



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 grudnia 2018 r.

WNP-I.4131.216.2018

Rada m.st. Warszawy
pl. Defilad 1
00 – 901 Warszawa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

s t w i e r d z a m n i e w a ż n o ś ć

Uchwały nr I/22/2018 Rady m.st. Warszawy z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie powołania stałej Komisji Etyki Rady m.st. Warszawy w zakresie w jakim przewiduje kary dla radnego za naruszenie powszechnie przyjętych zasad etycznych lub zachowanie się w sposób nie odpowiadający godności radnego lub godności Rady.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 listopada 2018 r. Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę nr I/22/2018 w sprawie powołania stałej Komisji Etyki Rady m.st. Warszawy (zwaną dalej „Uchwałą”).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 27 listopada 2018 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm. – zwanej dalej „u.s.g”) w zw. z § 17 ust. 1 i 4 Statutu miasta stołecznego Warszawy stanowiącego załącznik do uchwały nr XXII/743/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu m.st. Warszawy (Dz.Urz.Woj.Maz. z 2015 r. poz. 5569).

W Uchwale powołano stałą Komisję Etyki Rady m.st. Warszawy (zwaną dalej „Komisją”) we wskazanym w akcie składzie, określono zasady wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Komisji z pierwszych ich wyborem, a w załączniku do Uchwały określono zasady i zakres działania Komisji. Zgodnie z jego treścią zadaniem Komisji jest rozpatrywanie spraw radnych, wobec których postawiono zarzuty, iż naruszają powszechnie przyjęte zasady etyczne bądź zachowują się w sposób nie odpowiadający godności radnego lub godności Rady. W dalszej części uregulowano zasady i procedurę rozpatrywania wskazanych spraw. W § 5 ust. 3 Załącznika postanowiono, że Komisja, w ramach rozstrzygnięcia sprawy, może (1) uznając, że radny w niczym nie naruszył powszechnie przyjętych zasad etycznych ani nie zachowywał się w sposób nie odpowiadający godności radnego lub godności Rady orzec o bezzasadności zarzutów, (2) uznając,

że radny naruszył powszechnie przyjęte zasady etyczne bądź zachowywał się w sposób nie odpowiadający godności radnego lub godności Rady, a także biorąc pod uwagę skalę przewinienia oraz to, czy zostało ono dokonane świadomie bądź z niskich pobudek:

- a) zwrócić radnemu uwagę,
- b) udzielić radnemu upomnienia,
- c) udzielić radnemu nagany.

Zgodnie z § 5 ust. 4 Załącznika Komisja, w przypadku różnych wniosków członków Komisji co do treści rozstrzygnięcia, głosuje w porządku wskazanym w tym postanowieniu, poczynając od wniosku o bezzasadności zarzutów, a w dalszej kolejności rozpatrując wnioski z poszczególnymi karami dyscyplinarnymi (w kolejności od lit. c do lit. a powyżej).

Wskazane w podstawie prawnej przepisy nie stanowią jednak podstawy dla określenia i stosowania wobec radnych jakichkolwiek środków dyscyplinujących. Brak jest takich przepisów, które wprost umożliwiałyby tworzenie mechanizmów karania radnych w ramach wewnętrznej organizacji rady gminy, w szczególności za nieetyczne zachowanie.

W literaturze i orzecznictwie wielokrotnie podkreślano z powołaniem się na art. 23 i 23a u.s.g, że mandat radnego jest wolny – zarówno od instrukcji wyborców, jak i od odpowiedzialności przed innymi radnymi czy przewodniczącym rady lub komisji (tak np.: WSA w Krakowie z 9.03.2004 r., II SA/Kr 3167/03, Legalis nr 104919; wyrok WSA w Kielcach z 22.08.2013 r., II SA/Ke 449/13, Legalis nr 737115; wyrok WSA w Kielcach z 14.11.2014 r., II SA/Ke 764/14, Legalis nr 1110484).

Z faktu, że mandat radnego jest mandatem wolnym, wynikają doniosłe konsekwencje prawne. Przede wszystkim podkreślić należy, że zgodnie z treścią ślubowania radny obejmując swą funkcję zobowiązuje się przestrzegać prawa, a obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro gminy i jej mieszkańców. Radny nie może zatem pozwolić sobie na niestosowne zachowanie, ponieważ jest reprezentantem mieszkańców i takie zachowanie godzi również w dobre imię samorządu, który reprezentuje (tak też wyrok WSA w Poznaniu z 6.08.2013 r., II SA/Po 477/13, Legalis nr 781284). Jednakże z istoty wolnego mandatu wynika, że brak jest podstaw do wprowadzenia sankcji za sposób wykonywania przez radnego jego obowiązków. Radny ponosi bowiem odpowiedzialność jedynie przed wyborcami i ma ona charakter polityczny, co przekłada się na wynik wyborów do rady następnej kadencji. Także w wyroku NSA z 17.05.2006 r., II OSK 287/06, podkreślono, że nawet przy przyjęciu ogólnej kompetencji rady gminy do uchwalenia kodeksu etycznego radnych, jako aktu nienormatywnego, niewładczego (w przeciwieństwie do kodeksów ustanowionych przez właściwy organ samorządu zawodowego w oparciu o podstawę ustawową, którego naruszenie może być podstawą odpowiedzialności zawodowej – dyscyplinarnej), stanowi on o dobrowolnym podporządkowaniu się radnych określonym wybranym zasadom etycznym, a jedyną sankcją za naruszenie jego postanowień jest odpowiedzialność polityczna.

Oczywistym jest przy tym, że sposób wykonywania mandatu w żaden sposób nie może naruszać ograniczeń wprowadzonych w drodze ustawy. Przykładem mogą być regulacje antykorupcyjne czy karne, które w swej istocie samodzielnie definiują sankcje za ich naruszenie, nawet jeśli czyny te oceniane są jako naganne także z etycznego punktu widzenia.

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 w zakresie określonym w petitum rozstrzygnięcia, z dniem jego doręczenia.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera