

**Uchwała Nr XIII/259/19**  
**Sejmiku Województwa Wielkopolskiego**

z dnia 25 listopada 2019 r.

**w sprawie: rozpatrzenia petycji w sprawie wprowadzenia Polityki Zarządzania Konfliktem  
Interesów.**

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) Sejmik Województwa Wielkopolskiego uchwała, co następuje:

**§ 1.**

Petycję autorstwa Pana Konrada Cezarego Łakomego, prowadzącego działalność gospodarczą pn. CASUS NOSTER Kancelaria Radcy Prawnego Konrad Cezary Łakomy, której przedmiotem jest postulat wprowadzenia dokumentu pn. Polityka Zarządzania Konfliktem Interesów, obejmującego swoimi regulacjami radnych Województwa Wielkopolskiego, uznaje się za bezzasadną.

**§ 2.**

Uchwała wraz z uzasadnieniem podlega doręczeniu Wnoszącemu petycję.

**§ 3.**

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Wielkopolskiego.

**§ 4.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie do Uchwały Nr XIII/259/19  
Sejmiku Województwa Wielkopolskiego  
z dnia 25 listopada 2019 r.**

W treści petycji z 31 lipca 2019 r. autor, Pan Konrad Cezary Łakomy prowadzący działalność gospodarczą pn. CASUS NOSTER Kancelaria Rady Prawnego Konrad Cezary Łakomy, wniósł o stworzenie dokumentu pn. „Polityka Zarządzania Konfliktem Interesów” w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, zgodnie z zaleceniami Centralnego Biura Antykorupcyjnego zawartymi w publikacji pt.: „Korupcja Polityczna. Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych” oraz publikację jej treści w Biuletynie Informacji Publicznej UMWW. Autor wniósł ponadto o wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za egzekwowanie tej polityki, wprowadzenie mechanizmu kontroli naruszeń wspomnianej polityki oraz ustanowienie konsekwencji za nieprzestrzeganie Polityki Zarządzania Konfliktem Interesów.

Petycja została skierowana zarówno do Sejmiku Województwa Wielkopolskiego, jak i Zarządu Województwa Wielkopolskiego, który został uznany za organ właściwy do rozpatrzenia ww. petycji. Jednakże 21 sierpnia 2019 r. autor uzupełnił swoją petycję o żądanie, aby przedmiotem regulacji objęci byli radni Województwa Wielkopolskiego. W związku z powyższym, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), Zarząd Województwa Wielkopolskiego w dniu 2 września 2019 r. przekazał treść ww. petycji Sejmikowi, organowi właściwemu do rozpatrzenia petycji w przedmiotowym zakresie. Następnie w dniu 23 października wnoszący petycję ponownie uzupełnił treść przesłanej petycji, wnosząc przy tym o przeprowadzenie dowodu ze wspólnej opinii biegłych z zakresu prawa międzynarodowego i prawa antykorupcyjnego z Fundacji im. Stefana Batorego lub innych biegłych na okoliczność tego, że powszechnie obowiązujące prawo polskie w niewystarczającym stopniu w odniesieniu do prawa międzynarodowego, w tym miękkiego prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, których Polska jest członkiem, np. OECD, reguluje kwestie związane z zarządzaniem konfliktem interesów mogącym wystąpić po stronie radnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym radnych wojewódzkich. Ponadto zawniioskował, aby organ, przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie, zapoznał się z raportem pt.: „Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników”. Zgodnie z treścią art. 10 ust. 2 ww. ustawy, w związku z uzupełnieniem treści petycji, termin na jej rozpatrzenie jest liczony od dnia otrzymania uzupełnienia petycji.

Autor petycji nie określił podstawowych założeń postulowanego dokumentu. Wskazał jedynie, iż powinien opierać się na publikacjach pt.: „Korupcja Polityczna. Wskazówki dla przedstawicieli

organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych” oraz „Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników”, opisujących katalog czynów zabronionych oraz wskazującą na podstawowe zasady etyczne, którymi powinien kierować się przedstawiciel władzy publicznej. Dodając do tego sformułowane postulaty wprowadzenia mechanizmu kontroli oraz ustanowienia konsekwencji w tym zakresie, należy uznać, iż postulowany dokument spełniać miałby rolę zbioru zasad etycznych dla przedstawicieli władzy publicznej.

W opisanym stanie faktycznym sprawy kluczowe znaczenie ma udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy Sejmik Województwa Wielkopolskiego posiada kompetencję ustawową do uchwalenia tego typu dokumentu.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, co następuje.

Istotnym zagadnieniem pozostaje ocena legalności przyjmowania dokumentów, mających charakter dyscyplinujący w stosunku do radnych, przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na gruncie obowiązującego ustawodawstwa. Jako niezgodne z prawem należy uznać wszelkie akty, które za naruszenie określonych w nich norm przewidują sankcje dla radnych. Ustawy samorządowe nie dają bowiem żadnemu organowi rady ani innym radnym podstawy prawnej do oceny sprawowania mandatu przez radnego. Przepisy przewidują, że mandat radnego, i to na każdym szczeblu samorządu terytorialnego, ma charakter mandatu wolnego. Przyjmuje się, że skoro radny nie jest związany instrukcjami mieszkańców, to tym bardziej nie powinien być związany instrukcjami lub ocenami innych radnych bądź organów rady. W tej kwestii wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który wskazał, że „ustawodawca w ogóle nie przewiduje – w aktualnie obowiązującym porządku prawnym – możliwości uchwalania „Kodeksu etyki radnego (określonej gminy)” (wyrok WSA, sygn. akt III SA/Wr 216/05). Mandat radnego jest mandatem wolnym. Radny 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 jedynie odpowiedzialność polityczną, czyli podczas wyborów do rady następnej kadencji. A zatem skoro wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu jego mandatu, to tym bardziej rada gminy, ani jej przewodniczący nie mogą (skoro nie posiadają do tego podstawy ustawowej) dodatkowo krępować radnego. W szczególności nie wolno tym organom stosować wobec niesumiennego radnego żadnych środków dyscyplinujących” (wyrok WSA w Kielcach, sygn. akt II SA/Ke 764/14). Wprowadzanie przepisów prawa miejscowego zezwalających na karanie lub ocenianie radnych przez organy rady stanowi rażące naruszenie prawa.

Zawarty w treści uzupełnienia petycji wniosek o przeprowadzenie dowodu z ekspertyzy na okoliczność tego, że powszechnie obowiązujące prawo polskie w niewystarczającym stopniu w

odniesieniu do prawa międzynarodowego, w tym miękkiego prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, których Polska jest członkiem, np. OECD, reguluje kwestie związane z zarządzaniem konfliktem interesów mogącym wystąpić po stronie radnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym radnych wojewódzkich jest bezprzedmiotowy. Zgodnie z art. 78 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Sejmik województwa, posiadający ograniczone kompetencje w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego, które obowiązują w granicach jego kompetencji miejscowych, nie jest organem właściwym do rozstrzygania, co do stopnia oraz zakresu implementacji prawa międzynarodowego na gruncie ustawodawstwa krajowego w zakresie zarządzania konfliktem interesów. Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, tj. zakazane jest domniemywanie kompetencji takiego organu oraz nakazane jest, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte o wyraźnie określoną normę kompetencyjną. Wobec powyższego fakt właściwej lub niewłaściwej/niepełnej implementacji przez państwo polskie norm wynikających z treści podpisanych umów międzynarodowych, nie może być podstawą do podjęcia przez organ stanowiący województwa działań naprawczych, które stoją w sprzeczności z porządkiem prawnym obowiązującym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Za uprawniony należy uznać zarzut, że zarówno w przypadku gminy, jak i powiatu oraz województwa nie da się znaleźć podstawy prawnej dla przyjęcia takiego aktu. Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie wyposażył organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w prawo do określenia zasad wykonywania mandatu przez radnych. Określanie w uchwale norm, którymi powinien kierować się radny, może zatem zostać uznane za ograniczanie jego mandatu. W szczególności dotyczy to sytuacji radnych, którzy z różnych względów zdecydowaliby się głosować przeciw uchwale wprowadzającej wspomniany zespół norm. Brak odpowiedniej delegacji ustawowej powoduje, że w przypadku sejmiku województwa należy jednoznacznie stwierdzić, iż przyjęcie dokumentu spełniającego rolę kodeksu, na podstawie którego można by sankcjonować określone zachowania radnego, jest naruszeniem prawa.

Wobec powyższego postanawia się jak §1 niniejszej uchwały.