

MAREK SZEWCZYK

INTERES PRAWNY JAKO KRYTERIUM WYŁĄCZENIA RADNEGO OD UDZIAŁU W GŁOSOWANIU

I. WPROWADZENIE

Od czasu uchwalenia ustawy o samorządzie powiatowym, co miało miejsce 5 czerwca 1998 r.¹, do polskiego systemu prawa komunalnego, rozumianego jako prawo określające ustrój samorządu terytorialnego², wprowadzona została regulacją rangi ustawy norma prawna zabraniająca radnym udziału w głosowaniach nad uchwałami dotyczącymi ich interesu prawnego. Przepis ten został zamieszczony w art. 21 ust. 7 pierwotnego tekstu ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i w niezmienionym brzmieniu obowiązuje do dzisiaj.

Do ustawy o samorządzie gminnym³ analogiczny przepis został wprowadzony – jako art. 25a – dopiero w 2001 r. na mocy ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴. W jego pierwotnej wersji miał on następujące brzmienie: „Radny lub członek zarządu nie może brać udziału w głosowaniu w radzie, w zarządzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego”. W aktualnym jego brzmieniu przepis ten stanowi, że: „Radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego”.

W ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵ przepis zakazujący radnym udziału w niektórych głosowaniach zamieszczony został już

¹ W tym dniu uchwalona została ustawa o samorządzie powiatowym. Jej tekst jednolity ogłoszony został w „Dzienniku Ustaw” z 2013 r., pod poz. 595, ostatnia zmiana z 2014, poz. 1072 (dalej jako: usp).

² Takie rozumienie pojęcia „prawo komunalne” zaproponował w rodzimej doktrynie ś.p. Z. Leoński w pracy *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, TNOiK Poznań 1992, następnie w wersji rozwinętej wydanej wielokrotnie przez Wyd. C. H. Beck pod tytułem: *Samorząd terytorialny w RP* (1998, 1999, 2001 i 2002), zasugerowany niewątpliwie ujęciem zagadnienia prezentowanym konsekwentnie w doktrynie oraz judykaturze niemieckiej (por. np. A. Gern, *Kommunalrecht für Baden-Württemberg*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1992).

³ Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm. (dalej jako: usg).

⁴ Dz. U. Nr 45, poz. 497.

⁵ Dz. U. 2013, poz. 596 ze zm., ostatnia z 2014, poz. 379 (dalej jako: usw).

w pierwotnym tekście tej ustawy. Jednakże w przypadku tej regulacji zakaz z mocy wyraźnych przepisów art. 24 ust. 1 i 2 usw nie obejmuje głosowań dotyczących wchodzenia 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. Przepis art. 24 ust. 2 usw stanowi bowiem: „Radny nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach, o których mowa w ust. 1, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego”. Natomiast przepis art. 24 ust. 1 usw stanowi: „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”.

Ze względu na wspomnieniowy charakter niniejszego artykułu⁶, przypomnieć wypada, że w 1998 r. prace nad projektami ustaw: o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa prowadzone były równolegle, ale przez odrębne gremia. W gremium przygotowującym projekt ustawy o samorządzie powiatowym, z którym autor niniejszego artykułu miał zaszczyt ściśle współpracować, zwyciężył pogląd, że sformułowanie nakazu wyłączenia się radnych od udziału w głosowaniach dotyczących ich interesu prawnego, z użytym w nim zwrotem „interes prawny” (nawiązującym wyraźnie do treści art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego) będzie wystarczające do zapewnienia obiektywizmu rozstrzygnięć podejmowanych przez rady powiatów. Zwrot „interes prawny” miał bowiem wówczas⁷, a także – jak się wydaje – ma współcześnie⁸, ugruntowaną normatywną treść. Mianowicie w zasadzie powszechnie przyjmuje się, że „o tym, czy jest się stroną danego postępowania administracyjnego, nie decyduje sama wola, czy też subiektywne przekonanie danego podmiotu, ale okoliczność, czy istnieje przepis prawa materialnego pozwalający zakwalifikować interes danego podmiotu jako »interes prawny«⁹, a zatem że „interes prawny” to „[...] interes oparty na konkretnym przepi-

⁶ Niniejszy artykuł powstał w bezpośrednim związku z jubileuszem 25 rocznicy reaktywowania instytucji samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, co dokonało się na mocy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, która weszła w życie 27 maja 1990 r., a która obecnie ma tytuł „ustawa o samorządzie gminnym”.

⁷ Por. J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 34, 1979, z. 11, s. 47 i n.

⁸ Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, ZCO, Zielona Góra 1999, s. 53.

⁹ Ibidem, s. 52-53.

sie prawa materialnego”¹⁰. Takie ujęcie zakazu udziału radnych w głosowaniach wydawało się dostatecznie komunikatywne właśnie przez nawiązanie do prawnego uregulowania dotyczącego strony jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a więc podmiotu – jak to się współcześnie określa coraz częściej – administrowanego, to jest podmiotu niedysponującego żadnym władztwem administracyjnym, lecz podlegającego takiemu władztwu.

W gremium przygotowującym projekt ustawy o samorządzie wojewódzkim zwyciężył w przedmiotowej kwestii inny pogląd, który – jak się wydaje – okazał się słuszny. Gremium to zaproponowało wprowadzenie do art. 24 usw regulacji ściśle precyzującej przypadki, w których radni nie mogą korzystać z ich najbardziej podstawowego upoważnienia, a mianowicie z upoważnienia do udziału w podejmowaniu uchwał.

W tym miejscu skonstatować wypadnie, że nie wszystkie ustawy samorządowe odwołują się do kryterium interesu prawnego przy określaniu wyłączeń radnych od udziału w głosowaniach. O ile bowiem przepisy art. 25a usg oraz art. 21 ust. 7 usp odwołują się do ogólnej kategorii prawnej „interesu prawnego”, która ma stanowić kryterium wykluczania z udziału w głosowaniach, o tyle przepis art. 24 ust. 2 usw odwołuje się do bardzo konkretnej treści art. 24 ust. 1 usw w tym samym celu.

II. ZNACZENIE PRAWA RADNEGO DO UDZIAŁU W GŁOSOWANIACH

Prawo radnego do udziału w głosowaniach w radzie jest najważniejszym upoważnieniem, jakie osoba wybrana na radnego, a więc osoba, która uzyskała mandat radnego, nabywa w wyniku decyzji podjętej przez wyborców w dniu wyborów. To dzięki upoważnieniu do udziału w głosowaniach w radzie radny może wyrażać wolę lokalnej albo regionalnej wspólnoty samorządowej jako jej przedstawiciel, a więc osoba upoważniona do wyrażania woli, w tym także do podejmowania czynności prawnych w imieniu wspólnoty na podstawie umocowania płynącego wprost z ustawy. Wola wyrażana przez radnego w trakcie głosowań w radzie jednostki samorządu terytorialnego jest traktowana jak wola samej wspólnoty samorządowej¹¹. To właśnie bowiem po to wspólnota samorządowa dokonuje wyboru swych przedstawicieli, by wyrażali oni jej wolę oraz by podejmowali w jej imieniu rozstrzygnięcia. Na tym polega istota demokracji pośredniej, że wolę wyrażaną przez przedstawicieli określonej grupy społecznej, z zachowaniem prawem określonych wymogów co do formy wyrażania tej woli, przypisuje się samej tej grupie społecznej. Z tego powodu ustawodawca w sposób niezwykle rygorystyczny określił wymogi dotyczące głosowań z udziałem radnych. Odnoszą się one do

¹⁰ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 237.

¹¹ M. Szewczyk, w: Z. Sypniewski, M. Szewczyk, *Status prawny radnego, ZCO*, Zielona Góra 1999, s. 67.

ustawowego uregulowania wymogów co do *quorum*, co do formuły większości wymaganej przy poszczególnych rodzajach głosowań, jak i co do jawności i tajności głosowań. Powyższe rygorystyczne wymogi mają na celu zapewnienie, by wola wyrażana przez radnych – jako przedstawicieli wspólnot samorządowych – mogła być traktowana jako wola samych tych wspólnot. Z powyższego punktu widzenia niezwykle doniosłe znaczenie ma ustawowe określenie sytuacji, w których udział radnego w tym lub innym głosowaniu mógłby wypaczyć treść woli wyrażonej z powołaniem się na ustawowe umocowanie do występowania w charakterze przedstawiciela wspólnoty samorządowej, a zwłaszcza w tych przypadkach, gdy na treści wyrażonej woli miałyby zaważyć osobisty interes prawny radnego, być może dla danego radnego ważniejszy niż interes całej wspólnoty¹².

III. TREŚĆ POJĘCIA „INTERES PRAWNY” USTALONA W DOKTRYNIE I JUDYKATURZE W ODNIESIENIU DO ART. 28 KPA

Jak już wspomniano, do końca XX w. zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze dominował pogląd, zgodnie z którym interes prawny tym się miał różnić od interesu faktycznego, że miał stanowić przedmiot czyjśgo zainteresowania, które znajdowało swe oparcie w jakimś przepisie obowiązującego prawa, ustanawiającym normę prawa materialnego, a w zasadzie materialnego prawa administracyjnego. Takie zapatrywanie wyraził powoływany już w punkcie I Józef Filipek; takie zapatrywanie wyrazili także powołani już wcześniej Wojciech Chróścielewski i Jan P. Tarno, a także – po roku 2000 – Małgorzata Jaśkowska oraz Andrzej Wróbel. Przy tym wszyscy z powołanych wyżej autorów swoje konstatacje formułowali w odniesieniu do zwrotu „interes prawny” użytego w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego. Pierwszy z wymienionych autorów – jak to ujął Zbigniew Janowicz – ściśle wiązał pojęcie strony z kryterium materialnoprawnym¹³. Sam wspomniany Filipek stwierdzał, że: „nasz kodeks postępowania administracyjnego uzależnia legitymację prawnoprocesową strony w każdym przypadku procesie od materialnoprawnych kryteriów interesu prawnego lub obowiązku”¹⁴. Wymienieni jako następnii Chróścielewski i Tarno stwierdzili w omawianej kwestii, co następuje: „Należy [...] wyraźnie podkreślić, iż zdecydowanie dominuje w orzecznictwie sądowym oraz piśmiennictwie pogląd, iż mamy do czynienia ze stroną wtedy, gdy interes prawny istnieje w kategoriach obiektywnych, to znaczy można wskazać przepis prawa materialnego, z którego można wywieść dla danego podmiotu określone uprawnienia lub obowiązki”¹⁵. Podobnie Jaśkowska i Wró-

¹² W tym też kierunku A. Jochymczyk, *Komentarz do art. 25a Usg*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 478.

¹³ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, PWN, Warszawa-Poznań 1982, s. 121.

¹⁴ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 116.

¹⁵ W. Chróścielewski, J. P. Tarno, op. cit., s. 53-54.

bel wyrazili pogląd, że: „Uwzględniając niezwykle różnorodność sytuacji prawnej jednostki ukształtowanej przepisami prawa administracyjnego, od chronionych Konstytucją praw politycznych i socjalnych do chronionych Prawem budowlanym interesów osób trzecich, należy zadowolić się stwierdzeniem, że interes prawny w rozumieniu art. 28 to interes oparty na konkretnym przepisie prawa materialnego”¹⁶.

Wszystkie prezentowane wyżej stanowiska doktryny opierały się na wyrażeniu określonym źródle interesu. Miało nim być prawo materialne, a w zasadzie materialne prawo administracyjne, a więc ta część norm prawa materialnego, która określa albo stanowi podstawę do określenia statusu prawnego podmiotów administrowanych¹⁷. Istotną zaletą takiego ujęcia kategorii prawnej interesu prawnego jest jednoznaczne wiązanie jej z sytuacją prawną podmiotów administrowanych, z jednoczesnym wykluczeniem z niej podmiotów administrujących. Podkreślili to szczególnie wyraźnie Chróścielewski i Tarno, stwierdzając, że stroną w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego w żadnym przypadku nie jest organ administracji publicznej, prowadzący dane postępowanie administracyjne, a więc organ podmiotu dysponującego władztwem administracyjnym.

W zestawieniu z powyższymi, mniej wyraziste stanowisko w kwestii źródeł interesu prawnego wyrazili inni autorzy komentarza do Kodeksu postępowania administracyjnego, a mianowicie Barbara Adamiak i Janusz Borkowski. W ujęciu zaproponowanym przez tych autorów interes prawny, rozumiany jako pewna korzyść albo też powinność, może zostać wyprowadzona z każdego przepisu obowiązującego prawa, a nie tylko z przepisów prawa materialnego¹⁸. Powyższe stanowisko istotnie zaciążyło na interpretacji przepisów art. 25a usg oraz art. 21 ust. 7 usp, dokonywanej przez sądy administracyjne, a w ślad za stanowiskiem tych sądów – na stanowisku piśmiennictwa.

IV. PRZEGLĄD STANOWISKA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W KWESTII NORMATYWNEJ TREŚCI ART. 25A USG I ART. 21 UST. 7 USP

1. Jest bardzo niewiele wyroków sądów administracyjnych dotyczących art. 21 ust. 7 usp, w przeciwieństwie do wyroków dotyczących art. 25a usg. Przy tym wśród wyroków dotyczących art. 25a usg można stwierdzić znaczną ich różnorodność. Na szczególną uwagę zasługuje wśród nich wyrok WSA w Warszawie z 30 czerwca 2011 r. (II SA/Wa 486/11). Jego teza została sformułowana następująco:

¹⁶ M. Jaśkowska, A. Wróbel, op. cit., s. 237.

¹⁷ Tak Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, wyd. 9, C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 7, nb. 8.

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, C. H. Beck, Warszawa 2000, s. 2006, nb. 13.

Przepis art. 25a u.s.g. o wyłączeniu radnego od głosowania, dotyczy przypadków, których przedmiotem jest stosunek prawny między jednostką organizacyjną gminy a radnym, w którym stroną dla radnego jest gmina, reprezentowana przez swoje organy. W takiej sytuacji występuje stosunek zewnętrzny, a nie stosunek wewnętrzny radnego, będącego członkiem organu kolektywnego, jakim jest rada¹⁹.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych: Rada Miasta Stołecznego Warszawy stwierdziła nieważność uchwały Rady Dzielnicy Rembertów Miasta Stołecznego Warszawy, zarzucając Radzie Dzielnicy Rembertów naruszenie normy z art. 25a usg z tego powodu, że:

Podczas pierwszej sesji Rady Dzielnicy Rembertów m. st. Warszawy w dniu 6 grudnia 2010 r. w głosowaniu nad wyborem Przewodniczącego Rady Dzielnicy udział wzięli wszyscy Radni – to jest w liczbie 21, w tym dwóch kandydatów na Przewodniczącego Rady (...). Stosunkiem głosów 11 do 10 Przewodniczącym Rady Dzielnicy został wybrany (...). Żaden z kandydatów nie wyłączył się od udziału w głosowaniu, a o wyniku głosowania zdecydował jeden głos [...]”.

Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność wspomnianej uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy, a WSA w Warszawie skargę wniesioną na to rozstrzygnięcie nadzorcze oddalił, argumentując, że radny winien się wyłączyć od udziału w głosowaniu tylko wówczas, gdy uchwała miałaby związek ze stosunkiem prawnym zewnętrznym, łączącym radnego z gminą.

Uwagę zwraca także wyrok NSA z 9 kwietnia 2013 r. (I OSK 125/13)²⁰, oddalający skargę kasacyjną od wyroku WSA w Poznaniu z 11 października 2012 r. (II SA/Po 521/12), mocą którego uwzględniono skargę mieszkańców gminy na uchwałę rady gminy w przedmiocie utworzenia zespołu szkół. Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym:

Rada Gminy P. podjęła uchwałę [...] w sprawie zmiany uchwały [...] w sprawie utworzenia Zespołu Szkół w P. ul. (...) złożonego z Przedszkola Samorządowego w P., Szkoły Podstawowej im. (...) w P. i Gimnazjum w P. W § 1 tej uchwały zmieniono obwód Zespołu Szkół w P. poprzez włączenie do tego zespołu m.in. szkoły podstawowej w S. i w B. Rodzice uczniów szkoły oraz jej nauczyciele, wobec stwierdzenia naruszenia swojego interesu prawnego, stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), [...] wezwali Radę Gminy P. do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie wskazanej uchwały. W wezwaniu tym skarżący wskazali na zaistnienie uchybień przy podejmowaniu tejże uchwały, co skutkowało powstaniem istotnego naruszenia prawa uzasadniającego konieczność uchylenia uchwały. Wskazano, że Radnym Gminy P. jest Pan M. B., który jednocześnie jest zatrudniony w objętej przekształceniem Szkole Podstawowej w S. [...] i był jej pracownikiem również podczas prac i głosowań nad przyjęciem wzmiankowanej uchwały [...].

Jakkolwiek nie wyartykułowano tego w powołanym wyroku WSA w Poznaniu wprost, to jednak nie trudno zauważyć podobieństwa sytuacji, w odniesieniu do których wydano obydwie powołane wyżej wyroki. Również bowiem w tym przypadku radny pozostawał w „zewnętrznym” stosunku prawnym,

¹⁹ Lex, nr 1086882.

²⁰ Lex, nr 1336306.

a mianowicie w stosunku zatrudnienia w jednostce organizacyjnej gminy, o której losach chciał współdecydować, uczestnicząc w podjęciu uchwały dotyczącej tej jednostki.

Podobne do dwóch powyższych wyroki zapadły w innych sprawach uchwał rad gmin dotyczących przekształceń gminnych placówek oświatowych, podjętych z udziałem radnych, zatrudnionych w tych placówkach. Chodzi tu o wyroki NSA: z 9 kwietnia 2013 r. (I OSK 115/13)²¹; z 9 kwietnia 2014 r. (I OSK 124)²² oraz z 11 stycznia 2012 r. (I OSK 2006/11)²³.

Inny z wyroków zapadł w WSA w Poznaniu 27 września 2007 r. (III SA/Po 605/07)²⁴ w związku ze stwierdzeniem przez Wojewodę Wielkopolskiego rozstrzygnięciem nadzorczym nieważności uchwały rady gminy, dotyczącej wyrażenia przez tę radę zgody na wypowiedzenie warunków pracy i płacy radnemu. Przyczyną stwierdzenia nieważności tej uchwały była okoliczność, że została podjęta z udziałem tegoż radnego. W ocenie WSA w Poznaniu radny ten powinien był wyłączyć się od udziału w głosowaniu w sprawie wyrażenia zgody na wypowiedzenie mu warunków pracy i płacy, a wzięcie przezeń udziału w podjęciu tej uchwały oznaczało istotne naruszenie przepisu art. 25a usg.

2. Oprócz wyroków przywołanych w punkcie IV.1 znaleźć można takie, w których sądy administracyjne zajmowały w kwestii stosowania przepisu art. 25a usg stanowisko istotnie odmienne. Jako chronologicznie najwcześniejszy należałoby wymienić tutaj wyrok NSA Óródek Zamiejskowy we Wrocławiu z 10 września 2002 r. (II SA/Wr 1498/02), w którego uzasadnieniu sformułowano następującą tezę:

Interes prawny to interes wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Nie można zatem zawęzić interesu prawnego jednostki wyłącznie do przepisów prawa materialnego. Interes prawny może zatem wypływać też z przepisów prawa ustrojowego, do których należą przepisy ustawy o samorządzie gminnym regulujące prawo radnego do wyboru na stanowisko wójta, odwołania ze stanowiska. Przyjęcie poglądu, że normy ustrojowe nie mogą kształtować interesów jednostki, jest nieuzasadnione i sprzeczne z prawem²⁵.

W ten sam nurt orzecznictwa wpisał się wyrok NSA z 29 grudnia 2005 r. (II OSK 507/05), w którego tezie stwierdzono, że: „Wzięcie przez radnego udziału w głosowaniu rady związanym przedmiotowo z jego mandatem narusza art. 25a u.s.g., bowiem dotyczy interesu prawnego tego radnego”²⁶. Stan faktyczny niniejszej sprawy przedstawiał się następująco:

²¹ Lex, nr 1336304.

²² NZS 2013, nr 3, poz. 13.

²³ Lex, nr 1107471.

²⁴ Lex, nr 438725.

²⁵ OwSS 2003/1/18/18.

²⁶ Lex, nr 188979.

Wyrokiem z dnia 6.01.2005 r. sygn. akt II SA/Sz 672/04, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie oddalił skargę rady gminy [...] na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego. Rozstrzygnięciem tym Wojewoda Zachodniopomorski stwierdził nieważność dwu uchwał rady gminy [...] w sprawie wycofania skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze tegoż Wojewody [...] stwierdzające nieważność uchwały tej Rady [...] w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego Mikołaja S. oraz nr [...] w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze [...] stwierdzające nieważność uchwały [...] uchylającej uchwałę [...] w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego [...] i zobowiązujące Przewodniczącego Rady do wycofania tej skargi. Stwierdzenie nieważności uchwał z dnia [...] nastąpiło z tego powodu, że w ich podejmowaniu brał udział radny Mikołaj S. i jego głos decydował o ich podjęciu, co jest sprzeczne z art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1581 ze zm.), bowiem uchwały dotyczyły jego sprawy jako związane z uchwałą o wygaśnięciu jego mandatu.

Skarga kasacyjna od wyroku WSA w Szczecinie z 6 stycznia 2005 r. (II SA/Sz 672/04) została przez NSA oddalona.

Teza, że interes prawny, o którym mowa w art. 25a usg, można wywodzić nie tylko z norm prawa materialnego, lecz także z norm procesowych oraz ustrojowych, odbiła się niczym echo w wyroku WSA w Lublinie z 20 listopada 2007 r. (III SA/Lu)²⁷. W wyrażonej w uzasadnieniu tego wyroku zasadniczej tezie stwierdzono, że:

Przez interes prawny, w rozumieniu art. 25a u.s.g., należy rozumieć interes wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Nie można zatem zawęzić interesu prawnego jednostki wyłącznie do przepisów prawa materialnego. Może on wypływać również z przepisów prawa ustrojowego, do których należą przepisy, z których wynika prawo radnego do ubiegania się o stanowisko sekretarza gminy (art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g.).

Kolejnym orzeczeniem, w którym powtórzono tezę o tym, że źródłem interesu prawnego mogą być nie tylko normy prawa materialnego, ale także normy procesowe i ustrojowe, był wyrok WSA w Rzeszowie z 29 lipca 2009 r. (II SA/Rz 444/09)²⁸. W jego tezie sformułowanej w uzasadnieniu tego wyroku wyrażono stanowisko, zgodnie z którym:

Nie można zawęzić interesu prawnego, o którym mowa w art. 25a u.s.g., do przepisów wyłącznie prawa materialnego. Może on wypływać również z przepisów prawa ustrojowego, do których należą przepisy, z których wynika prawo radnego do ubiegania się o funkcję przewodniczącego rady gminy.

W tym samym nurcie, co przywołane w niniejszym podpunkcie wyroki sądów administracyjnych, plasuje się także wyrok NSA z 21 stycznia 2010 r. (II OSK 1865/09)²⁹. W jego uzasadnieniu sformułowano dwie tezy: 1) „Przepis art. 19 ust. 1 u.s.g. stanowi podstawę do uznania interesu radnego w zostaniu wybranym przewodniczącym rady za interes prawny, ponieważ przesądza o biernym prawie wyborczym radnego danej rady gminy”; 2) „Głosowa-

²⁷ Lex, nr 340163.

²⁸ Lex, nr 560818.

²⁹ Lex, nr 560892.

nie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym”. Ów majątkowy aspekt interesu prawnego radnego kandydującego na stanowisko przewodniczącego rady NSA wywiódł z uchwalanych przez rady gmin zasad korzystania z ustawowego prawa do diet, przewidujących dla radnych pełniących funkcje przewodniczących znacząco wyższe diety, niż te, które przysługują tzw. szeregowym radnym.

Teza o tym, że interes prawny radnego może mieć swe podstawy nie tylko w przepisach kreujących normy prawa materialnego, ale także w przepisach kreujących normy prawa ustrojowego i procesowego, została powtórzona w wyroku NSA z 11 września 2012 r. (II OSK 1446/12). Stwierdzono bowiem w jego uzasadnieniu, że: „Przepis art. 21 ust. 7 u.s.p. 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”. W ślad za tym wyrokiem wydana została cała seria wyroków sądów administracyjnych, w których przyjęto takie samo rozumienie interesu prawnego radnego. Należy do niej wyrok WSA we Wrocławiu z 28 lutego 2012 r. (III SA/Wr 11/12)³⁰. Należy do niej także wyrok WSA w Poznaniu z 18 września 2013 r. (II SA/Po 981/12)³¹, w którego uzasadnieniu sformułowano tezę, że:

Radny, którego bezpośrednio dotyczy uchwała w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wyłączony jest od głosowania w tej sprawie”

oraz że:

Niewątpliwie uchwała, w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego dotyczy interesu prawnego tego radnego, albowiem pod pojęciem interesu prawnego rozumie się osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Istnieje on więc wówczas, gdy istnieje związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu na gruncie administracyjnoprawnym (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2013 r. o sygn. akt I OSK 115/13 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 74/12 – opublikowane na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Bez wątpienia uchwała w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego ma wpływ na sytuację prawną podmiotu, którego dotyczy, albowiem wiąże się z utratą przez taką osobę nie tylko prawa uczestniczenia w pracach rady gminy, ale także uprawnień do otrzymywania diet za udział w posiedzeniach, jak też uprawnień związanych z ochroną przysługującą radnemu jako funkcjonariuszowi publicznemu, czy też ochroną stosunku pracy radnego łączącego go pracodawcą (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 czerwca 2013 r. o sygn. akt II SA/Po 341/13 – opublikowane na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z powyższego wynika, iż radny, którego bezpośrednio dotyczy uchwała w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wyłączony jest od głosowania w tej sprawie.

³⁰ Lex, nr 1139481.

³¹ Lex, nr 1373885.

W tym samym kierunku jak wyżej sformułowane zostały tezy wyroków: WSA w Kielcach z 26 czerwca 2013 r. (II SA/Ke 255/13)³² i WSA w Poznaniu z 11 czerwca 2013 r. (II SA/Po 341/13)³³, mocą których sądy administracyjne stwierdzały nieważność uchwał podejmowanych z udziałem radnych, a mających za przedmiot stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatów.

3. Na gruncie art. 21 ust. 7 usp 26 listopada 2004 r. zapadł wyrok WSA w Warszawie (IV SA/Wa 4929/03)³⁴, którego teza ma następujące brzmienie:

Z faktu, że projektowana w planie droga zapewnić ma obsługę komunikacyjną, między innymi działek radnych, nie wynika obowiązek wyłączenia się radnych od udziału w głosowaniu nad uchwałą. Nie jest to uchwała dotycząca interesu prawnego tych radnych.

V. STANOWISKO PIŚMIENICTWA

Z przykrością stwierdzić wypadnie, że współczesne stanowisko, zwłaszcza komentatorów przepisów ustaw samorządowych, nie wychodzi poza przytoczenie stanowiska judykatury³⁵, które – jak to zobrazowano w pkt IV niniejszego opracowania – nie jest jednolite. Dlatego godne przypomnienia wydają się opracowania wcześniejsze, z początkowego okresu funkcjonowania odrodzonego w 1990 r. samorządu terytorialnego. Na szczególną uwagę zasługuje w tym względzie stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego wydane-go w składzie 5 sędziów 7 marca 1996 r.³⁶ w sprawie III ARN 56/95, w której sprawozdawcą był Janusz Łętowski, i w którym to wyroku zasadnie stwierdzono, że żaden radny nie ma interesu prawnego w tym, by objąć jakąkolwiek funkcję w radzie gminy, czy w komisji rady gminy, czy też w tym, by zostać członkiem tej czy innej komisji rady gminy. To niewątpliwie trafne stanowisko poszło obecnie w zapomnienie³⁷. A szkoda, gdyż niewątpliwie miał rację Sąd Najwyższy, gdy twierdził, że żaden radny nie ma interesu prawnego w tym, by być przewodniczącym rady gminy albo członkiem tej czy innej komisji rady gminy, albowiem jego zainteresowania w powyższym zakresie nie wspierała wówczas i nie wspiera obecnie żadna norma obowiązującego prawa³⁸. Z tego względu można w takich okolicznościach mówić co najwyżej o interesie faktycznym, być może niekiedy obliczonym także na ustawowe prawo radnych do diet, choć formułowanie takiej tezy w odniesieniu do ogółu radnych byłoby nieuprawnione i krzywdzące.

³² Lex, nr 1328220.

³³ Lex, nr 1334902.

³⁴ Lex, nr 164537.

³⁵ Taki charakter ma komentarz do art. 25a usg autorstwa A. Jochymczyk, op. cit., s. 478-481.

³⁶ OSNP 1996, nr 18, poz. 257.

³⁷ W bez mała tysiącstronicowym komentarzu do ustawy o samorządzie gminnym, powołanym w niniejszym opracowaniu, cytowanego wyroku SN z 7 marca 1996 r. (III ARN 56/95) nie powołano ani razu.

³⁸ Tak WSA w Warszawie w wyroku z 30 czerwca 2011 r., II SA/Wa 486/11.

VI. KRYTYKA DOMINUJĄCEGO STANOWISKA JUDYKATURY

Podział orzeczeń sądów administracyjnych, przywołanych w punkcie IV niniejszego opracowania, na dwie części i zamieszczenie ich w dwóch odrębnych podpunktach nie ma charakteru przypadkowego. W części oznaczonej jako podpunkt IV.1 zostały zamieszczone orzeczenia, w których sądy administracyjne w sposób mniej lub bardziej zwerbalizowany orzekały o legalności lub nielegalności uchwał rad gmin w kontekście art. 25a usg ze względu na ewentualny wpływ, jaki mógł wywrzeć fakt podjęcia albo i niepodjęcia tych uchwał na stosunki prawne (nie tylko administracyjnoprawne), w których pozostawały osoby sprawujące mandat radnego, a niemające związku ze sprawowaniem mandatu radnego, jak np. pozostawanie radnego w stosunku zatrudnienia w samorządowej placówce oświatowej w kontekście podejmowania przez radę gminy uchwały w sprawie reorganizacji czy likwidacji tej placówki. W orzeczeniach tych nawiązano świadomie lub nieświadomie do stanowiska wyrażonego w wyroku Sądu Najwyższego, podjętym w składzie 5 sędziów 7 marca 1996 r. (III ARN 56/95)³⁹. Wyrokiem tym uwzględniona została rewizja nadzwyczajna Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, stwierdzającego – na skutek skargi wojewody – nieważność uchwały rady gminy z powodu ustalenia składu jednej z komisji w taki sposób, że jeden spośród radnych nie został wybrany do żadnej komisji. W uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono, że niedokonanie wyboru określonego radnego do żadnej komisji nie stanowi naruszenia prawa, albowiem żaden przepis usg: „nie stwarza jednak w żadnym wypadku uprawnienia radnego do wybrania go do konkretnego organu, lub nawet do któregośkolwiek z organów rady, a tym bardziej roszczenia o włączenie go do składu konkretnego organu, czego mógłby dochodzić w drodze sądowej”⁴⁰. Oznacza to, że w ocenie Sądu Najwyższego 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 żądać. Nie ma też takiej normy, na podstawie której – w przypadku niespełnienia jego żądania – mógłby dochodzić realizacji swego zainteresowania wyborem na określone stanowisko na drodze sądowej. Z powyższego wynika następnie, że interes prawny radnego w głosowaniu przeprowadzanym przez radę gminy, od udziału w którym radny powinien się wyłączyć, może wynikać tylko ze stosunku prawnego „zewnątrznego”; nigdy zaś ze stosunku prawnego wewnętrznego, w którym pozostaje każdy radny jako członek kolegialnego organu administracji publicznej, jakim jest rada gminy, dysponującego władztwem administracyjnym. Jako trafne należy również ocenić wyroki przywołane w podpunkcie IV.1 niniejszego opracowania, w których sądy administracyjne orzekały, że radny powinien wyłączyć się od udziału w głosowaniu, jeśli mogło ono mieć wpływ na

³⁹ OSNP 1996, nr 18, poz. 257.

⁴⁰ Por. uzasadnienie wyroku SN z 7 marca 1996 r., III ARN 56/95, OSNP 1996, nr 18, poz. 257.

jego sytuację jako nauczyciela w szkole będącej jednostką organizacyjną tej gminy, w której on uzyskał mandat, a także jeżeli głosowanie miało zdecydować o wyrażeniu albo i o odmowie wyrażenia zgody na wypowiedzenie mu warunków pracy i płacy przez pracodawcę, u którego radny był zatrudniony. We wszystkich tych przypadkach radni powinni byli się wyłączyć ze względu na to, że głosowanie, w którym mieliby uczestniczyć (jako radni), miałyby wpływ na ich status nie jako radnych – członków kolegiального organu stanowiącego, jakim jest rada gminy – lecz jako zwykłych ludzi. Można założyć, że na ich treści zaważył zdecydowanie dominujący pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym w odniesieniu do art. 28 kpa, że interes prawny wywodzić można tylko z prawa materialnego⁴¹.

W części punktu IV oznaczonej jako IV.2 zebrane i zwięźle scharakteryzowane zostały te orzeczenia sądów administracyjnych, w których sądy administracyjne opowiedziały się za bardzo szerokim pojmowaniem interesu prawnego radnych. Cechą charakterystyczną sposobu rozumienia zwrotu „interes prawny radnego”, przyjętego w wyrokach zamieszczonych w podpunkcie IV.2 jest to, że opierają się one na założeniu, iż interes prawny radnego można wyprowadzać w istocie z każdej normy prawnej: zarówno normy prawa materialnego, jak i z normy prawa procesowego, czy z normy prawa ustrojowego. Kryterium interesu prawnego nie jest w tym ujęciu rodzaj stosunku prawnego, w jakim pozostaje radny: „zewnątrzny” czy „wewnętrzny”, i związek tego stosunku z głosowaniem w radzie gminy. Ma nim być natomiast jakakolwiek korzyść, którą osoba sprawująca mandat radnego mogłaby dla siebie uzyskać w następstwie udziału w określonym głosowaniu.

Stanowisko prezentowane w wyrokach zamieszczonych w podpunkcie IV.2 niniejszego opracowania, choć jest obecnie dominujące w orzecznictwie sądów administracyjnych, nie zasługuje na aprobatę, i to z wielu powodów. Otóż gdyby przyznać rację tym wszystkim, którzy powyższe stanowisko aprobują, to w konsekwencji należałoby dojść do wniosku, że w przypadku podejmowania uchwały o wyborze przewodniczącego rady czy przewodniczącego komisji, gdyby swe kandydatury na te stanowiska zgłosili wszyscy radni, wszyscy musieliby się wyłączyć, a wyboru przewodniczącego rady czy przewodniczących komisji nie miałby kto dokonać. Aprobata szerokiego rozumienia pojęcia interesu prawnego radnego oraz tezy, że interes prawny radnego wywodzić można nie tylko z norm prawa materialnego, ale i z norm procesowych, a nawet ustrojowych, powadziłaby w konsekwencji do innych jeszcze kłopotliwych sytuacji. Otóż gdyby podzielić pogląd wyrażony w wyroku II OSK 1865/09 z 21 stycznia 2010 r., że przepis art. 19 ust. 1 usg stanowi podstawę do uznania interesu radnego w zostaniu wybranym przewodniczącym rady za interes prawny oraz że głosowanie w tej sprawie dotyczy interesu prawnego kandydata na to stanowisko, i to interesu o charakterze majątkowym⁴², to konsekwentnie należałoby dojść do wniosku, że podobna sytuacja występuje w przypadku podejmowania przez radnych uchwały w sprawie zasad, według których korzystać będą z ich

⁴¹ Spośród licznych orzeczeń por. w szczególności uchwałę NSA z 3 lutego 1997 r., OPS 9/96, ONSA 1997, nr 3, poz. 102, s. 45-46.

⁴² Tak NSA w wyroku z 21 stycznia 2010 r., II OSK 1865/09, Lex, nr 560892.

ustawowego prawa do diet oraz – analogicznie – w przypadku podejmowania uchwały w sprawie zasad korzystania przez radnych z prawa do zwrotu kosztów podróży służbowych. Gdyby jednak kazać wyłączyć się wszystkim radnym, argumentując, że obydwie te uchwały, a więc zarówno uchwała w sprawie zasad korzystania przez radnych z przysługującego im z mocy ustawy prawa do diet, jak i uchwała w sprawie zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dotyczą interesów prawnych radnych, i to interesów o charakterze majątkowym, to któż miałby te uchwały podjąć? Czy może uczyniłby to wojewoda w drodze zarządzenia zastępczego?

Podane wyżej przykłady uchwał obrazują wyraźnie nietrafność stanowiska dominującego w orzecznictwie sądów administracyjnych w kwestii sposobu rozumienia normatywnego zwrotu „interes prawny”, użytego w art. 25a usg oraz w art. 21 ust. 7 usp. Z tego względu pogląd ten należy zarzucić jako niemający oparcia ani w literalnym brzmieniu powołanych wyżej przepisów, ani też w rozwiązaniach systemowych. W szczególności na gruncie art. 28 kpa. pojęcie interesu prawnego ma od wielu dziesięcioleci ustaloną wykładnię⁴³. Także z tego względu interpretacja przepisów art. 25a usg oraz art. 21 ust. 7 usp powinna uwzględniać bogaty dorobek nauki prawa oraz judykatury, dotyczący normatywnej treści zwrotu „interes prawny”. Wreszcie za odrzuceniem stanowiska dominującego w orzecznictwie sądów administracyjnych przemawiają także względy prakseologiczne, związane z założeniem racjonalności prakseologicznej prawodawcy⁴⁴. Wszak racjonalnemu prakseologicznie prawodawcy nie mogło chodzić o to, by organy stanowiące nie miały możliwości podejmowania niektórych uchwał, do podejmowania których zostały wyraźnie upoważnione, a nawet można powiedzieć, że zobligowane.

VII. PRÓBA REKONSTRUKCJI NORMATYWNEJ TREŚCI ZWROTU „INTERES PRAWNY” UŻYTEGO W ART. 25A USG ORAZ W ART. 21 UST. 7 USP

Punkt wyjścia sformułowania propozycji interpretacji zwrotu „interes prawny” użytego w wymienionych powyżej przepisach stanowić może teza, do której nawiązywały albo którą wprost wyrażały sądy administracyjne w orzeczeniach wymienionych w podpunkcie IV.1 niniejszego opracowania. Osoba będąca radnym może mieć swój interes prawny tylko w ramach stosunków prawnych normowanych normami prawa materialnego, co oznacza, że osoba będąca radnym może mieć swój interes prawny tylko wówczas, gdy pozostaje w jakimś stosunku prawnym zewnętrznym, dla którego podstawę prawną może stanowić norma materialnego prawa administracyjnego albo norma prawa materialnego przynależąca do innej gałęzi prawa, którego miałoby doty-

⁴³ Szerzej na ten temat J. Borkowski, *Komentarz do art. 28 Kpa*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2002, s. 222, nb. 10.

⁴⁴ Szerzej na temat racjonalności prakseologicznej prawodawcy por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 163.

czyć głosowanie przeprowadzane przez radę gminy. Jest rzeczą znamioną, że również na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego ustawodawca powiązał kategorię „interesu prawnego” wyłącznie ze stroną postępowania administracyjnego, a więc z podmiotem, który w ramach danego stosunku administracyjnoprawnego występuje w charakterze podmiotu administrowanego, a więc podmiotu podlegającego władztwu administracyjnemu podmiotu administrującego. Ustawodawca nie łączy kategorii interesu prawnego z podmiotem administrującym ani jego organem, ani też piastunem kompetencji organu administracji publicznej. Z tego względu źródeł interesu prawnego należy doszukiwać się wyłącznie w normach prawa materialnego. To bowiem te normy na gruncie regulacji administracyjnoprawnej adresowane są do podmiotów administrowanych⁴⁵, określając ich status publicznoprawny. Interes prawny osoby wybranej radnym może wpływać także z regulacji materialnoprawnych przynależących do innych gałęzi prawa. Dowodzi tego przykład uchwały rady gminy (rady powiatu czy sejmiku województwa), dotyczącej wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy. Uchwała taka niewątpliwie ma związek ze stosunkiem prawnym nawiązanym na podstawie przepisów prawa pracy, w którym pozostaje osoba będąca radnym. Wobec tego osoba taka bez wątplenia powinna się wyłączyć od głosowania w sprawie dotyczącej stosunku pracy, którego jest ona jednym z podmiotów.

Powyższa kwestia została trafnie ujęta w tezie wyroku NSA z 9 kwietnia 2013 r. (I OSK 115/15)⁴⁶ oraz równie trafnie powtórzona w tezie wyroku WSA w Poznaniu z 12 czerwca 2014 r. (II SA/Po 224/14). Stwierdzono w nim, że pomiędzy podejmowaną uchwałą a sytuacją prawną radnego musi zachodzić związek materialnoprawny⁴⁷. Nie zasługuje natomiast na aprobatę stanowisko wyrażone w wyroku NSA z 11 września 2012 r. (II OSK 1446/12), jakoby było tak, że: „Przepis art. 21 ust. 7 u.s.p. 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”⁴⁸. Formułując powyższą tezę, nie zauważono, że w rzetelnym sprawowaniu urzędu publicznego interes prawny mają nie te osoby, którzy urzędy publiczne sprawują, lecz ci wszyscy, którzy podlegają kompetencji osób sprawujących te urzędy, a więc strony postępowań administracyjnych. To właśnie strony postępowań administracyjnych, a nie urzędnicy, mają na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oparte

⁴⁵ Tak Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, s. 7, nb. 8.

⁴⁶ Lex, nr 1336304.

⁴⁷ Lex, nr 1503875.

⁴⁸ Lex, nr 1223301.

roszczenie o to, by ich sprawy załatwiane były przez urzędników w sposób rzetelny. I to strony postępowań administracyjnych, a nie urzędnicy mogą dochodzić powyższego roszczenia na drodze prawnej. Jednakże normy prawne stwarzające dla stron postępowań administracyjnych gwarancje rzetelnego załatwiania przez urzędników spraw administracyjnych, mimo że zawarte są w przepisach Kodeksu, nie mają charakteru procesowego, lecz charakter materialnoprawny. Ustalają one bowiem status prawny podmiotów będących stronami postępowań administracyjnych. Kodeks postępowania administracyjnego, wbrew tytułowi tej szczególnej ustawy, nie zawiera bowiem wyłącznie unormowań procesowych, lecz także materialnoprawne. Z tych względów stwierdzić więc wypadnie, że powyższy wyrok NSA został oparty na błędnych przesłankach.

Analogicznych sytuacji dotyczyły orzeczenia przywołane w podpunkcie IV.1 niniejszego opracowania, które zapadły w odniesieniu do uchwał rad gmin, dotyczących różnych przekształceń gminnych placówek oświatowych. W głosowaniach nad tymi uchwałami nie powinni brać udziału ci spośród radnych, którzy pozostawali w stosunkach pracy z tymi placówkami. Również bowiem w tych przypadkach radni ci pozostawali w stosunkach prawnych „zewnętrznych”, których miały dotyczyć uchwały podejmowane przez rady gmin.

Analogicznie powinni się zachować radni – właściciele nieruchomości – podczas podejmowania uchwały w sprawie budowy drogi, zapewniającej obsługę komunikacyjną m.in. ich nieruchomości. Wbrew stanowisku wyrażonemu w wyroku WSA w Warszawie z 26 listopada 2004 r. (IV SA 4929/03)⁴⁹, uchwała taka dotyczy interesu prawnego radnych, jeśli są oni właścicielami nieruchomości, które nie mają zapewnionego bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, a projektowana droga ma ich nieruchomościom taki dostęp zapewnić. Uchwała w sprawie budowy takiej drogi może mieć bezpośredni i materialnoprawny związek z ich sytuacją prawną jako właścicieli nieruchomości władających, którzy po powstaniu drogi nie będą musieli korzystać ze służebności drogi koniecznej. Z tego względu, skoro mocą powyższego wyroku stwierdzono, że radni – właściciele nieruchomości, którym droga stanowiąca przedmiot uchwały miała zapewnić obsługę komunikacyjną nieruchomości stanowiących ich własność – nie musieli wyłączać się od głosowania w tej sprawie, na aprobatę on nie zasługuje.

Nie zasługują także na aprobatę te wszystkie wyroki sądów administracyjnych, mocą których stwierdzano, że radni nie mają prawa brać udziału w głosowaniach nad sprawami dotyczącymi ich mandatu lub wyboru ich na takie czy inne stanowiska w radach czy komisjach. Sprawy te nie mają bowiem żadnego związku z interesem prawnym radnych. Ten bowiem zawsze polega na tym, że osoba mająca interes prawny może, powołując się na jakiś przepis obowiązującego prawa, czegoś żądać, w tym także na drodze prawnej, dla siebie ze względu na przysługującej jej uprawnienie albo ze względu na ciążący na niej obowiązek.

⁴⁹ Lex, nr 164537.

VIII. KONKLUZJE

Przeprowadzone analizy stanu unormowań prawnych zawartych w Usg i Usp, a także ich interpretacji dokonywanej przez judykaturę oraz doktrynę, upoważniają do twierdzenia, że unormowania te nie wymagają żadnych zmian oraz że są one wystarczające. Przewartościowań i zmian wymagają natomiast zarówno dominujące obecnie stanowisko judykatury. Do tego zmiany stanowiska judykatury powinna przyczynić się w doktryna, która nie powinna ograniczać się do popularyzowania radykalnie rozbieżnych stanowisk wyrażanych w wyrokach sądów administracyjnych. Judykatura, jak już powiedziano, niekiedy trafnie wiąże kategorię interesu prawnego z unormowaniami materialnoprawnymi (przy tym nie tylko unormowaniami zawartymi w przepisach materialnego prawa administracyjnego). Jednakże ostatnio coraz częściej bezzasadnie wiąże kategorię interesu prawnego ze wszelkiego rodzaju unormowaniami, także takimi, które nie stanowią podstawy prawnej do nawiązywania przez radnych zewnętrznych stosunków prawnych, i na tej podstawie bezzasadnie odmawia radnym prawa do udziału w głosowaniach nad ich kandydaturami na różne stanowiska czy w głosowaniach dotyczących losu ich mandatu z taką argumentacją, że głosowania te dotyczą ich interesu prawnego, i to o charakterze majątkowym. W tym kontekście należy wyrazić ubolewanie, że niemal całkowicie w zapomnienie poszło ze wszech miar trafne stanowisko wyrażone w wyroku składu 5 sędziów Sądu Najwyższego z 7 marca 1996 r.⁵⁰, jednoznacznie wiążące interes prawny radnego z taką jego sytuacją prawną, w której ma na normie materialnoprawnej zagwarantowaną możliwość żądania czegoś dla siebie, z tym jednak, że nie dla siebie jako radnego, lecz jako obywatela czy też mieszkańca danej gminy lub powiatu.

prof. dr hab. Marek Szewczyk
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

LEGAL INTEREST AS A CRITERION FOR EXCLUDING A LOCAL COUNCILLOR FROM VOTING

Summary

The paper deals with one of the major institutions of communal law: a regulation pertaining to the regime of self-government. This regulation is at the same time part of the provisions referred to as anti-corruption law. The question in focus is when a local councillor may be excluded from voting, or, in other words, be deprived of this basic right of participating in decision-making. It is then concluded that the exclusion of a local councillor's right to vote may only be legitimate in the context of voting on matters in which a councillor is acting in the capacity of (or on behalf of) an administered entity. Exclusion may not occur, however, in situations in which a local councillor is acting as a representative of a self-governing community. Respective judicial decisions and opinions presented in the doctrine are subjected to critical analysis.

⁵⁰ Wyrok SN z 7 marca 1996 r., III ARN 56/95, OSNP 1996, nr 18, poz. 257.