

RADNY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO **KOMPETENCJE, OBOWIĄZKI, OGRANICZENIA**

RAPORT • GRUDZIEŃ 2020



**INSTYTUT
PROMYKA**

Maciej Molicki

RADNY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO - KOMPETENCJE, OBOWIĄZKI, OGRANICZENIA



Instytut im. Kazimierza Promyka

ul. Jana Zamoyskiego 47A/43
03-726 Warszawa

www.instytutpromyka.pl
e-mail: kontakt@instytutpromyka.pl

Copyright ©
Instytut im. Kazimierza Promyka

Warszawa, Grudzień 2020

**Raport powstał dzięki współfinansowaniu
ze środków NIW-CRSO w ramach Programu
PROO.**



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030

PROO

Spis treści

Wstęp	2
Uprawnienia radnego	5
Obowiązki radnego	8
Złożenie oświadczenia lustracyjnego	9
Ślubowanie	10
Złożenie oświadczenia majątkowego	11
Udział w pracach organów stanowiących oraz ich organów wewnętrznych	12
Ograniczenia wynikające z mandatu radnego	14
Nawiązywać stosunku pracy z urzędem, w którym radny uzyskał mandat.	15
Podejmować dodatkowych zajęć, otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców oraz wykorzystywać swojej pozycji do osiągnięcia korzyści	15
Prowadzić działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia jednostki, w której otrzymano mandat	16
Głosować w sprawie, która dotyczy interesu radnego.	16
Wykorzystywać statusu funkcjonariusza publicznego	16
Łączyć mandatu radnego z innymi funkcjami publicznymi.	17
Podsumowanie	18



Wstęp

Rada gminy jest organem stanowiącym prawo, czyli podejmującym uchwały w zakresie należącym do jej właściwości oraz organem kontrolnym wobec działań podejmowanych przez wójta oraz jednostki organizacyjne i pomocnicze gminy.

Wprowadzenie samorządu terytorialnego to jedna z **najważniejszych reform ustrojowych** wprowadzonych w Rzeczypospolitej Polskiej po transformacji. Została ona przeprowadzona **dwustopniowo**. Jako pierwszy, w 1990 roku został wprowadzony samorząd gminny. Od 1999 roku natomiast obowiązuje trzystopniowy podział samorządu terytorialnego – gminy, powiaty oraz województwa.¹ Dokonany wtedy podział administracyjny był jedną z czterech wielkich reform przeprowadzonych w 1999 roku, tuż obok reformy systemu oświaty, reformy emerytalnej oraz reformy służby zdrowia.

W myśl postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., **gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego**.² Zarówno samorządy na szczeblu powiatowym, jak i wojewódzkim nie stanowią wobec gminy wyższej instancji tj. nie są organami odwoławczymi od decyzji podjętych przez organy gminy.

W myśl artykułu 11a u.s.g organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Podobne zapisy znajdują się w aktach prawnych dotyczących powiatów i województw – artykuł 8 u.s.p mówi, że organami powiatu są rada powiatu oraz zarząd powiatu, a artykuł 15 u.s.w. mówi, że organami samorządu województwa są sejmik województwa oraz zarząd województwa. Zapisy określające kompetencje organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego są w swoich zapisach bardzo do siebie podobne. Oznacza to, że kompetencje radnego gminnego czy wojewódzkiego są w dużej mierze ze sobą zbieżne, choć co oczywiste, odnoszą się do innych jednostek samorządu. Dla uniknięcia powtórzeń i uproszczenia najczęściej będzie mowa o organach samorządu gminnego, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. Jeśli nie będzie to zaznaczone, oznacza to, że opisany stan prawny i kompetencje organów samorządu oraz radnych gminnych można odnosić także do samorządu powiatowego oraz wojewódzkiego.

Rada gminy jest **organem stanowiącym** prawo, czyli podejmującym uchwały w zakresie należącym do jej właściwości oraz **organem kontrolnym** wobec działań podejmowanych przez wójta oraz jednostki organizacyjne i pomocnicze gminy.

Rada gminy jest **ciałem kolegiальnym** tzw. wieloosobowym, gdzie decyzje podejmowane są wspólnie i solidarnie ponoszona jest odpowiedzialność.³ Rada gminy jest także **organem przedstawicielskim**, tzn. osoby wchodzące w jej skład pochodzą z wyborów powszechnych. Określenie liczebności rady powiązane jest w bezpośredni sposób i wynika z liczby mieszkańców gminy. Zarówno czynne jak i bierne prawo wyboru do organów samorządu terytorialnego powiązane jest z zamieszkiwaniem na jego obszarze. Głosować i kandydować do rady może osoba, która najpóźniej w dniu wyborów skończyła 18 lat oraz **zamieszkuje na obszarze** gminy, powiatu czy województwa. Co ciekawe, prawo to nie tylko przysługuje obywatelom polskim, ale także obywatelom innych krajów Unii Europejskiej.

1 Babczuk A., Kachniarz M., "Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje", Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, [https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372230_ocenpodzia%C5%82u.pdf],[Dostęp: 2 grudnia 2020 r.]

2 Artykuł 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

3 Zieliński E., "Nauka o państwie i polityce", Warszawa 2006, s. 177

Zgodnie z artykułem 11 kodeksu wyborczego, biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności) pozbawiona jest:

1. osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
2. osoba wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (kłamstwo lustracyjne);
3. obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, pozbawiony prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem.

Rada gminy jest **organem kadencyjnym**, a jej kadencja liczona od dnia wyboru trwa 5 lat.

Idea samorządności zakłada udział obywateli w współzrządzeniu. Partycypacja nie byłaby możliwa, gdyby nie jawność, do której zobowiązane są organy samorządu terytorialnego, a która może być ograniczona jedynie na podstawie ustaw. Zgodnie z Artykułem 11b ustęp 2 u.s.g jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do:

1. uzyskiwania informacji,
2. wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji,
3. dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

Uprawnienia radnego

W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

Przeprowadzona na początku 2018 roku nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie wojewódzkim nadała radnym szereg nowych uprawnień w dostępie do informacji. Przeprowadzone nowelizacje miały na celu **zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych**. Co istotne, nie są to nowe uprawnienia całkowicie nowe, lecz teraz znalazły one się na poziomie krajowego ustawodawstwa. Wcześniej ich funkcjonowanie było regulowane na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl artykułu 24 u.s.g.:

W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.⁴

Dodanie nowych uprawnień radnego w sposób znaczący poszerza katalog narzędzi jakimi on dysponuje. Brzmienie zapisu ustawy mówiącego o uzyskiwaniu informacji i materiałów jest bardzo podobne do zapisu funkcjonującego już od dawna **w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora**.⁵

Radny zyskuje więc prawo do:

1. uzyskiwania informacji i materiałów,
2. wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały,
3. wglądu w działalność:
 - urzędu gminy,
 - spółek z udziałem gminy,
 - spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych,
 - gminnych osób prawnych,
 - zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych.

W przytoczonym artykule podkreślono, że realizacja wspomnianego prawa do informacji i materiałów nie może naruszać dóbr osobistych innych osób oraz musi odbywać się z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Często w mediach pojawiają się informacje o odbywających się kontrolach poselskich w urzędach administracji państwowej czy spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Na mocy znowelizowanych przepisów

4 także artykuł 21 u.s.p oraz artykuł 23 u.s.w.

5 Artykuł 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora

takie **kontrole może przeprowadzać radny** w ramach sprawowanej przez siebie funkcji, co w sposób znaczący przekłada się na **zwiększenie jawności życia publicznego** oraz kontrolę obywateli sprawowaną za pośrednictwem swoich przedstawicieli.

Na poziomie ustawy, w tym samym artykule, dodano także zapis o bardzo ważnych instrumentach jakimi dysponuje radny – **interpelacji i zapytaniu radnego**. Tak jak w przypadku powyższego, są to narzędzia, które bardzo dobrze znamy z działalności posłów i senatorów. Na pochwałę zasługuje uregulowanie tej materii na poziomie ustawy. Podnosi to rangę i prestiż działań podejmowanych przez radnego jednostki samorządu terytorialnego. Radny może kierować na ręce przewodniczącego rady/sejmiku interpelację lub zapytanie skierowane do wójta lub starosty lub marszałka województwa, na które ten zobowiązany jest odpowiedzieć w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania. Choć ustawa rozróżnia interpelację i zapytanie, podział ten nie jest intuicyjny. Przyjmuje się, że interpelacja dotyczy **kwestii strategicznych**, o większym znaczeniu i w dłuższej perspektywie czasowej. Zapytanie natomiast powinno dotyczyć bardziej **spraw bieżących**. W obu przypadkach dokumenty powinny zostać złożone na piśmie, zawierać krótki opis stanu faktycznego oraz wynikające z niego pytanie. Zarówno treść interpelacji lub zapytania, jak i udzielona na nie odpowiedź jest podawana do wiadomości publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej gminy, powiatu lub województwa. Dzięki temu obywatele mają większy dostęp do informacji umożliwiających im zarówno rzetelną ocenę pracowitości posła, jak i wgląd w działania podejmowane przez organy wykonawcze samorządu.

Warto jednak podkreślić, że radny swój mandat sprawuje na **rzecz całej społeczności**, a nie tylko swoich wyborców. Wynika to z artykułu 23 u.s.g.

- 1. Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.⁶*

Warto więc to powtórzyć, ponieważ w przestrzeni medialnej od czasu do czasu pojawiają się mylne informacje na ten temat. Radny, choć wybierany w okręgu wyborczym wydzielonym tylko z części jednostki administracyjnej gminy, powiatu lub województwa, w przypadku uzyskania mandatu sprawuje go w imieniu wszystkich mieszkańców. Jednocześnie radny nie może być w czasie wykonywania mandatu związany jakimikolwiek instrukcjami ograniczającymi wolność jego wypełniania.

Dla większej skuteczności podejmowanych działań radni mogą dobrowolnie zrzeszać się w **kluby radnych**. Kluby radnych stanowią często odbicie komitetów wyborczych z których kandydowały osoby, które uzyskały mandat. Jednak nie ma tutaj przymusu przynależności do klubu radnych. **Co więcej, klub radnych nie posiada osobowości prawnej**- nie jest jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego, a jedynie formą zrzeszenia radnych. Stąd podczas obrad rady lub sejmiku głosują imiennie radni, a nie kluby.

6 także artykuł 21 u.s.p oraz artykuł 23 u.s.w.

Obowiązki radnego

§ Złożenie oświadczenia lustracyjnego

§ Ślubowanie

§ Złożenie oświadczenia majątkowego

§ Udział w pracach organów stanowiących oraz ich organów wewnętrznych

W tym rozdziale przedstawione zostaną obowiązki radnego. Akty prawne, które dotyczą tej materii zobowiązują do różnych działań w trakcie pełnienia funkcji w radzie/sejmiku. Niepodejmowanie ich jest różnie sankcjonowane – w niektórych przypadkach mamy do czynienia z możliwością wygaszenia mandatu, w innych w grę wchodzi nawet odpowiedzialność karna. Zdarza się również, że Ustawodawca zobowiązuje do pewnych działań radnego, jednak nie ustala sankcji za niedopełnienie obowiązku, który się przed nim postawiło. W takiej sytuacji radny ponosi **odpowiedzialność polityczną**⁷ – to wyborcy zdecydują czy wybrany przez nich przedstawiciel realizował swoje obowiązki należycie i czy powinien po raz kolejny uzyskać mandat do bycia przedstawicielem swojej społeczności.

W wypadku wszystkich trzech jednostek stanowiących JST prawo jasno wyznacza kierunek, w którym radny powinien podążać w swojej działalności. Osoba pełniąca funkcję radnego jest zobowiązana do kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej oraz utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami. Radny w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców postulaty i przedstawia je organom JST, które pełnią funkcję organu rozpatrującego. Nie jest jednak związany instrukcjami wyborców⁸. W tym wypadku nie ma przewidzianej żadnej kary za niepodporządkowanie się temu wymogowi, tak więc radny ponosi wspomnianą wcześniej **odpowiedzialność polityczną**. Warto jednak zwrócić uwagę na fragment „niezwiązanie instrukcjami wyborców”, który oznacza wolność sprawowania mandatu. Wyborca nie dysponuje narzędziami, które mogłyby wymóc na radnym przyjęcia określonej przez wyborcę (lub grupę wyborców) postawy w jakiegokolwiek sprawie, która znajduje się w jego obszarze kompetencyjnym.

Pozostałe obowiązki radnego:

1. Złożenie oświadczenia lustracyjnego

Oświadczenie lustracyjne przedstawione zostaje na samym początku, ponieważ powinno być złożone **jeszcze przed uzyskaniem mandatu radnego**. W oświadczeniu lustracyjnym powinny się znaleźć informacje o pracy, służbie w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 roku. Oświadczenie lustracyjne składa się wraz z pisemną zgodą na kandydowanie do właściwej komisji wyborczej.

Oświadczenia składać **nie muszą**:

- Osoby urodzone po dniu 1 sierpnia 1972 roku;
- Osoby, które złożyły oświadczenie lustracyjne po dniu 14 września 2007 roku (w takiej sytuacji kandydujący zobowiązany jest tylko do złożenia informacji o złożeniu oświadczenia lustracyjnego).

⁷ Mimo iż ustawy samorządowe nie mówią wprost o odpowiedzialności politycznej, to pojawia się ona np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 maja 2006 r. (sygn. II OSK 287/06), a także wspomina o niej M. Augustyniak w monografii „Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań” (Wolter Kluwers, 2014).

⁸ Art. 23 ust. 1 u.s.w., art. 21 ust. 1 u.s.p. art. 23a ust. 1 u.s.g.

Kandydat na radnego zobowiązany jest do jak najstaranniejszego wypełnienia oświadczenia lustracyjnego. W razie zaniedbań oświadczenie może nie zostać przyjęte.

Wzory oświadczeń są ustalone odgórnie – Instytut Pamięci Narodowej, który przeprowadza postępowania lustracyjne przyjmuje oświadczenia wyłącznie na drukach które stanowią załączniki do ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. 2006 nr 218 poz. 1592). Warto zauważyć, że na podstawie tej samej ustawy przeprowadza się procedurę lustracyjną⁹.

2. Ślubowanie

Jednym z pierwszych obowiązków wybranego radnego jest złożenie ślubowania. Same roty ślubowania w zależności od organu stanowiącego JST w którym radny uzyskał mandat różnią się, jednak sam obowiązek jest uniwersalny.

Rota ślubowania radnego gminnego:

„Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców”¹⁰.

Rota ślubowania radnego powiatowego:

„Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu Polskiego, strzec suwerenności i interesów Państwa Polskiego, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny, wspólnoty samorządowej powiatu i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”¹¹.

Rota ślubowania radnego sejmiku wojewódzkiego:

„Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu Polskiego, strzec suwerenności i interesów Państwa Polskiego, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny, wspólnoty samorządowej województwa i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”¹².

9 Instytut Pamięci Narodowej, Komunikat dla osób zamierzających kandydować w wyborach samorządowych w 2014 r., [https://ipn.gov.pl/pl/dla-mediow/komunikaty/11958,Komunikat-dla-osob-zamierzajacych-kandydowac-w-wyborach-samorzadowych-w-2014-r.html] [dostęp: listopad 2020 r.]

10 Art. 23a ust. 1 u.s.g.

11 Art. 20 ust. 1 u.s.p.

12 Art. 22 ust. 1 u.s.w.

Szczegóły samego głosowania różnią się nieznacznie (w samorządzie gminnym rota jest odczytana jednokrotnie, wybrani radni wstają kolejno i wypowiadają słowo „ślubuję”, zaś w wypadku pozostałych JST każdy z radnych wypowiada rotę w całości). Wszystkie trzy ustawy **dopuszczają możliwość zakończenia ślubowania zdaniem „Tak mi dopomóż Bóg”**.

Ślubowanie odbywa się podczas pierwszego posiedzenia rady. W razie nieobecności na tym posiedzeniu lub uzyskania mandatu w trakcie kadencji ślubowanie składa się na pierwszej sesji, na której wybrana osoba jest obecna¹³.

Konsekwencje w wypadku odmowy ślubowania są jasno zdefiniowane – w takiej sytuacji następuje **wygaszenie mandatu**¹⁴.

3. Złożenie oświadczenia majątkowego

Radni zobowiązani są do składania oświadczeń o stanie majątkowym, powszechnie nazywanymi oświadczeniami majątkowymi. W dokumencie tym podaje się informacje dot. majątku osobistego. W wypadku posiadania majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową on także powinien być ujęty w oświadczeniu. Radny składa oświadczenie przewodniczącemu gremium, którego jest członkiem (radny gminy i powiatu – przewodniczącemu rady, radny sejmiku wojewódzkiego – marszałkowi województwa)¹⁵.

Informacje, które należy ująć w oświadczeniu majątkowym:

- Zasoby pieniężne, nieruchomości, udziały i akcje w spółkach handlowych;
- Informacje o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków, komunalnej osoby prawnej lub związku metropolitalnego mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu;
- Dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych;
- Dochody osiągnięte z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu;
- Mienie ruchome o wartości powyżej 10 000 złotych;
- Zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz warunki, na jakich zostały udzielone.

Ile razy i w jakim czasie należy składać oświadczenie majątkowe?

13 Art. 22 ust. 3 u.s.w, art. 20 ust. 3 u.s.p, art. 23a ust. 3 u.s.g.

14 Art. 383 § 1 ust. 3 k.w.

15 Art. 27c ust. 1 u.s.w, art. 25c ust. 1 u.s.p, art. 24h ust. 1 u.s.g.

- **Pierwsze** oświadczenie majątkowe należy złożyć w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania;
- **Następne** oświadczenia muszą być składane co roku do dn. 30 kwietnia (wg. stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego);
- **Ostatnie** oświadczenie składa się na 2 miesiące przed upływem kadencji.

Oświadczenia radnych są jawne – po utajnieniu części związanej z adresem zamieszkania składającego oraz lokalizacją należących do niego nieruchomości skan oświadczenia zostaje umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej gremium samorządowego w którym radny pełni funkcję.

Druki oświadczenia dla każdej z JST ustanawiane są ogólnie – rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów. Ich aktualne wersje są dostępne w sejmowym Internetowym Systemie Aktów Prawnych.

W wypadku niezłożenia oświadczenia majątkowego przez radnego, mandat ulega **wygaśnięciu**. Złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą wiąże się z **odpowiedzialnością karną**¹⁶.

4. Udział w pracach organów stanowiących oraz ich organów wewnętrznych

W powszechnym postrzeganiu udział w posiedzeniach rady/sejmiku oraz pracach organów wewnętrznych (komisji) jest jednym z podstawowych obowiązków radnego. Sesje są podstawową formą pracy rady/sejmiku, a podczas obrad podejmuje się decyzje w formie uchwał. Ustawowo odbywają się one „w miarę potrzeby”, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał. Co ważne, do zawiadomienia o zwołaniu posiedzenia przez przewodniczącego (marszałka) musi być załączony proponowany porządek obrad oraz projekt uchwał¹⁷. Obrady organów stanowiących są jawne, obywatele mają prawo wstępu na sesje. Także ustawowo zagwarantowano utrwalanie, transmitowanie oraz udostępnienie nagrania z obrad w Biuletynie Informacji Publicznej danej JST¹⁸.

W organach stanowiących mogą być powoływane stałe i doraźne komisje w celu osiągnięcia określonych zadań (są również takie, do których powołania jednostki obliguje prawo). Jeżeli radny został desygnowany lub wybrany do którejś z nich, również jest zobowiązany do uczestnictwa w ich funkcjonowaniu.

Mimo, iż ustawy samorządowe wprost obligują radnych organów stanowiących JST

16 Art. 233 § 1 k.k.

17 Art. 21 ust. 1 u.s.w. art. 15 ust. 1 u.s.p. art. 20 ust. 1 u.s.g.

18 Art. 21 ust. 1a u.s.w. art. 15 ust. 1a u.s.p. art. 20 ust. 1b u.s.g.

do uczestnictwa w sesjach jak i pracach komisji, to **nie przewidują odpowiedzialności** za niedopełnienie tych zobowiązań. Radny **odpowiada politycznie** za swoje działania w tej materii przed wyborcami, a przepis ten może być jedną z wskazówek dla wyborcy pod kątem rozliczania swojego radnego z jego pracy.

Ograniczenia wynikające z mandatu radnego

- § Nawiązywanie stosunku pracy z urzędem, w którym radny uzyskał mandat.
- § Podejmowanie dodatkowych zajęć, otrzymywanie darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców oraz wykorzystywanie swojej pozycji do osiągnięcia korzyści.
- § Prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia jednostki, w której otrzymano mandat.
- § Głosowanie w sprawie, która dotyczy interesu radnego.
- § Wykorzystywanie statusu funkcjonariusza publicznego.
- § Łączenie mandatu radnego z innymi funkcjami publicznymi.

Poza działaniami, które radny rady/sejmiku w swojej działalności musi podejmować są również takie, którym ze względu na charakter swojej funkcji nie powinien podejmować. W odróżnieniu od poprzedniego rozdziału, tutaj w większości przypadków odpowiedzialność polityczna ustępuje **bardziej bezpośrednio** formom odpowiadania za swoje czyny.

Radny nie powinien:

1. Nawiązywać stosunku pracy z urzędem, w którym radny uzyskał mandat

Radnego, który uzyskał mandat w danej radzie/sejmiku obowiązuje zakaz zatrudnienia w urzędzie przy którym dana rada funkcjonuje. W sytuacji, w której stosunek pracy jest nawiązany przed uzyskaniem mandatu, radny powinien złożyć wniosek o urlop bezpłatny, **w ciągu 7 dni od ogłoszenia wyników wyborów**. Co ważne, **złożenie wniosku musi nastąpić przed ślubowaniem**¹⁹. W takiej sytuacji urząd zobligowany jest do udzielenia urlopu na czas trwania kadencji, przedłużonego o trzy miesiące po jej zakończeniu. W sytuacji, w której z osobą która otrzymała mandat urząd zawarł umowę o pracę na czas określony, ustawa przedłuża stosunek pracy o trzy miesiące²⁰.

Zakaz ten dotyczy również **zawierania umów cywilnoprawnych**.

Niezłożenie wniosku o urlop bezpłatny w takiej sytuacji traktowane jest równorzędnie z **zrzeczeniem się mandatu**²¹.

2. Podejmować dodatkowych zajęć, otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców oraz wykorzystywać swojej pozycji do osiągnięcia korzyści

Radny kierując się dobrem swojej wspólnoty samorządowej musi unikać sytuacji, które mogłyby się stać podstawą choćby do domysłów o wykorzystywaniu swojego mandatu w działaniach które podejmują (w celu osiągnięcia korzyści osobistej). Działania te nie są najściślej zdefiniowane – konkretnie prawo mówi tylko o prowadzeniu własnej działalności, zaś pozostałe aktywności zostały enigmatycznie sformułowane jako „zajęcia dodatkowe”²².

W tym wypadku ustawy samorządowe nie przewidują żadnej sankcji (stąd mamy do czynienia z **odpowiedzialnością polityczną**), jednak należy pamiętać, że w sytuacji wykorzystywania mandatu radnego do osiągnięcia własnych korzyści nie tak trudno o wyczerpanie znamion przestępstwa, a wtedy jest mowa o **odpowiedzialności karnej**.

19 Art. 25 ust. 1 u.s.w. Art. 23 ust. 1 u.s.p. Art. 24b ust. 1 u.s.g.

20 Art. 26 ust. 1 u.s.w. Art. 24 ust. 1 u.s.p. Art. 24b ust. 2 u.s.g.

21 Art. 26 u.s.w., art. 23 u.s.p., art. 24 u.s.g.

22 Art. 27a u.s.w., art. 25a u.s.p., art. 24e u.s.g.

3. Prowadzić działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia jednostki, w której otrzymano mandat

Radny oczywiście może prowadzić swoją działalność gospodarczą, jednak w jej prowadzeniu nie może wykorzystywać mienia JST w której organie stanowiącym zasiada. Zakaz ten nie dotyczy wyłącznie samego **prowadzenia działalności gospodarczej**. Radny także nie może zarządzać taką działalnością, nie może być jej przedstawicielem ani pełnomocnikiem²³. W sytuacji, w której radny prowadził taką działalność gospodarczą przed uzyskaniem mandatu, zobowiązany jest on do jej zaprzestania w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niepodporządkowanie się temu wymogowi **stanowi podstawę do wygaszenia mandatu radnego**²⁴.

4. Głosować w sprawie, która dotyczy interesu radnego

W sytuacji, w której głosowanie dotyczy szeroko rozumianego interesu radnego, istnieje uzasadniona wątpliwość czy radny pomimo tego będzie głosował za interesem społeczności, którą reprezentuje. W związku z tym radny głosując podczas sesji powinien wyłączyć się z głosowania w takich sprawach²⁵. Niewycofanie się z takiego głosowania może skutkować uznaniem przez organ nadzoru uchwały jako **nieważnej**. Zakaz nie dotyczy biernego uczestnictwa w posiedzeniu rady/sejmiku oraz głosowania w innych sprawach podczas tego samego posiedzenia²⁶.

5. Wykorzystywać statusu funkcjonariusza publicznego

Radny, pełniąc swoje obowiązki podlega szczególnej ochronie otrzymując status funkcjonariusza publicznego. Z statusem tym wiąże się zwiększona ochrona radnego podczas wykonywania obowiązków (przypominając, status chroni przed napaścią, próbą zmuszenia przemocą lub groźbą do odstąpienia czynności służbowej oraz znieważenia). Niemniej jednak, ze statusem funkcjonariusza publicznego pojawia się także szczególna odpowiedzialność – radny, będąc jednocześnie funkcjonariuszem publicznym **odpowiada karnie** za:

- Wykorzystywanie funkcji publicznej w celu przyjmowania korzyści majątkowej lub osobistej (lub obietnicę ich uzyskania)²⁷;
- Pośrednictwo w załatwianiu spraw w instytucjach publicznych poprzez wykorzystywanie swoich wpływów w celu uzyskania korzyści²⁸;

23 Art. 27b ust. 1 u.s.w., art. 25b ust. 1 u.s.p., art. 24f ust. 1 u.s.g.

24 Art. 27b ust. 2 u.s.w., art. 25b ust. 2 u.s.p., art. 24f ust. 2 u.s.g.

25 Art. 24a ust. 2 u.s.w., art. ust. 7 u.s.p., art. 25a u.s.g.

26 M. Augustyniak, "Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego", Wolter Kluwers, 2014, s. 182.

27 Art. 228 § 1 k.k.

28 Art. 229 § 1 k.k.

- Działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie swoich kompetencji lub niedopełnienie obowiązków²⁹.

Warto, aby radni lub osoby, które planują w przyszłości kandydować do rad/sejmików zapoznały się szczegółowo z ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa która szczegółowo reguluje kwestie związane z pełnieniem roli funkcjonariusza publicznego.

6. Łączyć mandatu radnego z innymi funkcjami publicznymi.

Radnego w celu uniknięcia konfliktu interesów swojej wspólnoty samorządowej z innymi podmiotami publicznymi obowiązuje zakaz łączenia mandatu z:

- mandatem posła lub senatora;
- wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody;
- członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego

Oczywiście, ubieganie się w jakikolwiek sposób o powyższe stanowiska (np. prowadzenie kampanii wyborczej do Sejmu lub Senatu) nie jest zabronione. Niemniej jednak, w wypadku uzyskania mandatu parlamentarnego **radny nie może ich łączyć**. W tej sytuacji należy **wygasić mandat radnego**.

29 Art. 231 § 1 k.k.



Podsumowanie

Celem publikacji jest wyposażenie wszystkich zainteresowanych w niezbędną podstawową wiedzę dotyczącą sprawowania funkcji radnego oraz zachęcenie do dalszego samodzielnego jej pogłębiania. Podnoszenie kompetencji oraz jakości kadr

Nasza publikacja zbiega się czasie dwoma ważnymi momentami w historii polskiego samorządu. Zbliża się **połowa kadencji** 2018 – 2023 oraz **trzy lat obowiązywania nowelizacji** ustaw samorządowych wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Wprowadzona nowelizacja bardzo mocno wzmocniła mandat sprawowany przez radnych, dając im **nowe narzędzia kontroli** jednostek samorządu terytorialnego oraz na poziomie ustawy sankcjonując uprawnienia, które wcześniej zwyczajowo znajdowały swoje umocowanie w niższych rangą od ustawy statutach poszczególnych gmin, powiatów czy województw. Dzięki nowelizacji radni otrzymali podobne uprawnienia kontrolne jakie do tej pory posiadali **posłowie i senatorowie**, jednak z oczywistych względów, zostały one ograniczone do jednostki samorządu terytorialnego w której radny sprawuje swój mandat. W przestrzeni publicznej dużo mówi się o kontrolach podejmowanych przez posłów i senatorów. Pozostaje mieć nadzieję, że instrumenty te będą coraz chętniej wykorzystywane przez radnych. Wzmocnieniu poprzez ustawowe umocowanie, uległa także instytucja **interpelacji i zapytania** radnego, która jest bardzo popularnym i chętnie stosowanym przez radnych narzędziem sprawowania ich mandatu. Tutaj również za wzór posłużyły rozwiązania znane do tej pory z Sejmu i Senatu.

Jednym z celów Fundacji Instytutu im. Kazimierza Promyka są działania wspomagające rozwój społeczności lokalnych, organizacji pozarządowych i innych instytucji działających na rzecz dobra publicznego w różnych dziedzinach życia społecznego. W przekonaniu Fundacji, samorząd terytorialny jest jednym z najważniejszych ośrodków mających wpływ na **wzmacnianie lokalnych społeczności**, stąd mając na względzie zbliżającą się połowę kadencji obecnych władz samorządowych w całej Polsce, myślą przewodnią niniejszego poradnika jest krzewienie wiedzy mogącej zachęcić do podjęcia decyzji o kandydowaniu w zbliżających się wyborach lub innej formie zaangażowania się w sprawy swojej społeczności lokalnej. Znajomość praw, ale też obowiązków i ograniczeń związanych z wykonywaniem mandatu radnego jest podstawowym elementem pomocnym w podjęciu **świadomej decyzji o swoim zaangażowaniu**.

Celem publikacji jest wyposażenie wszystkich zainteresowanych w niezbędną podstawową wiedzę dotyczącą sprawowania funkcji radnego oraz zachęcenie do dalszego samodzielnego jej pogłębiania. Podnoszenie kompetencji oraz jakości kadr samorządowych może wpłynąć jedynie pozytywnie na jego dalszy rozwój.



Instytut im. Kazimierza Promyka

Copyright ©
Instytut im. Kazimierza Promyka

Warszawa, Grudzień 2020

**Raport powstał dzięki współfinansowaniu
ze środków NIW-CRSO w ramach Programu
PROO.**

