



## WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX.I.SO.0911/ 76 /10

Warszawa, dnia 30 grudnia 2014.

### **Rada m. st. Warszawy Pl. Defilad 1 00-901 Warszawa**

Działając na podstawie art. 91 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162 poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i poz. 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady m. st. Warszawy z dnia 16 grudnia 2010 r. Nr V/70/2010 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Dzielnicy Rembertów m. st. Warszawy.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałą z dnia 16 grudnia 2010 r. Nr V/70/2010 Rada m. st. Warszawy stwierdziła nieważność uchwały Rady Dzielnicy Rembertów m.st. Warszawy z dnia 6 grudnia 2010 r. Nr 1/I/2010 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Dzielnicy Rembertów m. st. Warszawy.

Uchwała Rady m. st. Warszawy została podjęta na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 62 ust. 1 w związku z § 64 ust. 1, 3 i 4 Statutu Dzielnicy Rembertów m.st. Warszawy, stanowiącego załącznik nr 8 do uchwały Rady m. st. Warszawy Nr LXX/2182/2010 z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie nadania statutów dzielnicom miasta stołecznego Warszawy (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 32, poz. 453 i 454). Rada m.st. Warszawy nie określiła w treści przedmiotowej uchwały podstawy prawnej, która wskazuje na naruszenie – stosownie do § 64 ust. 1 Statutu Dzielnicy - przez uchwałę Rady Dzielnicy, któregośkolwiek z kryteriów nadzorczych wymienionych w § 62 ust. 1 tegoż Statutu Dzielnicy, to jest: zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności.

Z uzasadnienia do uchwały Rady m. st. Warszawy Nr V/70/2010 wynika, że podstawą prawną stwierdzenia nieważności uchwały Rady Dzielnicy jest naruszenie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Rada m.st. Warszawy wskazuje, 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.”. Jak uzasadniała dalej Rada m.st. Warszawy: „Zgodnie z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2002 r. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.), radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.”. Ponadto Rada m.st. Warszawy powołała się na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2010 r. (sygn. akt II OSK 1865/09), w którym NSA wskazał, że przepis art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi podstawę do uznania interesu radnego w zostaniu wybranym przewodniczącym rady za interes prawny, ponieważ przesądza o biernym prawie wyborczym radnego gminy. Rada m.st. Warszawy podniosła także, że: „Biorąc pod uwagę, iż o wyborze Przewodniczącego Rady Dzielnicy zdecydował jeden głos, a kandydaci nie wyłączyli się od udziału w głosowaniu, stwierdzić należy, że wskazane uchybienie proceduralne miało istotny wpływ na zapadłe rozstrzygnięcie.”.*

Ze stanowiska Rady m.st. Warszawy wynika, że interesem prawnym w rozumieniu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, za powołanym wyrokiem NSA, jest bierne prawo wyborcze do rady gminy lub jak w tym wypadku rady dzielnicy. Ty samym z głosowania nad kandydaturą na przewodniczącego rady gminy (dzielnicy) powinni wyłączyć się wszyscy kandydaci, a różnica 1 głosu przy dokonywaniu wyboru stanowi o „istotnym wpływie na zapadłe rozstrzygnięcie”.

Zgodnie z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Zatem kluczowym dla rozpatrywanej kwestii jest określenie pojęcia „interesu prawnego” i jego źródła.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 212; T. Ereciński, *Komentarz...*, s. 402), interes prawny to kategoria prawa materialnego, przy czym, jest też przesłanką legitymacji procesowej (art. 28 k.p.a.). Poza sporem w orzecznictwie i doktrynie prawa administracyjnego pozostaje fakt, iż interes prawny musi wynikać z przepisu prawa, wskazującego prawa lub obowiązki podmiotu, o którego interes prawny idzie. Także fakt, iż źródłem interesu prawnego są przepisy prawa materialnego, nie budzi żadnych wątpliwości. W orzecznictwie (wyrok NSA z 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09) spotkać można stanowisko, popierane przez część doktryny (J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 223 i n.; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis), że interes prawny może wywodzić się również z przepisów proceduralnych lub przepisów ustrojowych.

Trudno jednak zgodzić się z twierdzeniem Rady m. st. Warszawy, popartym powołanym wyżej orzeczeniem z dnia 25 stycznia 2010 r., w którym NSA wskazuje, że art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (mający odzwierciedlenie z § 17 ust. 1 Statutu Dzielnicy Rembertów) stanowi podstawę do uznania interesu radnego w zostaniu wybranym

przewodniczącym rady za interes prawny, ponieważ przesądza o biernym prawie wyborczym radnego danej rady gminy.

Powołany przepis wskazuje, że bierne prawo wyborcze przysługuje, idąc tokiem rozumowania NSA, każdemu radnemu. Zatem wszyscy radni powinni wyłączyć się w przypadku głosowania nad kandydaturami na przewodniczących rady. Z oczywistych powodów byłby to legislacyjny i interpretacyjny absurd. Oczywistym jest zatem, że należałoby ograniczyć zakres podmiotowy osób, które podlegają wyłączeniu, według NSA, do tych radnych, których kandydatury zostały zgłoszone, a oni wyrazili zgodę na kandydowanie. Przy czym wyrażenie zgody przez kandydata stanowi *sui iuris* oddanie głosu na siebie.

Jednocześnie warto zastrzec, że w przypadku kilku kandydatów na przewodniczącego rady, w świetle orzeczenia NSA z 25 stycznia 2010 r., wszyscy nie powinni brać udziału w głosowaniu, bo mają w tym interes prawny – bierne prawo wyborcze. Ich interes objawia się nawet w sytuacji indywidualnego głosowania nad poszczególnymi kandydatami. Głosowanie przeciwko jednemu kandydatowi zwiększa szanse na wybór, a zatem ich bierne prawo wyborcze ulega swoistemu wzmocnieniu. W tym kontekście wątpliwe byłoby głosowanie, np.: członków tego samego ugrupowania wyborczego, na „ich” kandydata.

W tym świetle, zarzut Rady m.st. Warszawy, o istotnym wpływie na zapadłe rozstrzygnięcie, w związku z minimalną różnicą w głosach, nie może stanowić właściwego uzasadnienia, gdyż potencjalnie naruszenie prawa istnieje lub nie niezależnie od wyników głosowania. A zatem, w każdym przypadku, gdy w głosowaniu wzięli udział radni, którzy byli kandydatami, należałoby stwierdzić nieważność uchwały.

W tym kontekście podkreślenia wymaga, że NSA stanął w 2003 r. na stanowisku, że bierne prawo wyborcze (prawo do kandydowania przez radnego i prawo udziału w tych wyborach), jako prawo polityczne, nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego (wyrok NSA w Białymstoku z dnia 19 października 2003 r., SA/Bk 55/03, Wspólnota 2003, nr 23, s. 54, Lex nr 813301). W tym przypadku NSA stwierdził bowiem, że jest „*prawem politycznym obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego*”.

Należy zgodzić się także ze stanowiskiem A. Rzeteckiej – Gil, która w głosie do wyroku WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2007 r. - III SA/Lu 414/07 (PPP 2009/1/71) wyraźnie wskazała, że: „(...) *uchwały rady dotyczące wyborów wewnętrznych w obrębie rady gminy, związane z organizacją pracy danej rady, gdzie na daną funkcję wybrany może być wyłącznie radny (wybór przewodniczącego rady, jego zastępców, członków komisji rady), nie będą ze swej natury objęte dyspozycją art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. (...) głosowanie radnego nie jest wyrazem interesu prawnego tego radnego, lecz jest to „sytuacja organizacyjna” (...).*”.

Drugi z argumentów przytoczony przez NSA w orzeczeniu, na które powołała się Rada m. st. Warszawy w uzasadnieniu do uchwały Nr V/70/2010, podnosi zasadność zastosowania interpretacji systemowej, wskazując, że skoro art. 24 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) ogranicza prawo radnego do brania udziału w głosowaniu, ze względu na jego interes prawny, tylko do określonej kategorii spraw majątkowych, to w odniesieniu do art. 25a ustawy o samorządzie gminnym nie można zawęzić znaczenia ogólnego stwierdzenia obejmującego wszelki interes

prawny, nie tylko w kategoriach spraw majątkowych. W ocenie organu nadzoru NSA słusznie argumentuje powołując się na powyższą zasadę, jednakże dokonuje błędnego założenia *a priori*, że prawo do głosowania „na siebie” odnosi się do interesu prawnego głosującego.

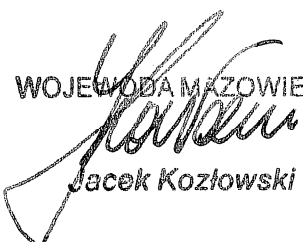
Ostatni z argumentów (podniesionych przez NSA w powołanym przez Radę m. st. Warszawy wyroku) opiera się na treści art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym. Jak zauważa NSA, skoro rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego, to oznacza, że „głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym”. Jest to o tyle ciekawe stwierdzenie, że daje możliwość podważenia wszystkich uchwał jakie zostaną podjęte w tej i następnych kadencjach, a obejmujących uchwały w sprawie ustalenia wysokości diet radnych. Jeżeli bowiem prawo do wynagrodzenia wywodzi się z przepisów proceduralnych, obejmujących interes prawny o charakterze majątkowym, to zgodnie z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym radni nie mogą brać udziału w głosowaniu nad taką uchwałą, a jeśli biorą to istnieje podstawa do stwierdzenia nieważności uchwały w toku postępowania nadzorczego.

Mając na uwadze powyższe należałoby jednak przyjąć, za wyżej wskazaną glosą do wyroku WSA w Lublinie, że: „(...) uchwały rady dotyczące wyborów wewnętrznych w obrębie rady gminy (dzielnicy - przypis własny), związane z organizacją pracy danej rady, gdzie na daną funkcję wybrany może być wyłącznie radny (wybór przewodniczącego rady, jego zastępców, członków komisji rady), nie będą ze swej natury objęte dyspozycją art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.”. Co w konsekwencji oznacza, że wzięcie udziału przez radnego dzielnicy w głosowaniu nad wyborem jego kandydatury na stanowisko przewodniczącego rady dzielnicy nie narusza obowiązującego prawa.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, iż uchwała Rady m. st. Warszawy z dnia 16 grudnia 2010 r. Nr V/70/2010 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Dzielnicy Rembertów m. st. Warszawy, wobec błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 25a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 8 ust. 1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, istotnie narusza art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 62 ust. 1 w związku z § 64 ust. 1, 3 i 4 Statutu Dzielnicy Rembertów m. st. Warszawy, stanowiącego załącznik nr 8 do uchwały Rady m.st. Warszawy Nr LXX/2182/2010 z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie nadania statutów dzielnicom miasta stołecznego Warszawy. Organ nadzoru uznał zatem stwierdzenie nieważności uchwały Rady m. st. Warszawy Nr V/70/2010 za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
  
Jacek Kozłowski