UCHWAŁA NR IX/63/19

RADY GMINY JANÓW

z dnia 30 października 2019 roku

w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej wprowadzenia Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.[1]) w związku z art. 9 ust. 2 i art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 870) Rada Gminy w Janowie uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Petycję z dnia 23 sierpnia 2019 r. dotyczącą wprowadzenia Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów - w zakresie wszystkich punktów (od 1 do 4) - rozpatruje się negatywnie.

2. Uzasadnienie stanowiska znajduje się w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Gminy Janów do zawiadomienia wnoszącego petycję o sposobie jej rozpatrzenia.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Andrzej Zygmunt Bielec

[1] Zmiany tekstu jednolitego niniejszej ustawy zostały opublikowane w Dz. U. z 2019 r. poz. 1309, poz. 1571, poz. 1696.

Załącznik
do uchwały Nr IX/63/19
Rady Gminy Janów
z dnia 30 października 2019 r.

UZASADNIENIE

W odpowiedzi na petycję z dnia 23 sierpnia 2019 r., przekazaną za pośrednictwem Wójta Gminy Janów, dotyczącą wprowadzenia w życie Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów, zgodnie z zaleceniami Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zawartymi w dokumencie pt. „Korupcja Polityczna. Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych" – **Rada Gminy Janów**, po zapoznaniu się z treścią petycji w zakresie wszystkich jej punktów:

1) wprowadzenia Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów zgodnie z zaleceniami Centralnego Biura Antykorupcyjnego zawartymi w dokumencie pt. „Korupcja Polityczna. Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych",
2) wyznaczenia w urzędzie osoby odpowiedzialnej za egzekwowanie tej polityki,
3) wprowadzenia mechanizmu kontroli naruszeń wspomnianej polityki,
4) ustanowienia konsekwencji za nieprzestrzeganie Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów

oraz stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, która - na posiedzeniu 21 października 2019 r. - zaopiniowała negatywnie wszystkie zawarte w niej żądania,

- stwierdziła, co następuje:

W świetle obowiązujących przepisów prawa Rada Gminy Janów nie ma żadnych podstaw, aby w drodze uchwał zarządzać konfliktami interesów odnoszącymi się do Radnych, czy też kontrolować, egzekwować lub nakładać nań sankcje za łamanie przepisów antykorupcyjnych.

Mandat Radnego ma charakter mandatu wolnego, co determinuje jego rolę we wspólnocie samorządowej. Radny, w ramach działań zgodnych z prawem, ponosi odpowiedzialność przed wyborcami (nie jest pracownikiem samorządowym). Zgodnie z jednolitym orzecznictwem sądów administracyjnych (dla przykładu – wyrok WSA w Kielcach z dnia 14 listopada 2014 r. Sygn. Akt II SA/Ke 764/14, czy też wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 17 listopada 1995 r. SA/Wr 2515/95) reprezentuje całą wspólnotę samorządową czyli mieszkańców gminy. Równocześnie mieszkańcy nie mogą zmusić Radnego do ściśle określonych zachowań, a za podejmowane działania Radny ponosi przed wyborcami odpowiedzialność polityczną podczas wyborów do rady następnej kadencji. A zatem skoro wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu mandatu, to tym bardziej rada gminy, ani jej przewodniczący nie mogą (bez wyraźnej podstawy prawnej rangi ustawowej) dodatkowo krępować Radnego. Podkreślenia wymaga, że zastosowanie środków

o charakterze restrykcyjnym musi każdorazowo wynikać bezpośrednio z ustawowego upoważnienia. Reasumując, w świetle obowiązującego ustawodawstwa żadna komisja rady, czy też jej przewodniczący nie są upoważnieni do oceniania radnych w tym względzie, tym bardziej – karania.

Konsekwencją przyjęcia zasady wolnego mandatu jest również zakaz ustanawiania przepisów mających na celu dyscyplinowania radnych w przypadku niewywiązywania się przez nich ze swoich obowiązków, jak i ustalanie wewnętrznych regulaminów, kodeksów czy pragmatyk, a także komórek organizacyjnych mających stosować tego rodzaju pragmatyki i stwierdzać ich ewentualne naruszenie przez radnych. Regulacje takie mogą bowiem prowadzić do ograniczenia wolności w wykonywaniu mandatu przez radnych.

Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w literaturze, jak i utrwalonym orzecznictwie (por. Cz. Martysz. [w:] Ustaw o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. B. Dolnicki, wyd. 2018, Lex. J. Piecha [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, Legalis, wyroki: NSA z dnia 17 listopada 1995 r. SA/Wr 2515/95 i z dnia 15 listopada 2001 r., sygn. akt: II SA/Wr 171/01, WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt.: IISA/Kr 3167/03, WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., sygn.. akt.: IIISA/Kr 625/07, WSA w Kielcach z dnia 22 sierpnia 2013 r., sygn. akt.: IISA/Ke 449/13 i IISA/Ke 490/13, z dnia 14 listopada 2014 r., sygn. akt: IISA/Ke 764/14, WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt.: IIISA/Lu 647/14, WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2006 r., sygn. akt.: IVSA/Gl 1032/06, z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt.: IVSA/Gl 543/15, z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt.: IVSA/Gl 794/15).

Należy jednocześnie wskazać, ze ustawa o samorządzie gminnym zawiera już przepisy mające za zadanie zapobiegać sytuacjom wykorzystywania mandatu przez radnego do osiągnięcia partykularnych celów, niemających związku z dobrem wspólnoty samorządowej, do której radny został wybrany oraz stwarzać gwarancję wykonywania mandatu zgodnie z treścią złożonego przez radnego ślubowania. Przepisy te w sposób wyraźny wskazują właściwe organy i określają procedury mające zastosowanie w przypadku nieprzestrzegania przez radnych przepisów antykorupcyjnych.

W szczególności przepis art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym – odnosząc się do konfliktu interesów – wprowadza dla radnego zakaz głosowania w komisji oraz radzie w sytuacji, gdy głosowanie dotyczyłoby jego interesu prawnego. Przepis ten ma wyraźny charakter antykorupcyjny i zmierza do wyeliminowania sytuacji, gdy w głosowaniu będzie brać udział radny, który nie będzie kierował się interesem gminy, lecz własnym. Zatem uzasadnieniem dla analizowanego unormowania jest potrzeba zapobiegania wszelkim sytuacjom wykorzystywania mandatu radnego w celach prywatnych, niezależnie od tego, czy rezultatem wykorzystania mandatu będzie przysporzenie korzyści majątkowej czy jakiejkolwiek innej (por. J. Piecha [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, Legalis). W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że przepis ten został wprowadzony w celu antykorupcyjnym, zapobiegającym sytuacjom, kiedy mandat radnego może być wykorzystywany dla celów prywatnych, niekoniecznie majątkowych. Ponadto udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa, co oznacza, że przy badaniu legalności podjęcia uchwały rady gminy, organ nadzoru będzie mógł stwierdzić jej nieważność.

Z kolei art. 24 e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wprowadza uregulowanie mające na celu unikanie sytuacji, w której radny poprzez podejmowanie określonej działalności bądź zachowań – w formie dodatkowych zajęć czy otrzymywania darowizn – zmierzałby do realizacji swoich osobistych celów i w ten sposób spowodowałoby to możliwość podważenia zaufania wyborców, co do uczciwego wykonywania przez niego mandatu, zgodnego ze złożonym ślubowaniem. Przy czym bez znaczenia jest – z perspektywy dóbr chronionych analizowanym przepisem – czy radny swoim działaniem godziłby w interes gminy i jej mieszkańców (por. J. Piecha [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, Legalis).

Wprowadzony w art. 24 f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, również ma charakter wybitnie antykorupcyjny i służy wyeliminowaniu sytuacji, gdy radny przez wykorzystywanie swej funkcji uzyskiwałby nieuprawnione korzyści dla siebie i bliskich. Jednocześnie przepis ten pełni istotną rolę w kształtowaniu pożądanej postawy społecznej, w której służba dla lokalnej społeczności samorządowej powinna być pozbawiona niebezpieczeństwa faworyzowania interesu indywidualnego, prywatnego w sytuacji, gdy z pierwszeństwa powinien korzystać interes ogółu. Przepis art. 24 f ust 1. Ustawy powinien w związku z tym sprzyjać kształtowaniu standardy rzetelnego i uczciwego wykonywania obowiązków radnego (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt.: IVSA/Po 620/13 i z dnia 3 marca 2016 r., sygn. akt: IV SA/Po 482/16).

Ponadto radni – na mocy art. 24 h ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – składają oświadczenia majątkowe, które w trybie art. 24 h ust. 9 cytowanej ustawy – mogą być przedmiotem kontroli Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Zgodnie z publikacją CBA zjawisko korupcji, pojmowane jako nadużywanie stanowiska lub funkcji dla osiągnięcia prywatnych korzyści należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: prawnej - jako działanie naruszające przepisy prawa, oraz etycznej – jako nieuczciwe zachowanie. W zakresie pierwszej płaszczyzny Rada Gminy Janów nie ma kompetencji, ani faktycznych możliwości zastosowania mechanizmów kontroli w zakresie przestrzegania przez radnych przepisów prawa. Rada nie ma również faktycznej możliwości, sprawowania formalnej kontroli w zakresie przestrzegania przez radnych zasad etyki, tzw. uczciwego postępowania.

Publikacja CBA wskazuje, że istnieją regulacje ustawowe, mające na celu przeciwdziałanie zjawisku korupcji, które zostały wyposażone przez ustawodawcę w sankcje za naruszenie obowiązujących norm prawnych. Rada gminy nie ma kompetencji do wprowadzenia w formie uchwały, innych sankcji niż te, które zostały przewidziane przez ustawodawcę. Jest to kompetencja państwowych organów ścigania (Policji, Prokuratora), do których właściwości należy wykrywanie przestępstw i ściganie ich sprawców oraz wymiaru sprawiedliwości (sądów), do właściwości których należy orzekanie, również w sprawach korupcji.

Biorąc powyższe pod uwagę Rada Gminy Janów, uznając przedłożoną petycję za bezzasadną, postanowiła rozpatrzyć ją negatywnie.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Andrzej Zygmunt Bielec