnych dla radnego, który pomimo posiadanego interesu prawnego uczestniczy w głosowaniu. Brak takich sankcji nie oznacza, że nieuprawnione uczestnictwo w głosowaniu radnego nie wywoła żadnego skutku prawnego. Jeżeli bowiem radny uczestniczył w głosowaniu pomimo posiadanego interesu prawnego, a jego głos mógł mieć wpływ na wynik głosowania,

²¹ J. Podgórska-Rykała, A. Andruszkiewicz, *Etyka w pracy radnego jako członka kolegialnego organu stanowiąco-kontrolnego w gminie* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 439.

²² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 72.

²³ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 2006/11, LEX nr 1107471.

to głosowanie uznać należy za nieważne. W tym przypadku Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że okoliczność braku wyłączenia się od głosowania przez radnego, mimo iż podlegał wyłączeniu z mocy art. 25a u.s.g., może być uznana w niektórych sytuacjach za istotne naruszenie prawa, w szczególności jeżeli godzi w prawa lub obowiązki podmiotów trzecich²⁴.

Biorąc pod uwagę przepisy ustaw samorządowych, należy zauważyć, że częstość interesy gminy mogą stać w sprzeczności z interesami wyborców lub też interesy poszczególnych grup mieszkańców mogą się wzajemnie wykluczać. W takim przypadku należy uznać, że zamiarem ustawodawcy było ustanowienie reprezentacji symbolicznej²⁵, dlatego też w przepisach brakuje sankcji prawnych, którymi mogliby wobec radnego posłużyć się wyborcy, mieszkańcy lub też tworzone przez nich organizacje w przypadku nieprawidłowego ich reprezentowania. Konflikt interesów w działalności władzy samorządowej zaistnieje wówczas, gdy osoba podejmująca rozstrzygnięcie jakiejś sprawy bądź też uczestnicząca w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia ma lub może mieć osobisty interes (finansowy lub pozafinansowy) w sposobie rozstrzygnięcia tej sprawy. Konflikt taki może pojawić się w kwestiach związanych z życiem zawodowym radnego lub jego najbliższych. Chodzi tu o osoby zatrudnione w miejskich jednostkach organizacyjnych, urzędach, radach nadzorczych czy spółkach prawa handlowego z udziałem gminy. Osoby te mogą być narażone na konflikt interesów, ponieważ jako radni powinni postępować obiektywnie w zgodzie z własnym sumieniem, ale jako pracownicy określonych instytucji stają się podwładnymi organu wykonawczego i często bojąc się utraty pracy, głosują wbrew sobie i wbrew woli mieszkańców. Ustawodawca, chcąc zapobiec takim sytuacjom, wprowadził zakaz łączenia określonych funkcji, jednak ma on ograniczony zasięg, a dotyczące tej kwestii przepisy nie stanowią skutecznego zabezpieczenia przed konfliktem interesów²⁶. Dlatego w celu ochrony przed konfliktem interesów ustawodawca wprowadził zakaz brania udziału przez radnego w podejmowaniu decyzji dotyczących jego interesu prawnego. Sama możliwość dotknięcia interesu prawnego wystarcza do zastosowania normy zawartej w art. 25a u.s.g., art. 21 ust. 7 u.s.p. czy art. 24 ust. 2 u.s.w.²⁷

Radny jako kandydat na określone stanowisko

W świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego okazuje się, że zasady wstrzymania się radnego od głosowania nie należy stosować zbyt szeroko, gdyż zakaz ten trzeba odnieść wyłącznie do przypadków o charakterze indywidualnym,

²⁴ Wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., sygn. II SA/Wr 1498/02, LEX nr 74731.

²⁵ K. Dzieniszewska-Naroska, *Radny – sąsiad i polityk*, Warszawa 2004, s. 13.

²⁶ J. Podgórska-Rykała, A. Andruszkiewicz, *Etyka w pracy...*, s. 441–442.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 9 września 2013 r., sygn. I OSK 125/13, LEX nr 1336306.

dotyczących konkretnej sytuacji prawnej radnego. Istnieją wątpliwości, czy wybór radnego np. na stanowisko członka zarządu albo przewodniczącego rady powoduje zastosowanie instytucji wyłączenia od głosowania. Generalnie wydawać by się mogło, że radny kandydujący na takie stanowisko nie może brać udziału w głosowaniu, ponieważ dotyczy ono wprost jego osoby²⁸. W praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych przyjmuje się, że zakaz wstrzymania się radnego od głosowania nie dotyczy tzw. głosowań wyborczych, w których każdy radny powinien uczestniczyć, bowiem przepisy ustrojowe zobowiązują radnego do czynnego udziału w pracach rady i jej organów, do których radny został wybrany lub desygnowany. Dobitnie podkreślił to Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, iż każdy z członków rady powiatu jest uprawniony do udziału w głosowaniu w sprawie wyboru starosty. Dotyczy to również radnego, który kandyduje na stanowisko. Prawo do kandydowania przez radnego w wyborach jest bowiem prawem politycznym obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, głosowanie w sprawie obsady personalnej w zarządzie powiatu czy komisji rady powiatu nie dotyczy interesu osób kandydujących²⁹. Oznacza to, że wzięcie przez radnego udziału w głosowaniu nad własną kandydaturą na przewodniczącego rady dzielnicy nie narusza art. 25a u.s.g., podejmowanie uchwały o wyborze przewodniczącego rady dzielnicy nie jest bowiem związane ze sprawami majątkowymi radnego kandydującego na to stanowisko, a uczestniczenie w głosowaniu osoby zainteresowanej wynikiem głosowania nie tworzy zjawisk korupcyjnych. To samo dotyczy głosowania w sprawie absolutorium dla zarządu, w którym mogą uczestniczyć jego członkowie. Jak się podkreśla, ten tryb głosowania wymaga bezwzględnej większości ustawowego składu rady, zatem w niektórych wypadkach, przy wyłączeniu się z głosowania członków zarządu, mogłoby nie dojść do podjęcia w tej sprawie uchwały z powodu braku kworum³⁰. Jak zauważył już w latach 90. Sąd Najwyższy, żaden radny nie ma interesu prawnego w tym, by został wybrany albo desygnowany na określone stanowisko w radzie czy jej komisji ani nawet by został wybrany do tej czy innej komisji rady gminy, nie ma bowiem takiej normy, na podstawie której mógłby tego żądać³¹. Wynika z tego, że interes prawny radnego w głosowaniu

²⁸ W orzecznictwie pojawiły się rozbieżności w poglądach dotyczących dopuszczenia radnego ubiegającego się o funkcję w radzie gminy do udziału w głosowaniu nad swoją kandydaturą. Oprócz zaprezentowanego stanowiska, że tzw. głosowania wyborcze nie podlegają wyłączeniu głosowania przez radnego, istnieje pogląd wskazujący, że udział radnego w takim głosowaniu na swoją kandydaturą dotyczy jego interesu prawnego przejawiającego się w pełnieniu określonych funkcji w radzie, które m.in. wpływają na wysokość diety pobranej przez radnego pełniącego określoną funkcję. Zob. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 1865/09, LEX nr 560892.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2003 r., sygn. SA/Bk 55/03, LEX nr 731445.

³⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. III SA/Lu 414/07, LEX nr 340163.

³¹ Wyrok SN z dnia 7 marca 1996 r., sygn. III ARN 56/95, OSNP 1996, nr 18, poz. 257.

przeprowadzanym przez radę gminy, od udziału w którym radny powinien się wyłączyć, może wynikać tylko ze stosunku prawnego zewnętrznego, a nie ze stosunku prawnego wewnętrznego, w którym pozostaje każdy radny jako członek kolegialnego organu administracji publicznej, jakim jest np. rada gminy³². Brak interesu prawnego, aby objąć jakąkolwiek funkcję w radzie gminy, oznacza, że w takich okolicznościach można mówić co najwyżej o interesie faktycznym. Przez interes faktyczny rozumie się subiektywny, własny pogląd podmiotu zewnętrznego na działalność administracji publicznej, że powinna ona podjąć na jego rzecz jakieś działanie lub powstrzymać się od jakiegoś działania³³. Inaczej rzecz ujmując, interes faktyczny to sytuacja, w której dany podmiot jest co prawda bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednak nie może tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa mającymi stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji³⁴. Interes faktyczny jest postrzegany jako przeciwieństwo interesu prawnego³⁵, ponieważ interes prawny, w odróżnieniu od interesu faktycznego, musi opierać się na konkretnej normie prawa³⁶.

Według ukształtowanej linii orzeczniczej dotyczącej tzw. głosowań wyborczych brak interesu prawnego w przypadku radnych kandydujących oznacza to, że radny ma prawo wziąć udział w głosowaniu dotyczącym wyboru członków komisji, przewodniczącego rady itd., w sytuacji gdy jest kandydatem na tej funkcje. Zdaniem M. Kulszy przepis art. 25a u.s.g. dotyczy wyłącznie głosowań w kwestiach, których przedmiotem jest stosunek prawny między gminą a radnym (członkiem zarządu), a więc stosunek „zewnętrzny”, 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 radzie, zamiar ten bowiem nie jest wyrazem interesu prawnego inwestora, lecz jest to sytuacja organizacyjna, w której chodzi o udział w mechanizmach zarządzania publicznego, do czego radny jest predestynowany prawnie i zobowiązany³⁷.

W pełni uzasadnione wydaje się, że w sytuacjach tzw. głosowań wyborczych należy odnieść się do art. 60 Konstytucji RP, który stanowi, iż obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej

³² M. Szewczyk, *Interes prawny...*, s. 327.

³³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 317.

³⁴ W. Jakimowicz, *Interes indywidualny w prawie administracyjnym*, „Casus” 1999, nr 1, s. 45; wyrok NSA z dnia 23 lutego 2018 r., sygn. II OSK 1892/17, LEX nr 2464250; wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2018 r., sygn. II OSK 897/16, LEX nr 2474958; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2017 r., sygn. I OSK 982/17, LEX nr 2417389.

³⁵ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 69.

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. IV SA 928/96, LEX nr 43366.

³⁷ M. Kulesza, *Interes prawny*, „Wspólnota” 2002, nr 7, s. 44.

na jednakowych zasadach. Przepis ten, choć reguluje kwestę dostępności służby publicznej, nie może być wyłączany do zasad obejmowania stanowisk w służbie. Z zasady demokratycznego państwa wynika, że nie można obywatelom ograniczać czynnego i biernego prawa wyborczego poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w ustawie. Stosowanie rozszerzającej wykładni art. 25a u.s.g. naraża właśnie na taki zarzut³⁸, bierne prawo wyborcze jako prawo do kandydowania przez radnego należy bowiem do spraw politycznych obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego. Potwierdza to stanowisko sądu administracyjnego, które stwierdza, 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 u.s.g.³⁹ Jednak orzecznictwo w sprawie głosowań wyborczych nie jest jednolite i w tej kwestii można znaleźć pogląd, że głosowanie przez radnego nad projektem uchwały o powołaniu go na stanowisko sekretarza gminy stoi w sprzeczności z regulacją art. 25a u.s.g., gdyż wyrażenie przez radnego zgodny na kandydowanie na sekretarza gminy oznacza zaistnienie w jego przypadku interesu prawnego kreującego obowiązek wyłączenia się od głosowania w tym przedmiocie na podstawie art. 25a u.s.g.⁴⁰

Okoliczności związane z wyłączeniem się radnego od głosowania

Wątpliwości nie ma zaś w przypadku głosowań nad uchwałami w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. Zgodnie z art. 24a ust. 1 u.s.g. z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat. Stosownie zaś do art. 383 § 1 pkt 5 k.w.⁴¹ wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności⁴². W tych sytuacjach uchwała dotyczy bezpośrednio interesu prawnego radnego i winien on wyłączyć się z głosowania⁴³, bowiem interes prawny zaistnieje, gdy powstanie związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Wa 486/11, LEX nr 365834.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. II SA/Wa 988/11, LEX nr 1260632.

⁴⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. III SA/Lu 414/07, LEX nr 340163.

⁴¹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. 2023, poz. 2119 ze zm.), jako: k.w.

⁴² S. Gajewski, *Status prawny radnego dzielnicy m.st. Warszawy – wybrane zagadnienia* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 193–194.

⁴³ Zob. wyrok NSA z dnia 3 marca 2008 r., sygn. II OSK 1844/07, LEX nr 507888; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2013 r., sygn. II SA/Po 981/12, LEX nr 1373885.

na gruncie administracyjnoprawnym⁴⁴. Niewątpliwie uchwała w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego będzie mieć wpływ na sytuację prawną podmiotu, którego dotyczy, gdyż wiąże się z utratą nie tylko prawa uczestniczenia w pracach rady, ale także uprawnień do otrzymania diet za udział w posiedzeniach oraz uprawnień związanych z ochroną przysługującą radnemu jako funkcjonariuszowi publicznemu czy też ochroną stosunku radnego łączącego go prawodawcą⁴⁵. Zauważyć jednocześnie należy, iż skoro bez podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego mandat ten w dalszym ciągu istnieje, to radny, co do którego rada gminy zamierza podjąć uchwałę w przedmiocie wygaśnięcia jego mandatu, ma prawo czynnie uczestniczyć w sesji rady i zabierać w jej trakcie głos oraz głosować nad wcześniej procedowanymi uchwałami. Jest on jedynie wyłączony od udziału w głosowaniu w sprawie wygaśnięcia swojego mandatu. Podobnie wykluczony jest udział w głosowaniu radnego nad uchwałą w sprawie odmowy udzielenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Wzięcie przez radnego udziału w głosowaniu rady związanym przedmiotowo z jego stosunkiem pracy i pośrednio z mandatem radnego stanowi naruszenie przepisu art. 25a u.s.g.⁴⁶

Radny powinien się także wyłączyć z głosowania w sprawach instytucji (podmiotów), których jest członkiem czy też pracownikiem. Przykładowo radny zatrudniony w szkole, niezależnie od stanowiska, podlega wyłączeniu od głosowania nad uchwałami dotyczącymi tej szkoły⁴⁷, interes prawny radnego w takiej sprawie może bowiem wyrażać się w utrzymaniu korzystnego stanu prawnego, a wynik głosowania może mieć wpływ na to, iż procedura likwidacyjna szkoły w ogóle się nie rozpocznie⁴⁸. Z kolei radni prowadzący działalność gospodarczą winni wystrzegać się głosowań związanych z uchwaleniem programów gospodarczych lub inwestycji, w których realizacji będą potem uczestniczyli w ramach działalności gospodarczej. Radni prowadzący własną działalność gospodarczą powinni też unikać przetargów na roboty wykonywane na rzecz gminy lub z wykorzystaniem mienia gminy. W sytuacji natomiast wygrania takiego przetargu radny ma do wyboru złożenie mandatu albo rezygnację z prowadzonej działalności. Generalnie, skoro radni podejmują uchwały m.in. w sprawach uchwalenia budżetu, uchwalenia programów gospodarczych, zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów, to zawsze istnieć będzie konflikt interesów między radnym (członkiem rady ustalającym kierunki rozwoju, w tym inwestycje gminy) a tym samym radnym (przedsiębiorcą) zabiegającym o jak największą liczbę zamówień w swojej działalności gospodarczej⁴⁹.

⁴⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. I OSK 115/13, LEX nr 1336304; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 marca 2012 r., sygn. II SA/Lu 74/12, LEX nr 1138625.

⁴⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. II SA/Po 341/13, LEX nr 1334902.

⁴⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 września 2007 r., sygn. III SA/Po 605/07, LEX nr 438725.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. I OSK 115/13, LEX nr 1336304.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. II SA/Bd 557/11, LEX nr 1152389.

⁴⁹ Wyrok WSA z Opolu z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. II SA/OP 429/10, LEX nr 754190.

Podsumowanie

Instytucja wyłączenia radnego z głosowania z uwagi na jego interes prawny jest jedną z najważniejszych gwarancji służących nie tylko do zapewnienia realizacji zasady prawdy obiektywnej w działaniu organów samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim do zapewnienia ochrony członków wspólnoty samorządowej przed nadużyciami związanymi ze sprawowaniem mandatu radnego. Zakaz uczestniczenia przez radnego w głosowaniu – zarówno w radzie (sejmiku), jak i w komisji – w sytuacji, gdy sprawa podana pod głosowanie dotyczy jego interesu prawnego, został wprowadzony do ustaw samorządowych jako odpowiedź na nadużycia związane ze sprawowaniem mandatu radnego. Zastosowanie tego ograniczenia przyniosło w praktyce wiele trudności. W związku z niejednoznacznym odbiorem regulacji dotyczących wyłączenia radnego z głosowania oraz w wyniku kontroli działalności samorządu terytorialnego przez sądy administracyjne w niedługim czasie pojawiły się istotne kwestie związane przede wszystkim z samym pojęciem interesu prawnego radnego, jego zakresem, a nawet umiejscowieniem granicy dzielącej go od interesu faktycznego. Pojawiające się orzecznictwo sądowo-administracyjne na temat tych kwestii doprowadziło do uformowania się sprzecznych ze sobą koncepcji, co stało się impulsem dla środowiska naukowego dla rozwoju doktryny prawa w sprawie wyłączenia radnego z głosowania⁵⁰.

Niniejsze opracowanie nie ma charakteru wyczerpującego, a jest jedynie kolejnym głosem w doktrynie, podkreślającym potrzebę zmian w tej sferze przepisów, a także ugruntowania stanowiska dotyczącego związania interesu prawnego radnego z taką jego sytuacją prawną, w której na podstawie normy materialnoprawnej ma możliwość żądania czegoś dla siebie, oczywiście nie dla siebie jako radnego, lecz jako obywatela, mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle przedstawionej w opracowaniu problematyki dotyczącej wyłączenia radnego należy postulować ujednolicenie zawartych w ustawach samorządowych regulacji dotyczących zakazu uczestniczenia radnego w głosowaniu, gdyż istniejące zróżnicowanie przesłanek wyłączenia od głosowania członków rad gmin i rad powiatu oraz członków sejmiku województwa nie wydaje się mieć dostatecznego uzasadnienia. Równie ważną kwestią jest nieprecyzyjność regulacji prawnych, które nie zapewniają wystarczającej ochrony przed negatywnymi skutkami wystąpienia konfliktu pomiędzy indywidualnymi interesami radnego a dobrem członków wspólnoty samorządowej.

⁵⁰ Zob. A. Wierzbicka, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008; A. Rzetecka-Gil, *Interes prawny radnego jako przesłanka wyłączająca jego udział w głosowaniu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1; A. Wilczyńska, *Interes prawny radnego w rozumieniu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym*, „Samorząd Terytorialny 2013, nr 4; *Status prawy rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012; M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Warszawa 2014.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2006.
- Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Warszawa 2014.
- Chróścielewski W., Tarno J., *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dzieniszewska-Naroska K., *Radny – sąsiad i polityk*, Warszawa 2004.
- Gajewski S., *Status prawny radnego dzielnicy m.st. Warszawy – wybrane zagadnienia* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Jakimowicz W., *Interes indywidualny w prawie administracyjnych*, „Casus” 1999, nr 1.
- Kulesza M., *Interes prawny*, „Współnota” 2002, nr 7.
- Łaszczyca G., *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023.
- Podgórska-Rykała J., Andruszkiewicz A., *Etyka w pracy radnego jako członka kolegialnego organu stanowiąco-kontrolnego w gminie* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Romańska M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Rzetecka-Gil A., *Interes prawny radnego jako przesłanka wyłączająca jego udział w głosowaniu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1.
- Status prawy rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012.
- Wierzbicka A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.
- Wilczyńska A., *Interes prawny radnego w rozumieniu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 4.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowania sądowno-administracyjne*, Warszawa 2004.
- Zell Z., *Interesy prawne radnych*, Zielona Góra 2003.
- Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r. (IV SA 846/95)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 4.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Streszczenie

W celu zagwarantowania rzetelnego i obiektywnego wykonywania przez radnych powierzonych im obowiązków ustawodawca wprowadził do ustaw samorządowych zakaz uczestniczenia radnego w głosowaniach dotyczących jego interesu prawnego. Zgodnie z wolą ustawodawcy regulacje prawne mają zapewnić uczciwe sprawowanie mandatu przez radnego oraz zabezpieczać przed naciskami ze strony organów samorządu terytorialnego, a także uniemożliwić czerpanie korzyści ze sprawowanego mandatu. Dla określenia zakresu wyłączenia radnego z głosowania podstawowe znaczenia ma ustalenie pojęcia *interes prawny*, które nie ma definicji legalnej. W świetle doktryny i w orzecznictwa zgodnie przyjmuje się, że interes prawny radnego winien wynikać z konkretnego przepisu prawnego i niezależnie, czy będzie to przepis prawa materialnego, procesowego czy ustrojowego. Zakazu uczestniczenia radnego w głosowaniach nie należy jednak stosować do głosowań wyborczych, gdyż nie wydaje się, aby radny miał interes prawny w głosowaniu dotyczącym członków komisji, przewodniczącego rady w sytuacji, gdy jest kandydatem.

Słowa kluczowe: interes prawny, radny, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego

IN THE MATTER EXCLUSION OF A COUNCILOR FROM VOTING

Summary

In order to ensure that councilors perform their duties reliably and objectively, the legislator introduced a ban on councilors participating in votes concerning their legal interests into local government laws. According to the legislator's will, legal regulations are to ensure that councilors exercise their mandate honestly and protect against pressure from local government bodies, as well as prevent them from profiting from their mandate. In order to determine the scope of excluding councilors from voting, it is of fundamental importance to establish the concept of legal interest, which has no legal definition. In the light of doctrine and case law, it is unanimously accepted that a councilor's legal interest should result from a specific legal provision, regardless of whether it is a provision of substantive, procedural or systemic law. However, the ban on councilors participating in votes should not be applied to electoral votes, because it does not seem that a councilor has a legal interest in voting concerning members of the committee, the chairman of the council in a situation where he is a candidate.

Keywords: legal interest, councilor, decision-making organ of a local government unit