

STATUS PRAWNY RADNEGO POWIATU

LEGAL STATUS OF THE COUNTY COUNCIL

Angelika Wydra

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
e-mail: 108080@student.uthrad.pl; <https://orcid.org/0000-0002-4654-7154>

Abstrakt

Artykuł ma na celu prawno-administracyjną analizę pozycji radnego. W pracy przedstawiony został sposób wyboru oraz nabycia mandatu przez radnego, a także przypadki, w których mandat ulega zawieszeniu lub wygaśnięciu.

W artykule dokonana została analiza obowiązków oraz uprawnień, które posiada radny. Omówione zostały zakazy i ograniczenia dotyczące radnego w związku z wykonywaną przez niego funkcją.

Słowa kluczowe: rada, mandat, organ kolegialny, obowiązki, zakazy, ograniczenia

Abstract

The article aims at a legal-administrative analysis of the position of the city council. The thesis describes how a city councillor has been elected and obtained a mandate, as well as the cases in which the mandate is suspended or terminated.

The article deals with the duties and powers of the councillor. It discusses prohibitions and restrictions imposed on a city council in the exercise of its functions.

Keywords: council, mandate, collegial organs, responsibilities, prohibitions, restrictions

Wprowadzenie

Pozycja radnego po 1989 r. uległa diametralnej zmianie, gdyż po okresie socjalistycznej fikcji przedstawicielstwa stał się on rzeczywistym reprezentantem lokalnej wspólnoty, wybieranym w wolnych i demokratycznych wyborach [Bułajewski 2009, 257]. Aktualne przepisy nie zawierają prawnej

definicji mandatu. Doktryna wypracowała taką definicję. Jest to pełnomocnictwo udzielone deputowanemu przez wyborców na skutek aktu wyborczego lub zespół praw i obowiązków nabytych w wyniku wyborów [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 155]. Mandat nabywany jest w wyniku wyborów. Natomiast przystąpienie do jego wykonywania możliwe jest po złożeniu ślubowania. Odmowa złożenia ślubowania przez radnego oznacza wygaśnięcie mandatu¹.

Radny nie jest organem powiatu, lecz jedynie członkiem organu kolegialnego. Obowiązany jest on kierować się dobrem powiatowej wspólnoty samorządowej jako całości [Dolnicki 2016, 153]. Radny nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego, gdyż podstawową formą wykonywania mandatu radnego jest jedynie udział w pracach organów kolegialnych. Ewentualne uprawnienie do reprezentowania swojej jednostki może uzyskać na ogólnych zasadach powoływania pełnomocników [Kisiel 2003, 132]. Radny, jako członek organu stanowiącego i kontrolnego gminy, powiatu czy województwa, pełni swoje funkcje społecznie. Jednakże zazwyczaj poza tą działalnością pozostaje on także czynny zawodowo. Niestety, niektóre rodzaje pracy wiążą się, w mniejszym lub większym stopniu, z funkcjonowaniem samorządu. Dlatego też łączenie ich z pełnieniem mandatu może prowadzić do powstania pewnych zależności czy „konfliktów interesu” [Gurdek 2016, 147-48].

Podobne problemy mogą powstać z uwagi na to, że radny jest też z mocy prawa równocześnie członkiem trzech wspólnot samorządowych: gminnej, powiatowej i wojewódzkiej. W związku z tym może on chcieć uczestniczyć w sprawowaniu władzy nie tylko w tej jednostce, w której pełni funkcję radnego, ale również w dwóch pozostałych, łącząc np. mandat radnego gminy z członkostwem w zarządzie powiatu. W celu wyeliminowania takich niekorzystnych sytuacji prawodawca w samorządowych ustawach ustrojowych wprowadził zasadę niepołączalności mandatu radnego z innymi mandatami, określonymi funkcjami w administracji rządowej oraz członkostwie w organie innej jednostki samorządu terytorialnego [tamże].

¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. poz. 528 [dalej: u.s.p.].

Celem publikacji jest analiza statusu prawnego radnego powiatu. W tekście poruszone zostają kwestie wyboru, nabycia, zawieszenia oraz wygaśnięcia mandatu radnego powiatu, a także jego obowiązki oraz uprawnienia. W dalszej części przywołane zostają również zakazy i ograniczenia, które dotyczą radnego powiatu.

1. Wybór, nabycie, zawieszenie i wygaśnięcie mandatu radnego powiatu

W myśl przepisu art. 9 ust. 3 u.s.p. radni są wybierani w wyborach bezpośrednich. Artykuł ten traktuje także, iż zasady i tryb przeprowadzenia wyborów normuje odrębny akt prawny. Tym aktem prawnym jest ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*². Art. 9 ust. 2 u.s.p. stanowi, iż kadencja rady trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. Rada powiatu rozpoczyna swą kadencję w dniu wyborów, a koniec kadencji upływa po 4 latach, w tym samym dniu i miesiącu, co dzień wyborów [Sienkiewicz 2011, 279]. Wybory do analizowanego organu są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. W skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie 15 w powiatach liczących do 40 tys. mieszkańców, a także po 2 na każde kolejne rozpoczęte 20 tys. mieszkańców, ale nie więcej niż 29 radnych [Dąbrowski i Śwital 2016, 107]. W zakresie nieuregulowanym odrębnie w szczególnych przepisach KWyb do wyborów do rad powiatów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wyborów do rad gmin liczących więcej niż 20 tys. mieszkańców [Izdebski 2020, 283].

Radni są wybierani w okręgach wyborczych bezpośrednio spośród zgłoszonych kandydatów. O wyborze radnego powiatu rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególne listy kandydatów. Podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby głosów oddanych na kandydatów danej listy, przy czym w podziale mandatów uczestniczą tylko te listy, które w skali powiatu uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów [Dolnicki 2016, 152].

Mandat nabywany jest w wyniku wyborów. Natomiast przystąpienie do jego wykonywania możliwe jest po złożeniu ślubowania. Odmowa złożenia ślubowania przez radnego oznacza wygaśnięcie mandatu.

² Dz. U. z 2020 r., poz. 1319 [dalej: KWyb].

Radny nieobecny na pierwszej sesji rady oraz radny, który uzyskał mandat w czasie trwania kadencji, składa ślubowanie na pierwszej sesji, na której jest obecny. Bez tegoż ślubowania nie może przystąpić do wykonywania mandatu radnego [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 156-57]. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, akt ślubowania nie stanowi uchwały rady, a także nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego³.

Mandat to pełnomocnictwo udzielone przez wyborców na skutek aktu wyborczego [Skrzydło 1998, 140]. Nie ulega zatem wątpliwości, że wraz z upływem kadencji radny traci swój mandat. Może go jednak stracić również wcześniej na skutek różnego rodzaju zdarzeń, które wystąpią w trakcie trwania kadencji. Okoliczności te ustawodawca wskazuje m.in. w art. 383 § 1 KWyb, stanowiąc, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku: śmierci; utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów; odmowy złożenia ślubowania; pisemnego zrzeczenia się mandatu; naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności; wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta); niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Jednakże prawodawca wymaga, aby wygaśnięcie mandatu z przyczyn wskazanych powyżej zostało stwierdzone odpowiednim aktem [Gurdek 2012, 28]. Wygaśnięcie stwierdza rada w drodze uchwały w ciągu trzech miesięcy od wystąpienia przyczyny stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Upływ tego terminu nie pozbawia rady możliwości podjęcia takiej uchwały⁴. Nie istnieje natomiast możliwość podjęcia uchwały o niestwierdzeniu wygaśnięcia mandatu⁵. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest to środek mający na celu wyeliminowanie z rady osoby, która przez swe postępowanie nie powinna zasługiwać na wybór⁶.

³ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt SA/Gd 796/90, Lex nr 2225278.

⁴ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., sygn. akt OPS 13/00, „Prokuratura i Prawo” 1 (2001), s. 41.

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 1993 r., sygn. akt SA/Wr 432/93, OSP 2 (1995), poz. 28.

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 20 maja 1992 r., sygn. akt SA/Gd 541/92, ONSA 4 (1993), poz. 91.

2. Obowiązki i uprawnienia radnego powiatu

Uprawnienia i obowiązki radnych szczegółowo uregulowane zostały w art. 20-25 u.s.p. [Ochendowski 2013, 385].

Wyróżnić możemy trzy grupy obowiązków: wynikające z funkcji radnego, związane z pracą w organach jednostki samorządu terytorialnego oraz wynikające z więzi z wyborcami. Z samej funkcji radnego wynika obowiązek kierowania się dobrem danej wspólnoty samorządowej. Podlega to indywidualnej ocenie osoby sprawującej mandat radnego [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 158].

Radny obowiązany jest do brania udziału w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. Obowiązek ten nie jest jednak obwarowany żadną sankcją. Nie można z powodu niewywiązywania się z obowiązków radnego pozbawić go mandatu [tamże].

W zakresie obowiązków związanych z więzią z mieszkańcami radny zobowiązany jest do utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami. W szczególności obejmuje to przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców postulatów i przedstawianie ich organom danej jednostki samorządu terytorialnego do rozpatrzenia. Obowiązek ten jest stosunkowo szeroki – dotyczy nie tylko wyborców, którzy oddali głos na radnego, czy w ogóle wyborców z danego okręgu wyborczego, czy całej jednostki samorządu, ale wszystkich mieszkańców takiej jednostki, jak też tworzonych przez nie organizacji, a więc stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji rolniczych itd. Jednakże zgodnie z konstrukcją mandatu wolnego radny nie ma obowiązku przedkładania wszystkich zgłaszanych postulatów organom samorządowym – zależy to od jego swobodnej oceny zasadności czy racjonalności danego wniosku [tamże, 160].

W szczególności radny powiatu: obowiązany jest składać oświadczenie majątkowe o swoim stanie majątkowym, oświadczenia takie, jako jawne, są udostępniane obywatelom w Biuletynie Informacji Publicznej; korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (immunitet); korzysta z przywileju zwolnienia go przez pracodawcę od pracy zawodowej w celu umożliwienia radnemu brania udziału w pracach organu powiatu [Jakimowicz 2016, 456]. Poza tym „Rozwiązanie z radnym

stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady powiatu, której radny jest członkiem. Rada powiatu odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu” (art. 22 u.s.p.).

Radny zobowiązany jest do złożenia oświadczenia majątkowego na specjalnym formularzu [Mordel i Jankowski, 28]. Wzór formularza oświadczenia majątkowego radnego określa w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów⁷. Oświadczenie majątkowe dotyczy zarówno majątku odrębnego radnego, jak i majątku objętego wspólnością małżeńską, i to sam radny zobowiązany jest określić składniki majątku wspólnego i odrębnego. Oświadczenie majątkowe zawiera informacje o: zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków bądź komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowiska w spółkach handlowych; dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu; mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 tys. zł; zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 tys. zł, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone. Oświadczenie majątkowe wraz z kopią zeznania podatkowego za rok poprzedni radny składa w dwóch egzemplarzach przewodniczącemu rady. Pierwsze oświadczenie winno być złożone w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Kolejne oświadczenia składane są co roku do 30 kwietnia oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji. Jeśli terminy nie zostaną dotrzymane, przewodniczący rady gminy wzywa radnego do złożenia oświadczenia, wyznaczając dodatkowy 14-dniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania [tamże, 28-29].

⁷ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta, Dz. U. z 2017 r., poz. 2020.

Radny jest zobowiązany do złożenia przewodniczącemu rady oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka (małżonkę), jeżeli ta działalność wykonywana jest na terenie gminy, powiatu lub województwa, w której (którym) radny uzyskał mandat. Jest także zobowiązany do złożenia oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka (małżonkę) z organami macierzystej gminy, powiatu lub województwa lub gminnymi, powiatowymi albo wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi bądź osobami prawnymi – ale tylko wówczas, gdy umowy wykraczają ponad uprawnienia do korzystania z powszechnie dostępnych usług lub ze stosunków prawnych powszechnie obowiązujących (oświadczenia nie dotyczą zatem np. umowy najmu mieszkania czy lokalu użytkowego). Radny, którego małżonek (małżonka) jest zatrudniony w jednostce organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa (urzędzie, szpitalu, MOPS-ie itp.), w której (którym) sprawuje on/ona swój mandat, jest obowiązany zawiadomić o tym przewodniczącego rady. Informuje także przewodniczącego o małżonku (małżonce) świadczącym pracę lub wykonującym na innej podstawie czynności zarobkowe w spółkach handlowych, w których co najmniej 50% udziałów lub akcji posiada jego macierzysta jednostka samorządu terytorialnego [tamże, 29]. Niezłożenie oświadczenia majątkowego radnego, mimo upływu dodatkowego terminu, skutkuje wygaśnięciem mandatu radnego. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 *Kodeksu karnego*⁸.

Każdy z członków rady powiatu jest uprawniony do udziału w głosowaniu w sprawie wyboru starosty. Dotyczy to również radnego, który kandyduje na to stanowisko. Prawo do kandydowania przez radnego w wyborach jest bowiem prawem politycznym obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego. Głosowanie w sprawie obsady personalnej w zarządzie powiatu czy komisji rady powiatu nie dotyczy interesu osób kandydujących⁹.

Oprócz stałych i doraźnych komisji w ramach rady powiatu funkcjonować mogą także kluby radnych. Regulację tę wprowadzono do wszystkich

⁸ Dz. U., poz. 1138.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 19 października 2003 r., sygn. akt SA/Bk 55/03, Lex nr 81301.

ustaw samorządowych, wzorując się zapewne na rozwiązaniach funkcjonujących w Sejmie, gdzie zgodnie z art. 8 *Regulaminu Sejmu*¹⁰ posłowie mogą tworzyć kluby poselskie lub koła poselskie oparte na zasadzie politycznej, przy czym klub powinien liczyć co najmniej 15 posłów, a koło co najmniej 3 posłów. Ustawy samorządowe nie przewidują tworzenia kół radnych, lecz jedynie klubów radnych. Statusu prawnego klubu nie można utożsamiać ze statusem komisji rady. Tworzenie klubów radnych ma miejsce przede wszystkim w dużych radach, gdzie rozwarstwienie polityczne może ujawnić się ze szczególną ostrością i jest konsekwencją zasad wyborów do rady powiatu, głosowanie bowiem odbywa się na kandydatów poszczególnych ugrupowań politycznych lub tworzonych na potrzeby wyborów list o innym charakterze. W literaturze słusznie zatem się podnosi, że możliwość tworzenia klubów radnych stanowi zagrożenie dla idei mandatu wolnego, która nie wiążąc radnego instrukcjami wyborców, zakazuje jednocześnie preferowania określonej ich grupy [Martysz 2017, 130]. Należy jednak podkreślić, że tworzenie klubów radnych nie musi opierać się wyłącznie na kryteriach politycznych, mogą one bowiem być tworzone także na innych, pozapartyjnych zasadach, np. wyznaniowych, terytorialnych czy różnorodności zainteresowań radnych, o których mowa w przepisach *Prawa o stowarzyszeniach*¹¹.

Ustawa nie określa żadnych zasad tworzenia klubów radnych, odsyłając w całości w tej sprawie do rozwiązań statutowych. Można zatem założyć, że także rozwiązania statutowe nie mogą być zbyt sztywne, a w szczególności nie mogą naruszać prawa radnego do zrzeszania się w takich klubach. Regulacja ta przede wszystkim powinna określać wzajemne stosunki pomiędzy klubami a radą i jej organami wewnętrznymi [Martysz 2020, 345]. Na podstawie analizy przepisów statutowych Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że rozpoczęcie działalności przez klub radnych nie może być uzależnione od zatwierdzenia przez radę jego regulaminu¹². Sąd zwrócił również uwagę na fakt, że przy niewielkiej liczebności ustawowego składu rady ustalenie w statucie wysokiego limitu osobowego, od którego

¹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M. P. z 2021 r., poz. 483.

¹¹ Dz. U. z 1989 r., Nr 20, poz. 104.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 1997 r., sygn. akt II SA 310/97, ONSA 1998/2, poz. 70.

spełnienia uzależnione jest utworzenie klubów radnych, stanowi istotne naruszenie postanowień przepisów ustawowych pozwalających na niczym nieskrępowane tworzenie wśród radnych klubów radnych¹³.

W innym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że: „Ustalając progi liczbowe uprawniające do utworzenia klubu rada powinna mieć na względzie występujące realia, w tym liczebność rady oraz wytworzony w niej układ społeczno-polityczny. Określenie pięciu radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 radnych, w istotny sposób ogranicza możliwość zrzeszania się w formie klubów wszystkich radnych wchodzących w skład rady”¹⁴. Należy jednak podkreślić, że próby ograniczania swobody radnych w tworzeniu klubów zdarzają się także współcześnie, co potwierdza nieodległe w czasie orzecznictwo sądowe¹⁵.

Organami kontrolnymi gminy, powiatu lub województwa samorządowego są rady lub sejmik. Radny może zatem dokonywać kontroli samorządowych jednostek organizacyjnych tylko z upoważnienia komisji lub rady. To rada lub sejmik decydują o zakresie kontroli. Radny nie może działać na własną rękę. Radny uprawniony do kontroli jest zobowiązany zarówno do przestrzegania tajemnicy państwowej, czyli nieupowszechniania informacji niejawnych określonych w ustawie o *ochronie informacji niejawnych*¹⁶, jak i tajemnicy służbowej. Zobowiązany jest więc także do zachowania w poufności informacji niejawnych, których bezprawne ujawnienie narażałoby interes państwa, interes publiczny (np. gminy), albo prawnie chroniony interes obywateli lub jednostek organizacyjnych (np. komunalnej jednostki organizacyjnej albo przedsiębiorstwa) [Mordel i Jankowski, 30].

W związku z wykonywaniem mandatu radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Ochrona taka przysługuje także członkom zarządu powiatu i województwa, którzy nie są

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 1996 r., sygn. akt II SA 910/96, ONSA 1997/4, poz. 167.

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1619/13, NZS 2014/1, poz. 13.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/OI 40/17, Lex nr 2253432.

¹⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228.

radnymi. Skutkiem tego przepisu jest zastrzona odpowiedzialność karna za przestępstwa popełnione wobec osoby radnego, ale tylko w związku z wykonywaniem przez niego mandatu. Dotyczy to: naruszenia nietykalności cielesnej radnego podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych; dopuszczenie się czynnej napaści na radnego (lub osobę mu do pomocy przybraną) podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, poprzez działanie wspólne i w porozumieniu z innymi osobami lub użycie broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego; przemocy lub groźby bezprawnej, poprzez którą wywierany jest wpływ na czynności urzędowe radnego albo stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia radnego (bądź osoby mu do pomocy przybranej) do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej; znieważenia radnego (lub osoby do pomocy mu przybranej) podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Pełnienie powyższych czynów nie w związku z wykonywaniem mandatu radnego, a np. wskutek kłótni sąsiedzkiej, nie powoduje zaostżenia odpowiedzialności karnej [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 161-62].

3. Zakazy i ograniczenia dotyczące radnego powiatu

Ustawy wprowadzają zakazy w zakresie łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami. Ich celem jest uniemożliwienie łączenia czasochłonnych zajęć utrudniających prawidłową ich realizację lub unikanie konfliktu interesów. I tak mandatu radnego nie można łączyć z: mandatem posła lub senatora; wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody; członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego [tamże, 158]. Mandatu radnego powiatu nie można łączyć z mandatem radnego gminy i województwa. Z radnym powiatu nie może też być nawiązany stosunek pracy w starostwie powiatowym tego powiatu, w którym uzyskał mandat, jak również nie może on być kierownikiem jednostki organizacyjnej samorządu powiatowego [Leoński 2001, 175]. Należy stwierdzić, że ograniczenia związane z niepołączalnością mandatów są dość restrykcyjne.

W szczególności radny powiatu nie może: podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatów; powoływać się na swój mandat w związku

z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami; prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia powiatu, w którym radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby [Jakimowicz 2016, 456].

Pierwsze z ograniczeń dotyczy zakazu nawiązania oraz wykonywania stosunku pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego (urzędzie gminy, starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim), w której radny uzyskał mandat oraz pełnienia funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej danej jednostki samorządu terytorialnego. Zakaz ten jest więc terytorialnie ograniczony wyłącznie do danej jednostki samorządowej. Jest to związane z podporządkowaniem danej osoby organowi wykonawczemu i uzyskaniem przez niego możliwości wpływu na takiego radnego [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 167]. W orzecznictwie przyjęto, że zakaz zatrudnienia na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej obejmuje również zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy¹⁷.

Następne ograniczenie dotyczy przyjmowania darowizn. Darowizna polega na wzbogaceniu się obdarowanego kosztem darczyńcy na podstawie zawartej w tym celu umowy. Zakaz dotyczący darowizn nie ma charakteru bezwzględnego, chodzi w nim wyłącznie o takie darowizny, których przyjęcie naraża radnego na utratę zaufania wyborców. Innymi słowy uznają darowiznę na przykład za formę łapówki. Także i w tym przypadku zakaz ma więc charakter oceny, niejednoznaczny, a w dodatku i w jego przypadku odpowiedzialność – za wyjątkiem przypadków, gdy była to rzeczywiście łapówka – będzie polityczna i etyczna [Mordel i Jankowski, 34].

Szereg przepisów odnosi się do ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej. Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2000 r., sygn.. akt II SA 2253/99, Pr. Pracy 2000/9/42.

jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził taką działalność gospodarczą jest obowiązany do jej zaprzestania w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 190 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*¹⁸. Zachodzi tutaj w przypadku radnych samorządu województwa sprzeczność wyżej wymienionych przepisów z art. 24 ustawy *o samorządzie województwa*¹⁹, który stanowi, że radny nie może wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, lecz przewiduje jako wyjątki m.in. stosunek najmu pomieszczeń do 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 [Bukowski, Jędrzejewski, i Rączka 2005, 169-70].

Radni nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady gminy, a w razie niezbycia ich, nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru) [Kisiel 2003, 128].

Radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć, których charakter podważałby zaufanie wyborców. Nie chodzi tu wyłącznie o działania zarobkowe, a o wszelkie działania rodzące wątpliwości co do tego, czy radny działa zgodnie z prawem, pracuje dla dobra i pomyślności swojej wspólnoty samorządowej oraz zgodnie z jej interesami, a także czy godnie i rzetelnie reprezentuje swoich wyborców oraz czy troszczy się o ich sprawy. Nie powinien zatem na przykład nie tylko startować w przetargach ogłaszanych

¹⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1190.

¹⁹ Dz. U. poz. 547.

przez macierzystą jednostkę samorządową, popierać wybranego przez siebie inwestora, ale też brać udziału w nielegalnych protestach i blokadach. Odpowiedzialność radnego będzie miała tu charakter przede wszystkim polityczny i moralny, rzadziej prawny [Mordel i Jankowski, 34].

Zakończenie

Podsumowując, radny jest członkiem organu kolegialnego, ale sam nie jest organem. Oznacza to, że nie uzyskuje on z tytułu mandatu radnego uprawnień do działania wobec osób trzecich. Posiada on jedynie prawo do udziału w pracy rady oraz jej organów.

Mandat radnego jest wolny, ponieważ nie jest on związany instrukcjami wyborców, a także nie ponosi przed nimi odpowiedzialności indywidualnej, a jedynie polityczną, która jest egzekwowana przy urnie wyborczej podczas kolejnych wyborów. Radny również nie ponosi żadnej odpowiedzialności przed własną radą, a także żadnej odpowiedzialności dyscyplinarnej. Radny ma wprawdzie obowiązek przyjmowania zgłaszanych przez mieszkańców powiatu postulatów, a także przedstawiania ich do rozpatrzenia organom powiatu, ale nie może być przy tym zwolennikiem określonej grupy wyborców.

Istnieją wątpliwości, czy mandat radnego jest obwarowany odpowiednio szczegółowymi przepisami. Niektóre kwestie związane z wykonywaniem jego pracy nie zostały odpowiednio uregulowane w ustawie, a jedynie w aktach statutowych. W tym miejscu można przytoczyć kwestie związane z niedoprecyzowanymi przepisami odnośnie tworzenia klubów radnych. Wydaje się, że przepisy, które ich dotyczą powinny jednak zostać zamieszczone w ustawie.

Obowiązki radnego mają co do zasady charakter organizacyjny. Obejmują one: ślubowanie, oświadczenie o stanie majątkowym oraz bieżącą pracę w radzie i jej komisjach. Ewentualnie radny może zostać oddelegowany przez radę do pracy w innej jednostce.

PIŚMIENNICTWO

Bukowski, Zbigniew, Tomasz Jędrzejewski, i Piotr Rączka. 2005. *Ustrój samorządu terytorialnego*. Wyd. 2. Toruń: Wydawnictwo „Dom organizatora”.

- Buławajewski, Stanisław. 2009. „Status prawny radnego powiatowego w samorządzie Rzeczypospolitej Polskiej.” *Studia prawnoustrojowe* 9:257-75.
- Dąbrowski, Tomasz, i Paweł Śwital. 2016. „Status prawny powiatu – wybrane zagadnienia.” W *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*. T. I, red. Artur Mezglewski, 95-123. Rzeszów: Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Dolnicki, Bogdan. 2016. *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Gurdek, Magdalena. 2012. „Utrata mandatu radnego.” *Samorząd terytorialny* 10:28-39.
- Gurdek, Magdalena. 2016. „Radny jednostki samorządu terytorialnego zastępcą wójta.” *Roczniki Administracji i Prawa* 16:147-58.
- Izdebski, Hubert. 2020. *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jakimowicz, Wojciech. 2016. *Przewodnik po prawie administracyjnym*. Wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kisiel, Wiesław. 2003. *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Leoński, Zbigniew. 2001. *Zarys prawa administracyjnego*. Wyd. 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Martysz, Czesław. 2017. „Ewolucja podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce.” W *Przedsiębiorczość i zarządzanie*. T. XVIII, 123-34. Katowice: Uniwersytet Śląski w Katowicach.
- Martysz, Czesław. 2020. „Władze gminy: Art. 18. Zakres właściwości rady gminy.” W *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. Renata Cybulska, Katarzyna Darowska-Szczepanek, Jadwiga Glumińska-Pawlic, i in., 266-683. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Mordel, Tomasz, i Grzegorz Jankowski. [bdw]. „Uprawnienia i obowiązki radnego.” W *ABC Samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, red. Barbara Imiołczyk, i Joanna Musiałkowska-Gomółka, 25-36. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Ochendowski, Eugeniusz. 2013. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Wydawnictwo „Dom organizatora”.
- Sienkiewicz, Mariusz. 2011. *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Skrzydło, Wiesław. 1998. *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin: Wydawnictwo MORPOL.