

**UCHWAŁA NR XVII/163/2012  
RADY GMINY JABŁONNA  
z dnia 25 stycznia 2012 r.**

**W sprawie: wezwania z dnia 28.11.2011 r. do usunięcia naruszeń prawa  
złożonego przez Pana Leszka Gronau.**

Na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie  
gminnym (tekst jedn. Dz. U. Z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

**Rada Gminy Jabłonna  
uchwala co następuje:**

§ 1

Po rozpatrzeniu wezwania Pana Leszka Gronau z dnia 28.11.2011 r. do usunięcia  
naruszeń prawa i uchylenia uchwał Rady Gminy Jabłonna  
- Nr I/1/2010 z dnia 1.12.2010 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady  
Gminy Jabłonna  
- Nr I/2/2010 z dnia 1.12.2010 r. w sprawie wyboru Wiceprzewodniczących Rady  
Gminy Jabłonna  
-uznać wezwanie za bezzasadne

§ 2

Zobowiązać Przewodniczącego Rady Gminy Jabłonna do udzielenia odpowiedzi  
wzywającemu.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

RADCY PRAWNY  
mgr Andrzej Wdłoga  
(Nk WA/1571/)

Przewodniczący Rady Gminy  
*W. Kowalik*  
mgr Włodzimierz Kowalik

**Uzasadnienie**  
**do Uchwały Nr XVII/163/2012**  
**Rady Gminy Jabłonna**  
**z dnia 25 stycznia 2012r.**

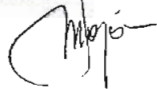
Po rozpatrzeniu wezwania Pana Leszka Gronau z dnia 28.11.2011 r. do usunięcia narusza prawa i zapoznaniu się z opinią radcy prawnego Alicji Gawrońskiej z dnia 29.12.2011 r. na temat zasad głosowania w wyborach na Przewodniczącego oraz Wiceprzewodniczących Rady Gminy Jabłonna, Rada Gminy Jabłonna postanawia uznać wezwanie za bezzasadne .

Opinia prawna z dnia 29.12.2011 r. stanowi załącznik do niniejszego uzasadnienia

Przewodniczący Rady Gminy  
*W. Kowalik*  
mgr Włodzimierz Kowalik

Rada Gminy Jabłonna

wypłynęło dnia 29.12.2011



RADA GMINY Jabłonna, dnia 29.12.2011r.  
05-110 JABŁONNA  
woj. mazowieckie

Załącznik do uzasadnienia  
do Uchwały Nr XVIII/163/2012  
Rada Gminy Jabłonna  
z dnia 25.01.2012.

Przewodniczący Rady Gminy  
*W. Kowalik*  
mgr Włodzimierz Kowalik

Pan Włodzimierz Kowalik

Przewodniczący Rady Gminy Jabłonna

w/m

### OPINIA PRAWNA

na temat zasad głosowania w wyborach na Przewodniczącego oraz  
Wiceprzewodniczących Rady Gminy Jabłonna

*Opinię sporządzono w oparciu o następujący stan faktyczny:*

Dnia 28 listopada 2011r. do Rady Gminy Jabłonna wpłynęło wezwanie do usunięcia naruszenia prawa skierowane przez Pana Leszka Gronau. Pan Leszek Gronau wezwał Radę do uchylenia uchwały Nr 1/10 z dnia 1 grudnia 2010 r. o wyborze Przewodniczącego Rady Gminy Jabłonna oraz uchwały 2/2010 z dnia 1 grudnia 2010 r. stanowiącej o wyborze Wiceprzewodniczących Rady Gminy Jabłonna

W uzasadnieniu żądania Pan Leszek Gronau powołał się na wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2010r. ( sygn. akt II OSK 1865/09) i wskazał, iż jego zdaniem cyt. uchwały podjęte zostały wadliwie. Wadliwość zaś podjętych uchwał skutkuje wadliwością prawną tj. nieważnością podejmowanych działań np. wadliwością zwoływania sesji , wadliwością podejmowanych uchwał a nawet wadliwością prawną ślubowania wójta

W oparciu o powyższe powstało pytanie, czy żądanie Pana Leszka Gronau jest uzasadnione?

*Opinię sporządzono na podstawie:*

- ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

*Mając powyższe na uwadze, wyjaśniam, co następuje.*

W przedmiotowej sprawie, rozstrzygnięcia wymagają następujące kwestie:

1. czy kandydat na przewodniczącego rady gminy oraz kandydaci na wiceprzewodniczących rady mogą brać udział w głosowaniu nad wyborem na powyższe stanowiska i czy w związku z powyższym ma zastosowanie art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym?
2. czy mieszkaniec Jabłonny w niniejszej sprawie ma interes prawny lub uprawnienie do złożenia wniosku w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym?
3. W jaki sposób Rada Gminy Jabłonna powinna zająć stanowisko wobec złożonego wniosku?

#### **Ad. 1.**

**Prawdą jest, że samorządowe ustawy ustrojowe, w tym art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zabraniają radnym udziału w głosowaniu w sprawach, które dotyczą ich interesu prawnego. Celem tego zakazu jest uniemożliwienie radnym czerpania korzyści z wykonywanego mandatu.**

Z powyższego unormowania wynika, iż podstawą do zastosowania cyt. przepisu jest istnienie interesu prawnego radnego.

1. Zacząć należy od wykładni językowej kluczowego dla sprawy pojęcia „interesu prawnego”.

Interes prawny został zatem zdefiniowany jako jedna z sytuacji relacji między obywatelem, zewnętrznym z jej punktu widzenia. Tezę, iż interes prawny oparty jest zawsze na przepisach ustawy i kategoria ta odnosi się do podmiotu oraz jego relacji z organami władzy publicznej lub innymi podmiotami prawa potwierdził także prof. Michał Kulesza – twórca reformy samorządowej w Polsce.

Mając powyższe na uwadze, powstaje pytanie, czy objęcie stanowiska w radzie gminy jest wyrazem „interesu prawnego” danej osoby – radnego?

W mojej opinii, udzielić należy odpowiedzi negatywnej. Zamiar (czy zgoda) objęcia stanowiska np. w radzie gminy nie jest wyrazem „interesu prawnego” danej osoby (radnego), lecz jest to sytuacja organizacyjna, w której chodzi o udział w mechanizmach zarządzania

publicznego, do czego radny - z istoty swojej funkcji - jest prawnie upoważniony i zobowiązany.

Wyłączenie z głosowania jest zatem uzasadnione jedynie w tych przypadkach, które dotyczą stosunku prawnego pomiędzy gminą a radnym, a więc stosunek „zewnętrzny”, w którym stroną dla radnego jest gmina, jako podmiot prawa, reprezentowany przez swoje organy.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że powyższe stwierdzenie nie neguje wskazywanej przez orzecznictwo sądowe możliwości wynikania interesu prawnego z przepisów ustrojowych; muszą to być jednak przepisy dotyczące stosunku zewnętrznego w stosunku do administracji. Tytułem przykładu można wskazać na art. 22 ust.2 ustawy o samorządzie powiatowym uzależniającym rozwiązanie stosunku pracy z radnym od uprzedniej zgody rady powiatu. Głosowanie takie będzie wynikało z przepisów prawa ustrojowego i w tym przypadku zainteresowany rozstrzygnięciem radny będzie oczywiście wyłączony, jako że sprawa dotyczy jego stosunku pracy – a zatem zagadnienia nie mieszającego się w wewnętrznej organizacji powiatu jako osoby prawnej.

Natomiast zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Z uchwały takiej niewątpliwie płynie przysporzenie majątkowe, zatem będąc konsekwentni musimy stwierdzić, że uchwała taka dotyczy interesu prawnego i to o charakterze majątkowym. W konsekwencji wszyscy radni powinni wyłączyć się od głosowania nad uchwałą dotyczącą ustalenia wysokości diet. Nie jest tylko jasne, kto w takiej sytuacji diety te powinien ustalić. Wyciągnięte wnioski są absurdalne, co jednak oznacza, że równie absurdalne jest wiązanie interesu prawnego z wyborem na funkcję przewodniczącego rady.

**Wskazać należy, iż stanowisko, że w głosowaniach na przewodniczących rad mogą uczestniczyć kandydaci na te stanowiska podzielił także Wojewoda Mazowiecki. W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 grudnia 2010r. stwierdził nieważność uchwały Rady m. st. Warszawy, unieważniającej wybór Przewodniczącego Rady Dzielnicy Rembertów. W ocenie Wojewody, w głosowaniach na przewodniczących rad dzielnic, gmin, miast czy powiatów, mogą brać udział kandydaci na te stanowiska. Wola wyborców jest najważniejsza. Jej wynikiem jest zróżnicowanie polityczne, które czasem sprawia, że w głosowaniach decyzje zapadają przewagą jednego głosu. Tak się dzieje w wielu nowo- wybranych radach. Wojewoda uznał, że bierne prawo wyborcze (czyli**

możliwość zostania wybranym) nie jest interesem prawnym. Potwierdzają to orzeczenia sądów:

- wyrok NSA z 19 października 2003 r. SA/Bk 55/03, Wspólnota z nr 23, s. 54, Lex nr 813301), w którym Sąd stwierdził, iż bierne prawo wyborcze jest prawem politycznym obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego oraz
- WSA w Lublinie z 20 listopada 2007 r., III SA/Lu 414/07, PPP 2009/1/71 stanowiący, 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 (...) nie będą ze swej natury objęte dyspozycją art. 25a. Ustawy o samorządzie gminnym.

Stanowisko powyższe popiera także prof. Michał Kulesza. Jednoznacznie wypowiada się, iż radny może głosować na siebie w sprawach osobowych. Poparł on także cyt. Decyzję Wojewody Mazowieckiego, przeciwne rozwiązanie prowadziłoby bowiem do paraliżu samorządu.

#### Ad. 2.

Stosownie do treści art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym legitymowanym czynnie do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej jest podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały uchwałą naruszone. Ze sformułowania cyt. przepisu wynika, że nie jest to skarga powszechna (*actio popularis*), służąca każdemu, kto zarzuca wyłącznie naruszenie obiektywnego porządku prawnego.

W przepisie powyższym chodzi więc o naruszenie indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia strony skarżącej. Skarżący musi wykazać dokonanie taką uchwałą naruszenia jego interesu prawnego lub uprawnienia, co w istocie sprowadza się do ograniczenia lub pozbawienia jego własnych uprawnień (por. postanowienie NSA z dnia 10 stycznia 2003r., sygn. IV SA 1785/02. wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04; ONSA i WSA 2005 nr 1, poz 2).



Problem więc sprowadza się do tego jak wykazać interes prawny w zaskarżeniu takiej uchwały? Musi to być skonkretyzowany, bezpośredni interes, a źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zawsze norma prawa materialnego.

W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się więc przede wszystkim bezpośredniość, konkretność i realny charakter interesu prawnego. Z tego względu interes prawny nie istnieje w sytuacjach, w których dopiero kolejne skutki wcześniejszej konkretyzacji normy prawnej w odniesieniu do jednego podmiotu, pośrednio wpływają na sytuację prawną drugiego podmiotu, wynikającą z zastosowania w stosunku do niego innej już normy prawnej (*por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2001 r., sygn. akt II SA 3157/00 - niepubl. oraz z dnia 18 września 2003 r., sygn. akt II SA 2637/02, System Informacji Prawnej LEX nr 80699*).

Interes prawny musi być nadto aktualny, a nie ewentualny. Poza tym, tak określony interes prawny musi być "własny", osobisty, indywidualny, czyli nie można go wywodzić z sytuacji prawnej innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie związki pomiędzy tymi podmiotami byłyby związkami o charakterze prawnym (*por. J. Zimmermann, Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r. o sygn. akt IV SA 846/95, OSP 1997 r. nr 4, poz. 83A*).

Na gruncie powyższych wywodów podkreślić ponadto należy, że skoro w świetle art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, do wniesienia skargi legitymuje wyłącznie fakt naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia stąd podmiot wnoszący skargę winien wykazać w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu lub uprawnienia, polegającego na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją. Musi zatem udowodnić, że zaskarżona uchwała naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę materialno- prawną, pozbawia go np. pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację.

Oceniając więc legitymację procesową Skarżącego w kontekście przedstawionych dotychczas rozważań, moim zdaniem, zaskarżona uchwała nie narusza interesu prawnego Pana Leszek Gronau.

Na marginesie należy dodać iż w niniejszej sprawie Pan Leszek Gronau w żaden sposób nie wykazał a nawet nie podjął najmniejszej próby wykazania w jaki sposób jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone.

**Ad. 3.**

W przedmiotowej sprawie, Rada Gminy Jabłonna ma następujące możliwości:

a) może podjąć uchwałę:

- odrzucającą skargę (rada odmawia uwzględnienia wezwania Skarżącego) lub
- uchylającą zaskarżoną uchwałę, co *de facto* oznacza uwzględnienie żądania Skarżącego;

b) rada nie podejmuje żadnej uchwały.

Na marginesie wskazać należy, iż zarówno podjęcie uchwały odrzucającej skargę jak i brak jakiegokolwiek działania Rady powoduje ten sam skutek – Skarżący może wnieść skargę do sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 35 par. 3 k.p.a. - w przypadku woli podjęcia uchwały w tej sprawie, powinno to nastąpić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Sprawa bowiem ma charakter szczególnie skomplikowany i wymagała dogłębnej i szczegółowej analizy prawnej.

**Podsumowanie:**

**W mojej ocenie brak jest podstaw do uwzględnienia wezwania Pana Leszka Gronau – Nie ma bowiem merytorycznych podstaw do uchylecia uchwał o wyborze Przewodniczącego oraz Wiceprzewodniczących Rady Gminy Jabłonna**

**Ponadto, podjęte uchwały nie naruszają ani interesu prawnego, ani uprawnień Skarżącego.**

Do wiadomości:

Wójt Gminy Jabłonna

**RADCA PRAWNY**  
*mgr Alicja Gawrońska*  
(nr W6.4342)



Zestawienie przebiegu głosowania jawnego imiennego nad uchwałą  
w sprawie: wezwania z dnia 28.11.2011rdo usunięcia naruszenia prawa  
złożonego przez Pana Leszka Gronau,

Uchwała Nr XVII/163/2012 z 25.01.2012r.

Lp.	Nazwisko i imię radnego	Głosuję „za”	Głosuję „przeciw”	„Wstrzymuję się od głosu”	Uwagi
1.	Czyżewska Edyta	+			
2.	Gałęcka Teresa	+			
3.	Garbaczewski Zbigniew	+			
4.	Gontarska Iwona	+			
5.	Grzybek Mariusz	+			
6.	Jeziarska Monika				Nieobecna podczas sesji
7.	Kowalik Włodzimierz	+			
8.	Kubalski Dariusz	+			
9.	Lindner Agata	+			
10.	Majewska Bogumiła	+			
11.	Saks Danuta	+			
12.	Świątko Dorota	+			
13.	Tomasz Wodzyński	+			
14.	Zieliński Marek	+			
15.	Zwierzchlewska Halina	+			
	<b>Wynik głosowania</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	

Zestawienie sporządziła:  
Danuta Majczak

