

Przegląd Prawno-Ekonomiczny

REVIEW OF LAW, BUSINESS & ECONOMICS

kwiecień-maj-czerwiec

Nr 47
(2/2019)



WYDZIAŁ ZAMIEJSKOWY
PRAWA I NAUK
O SPOŁECZEŃSTWIE | **KUL**

WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II | Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie
w Stalowej Woli

ADRES REDAKCJI

Redakcja „Przeglądu Prawno-Ekonomicznego” | 37-450 Stalowa Wola, ul. Ofiar Katynia 6a |
e-mail: ppe@kul.pl

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

dr Artur Lis – redaktor naczelny (editor-in-chief) | dr David W. Lutz (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | dr Dariusz Żak – zastępcy redaktora naczelnego (associate editors) | dr hab. Grzegorz Wolak – sekretarz redakcji (administrative editor) | dr hab. Piotr T. Nowakowski – redaktor ds. międzynarodowych (international editor) | dr hab. Filip Ciepły, dr Isaac Desta (Holy Cross College w Notre Dame, USA), dr Dorota Tokarska, dr Dominik Tyrawa, dr Timothy Wright (Holy Cross College w Notre Dame, USA) – redaktorzy tematyczni (subject editors) | dr Piotr Pomorski – redaktor statystyczny (statistical editor) | mgr Agnieszka Lis – redaktor językowy polskojęzyczny (Polish-language editor) | mgr Tomasz Deptuła (USA) – redaktor językowy anglojęzyczny (English-language editor) | prof. dr hab. Nikolaï Gołowaty (UKRAINA) – redaktor językowy rosyjskojęzyczny | dr Judyta Przyłuska-Schmitt – redaktor konsultant (consulting editor) | mgr Rafał Podlesny – redaktor techniczny (layout editor)

RADA NAUKOWA

ks. prof. dr hab. Antoni DĘBIŃSKI (Rektor KUL Lublin) | prof. dr hab. Thomas BURZYCKI (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | prof. dr hab. Wiktor CZĘPURKO (Ukraina) | dr hab. Leszek CWIKAŁA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Czesław DEPTUŁA (KUL Lublin) | dr hab. Marzena DYJAKOWSKA (KUL Lublin) | abp. prof. dr hab. Andrzej DZIĘGA (Szczecin) | dr hab. Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu) | nadkom. dr Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie) | prof. dr hab. Aleks JUDASZEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | prof. dr hab. Marian KOZACZKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Andrzej KUCZUMOW (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Pantelis KYRMIZOĞLU (Alexander TEI of Thessaloniki, Greece) | dr hab. Antoni MAGDOŃ (KUL Stalowa Wola) | ks. prof. dr hab. Henryk MISZTAŁ (KUL Lublin) | prof. dr hab. Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick) | prof. dr hab. Jurij PACZKOWSKI (Ukraina) | prof. dr hab. Pylyp PYLYPENKO (Ukraina) | prof. dr hab. Anton STASCH (European Academy of Technology & Management, Oedheim Niemcy) | prof. dr hab. Tomasz WIELICKI (California State University, Fresno) | ks. dr hab. Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)

RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

dr hab. Leszek BIELECKI (Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach) | dr Walentyn GOŁOWCZENKO (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr hab. Mirosław KARPIUK (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr Barbara Lubas (Nadbużańska Szkoła Wyższa w Siemiatyczach) | prof. dr hab. Oleksander MEREŻKO (Ukraina) | dr Kiril MURAWIEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr Łukasz Jerzy PIKULA (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) | ks. dr hab. Tomasz RAKOCZY (Uniwersytet Zielonogórski) | dr hab. Krystyna ROSŁANOWSKA-PLICHCIŃSKA (Wyższa Szkoła Zarządzania i Ekologii w Warszawie) | dr hab. Piotr RYGUŁA (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego) | dr hab. Romuald SZEREMIETIEW (Akademia Obrony Narodowej) | prof. dr hab. Jerzy Tomasz SZKUTNIK (Politechnika Częstochowska) | prof. dr hab. Dariusz SZPOPER (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr hab. Andrzej SZYMAŃSKI (Uniwersytet Opolski) | dr Agnieszka OGRODNIK-KALITA (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie)

DRUK I OPRAWA

VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI | ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin | tel. 91 812 09 08 |
e-mail: druk@volumina.pl

ISSN 1898-2166 | Nakład 300 egz.

Spis treści

Artykuły

KRZYSZTOF BOKWA, IWO JAROSZ *Zdradziłeś – zapłać? Cywilnoprawne konsekwencje zdrady małżeńskiej i ich współczesna erozja* | 12

MAGDALENA STOPIAK *Relacja między oświadczeniami woli a oświadczeniami wiedzy* | 30

TOMASZ PIOTROWSKI *Prawo do rozpowszechniania wizerunku sportowca* | 43

GABRIELA SACHA *Sztuczna inteligencja a prawo autorskie* | 63

ARKADIUSZ KROKOWSKI *Pośrednie, umowne ograniczenie umocowania prokurenta współnika spółki cywilnej przez umowę spółki skuteczne wobec osób trzecich* | 78

KAROLINA PAŁKA, MAREK STOLORZ *Prosta spółka akcyjna na Słowacji – ogólna charakterystyka i wybrane problemy* | 94

ŁUKASZ CHYLA *Czy wystarczający jest próg wyłączenia prospektu emisyjnego na poziomie 2,5 mln EURO?* | 106

JAROSŁAW KOWALSKI *Wady i zalety postępowań odrębnych na przykładzie postępowania upominawczego i elektronicznego postępowania upominawczego* | 124

ANNA MARIA BARAŃSKA *Skuteczność wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia orzeczenia złożonego przed jego ogłoszeniem* | 136

MATEUSZ KORZENIAK, MATEUSZ SZURMAN *Przestępstwo manipulacji instrumentami finansowymi - analiza jurydyczna na tle regulacji rozporządzenia MAR i dyrektywy MAD II* | 154

KAMIL LEŚNIEWSKI *Słów kilka o instytucji wspólnych zespołów śledczych w przyrządzie polskiej procedury karnej* | 173

KAROL JUSZKA *Czynniki dotyczące podjęcia na nowo umorzonego postępowania przygotowawczego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych* | 195

KAROLINA PALKA *Przestępstwo zniszczenia i uszkodzenia dziedzictwa archeologicznego w słowackim prawie karnym* | 205

MARLENA STRADOMSKA *Kryptowaluty jako zagrożenie dla systemu jednostki – analiza prawno – psychologiczna* | 222

PAULINA KOWALSKA *Udział radnego w głosowaniu a jego interes prawny* | 234

ANDRZEJ MICHALIK *Prawnopodatkowe konsekwencje udziału kościelnych osób prawnych w rozwijaniu sektora spółdzielni socjalnych osób prawnych* | 250

MAGDALENA MICHALSKA *Miejsce sądownictwa polubownego w polskim porządku konstytucyjnym* | 274

DOMINIK TYRAWA *Autostrada i droga ekspresowa jako obszar quasi specjalny w systemie dróg publicznych* | 291

PIOTR OLEJNICZAK *Problemy praktyczne związane z ustaleniem podmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości* | 305

TRISTAN SKUPNIEWICZ *Geneza i rozwój standardów emisji spalin pojazdów w Unii Europejskiej* | 319

ŁUKASZ PIKUŁA *Christian Thomasius i koniec tradycji scholastycznej w nauce prawa* | 332

KRZYSZTOF BOKWA *„Baron Cygański” J. Straussa – spojrzenie prawne* | 355

KAROL SKOREK *Krytyka austriackiej szkoły ekonomicznej w ujęciu Oskara Langego* | 380

MARCIN MOLENDĄ, MARTA KRUHLAYĄ *Planowanie zasobów ludzkich w przedsiębiorstwie turystycznym* | 394

Glosa

TOMASZ RAKOCZY *Wykładnia językowa i celowościowa przepisu zawierającego katalog osób, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne. Glosa do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2017 r., II SA/Po 307/17 | 407*

SŁAWOMIR ZWOLAK *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2016 r., II OSK 3152/14 | 422*

Tekst źródłowy

ARTUR LIS *O humanitarnym nawracaniu pogan w świetle bulli Honoriusza III | 433*

Contents

Articles

KRZYSZTOF BOKWA, IWO JAROSZ *You betray – you must pay? Civil-law consequences of adultery and the modern erosion thereof* | 12

MAGDALENA STOPIAK *Relation between statements of will and statements of knowledge* | 30

TOMASZ PIOTROWSKI *Right to disseminate the image of an athlete* | 43

GABRIELA SACHA *Copyright and Artificial Intelligence* | 63

ARKADIUSZ KROKOWSKI *The issue of limiting indirectly the scope of powers of procurator in respect of third parties by creating the right to represent the partner in the civil law related partnership agreement* | 78

KAROLINA PALKA, MAREK STOLORZ *Simple joint stock company in Slovakia - general characteristics and selected problems* | 94

ŁUKASZ CHYLA *Is 2.5 million EUR prospectus exemption threshold enough?* | 106

JAROSŁAW KOWALSKI *The advantages and disadvantages of separate proceedings by the case of writ proceedings and electronic writ-of-payment proceedings* | 124

ANNA MARIA BARAŃSKA *Effectiveness of the motion for drawing and providing of the statement of reasons of the verdict submitted before its announcement* | 136

MATEUSZ KORZENIAK, MATEUSZ SZURMAN *Market manipulation offence – juridical analysis under Market Abuse Regulation and Market Abuse Directive 2* | 154

KAMIL LEŚNIEWSKI *A few words about joint investigation teams from the perspective of Polish criminal procedure* | 173

- KAROL JUSZKA *Factors connected with resume preparatory criminal proceedings in the judgments issued by the Supreme Court and common courts* | 195
- KAROLINA PALKA *The crime of damaging and devaluation of archaeological heritage in Slovak criminal law* | 205
- MARLENA STRADOMSKA *Cryptocurrencies as a threat to the individual's system - legal and psychological analysis* | 222
- PAULINA KOWALSKA *Participation of the councillor in the voting and his legal interest* | 234
- ANDRZEJ MICHALIK *Legal and tax consequences of support church legal person in development of social cooperative movement* | 250
- MAGDALENA MICHALSKA *The position of arbitration in Polish constitutional order* | 274
- DOMINIK TYRAWA *Motorway and expressway as quasi special on public roads* | 291
- PIOTR OLEJNICZAK *Practical problems related to determining the subject of real estate taxation* | 305
- TRISTAN SKUPNIEWICZ *The origin and development of vehicle emissions standards in the European Union* | 319
- ŁUKASZ PIKUŁA *Christian Thomasius and the end of the scholastic tradition in the science of law* | 332
- KRZYSZTOF BOKWA *„The Gypsy Baron” by J. Strauss – a legal view* | 355
- KAROL SKOREK *Criticism of the Austrian school of economics in terms of Oskar Lange* | 380
- MARCIN MOLENDĄ, MARTA KRUHLAYA *Human resources planning in a tourist enterprise* | 394

Gloss

TOMASZ RAKOCZY *Linguistic and system interpretation of the legal article including the catalogue of persons entitled to nursing benefit. Gloss to the decision of WSA of Poznan from 29th of June 2017, II SA/Po 307/17* | 407

SŁAWOMIR ZWOLAK *Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 27 September 2016, file ref. II OSK 3152/14* | 422

Source text

ARTUR LIS *On the humanitarian conversion of pagans in the boulevard of Honorius III* | 433

Paulina Kowalska

Udział radnego w głosowaniu a jego interes prawny

Participation of the councillor in the voting and his legal interest

Wstęp

Jednym z obowiązków radnego jest udziału w pracach organów gminy oraz tych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany¹. Chodzi tu jednak o czynny udział radnego w posiedzeniach rady, komisji rady, organów związku gminy, porozumienia komunalnego itp., wyrażający się przede wszystkim udziałem w głosowaniach jako prawnej formie rozstrzygania spraw publicznych, należących do właściwości tych organów².

M. Szewczyk, traktuje prawo radnego do udziału w głosowaniach w radzie jako najważniejsze upoważnienie, 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 bowiem wyrażać wolę lokalnej albo regionalnej wspólnoty samorządowej jako jej przedstawiciel, a więc osoba upoważniona do wyrażania

¹ Regulacja zobowiązująca radnych do czynnego udziału w pracach rady i w innych strukturach gminy nie jest jednak poparta żadnymi sankcjami w przypadku niewywiązywania się radnego z przyjętych obowiązków. Brak udziału w pracach rady gminy, jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany, jest traktowane jako uchybienie obowiązkowi, o którym stanowi art. 24. Przepis ten nie konkretyzuje jednak przypadków nienależytego wywiązywania się radnego z nałożonego na niego obowiązku. Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Wyłączenie radnego ze składu rady gminy (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 3, s. 49-57; Z. Majewski, *Dyscyplinowanie radnych*, „Wspólnota” 1994, nr 35, s.56.

² Zob. więcej C. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki. Warszawa 2007, s. 188.

woli, w tym także do podejmowania czynności prawnych w imieniu wspólnoty na podstawie umocowania płynącego wprost³.

Ustawodawca zdecydował się wprowadzić także odpowiednie przepisy prawne mające zapobiegać wykorzystywaniu przez radnych sprawowanego mandatu dla indywidualnych interesów. Zgodnie z art. 25a u.s.g.⁴ „radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego”. W myśl art. 21 ust. 7 u.s.p.⁵ „radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego”. Natomiast zgodnie z art. 24 ust. 2 u.s.w.⁶ radny województwa „nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach, o których mowa w ust. 1, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego”. Jednocześnie ustawodawca zakazuje radnemu w art. 24 ust. 1 u.s.w. „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”⁷.

Powyższe przepisy mają charakter antykorupcyjny⁸ i zmierzają do wyeliminowania sytuacji, gdy w głosowaniu będzie brał udział radny, który nie będzie

³ M. Szewczyk, *Interes prawny jako kryterium wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z.3, s. 229, M. Szewczyk, [w:] *Status prawny radnego*, red. Z. Sypniewski, M. Szewczyk, Zielona Góra 1999, s. 67.

⁴ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1432.), cyt. dalej u.s.g.

⁵ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1432.), cyt. dalej u.s.p.

⁶ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1432.), cyt. dalej u.s.w.

⁷ Przepisy te zostały wprowadzony od 30.05.2001 r. na podstawie art. 1 pkt 29 ustawy z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Ustawa z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (Dz. U. Nr 45, poz. 497, ze zm.).

⁸ W piśmiennictwie można znaleźć odmienne stanowisko. Zdaniem R. Skwarło, art. 25a u.s.g nie ma charakteru antykorupcyjnego, gdyż do korupcji nie może dojść w przypadku głosowania w sprawie własnego interesu prawnego, bowiem „nie można skorumpować samego siebie”; z kolei problem korupcji może zaistnieć tylko wówczas, gdy radny będzie głosował w sprawach dotyczących interesu prawnego innych osób, a na sposób jego głosowania wpływ mają obiecane korzyści. R. Skwarło, *Glosa do wyroku NSA z 25.1.2010 r., II OSK 1865/09*, Lex/el. 2010.

kierował się interesem gminy, lecz własnym i to niezależnie od tego, czy rezultatem wykorzystania mandatu będzie przysporzenie korzyści majątkowej, czy jakiegokolwiek innej⁹. Podobnie ocenił *ratio legis* tej regulacji prawnej Wojewoda Kujawsko-Pomorski, który w rozstrzygnięciu nadzorczym z 18.12.2012 r. stwierdził, że celem wprowadzenia przepisu art. 25a do ustawy o samorządzie gminnym było zapobieżenie sytuacjom, kiedy mandat radnego może być wykorzystywany w celach prywatnych przez radnego, niezależnie od tego, czy wynikiem tego będzie osiągnięcie korzyści majątkowej, czy też korzyści innego rodzaju. Chodzi o zagwarantowanie uczciwego sprawowania przez radnego mandatu i wykluczenie wykorzystania mandatu do własnych korzyści. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że przepis ten został wprowadzony aby zapobiec sytuacjom, kiedy mandat radnego może być wykorzystywany dla prywatnych celów, niekoniecznie majątkowych¹⁰. Rady bowiem w takim głosowaniu nie będzie mógł realizować zasady kierowania się dobrem wspólnoty, z uwagi na występujący w sprawie tzw. element osobistego zainteresowania. Zawsze więc, gdy zaistnieje obiektywnie uzasadniona wątpliwość, czy radny, z uwagi na przedmiot głosowania, będzie podejmował decyzje wyłącznie dla dobra publicznego - nie może on brać udziału w głosowaniu. Wynika to z oczywistego faktu, że głosowania w sprawach, w których występuje tzw. element osobistego zainteresowania, stanowią realne zagrożenie dla pobudek, którymi będzie się kierował radny¹¹.

Podkreślenia jednak wymaga, iż niemożność głosowania przez radnych powiatu i województwa we własnej sprawie uregulowana została już w tekście pierwotnym ustaw ustrojowych. Analiza powyższych przepisów prowadzi także do wniosku, że najszerszy zakres ustawowego zakazu głosowania przez radnego został zawarty w ustawie o samorządzie powiatowym. Nakazuje ona bowiem radnemu powstrzymać się od głosowania zawsze wtedy, gdy dotyczy ono jego interesu prawnego, niezależnie od tego, na jakim forum głosowanie się odbywa. Najwęższy zakres omawianego zakazu zawiera ustawa o samorządzie województwa, skoro zgodnie z jej art. 24 ust. 1 obowiązek powstrzymania się od głosowania przez radnego dotyczy tylko spraw o charakterze majątkowym wynikających ze stosunków cywilnoprawnych radnego z województwem lub wojewódzkimi osobami prawnymi. Ustawa o samorządzie województwa, podobnie jak ustawa

⁹ A. Rzetecka-Gil, *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z 20.11.2007 r.*, III SA/Lu 414/07, *Lex*.

¹⁰ Wyrok NSA z 9.04.2013 r., I OSK 125/13, LEX nr 1336306, WNK.DW.IV.4131.40.12, NZZS 2013/2, s. 21, A. Wierzbicka, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 98.

¹¹ A. Rzetecka-Gil, *Interes prawny radnego jako przesłanka wyłączająca jego udział w głosowaniu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1, s. 71-76.

o samorządzie powiatowym, nie dookreśla tego, na jakim forum radny ma obowiązek powstrzymania się od głosowania. Założyć jednak można, mając oczywiście na uwadze zasadę analogii, że w każdej ustawie samorządowej chodzi o zakaz głosowania w organie stanowiącym oraz komisjach rady (sejmiku)¹².

W odniesieniu natomiast do radnych gminy ustawodawca wprowadził zakaz działania w danej sprawie, jeżeli spełnione są łącznie dwie przesłanki - podmiotowa i przedmiotowa. Pierwsza z nich zachodzi wówczas, gdy sprawa rozstrzygana jest w drodze głosowania przez radę gminy, a także komisję rady oraz zarząd. Druga natomiast sprowadza się do tego, że sprawa musi dotyczyć interesu prawnego radnego lub członka zarządu. Dla prawidłowego stosowania normy zawartej w art. 25a u.s.g. konieczne jest ustalenie znaczenia pojęcia interesu prawnego¹³.

Zakres zakazu

Artykuł 25a u.s.g nie wprowadza żadnego kryterium co do tego, które głosowania w radzie lub komisji podlegają rygorowi ewentualnego wyłączenia radnego. Tym samym wyłączenie to dotyczy wszystkich aktów podejmowanych przez organ gminy czy komisję, oraz wszelkich uchwał, w tym intencyjnych, jak również wszelkich uchwał komisji, które nie mają charakteru prawotwórczego¹⁴. Jednak istotnym elementem jest czy dane głosowanie dotyczy sfery interesu prawnego radnego. Powyższy artykuł nie zawiera także zakazu udziału radnego w dyskusji nad kwestią, która następnie stanie się przedmiotem głosowania rady bądź komisji, od którego powinien on się wyłączyć¹⁵. Zakaz ten bowiem dotyczy tylko samego aktu głosowania, wszelkie inne aspekty czynnego i biernego uczestnictwa w obradach organów jednostek samorządu terytorialnego są prawnie dopuszczalne, jeśli przepisy ustaw na to zezwalają.

¹² Dodatkowo w samorządzie powiatowym i województwa zakaz głosowania występuje w zarządzie powiatu albo województwa, o ile radny jest jego członkiem, a głosowanie zarządu odbywa się w sprawie, która dotyczy interesu prawnego radnego. Zob. także A. Wierzbicka, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 195-200.

¹³ E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 76-77.

¹⁴ Wyrok NSA z 11.1.2012 r., I OSK 2006/11, Legalis, wyrok WSA w Bydgoszczy z 12.7.2011 r., II SA/Bd 557/11, Legalis.

¹⁵ Zob. A. Wierzbicka, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 25a SamG-minU*, teza 2.

Interes prawny

Zakaz głosowania w przypadku pojawienia się przesłanki „interesu prawnego” radnego stanowi pewną gwarancję prawidłowego wykonywania mandatu, uniemożliwiając mu wykorzystanie swej funkcji publicznej dla własnych korzyści, chroniąc go jednocześnie przed ewentualnymi naciskami ze strony innych podmiotów. Zresztą konieczność wprowadzenia powyższej regulacji nie powinna budzić żadnych wątpliwości w myśl ogólnie przyjętej zasady *nemo iudex in causa sua*¹⁶.

Jednak wskazany w art. 25a u.s.g nie dotyczy każdego szeroko ujmowanego interesu radnego i obejmuje jedynie jego interes prawny. Dyspozycją przepisu nie jest zatem objęte głosowanie dotyczące samego tylko interesu faktycznego (zwykłego) radnego, niepodpartego (chronionego) odpowiednimi przepisami prawa, dającymi mu podstawę do skierowania w stosunku do władzy publicznej odpowiedniego roszczenia (żądania). Interes faktyczny bowiem odnosi się do takich sytuacji, kiedy dany podmiot jest – co prawda – bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy, ale nie może tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa mającego stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosowanych czynności poprzez organ. Można tym samym powiedzieć, ich chodzi o sytuację w której dany podmiot czy jednostka chce osiągnąć korzyść lub uzyskać ochronę prawną, mimo że nie ma przepisów, które usprawiedliwiłyby podobne żądania¹⁷.

Na temat konieczności rozróżnienia interesu prawnego od interesu faktycznego wypowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z 27.09.1999 r., IV SA 1285/98, wskazał on, iż mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa materialnego powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś własnej potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu, sprzecznych z potrzebami danego podmiotu - strony postępowania (art. 28 k.p.a.¹⁸). Od tak pojmowanego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, to jest sytuację, w której dany podmiot (osoba) jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany

¹⁶ J. Jaroszyński, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. J. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 78-90.

¹⁷ A. Wilczyńska, *Interes prawny radnego w rozumieniu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 2013, z 4, s. 38-48.

¹⁸ Szerzej zob. J. Borkowski, *Komentarz do art. 28 Kpa*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2002, s. 222, nb. 10.

rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa, mającego stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji¹⁹. E. Ochendowski traktuje jednak interes prawny jako coś więcej niż interes faktyczny, gdyż za interes prawny można uznać tylko taki interes, który stwarza korzystną sytuację prawną dla danego podmiotu²⁰.

Mając jednak na uwadze treść art. 25a u.s.g. i celowe uregulowanie tej kwestii przez ustawodawcę w sposób ogólny uznać należy, iż zarówno interes prawny jak i interes faktyczny dyskwalifikuje radnego z udziału w głosowaniu. Odmiennego zdania jest M. Kulesza który uważa, że interes prawny uzasadniający konieczność powstrzymania się od głosowania dotyczy wyłącznie głosowań w sprawach: „których przedmiotem jest stosunek prawny pomiędzy gminą a radnym, a więc stosunek „zewnątrzny”, w którym stroną dla danego radnego jest gmina, jako podmiot prawa, reprezentowany przez swoje organy”²¹.

Natomiast pojęcie interesu prawnego wywodzi się z terminologii postępowania administracyjnego, a w szczególności z art. 28 k.p.a. W doktrynie nadal istnieje spór dotyczący tego, czy interes prawny jest kategorią subiektywną (wówczas o jego istnieniu decyduje indywidualne przekonanie danego podmiotu o istnieniu takiego interesu) czy obiektywną, a więc taką, której istnienie zależy od regulacji ustawodawczej. Powyższego rozgraniczenia nie ułatwia także ustawodawca, bowiem brak jest nawet ustawowej definicji tego pojęcia²². Liczne orzecznictwo definiuje te pojęcie jako interes wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego²³. 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 (...). Przyjęcie poglądu, że normy ustrojowe nie mogą kształtować interesów jednostki, jest nieuzasadnione i sprzeczne z prawem²⁴.

¹⁹ Wyroku NSA z 27.09.1999 r., IV SA 1285/98, LEX nr 47898.

²⁰ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowania przed sądem administracyjnym*, Toruń 1996, s. 48.

²¹ M. Kulesza, *Interes prawny*, „Wspólnota” 2002, nr 16, s. 44.

²² Zob. orzeczenia NSA z 5.02.1998 r., I SA/Po 1242/97, LEX nr 32727, i z 20.04.1998 r., IV SA 1106/97, LEX nr 43360.

²³ Powyższe stanowisko dotyczące interpretacji interesu prawnego znajduje potwierdzenie w orzeczeniach NSA: z 19.12.2005 r., II OSK 341/05, LEX nr 190951; z 10.09.2002 r., II SA/Wr 1498/02, OWSS 2003, nr 1, poz. 18; WSA z 20.11.2007 r., III SA/Lu 414/07, LEX nr 341163.

²⁴ Wyrok NSA z 5.11.1999 r., I SA 2241/98, LEX nr 47248.

W wyroku z 9.04.2013 r., I OSK 124/13, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że „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 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 administracyjnoprawnym²⁵.

W orzecznictwie podkreśla się także, że interes prawny nie jest tożsamy jedynie z interesem ekonomicznym; istotniejsze jest, by w wyniku takiego bądź innego zakończenia danej sprawy zmianie uległa czyjaś „sfera prawna”, a zatem treść choćby jednego stosunku prawnego z udziałem tej osoby. Sam zaś interes prawny niekoniecznie musi dotyczyć stosunków prawnych w sferze majątkowej²⁶. Jednak wśród przedstawicieli doktryny znajdziemy także odmienne stanowisko. Przykładowo D. Bąbiak-Kowalska stoi na stanowisku, że interes prawny należy określać jedynie jako interes majątkowy. Zdaniem tej autorki: „Z interesem majątkowym będziemy mieli do czynienia wtedy, gdy nawet pośrednio prowadzi do przysporzenia lub uszczuplenia stanu majątkowego osoby”²⁷.

W orzecznictwie nie ma także zgody co to tego, czy interes ten musi wynikać z tylko z konkretnego przepisu prawa materialnego, czy również przepisach prawa procesowego oraz ustrojowego²⁸. Na ogół wyrażane są poglądy, że chodzi tutaj tylko o przepisy materialnoprawne, przy czym uwzględnia się również przepisy materialnego prawa cywilnego²⁹. Za bardzo szerokim ujęciem normatywnych źródeł interesu prawnego opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny zwłaszcza w wyroku z 10.09.2002 r., II SA/Wr 1498/02, w którym orzekł, że interes prawny wynika z przepisów ustrojowych, przepisów prawa

²⁵ Wyrok NSA z 9.4.2013 r., I OSK 124/13, Legalis, S. Płażek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*. Komentarz do art. 25a, teza 3.

²⁶ S. Płażek, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*. Warszawa 2007, s. 314-315.

²⁷ D. Bąbiak-Kowalska, *Przepisy antykorupcyjne*, [w:] *Poradnik radnego gminy i powiatu*, red. M. Cyrankiewicz, Z. Majewski, Warszawa 2006, s. 197.

²⁸ Wyrok NSA z 5.11.1999 r., I SA 2241/98, LEX nr 47248, J. Korczak, *Zasady podejmowania uchwał przez organa jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 2, s. 12.

²⁹ Zob. wyrok NSA z 2.07.1998 r., IV SA 1306/96, LEX nr 45158, i z 27.09.1999 r., IV SA 1285/98, LEX nr 47898, wyrok WSA z 20.11.2007 r., III SA/Lu 414/07, Legalis. Nie ma znaczenia, czy interes prawny radnego jest z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego, karnego, gospodarczego, czy prawa pracy - albowiem każdy z nich uruchamia zakaz z art. 25a u.s.g.

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 wpływać 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 prawem. Interes prawny to interes chroniony przez przepisy prawa ustrojowego³⁰. Należy zgodzić się z powyższym stanowiskiem.

Oczywistym jest, że interes prawny ma swoje źródło w prawie materialnym, jednakże to nie oznacza, że nie może on również wynikać z przepisów o innym charakterze. Jeśli idzie o radnego, jego prawa i obowiązki, interes ten będzie miał źródło także w przepisach regulujących urząd samorządu terytorialnego. Nadto każdy z tych przepisów (prawa materialnego, procesowego czy ustrojowego) może kształtować uprawnienia i obowiązki danej osoby. Podsumowując interes prawny jest tylko taki interes, który spełnia następujące warunki:

- wynika z konkretnego przepisu,
- przejawia się jako obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca i dająca się obiektywnie stwierdzić potrzeba ochrony prawnej,
- jest interesem osobistym, indywidualnym, własnym, konkretnym i aktualnym, a nie ewentualnym czy potencjalnym³¹.

Należy również odpowiedzieć na pytanie, co w przypadku gdy interes radnego jest zbieżny z interesem gminy. Czy w takiej sytuacji radny podlega wyłączeniu? Przy wykładni art. 25a u.s.g. poczyniono słuszną uwagę, że nie chroni on tego, czyj jest interes prawny, ale chroni gminę³². Radny z uwagi na zajmowane stanowisko obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Dobro gminnej wspólnoty samorządowej to jej pomyślność, czyli prawidłowy rozwój społeczny, gospodarczy, kulturowy i cywilizacyjny. Przede wszystkim chodzi więc w tym przypadku o interes mieszkańców jednostki samorządowej, któremu powinny być podporządkowane wszelkie działania władz samorządu

³⁰ LEX nr 74731.

³¹ Zob. S. Bajewski, Zakaz głosowania radnego w sprawie dotyczącej jego interesu prawnego. Glosa do wyroku WSA z 22.12.2011 r. II Sa/Bk 167/18, „Samorząd Terytorialny” 2018, z. 1-2, s. 165-171; A. Szewc, Interes prawny radnego, www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=18371&cHash=a0721261d1doc2dob38c0fe2085cbdad (dostęp: 17.12.2018 r.).

³² S. Płażek, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, komentarz do art. 25a, teza 3.

terytorialnego. Dobro to ma charakter nadrzędny³³. Tym samym w przypadku zbieżnego interesu gminy z interesem radnego, radny winien wyłączyć się od głosowania w przypadku gdy w rezultacie takiego głosowania doszłoby po jego stronie do przysporzenia majątkowej, czy uzyskania jakiegokolwiek innej korzyści³⁴. *Ratio legis* tego przepisu, dotyczył bowiem wszystkich sytuacji, gdy radny w procesie głosowania, uwzględniając przedmiot i skutki podejmowanej uchwały, nie będzie mógł realizować zasady kierowania się dobrem wspólnoty z uwagi na występujący w sprawie tzw. element osobistego zainteresowania. Zawsze więc, gdy zaistnieje obiektywnie uzasadniona wątpliwość, czy radny, z uwagi na przedmiot głosowania, podejmował będzie decyzje wyłącznie *pro publico bono*, nie może on brać udziału w głosowaniu. Głosowania w sprawach, w których występuje tzw. element osobistego zainteresowania, jak już było to wskazane, stanowi realne zagrożenie dla pobudek, którymi kierować się będzie radny, który przecież powinien mieć na uwadze wyłącznie dobro wspólnoty samorządowej³⁵.

W licznych orzecznictwie różnie oceniona została także kwestia interesu prawnego radnego w kontekście kandydowania na stanowisko przewodniczącego rady. W wyroku z 25.01.2010r., Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że 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. Głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym³⁶. Jednak w powyższym stanowisku znaleźć można kilka mankamentów. Po pierwsze traktowanie stanowiska przewodniczącego rady jako stanowiska o charakterze majątkowym, wydaje się przesadą. Po drugie niezasadnym jest odnoszenie instytucji powszechnego prawa wyborczego, jaką jest bierne prawo wyborcze do wewnętrznych wyborów w radzie gminy.

Inaczej ocenił przedmiotowe zagadnienie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. W wyroku z 30.06.2011 r. stwierdził m.in., że dokonując oceny interesu prawnego radnego kandydującego do objęcia stanowiska przewodniczącego rady, nie sposób pominąć, iż kompetencje takiej osoby zostały ściśle

³³ Tezę tę potwierdza także tekst roty ślubowania radnego gminy, który zawarty jest w art. 23a ust. 1 u.s.g.

³⁴ Por. wyrok NSA z 11.01.2012 r., I OSK 2006/11, LEX nr 1107471.

³⁵ Zob. A. Rzetecka-Gil, *Interes prawny radnego jako przesłanka wyłączająca jego udział w głosowaniu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1, s. 71–76.

³⁶ Wyroku WSA z 25.01.2010 r., II OSK 1865/09, LEX nr 560892.

określone ustawowo, a w zasadzie ograniczone (użyty w art. 19 ust. 1 u.s.g. zwrot „wyłącznie”) do organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady³⁷. Trudno realizację przedmiotowych kompetencji powiązać z wyciąganiem korzyści ze sprawowanego mandatu. Ponadto zdaniem tego sądu przepis art. 25a u.s.g. o wyłączeniu radnego od głosowania dotyczy przypadków, gdy 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 rada³⁸.

Należy zgodzić się w powyższym wyrokiem WSA w Warszawie. Wybór radnego na stanowisko przewodniczącego rady następuje bowiem w obrębie rady gminy. Na daną funkcję wybrany może być tylko i wyłącznie radny (wybór przewodniczącego rady, jego zastępców, członków komisji rady). Głosowanie radnego (nawet jeśli dotyczy wyboru tego radnego na przewodniczącego rady) nie jest wyrazem interesu prawnego tego radnego, lecz jest to „sytuacja organizacyjna”, do decydowania o której radny jest, właśnie z mocy art. 24 u.s.g. uprawniony. Tym samym zakaz głosowania objęte są wyłącznie sytuacje, gdy zachodzi stosunek prawny pomiędzy gminą a radnym, stosunek «zewnętrzny», w którym stroną dla radnego jest gmina jako podmiot prawa reprezentowany przez swoje organy³⁹. Radny może także skorzystać z swojego uprawnienia i wstrzymać się od głosu jeżeli uzna głosowanie na siebie jako niewłaściwe czy niestosowne. Dodatkowo w takim głosowaniu nie ma możliwości narażenia dobra wspólnoty samorządowej, gdyż przewodniczącym rady może być tylko jeden z radnych.

Orzecznictwo jest także jednolite jeżeli chodzi o przypadek, gdy mandat radnego wygasł, może on - do czasu podjęcia przez radę gminy uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia jego mandatu - uczestniczyć w sesjach rady i wykonywać wszystkie uprawnienia wynikające z mandatu. Dotyczy to także sesji, na której ma być podjęta uchwała stwierdzająca wygaśnięcia jego mandatu, wobec czego „powinien być zawiadomiony o sesji rady, w której ma prawo czynnego uczestniczenia, za wyjątkiem głosowania w sprawie wygaśnięcia swojego mandatu”⁴⁰.

³⁷ Np. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 293–294.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 30.06.2011 r., II SA/Wa 486/11, LEX nr 1086882.

³⁹ Por. M. Kulesza, *Interes prawny*, Wspólnota 2003, nr 7, s. 44; tak samo R. Skwarło, nazywając to materią „wewnętrznej organizacji pracy rady gminy” – R. Skwarło, *Glosa do wyroku NSA z 25.01.2010 r., II OSK 1865/09*, LEX 2010.A. Rzetecka-Gil, *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z 20.11.2007 r., III SA/Lu 414/07*, LEX 2008.

⁴⁰ Wyroki NSA z 3.03.2008 r., II OSK 1844/07, LEX nr 507888, i z 10.03.2008 r., II OSK 1814/07, LEX nr 507889.

Skutki głosowania

Przesłanka interesu prawnego powoduje, iż radny powinien wyłączyć się od udziału w głosowaniu w danej sprawie. Jeśli tego nie uczyni, uchwała podjęta z naruszeniem art. 25a u.s.g., art. 27 ust. 1 u.s.p., art. 24 ust. 2 u.s.w. może zostać uznana przez organ nadzoru za nieważną. Dla przykładu Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10.09.2002 r., II SA/Wr 1498/02 uznał, iż udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa⁴¹. Naruszenie tego zakazu skutkuje więc nieważnością podjętej uchwały.

Jednak w aktualniejszym orzecznictwie wskazuje się, że nie każda uchwała podjęta z naruszeniem art. 25a u.s.g. będzie automatycznie nieważna. Decydujące znaczenie dla bytu prawnego tak podjętej uchwały powinna mieć odpowiedź na pytanie, czy udział radnego w głosowaniu miał przesądzający wpływ na wynik danego głosowania. Pozytywna odpowiedź na tak zadane pytanie powinna skutkować nieważnością podjętej uchwały. Natomiast nie należy uznawać za prawidłowe stanowiska zgodnie z którym, podjęcie uchwały z udziałem radnego, który podlega wyłączeniu, zawsze skutkować powinno unieważnieniem takiej uchwały. Z punktu widzenia wpływu naruszenia zakazu z art. 25a u.s.g. na podjęcie uchwały o danej treści w sytuacji, gdy głos danego radnego „nie zaważył”, uchylenie z tej przyczyny uchwały rady byłoby nieracjonalne. Tym samym jeżeli wynik głosowania świadczy o tym, że udział w głosowaniu radnego, który powinien był wyłączyć się z głosowania, nie miał wpływu na wybór przewodniczącego rady, należałoby to traktować jako nieistotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g.⁴². Nadto w takich okolicznościach organ nadzoru, działając na podstawie właśnie art. 91 ust. 4 u.s.g., może ograniczyć się do wskazania, że uchwałę podjęto z naruszeniem prawa. Organ nadzoru zastosuje wówczas środek nadzorczy o charakterze prewencyjnym, którego celem będzie zapobieganie podobnym naruszeniom prawa w przyszłości⁴³. Także w literaturze przedmiotu przyjęto, że: „za nieistotne naruszenie prawa w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym można by również uznać takie naruszenia przepisów proceduralnych dotyczących głosowania, które nie mają istotnego wpływu na wynik głosowania, tj. nie

⁴¹ Wyrok NSA z 10.09.2002 r., II SA/Wr 1498/02, LEX nr 74731, Zob. też wyrok WSA w Lublinie z 20.11.2007 r., III SA/Lu 414/07, LEX nr 340163.

⁴² Wyrok WSA w Kielcach z 14.11.2013 r. II SA/Ke 820/13.

⁴³ Podobny pogląd zaprezentował WSA w Białymstoku w wyroku z 22.12.2011 r., II SA/Bk 168/11, LEX nr 1688530.

mają wpływu na przyjęcie lub odrzucenie uchwały⁴⁴. Naruszenie byłoby zaś istotne, gdyby uczestnictwo radnego w głosowaniu, wbrew zakazowi z art. 25a, przesądziło o wyborze przewodniczącego. W takiej sytuacji uchwała rady stwierdzająca wynik głosowania byłaby sprzeczna z prawem i w konsekwencji nieważna (art. 91 ust. 1 u.s.g.), co stanowiłoby podstawę do wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały⁴⁵.

Odmienne podszedł do powyższej kwestii Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach. W wyroku z 14.11.2013 r., II SA/Ke 820/13⁴⁶, wskazał on, iż nie ma znaczenia dla oceny spełnienia hipotezy przepisu art. 25a u.s.g. kwestia ewentualnego naruszenia owego interesu, gdyż wystarczającym jest to, że przedmiot głosowania go dotyczy. Nie ma też potrzeby analizować materii wyników głosowania i rozważać, czy udział radnego miał czy nie miał wpływu na ostateczny wynik i podjęcie uchwały. Tym samym dla oceny naruszenia art. 25a u.s.g. nie trzeba rozważać, czy udział radnego miał, czy nie miał wpływu na ostateczny wynik i podjęcie uchwały

Podsumowanie

W orzecznictwie sądów administracyjnych występują rozbieżności w zakresie pojmowania „interesu prawnego” czy też skutków, jakie pociąga za sobą głosowanie przez radnego nad uchwałą, która dotyczy jego interesu prawnego. Ustawodawca zdecydował się na bardzo szerokie pojmowanie interesu prawnego radnego. Tym samym interes prawny może być oparty na normie prawa materialnego, procesowego i ustrojowego oraz dotyczyć zarówno spraw o charakterze materialnym, jak i niematerialnym. Sądy w dwojaki sposób podchodzą do skutków, jakie pociąga za sobą głosowanie przez radnego nad uchwałą, która dotyczy jego interesu prawnego. Jedne z nich traktują takie działania radnego jako okoliczność uzasadniającą w każdym przypadku nieważność uchwały. Z drugiej jednak strony w orzecznictwie prezentowany jest bardziej liberalny pogląd, zgodnie z którym nieważność uchwały będzie zachodzić wyłącznie w sytuacji, gdy głos radnego miał rozstrzygające znaczenie (tj. bez jego głosu zapadłoby inne rozstrzygnięcie niż faktycznie miało miejsce). W przypadku

⁴⁴ M. Rulka, *Glosa do wyroku WSA w Poznaniu z 11.06.2013 r., II SA/Po 341/13*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6, s. 88–93.

⁴⁵ Wyrok WSA z 22.12.2011 r., II SA/Bk 168/11, Legalis, wyrok NSA z 9.4.2013 r., I OSK 124/13, Legalis.

⁴⁶ Legalis.

głosu radnego niewpływającego na wynik głosowania mielibyśmy do czynienia wyłącznie z nieistotnym naruszeniem prawa.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1432).

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1432).

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1432).

Ustawa z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (Dz. U. Nr 45, poz. 497 ze zm.).

Literatura

Bąbiak-Kowalska D., *Przepisy antykorupcyjne*, [w:] *Poradnik radnego gminy i powiatu*, red. M. Cyrankiewicz, Z. Majewski, Warszawa 2006.

Bajewski S., *Zakaz głosowania radnego w sprawie dotyczącej jego interesu prawnego. Głosa do wyroku WSA z 22.12.2011 r. II Sa/Bk 167/18, „Samorząd Terytorialny” 2018, z. 1-2.*

Bandarzewski K., Chmielnicki P., i in., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004.

Borkowski J., *Komentarz do art. 28 Kpa*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002.

Jaroszyński J., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. J. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009

Korczak J., *Zasady podejmowania uchwał przez organa jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 2.

Kulesza M., *Interes prawny*, „Wspólnota” 2002, nr 16.

Majewski Z., *Dyscyplinowanie radnych*, Wspólnota 1994, nr 35.

Martysz C., [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2007.

Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i postępowania przed sądem administracyjnym*, Toruń 1996

- Olejniczak-Szałowska E., *Wylączenie radnego ze składu rady gminy (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 3.
- Płażek S. [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2007.
- Skwarło R., *Glosa do Wyroku NSA z 25.1.2010 r., II OSK 1865/09*, Lex/el. 2010
- Szewczyk M., *Interes prawny jako kryterium wylączenia radnego od udziału w głosowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Szewczyk M., [w:] *Status prawny radnego*, red. Z. Sypniewski, M. Szewczyk, Zielona Góra 1999.
- Rulka M., *Glosa do Wyroku WSA w Poznaniu z 11.06.2013 r., II SA/Po 341/13*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6.
- Rzetecka-Gil A., *Glosa do Wyroku WSA w Lublinie z 20.11.2007 r., III SA/Lu 414/07*. Lex.
- Rzetecka-Gil A., *Interes prawny radnego jako przesłanka wylączająca jego udział w głosowaniu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1.
- Wierzbička A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.
- Wierzbička A., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2018.

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5.02.1998 r., I SA/Po 1242/97, LEX nr 32727.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.04.1998 r., IV SA 1106/97, LEX nr 43360.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.09.1999 r., IV SA 1285/98, LEX nr 47898.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.09.1999 r., IV SA 1285/98, LEX nr 47898.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5.11.1999 r., I SA 2241/98, LEX nr 47248.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10.09.2002 r., II SA/Wr 1498/02, OWSS 2003, nr 1, poz. 18.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19.12.2005 r., II OSK 341/05, LEX nr 190951.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.01.2012 r., I OSK 2006/11, LEX nr 1107471.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.4.2013 r., I OSK 124/13, Legalis.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.04.2013 r., I OSK 125/13, LEX nr 1336306,

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 20.11.2007 r., III SA/Lu 414/07, LEX nr 340163.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 25.01.2010 r., II OSK 1865/09, LEX nr 560892.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30.06.2011 r., II SA/Wa 486/11, LEX nr 1086882.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 12.7.2011 r., II SA/Bd 557/11, Legalis.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 22.12.2011 r., II SA/Bk 168/11, LEX nr 1688530.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 14.11.2013 r. II SA/Ke 820/13, Legalis.

Streszczenie

Zakaz głosowania w przypadku pojawienia się przesłanki „interesu prawnego” radnego stanowi pewną gwarancję prawidłowego wykonywania mandatu, uniemożliwiając radnemu wykorzystanie swej funkcji publicznej dla własnych korzyści, chroniąc go jednocześnie przed ewentualnymi naciskami ze strony innych podmiotów. Interes prawny w orzecznictwie traktuje się bardzo szeroko jako 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. W orzecznictwie nie ma także zgody co do tego, czy interes prawny radnego wynika tylko z przepisów prawa materialnego (w skrajnym ujęciu tylko z przepisów materialnego prawa administracyjnego), czy też interes ten może wynikać z dowolnych przepisów prawa, w tym przepisów ustaw samorządowych czy przepisów o charakterze ustrojowym. Orzecznictwo różnie ocenia także skutki głosowania radnego nad uchwałą dotyczącą jego interesu prawnego.

SŁOWA KLUCZOWE: radny, interes prawny, głosowanie w swojej sprawie, zakaz głosowania, nieważność uchwały.

Summary

Prohibition of voting in the event of the emergence of the “legal interest” of the councilor constitutes a certain guarantee of correct execution of the mandate, preventing him from using his public function for his own benefit, while protecting him against possible pressure from other entities. Legal interest in jurisprudence is treated very broadly as a personal, specific and current legally protected interest, which can be implemented on the basis of a specific provision, directly related to the individual and legally protected situation of the party. The case law also does not agree whether the legal interest of a councilman results only from the provisions of substantive law (in extreme terms only with the provisions of substantive administrative law) or whether this interest may arise from any law, including the provisions of local government laws

or regulations of a systemic nature. The jurisprudence treats the effect of the councillor's vote on the resolution regarding his right interest differently.

KEYWORDS: councillor, legal interest, voting on one's case, prohibition to voting, invalidity of a resolution.

Nota o autorze

Paulina Kowalska, studentka V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, do zakresu jej zainteresowań badawczych należą: postępowanie cywilne ze szczególnym uwzględnieniem właściwości sądu, jak również postępowania klauzulowego i egzekucyjnego oraz postępowania przyspieszonych.