

Mirosław Karpiuk
(Akademia Obrony Narodowej, Warszawa)

Status prawny radnych gminnej wspólnoty samorządowej

Wstęp

Status prawny radnych gminnej wspólnoty samorządowej można rozpatrywać w dwóch aspektach, po pierwsze można ich postrzegać jako członków organu kolegialnego, a po drugie, indywidualnie, jako osoby, które posiadają określone prawa i podlegają pewnym obowiązkom. Przed radnymi, wyłanianymi za pośrednictwem mechanizmów demokracji lokalnej, stoi bardzo ważne zadanie – zawiadywanie sprawami miejscowymi poprzez działalność prawodawczą i kontrolną (rada gminy).

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego jest związane bezpośrednio z kwalifikacjami radnych, na które składają się m.in. ich cechy charakteru oraz pojmowanie roli, jaką im powierzyli wyborcy¹. Kwalifikacje charakterologiczne (osobowościowe), jak i w zakresie posiadanej wiedzy, czy umiejętności stanowią podstawę ich działania, które to działanie musi mieć na względzie interes publiczny.

Praca radnych odbywa się na rzecz określonej (całej) wspólnoty samorządowej oraz powinna być postrzegana poprzez pryzmat zaufania publicznego, które uzyskuje się w drodze uzyskania mandatu, nie mniej jednak na które należy pracować przez całą kadencję. Działalność radnych kształtuje wizerunek gminy, ważne by ten wizerunek miał pozytywny oddźwięk wśród mieszkańców, by gmina była przyjazna otoczeniu, które ją tworzy, by rozstrzygnięcia były odważne oraz podejmowane na rzecz jej rozwoju.

Radny jest osobą, która pełni funkcję publiczną, z czego wynikają różne konsekwencje, które powodują, że niezbędne jest istnienie norm prawnych uniemożliwiających wykorzystywanie tych funkcji dla osiągnięcia osobistych korzyści². Posiadanie statusu radnego nie tylko zobowiązuje do działania bezstronnego, rzetelnego, celowego, ale również otwartego na rzecz mieszkańców i

¹ Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2003 r., II SA 2472/02, LEX Nr 315504.

² J. Jągora, *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, Nr6, s. 33.

niebudzącego uzasadnionych wątpliwości, co do braku dążenia do osiągnięcia partykularnych korzyści (osobistych i majątkowych).

Obok profesjonalizmu, rzetelności, apolityczności, efektywności w przedmiocie wykonywanych m.in. przez członków organu kolegialnego gminy obowiązków, wymaga się również od nich życzliwości oraz otwartości w stosunkach z obywatelem, tylko w takim przypadku ich praca uzyska wymiar służby wspólnocie³.

Status prawny radnych jako członków organu kolegialnego – rady gminy

Rada gminy realizuje prawo i zdolność społeczności lokalnej do kierowania oraz zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na jej własną odpowiedzialność i w interesie jej mieszkańców⁴. Wynika stąd, że interes mieszkańców musi być uwzględniony i ma zawsze rangę interesu prawnego⁵.

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie, w przypadku, gdy jej siedziba znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej⁶. Artykuł 15 ust. 1 u.s.g. stanowi, że rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym, co oznacza, iż do zakresu jej kompetencji należy stanowienie przepisów prawa obowiązujących na terenie gminy, a poprzez ich stanowienie, wyznacza przyszłe zachowania oraz reguły postępowania min. dla wójta gminy, który jest organem wykonawczym⁷.

W samorządzie terytorialnym występuje dualizm władzy, z jednej strony istnieją organy prawodawcze, z drugiej zaś wykonawcze. Ustawodawca powierzył radzie gminy dwie funkcje, stanowiącą i kontrolną. Obie funkcje są ważne, nie mniej jednak funkcja stanowiąca jest podstawowa.

Ustawodawca ustalił kadencję rady gminy na okres 4 lat (art. 16 u.s.g.), w związku z czym nie jest dopuszczalne ustalenie w statucie gminy innej kadencji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy niż określona w tym

³ M. Czuryk, *Wstęp*, (w:) W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s.10.

⁴ Art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.). Por. także M. Karpiuk, *Standardy kształtowania przestrzeni publicznej przewidziane w europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*, (w:) *Międzynarodowe aspekty prawa administracyjnego*, Kraków 2011, s. 127.

⁵ Wyrok NSA z dnia 26 lutego 1998 r., I SA 1860/97, LEX Nr 44680.

⁶ Art. 15 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), dalej u.s.g. Nazwa gminy, która wchodzi w skład nazwy rady gminy nie może odbiegać od nazwy samej gminy, Wyrok NSA z dnia 4 października 1990 r., SA/Kr 991/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 5.

⁷ Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2009 r., Nr 84/K/09, LexPolonica Nr 2407911, czy Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 18 marca 2009 r., Nr 67/K/09, LexPolonica Nr 2407911. Rada gminy, jako organ o charakterze stanowiącym, ma dominującą pozycję w strukturze organów gminy i bez wyraźnego przepisu ustawy nie można jej ograniczyć, w tym w zakresie kształtowania polityki kadrowej, Wyrok SN z dnia 8 stycznia 1993 r., III ARN 83/92, LexPolonica Nr 320608.

przepisie⁸. Akt podustawowy nie może inaczej rozstrzygać niż sam ustawodawca, w związku z czym w przepisach miejscowych nie mogą się znajdować odmienne od ustawowych postanowienia, gdyż dochodziłoby w takiej sytuacji do naruszenia (przepisu) aktu wyższego rzędu przez (przepis) akt niższego rzędu, jak również do naruszenia zasady poprawnej legislacji. Statut gminy nie może inaczej niż ustawodawca regulować kwestii kadencji rady tej jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawodawca reguluje również kwestie dotyczące składu rady gminy, do której wchodzi radni w liczbie: 1) piętnastu w gminach do 20 000 mieszkańców; 2) dwudziestu jeden w gminach do 50 000 mieszkańców; 3) dwudziestu trzech w gminach do 100 000 mieszkańców; 4) dwudziestu pięciu w gminach do 200 000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych (art. 17 u.s.g.). Ustawodawca ostatecznie rozstrzyga o liczbie radnych, ustalając ich minimalną i maksymalną liczbę, rada gminy w drodze uchwały nie może modyfikować tej liczby.

Jeżeli art. 17 u.s.g. przewiduje dla określonej gminy, w zależności od liczby jej mieszkańców, określony skład rady, to sam zapis w statucie gminy, że ustawowy skład rady gminy wynosi inną liczbę radnych, i że liczba ta jest podstawą do ustalenia quorum, nie rodzi żadnych skutków prawnych⁹. Przepisy u.s.g. nie regulują skutków prawnych dotyczących działania rady w składzie liczbowym przekraczającym wielkości określone w art. 17 u.s.g. Fakt, że art. ten jest bezwzględnie wiążący, oznacza, że w statucie gminy nie można regulować powyższej kwestii odmiennie, co jednak nie oznacza, że gdy liczbowy skład rady nie odpowiada wielkością ustawowemu, to rada gminy pozbawiona jest możliwości działania. W przypadku, gdy liczba radnych nie odpowiada wielkości ustawowej, to powyższy fakt nie może rzutować na ustalanie quorum, które jest niezbędne do podjęcia uchwały przez radę gminy, gdyż zgodnie z art. 14 u.s.g. wynosi ono połowę ustawowego składu rady gminy.¹⁰

Ustawowy skład rady powinien być rozumiany, zgodnie z całokształtem przepisów obowiązujących w powyższym zakresie, jako liczebność rady, którą powinna i może osiągnąć¹¹. Ustawowy skład rady gminy należy rozumieć jako jej skład aktualny, uwzględniając liczbę radnych wybranych w wyborach uzupełniających, jak również i tych radnych, w sprawach których sąd administracyjny stwierdził nieważność uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatów¹². Przy czym ustawowy skład rady może być zarówno mniejszy, jak i większy niż skład określony w art. 17 pkt 1 u.s.g.¹³

⁸ Wyrok NSA z dnia 4 marca 1994 r., II SA 69/94, ONSA 1995, Nr 2, poz. 68.

⁹ Wyrok NSA z dnia 5 września 1991 r., II SA 595/91, LexPolonica Nr 299896.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 670/06, LEX Nr 275447.

¹¹ Wyrok WSA z dnia 11 maja 2005 r., II SA/Sz 1405, LexPolonica Nr 2266665.

¹² Wyrok WSA z dnia 1 lipca 2008 r., III SA/Lu 190/08, LEX Nr 511515.

¹³ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 1746/07, LEX Nr 507886.

Bez podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego, mandat ten w dalszym ciągu obowiązuje. W przypadku, gdy ustawowy skutek wygaśnięcia mandatu radnego wymaga jego stwierdzenia aktem deklaratoryjnym (w tym przypadku uchwałą rady gminy), to nie należy się nań skutecznie powoływać do czasu, gdy akt taki nie będzie miał charakteru ostatecznego. Fakt, że w wyniku przeprowadzenia wyborów uzupełniających do rady gminy zostali wybrani nowi radni, co spowodowało, że w rezultacie naruszony został ustawowy skład radnych, nie może mieć istotnego znaczenia. Pojęcie ustawowego składu rady w takim przypadku należy rozumieć jako aktualny skład rady, który będzie uwzględniał zarówno radnych wybranych w wyborach uzupełniających, jak również radnych, odnośnie których stwierdzono wyrokami sądów administracyjnych, nieważność uchwał dotyczących wygaśnięcia ich mandatu¹⁴.

Nie można radzie gminy stawiać wymagań idących dalej, niż te, które są określone w art. 17 u.s.g. Przepisy o składzie ustawowym rad gmin posiadają charakter ustrojowy, a przy dokonywaniu ich interpretacji należy uwzględnić cel, któremu służy niniejsza instytucja¹⁵.

Rada gminy jest właściwa we wszystkich sprawach, które pozostają w zakresie działania gminy, o ile ustawodawca nie postanawia inaczej (art. 18 ust. 1 u.s.g.). Przepis ten wyraża klauzulę generalną, na podstawie której to radzie gminy, a nie organowi wykonawczemu, przypisane zostały zadania pozostające w sferze wykonywania administracji publicznej przez gminę.

Artykuł 18 ust. 1 u.s.g. stanowi podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy jedynie wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania powyższej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań o charakterze niewładczym np. o charakterze programowym, intencyjnym, które pozostają w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa¹⁶. Na podstawie tego przepisu rada gminy nie może rozstrzygać w sprawach o charakterze publicznym, o znaczeniu lokalnym, które przypisane są ustawowo innemu podmiotowi¹⁷.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 1775/07, LEX Nr 507887. To, że w miejsce radnego, (którego mandat wygaszono) wstąpił inny radny nie może uniemożliwić stwierdzenia nieważności uchwały, wydanej na podstawie przepisów uznanych następnie za niekonstytucyjne. W zaistniałej sytuacji ustawowy skład rady można rozumieć jako jej aktualny skład - z uwzględnieniem radnych, w sprawach, których sąd stwierdził nieważność uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatów. Można, bowiem przyjąć, że „ustawowy” skład rady będzie inny, niż określony w art. 17 pkt 1 u.s.g. Wyrok NSA z dnia 6 marca 2008 r., II OSK 1920/07, LEX Nr 507891.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 5 września 1991 r., II SA 395/91, LexPolonica Nr 299897.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 269/11, LEX Nr 992533. Art. 18 ust. 1 u.s.g. nie jest przepisem prawa materialnego, w związku z czym nie zawiera on delegacji do stanowienia jakiegokolwiek aktu prawa miejscowego, Wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2010 r., II SA/Kr 1176, LEX Nr 821189.

¹⁷ Wyrok WSA z dnia 7 kwietnia 2011 r., III SA/Lu 98/11, LEX Nr 1101384.

Właściwość rady gminy, w związku z czym organu o charakterze kolegialnym, w zakresie wszystkich spraw pozostających w sferze działania gminy (art. 18 ust. 1 u.s.g.), należy rozpatrywać poprzez pryzmat art. 15 ust. 1 u.s.g., tj. poprzez działalność, która polega na stanowieniu prawa miejscowego i działalność kontrolną, co generalnie nie wyklucza podejmowania również działań niewładczych np. o charakterze intencyjnym, jednak pod jednym warunkiem, a mianowicie, jeżeli pozostaje to w granicach zadań gminy przewidzianych w danym przepisie prawa¹⁸.

Zastrzeżone są określone sprawy do wyłącznej właściwości rady gminy, do tej kategorii m.in. należą: 1) uchwalanie statutu gminy; 2) ustalanie wynagrodzenia wójta, a także stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności¹⁹; 3) powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu; 4) uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu, a także podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia, bądź nieudzielenia absolutorium z tego tytułu; 5) uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; 6) uchwalanie programów gospodarczych; 7) ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania, a także zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez powyższe jednostki; 8) podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych ustawowo; 9) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących sfery ustawowo określonej; 10) określanie wysokości sumy, do której organ wykonawczy gminy może samodzielnie zaciągać zobowiązania; 11) podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu właściwości powiatu oraz zadań z zakresu właściwości województwa, czy administracji rządowej, wykonywanych na podstawie porozumień; 12) podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydziałanie na powyższy cel odpowiedniego majątku; 13) podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych, jak również regionalnych 14) podejmowanie uchwał w

¹⁸ Wyrok WSA z dnia 7 grudnia 2009 r., I OSK 716/09, LEX Nr 582492.

¹⁹ Jedynym przepisem u.s.g., który uprawnia do wpływania przez radę gminy na czynności organu wykonawczego jest art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., należy jednak podkreślić, że przepis ten pozwala radzie jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w związku z czym do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Zważając na powyższe należy stwierdzić, że nie mieści się w tym przepisie kompetencja do określania treści aktu wykonawczego w konkretnej sprawie, czy też formy działania tegoż organu, do nakazania stosowania konkretnych rozwiązań prawnych o określonej treści (ogółem – do wydania wiążącego polecenia, co do załatwienia określonej sprawy), Wyrok WSA z dnia 10 listopada 2010 r., II SA/Bd 1200/10, LEX Nr 751971.

sprawach herbu gminy, nazw ulic²⁰ i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych, jak również wznoszenia pomników; 15) nadawanie honorowego obywatelstwa gminy; 16) podejmowanie uchwał w przedmiocie określenia zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów (art. 18 ust. 2 u.s.g.). powyższy katalog nie ma charakteru zamkniętego, może być rozszerzony mocą ustawy²¹. Artykuł 18 u.s.g., będąc przepisem kompetencyjnym, nie może funkcjonować samodzielnie, należy go stosować w powiązaniu z innymi przepisami szczególnymi i dopiero po uszczegółowieniu ogólnej kompetencji rady gminy, artykuł ten stanowi podstawę prawną jej działań²².

Rada gminy dokonuje kontroli działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gminnych jednostek organizacyjnych, a także jednostek pomocniczych gminy i w tym celu powołuje komisję rewizyjną, w skład której wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady (art. 18a ust. 1-2 u.s.g.). Skład liczbowy komisji rewizyjnej zależy od uznania rady gminy, nie może on jednak być odmienny od uregulowanego w statucie, również w powyższej komisji liczba członków musi być tak ukształtowana, aby każdy z klubów był reprezentowany przez co najmniej jednego radnego. W związku z czym nie będzie dopuszczalne wybranie składu komisji rewizyjnej, w którym pominięty zostałby przedstawiciel chociażby jednego z klubów. Rada gminy nie jest jednak związana kandydaturą przedstawioną przez klub. Jeżeli jednak na danej sesji rady nie można podjąć uchwały w sprawie wyboru członków komisji rewizyjnej, próbę wyboru należy ponowić na kolejnej sesji, a organy gminy oraz kluby radnych powinny dążyć do wypracowania konsensusu w sprawie wyboru danego kandydata²³. W przypadku odrzucenia kandydatury jednego z członków klubu radnych, jeżeli nie jest możliwe zachowanie wymaganego składu liczbowego komisji podjęcie uchwały na tej sesji jest niedopuszczalne²⁴.

Wymóg, aby w skład komisji rewizyjnej weszli przedstawiciele wszystkich klubów stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, dlatego też uchwała rady gminy powołująca komisję rewizyjną w składzie innym niż ustawowy narusza

²⁰ Nazwa ulicy stanowi elementem realizacji praw oraz obowiązków publicznych, a powyższe prawa i obowiązki muszą mieć podstawę normatywną powszechnie obowiązującą. Niezbędnym warunkiem z punktu widzenia realizacji kompetencji nadawania nazw ulicom jest ich status drogi publicznej (w przypadku dróg niepublicznych wymagana jest dodatkowo zgoda właścicieli terenów). Musi to być droga istniejąca, a nie droga, która jeszcze nie została zbudowana, jak i której status jest niejasny, Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2011 r., II OSK 633/11, LEX Nr 920592. Kompetencja rady gminy dotycząca nadania nazw ulicom w drodze uchwały obejmuje zarówno ulice publiczne, jak również niepubliczne, a wystarczającą podstawę stanowi art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g., uchwała rady gminy w sprawie nadania nazwy ulicy posiada charakter aktu ogólnego i jest zaliczana do przepisów gminnych, Wyrok WSA z dnia 18 października 2010 r., VII SA/Wa 1519/10, LEX Nr 760011.

²¹ J. Kostrubiec, *Samorząd terytorialny*, (w:) L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwart, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, s. 256.

²² Wyrok WSA z dnia 18 sierpnia 2009 r., II SA/Po 369/09, LEX Nr 553172.

²³ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., II OSK 2351/11, LEX Nr 1113780.

²⁴ Wyrok WSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., II SA/Sz 289/11, LEX Nr 842912.

prawo. Z art. 18a ust. 2 u.s.g. nie wynika, aby w skład komisji rewizyjnej mieli wchodzić jedynie przedstawiciele tych klubów, które są uczestnictwem w tej komisji zainteresowane²⁵. Powołanie niniejszej komisji ma charakter obligatoryjny, a poważne trudności praktyczne wywołuje kwestia powołania jej składu osobowego, regulacja ustawowa jest na tyle nieprecyzyjna, że rady gminy borykają się z problemem jak prawidłowo dokonać wyboru komisji²⁶.

W przedmiocie kontroli prowadzonych przez komisję rewizyjną nie mieści się kompetencja do kontroli działalności radnych gminy. Artykuł 18a ust. 1 u.s.g., który określa kompetencje rady gminy w zakresie podmiotów podlegających kontroli stanowi uzupełnienie art. 18 u.s.g. ustalającego zakres i przedmiot kompetencji rady. Przy interpretacji tych przepisów należy kierować się naczelną zasadą prawa administracyjnego, jaką jest zakaz domniemania kompetencji. Z powyższej zasady wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii²⁷.

Tryb powoływania przez radę gminy komisji rewizyjnej, której zadaniem jest m.in. kontrola działalności organu wykonawczego tej jednostki samorządu terytorialnego, a także gminnych jednostek organizacyjnych, czy jednostek pomocniczych gminy oraz wykonywanie innych zadań zleconych przez radę w zakresie kontroli, podlega określonym, ustawowym rygoryzmom. Skład osobowy komisji rewizyjnej w gminie tworzą radni, przedstawiciele wszystkich klubów, jej członkiem nie może być przewodniczący rady, a także osoby pełniące funkcje wiceprzewodniczących. W pozostałym zakresie procedowania rada gminy działa według własnego uznania, działając w oparciu o statut gminy, który sama ustanawia.

Problematyka określenia zasad i trybu działania komisji rewizyjnej stanowi materię statutową, w związku z czym uregulowanie jej z pominięciem norm statutowych narusza obowiązujące prawo²⁸.

Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego oraz 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów²⁹ w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, co czyni w głosowaniu tajnym. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. Jeżeli przewodniczący jest nieobecny i nie został

²⁵ Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2069/11, LEX Nr 1108400.

²⁶ D. Dąbek, *Zasady powoływania komisji rewizyjnej rady gminy w kontekście uprawnień klubów radnych*, „Samorząd Terytorialny” 2006, Nr 6, s. 51.

²⁷ Wyrok WSA z dnia 26 sierpnia 2010 r., II SA/Ke 371/10, LEX Nr 737769.

²⁸ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 12 kwietnia 1999 r., NP 0915/28/99, LexPolonica Nr 2247225.

²⁹ Pojęcie „bezwzględnej większości głosów”, którym posługuje się ustawodawca, powinno być rozumiane jako uzyskanie co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, w związku z czym głosów przeciwnych oraz wstrzymujących się, Wyrok WSA z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Po 188/11, LEX Nr 795690.

wyznaczony wiceprzewodniczący, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem (art. 19 ust. 1-2 u.s.g.)³⁰. W procesie wyborów na funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady są dwa etapy. Pierwszy z nich realizuje się w głosowaniu tajnym poprzez oddanie głosów na określonych kandydatów, a następnie ogłoszenia wyników przez komisję skrutacyjną. Jest to etap podstawowy i decydujący o wyborze, natomiast jego uzewnętrznienie następuje w formie uchwały rady gminy stwierdzającej wybór na jedną z powyższych funkcji, która posiada wyłącznie deklaratoryjny charakter. Brak podjęcia na tej samej sesji uchwały stwierdzającej wybór osoby, która w głosowaniu tajnym uzyskała wymaganą większość głosów, nie prowadzi do unieważnienia wyboru potwierdzonego protokołem komisji, ani do dopuszczalności ponowienia całej procedury wyborczej. W powyższej sytuacji, rada gminy, w możliwie najkrótszym terminie powinna podjąć stosowną uchwałę³¹.

Zadania, które są związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z u.s.g. oraz mają charakter materialno-techniczny. Artykuł 19 ust. 2 u.s.g. bezpośrednio wskazuje na usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. W związku z czym nie ma podstaw do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy uprawnień o innym charakterze³². Przewodniczący rady gminy, co wynika z art. 19 u.s.g. organizuje pracę rady oraz prowadzi jej obrady, oznacza to, że do niego mogą być kierowane pisma, które dotyczą działalności rady, ponieważ to przewodniczący przede wszystkim decyduje o tym, co będzie przedmiotem obrad rady³³.

Przewodniczący pełni funkcje organizacyjne w związku z czym rada gminy nie może inaczej kształtować statusu tego podmiotu. Nie może ona rozszerzać kompetencji przewodniczącego rady, ani w statucie, ani w innych uchwałach przez nią stanowionych. Jego zadaniem jest „wyłącznie” organizowanie pracy rady gminy oraz prowadzenie jej obrad. Powyższa „wyłączność” powoduje, że kształtowanie jego statusu inaczej niż chce tego ustawodawca jest niedopuszczalna.

³⁰ Ustawowe określenie kompetencji przewodniczącego rady gminy, które wynika z art. 19 ust. 2 u.s.g. nie może być rozszerzane przez radę gminy w ramach jej kompetencji uchwalodawczych, ponieważ brak jest do tego jakiegokolwiek podstawy prawnej, a względy celowościowe, nawet te które wynikają, z potrzeby ochrony majątkowych interesów gminy jako osoby prawnej, nie mogą stanowić prawnej podstawy uchwały rady gminy upoważniającej jej przewodniczącego do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego, do reprezentowania gminy jako pokrzywdzonego w postępowaniach karnych toczących się przeciwko wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), jako aktualnie sprawującemu funkcję organu wykonawczego gminy, Wyrok WSA z dnia 29 sierpnia 2007 r., II SA/Sz 665/07, LEX Nr 577941. Art. 19 ust. 1 u.s.g. nie stanowi samodzielnej podstawy do określenia regulaminu (zasad) wyboru na przewodniczącego rady gminy, Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 stycznia 2011 r., NK.II.JT1-0911-10/10, LexPolonica Nr 2456925.

³¹ Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2000 r., II SA 762/00, LEX Nr 54151.

³² Wyrok WSA z dnia 3 listopada 2008 r., IV SA/G1 396/08, LEX Nr 509626.

³³ Wyrok WSA z dnia 30 listopada 2007 r., II SA/Wa 1587/07, LEX Nr 424745.

Status prawny radnych jako podmiotów o charakterze indywidualnym

Radni wyłaniani są w drodze wyborów. Wybory do rad są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym³⁴. Należy przy tym podkreślić, że prawo wyborcze w samorządzie terytorialnym jest ważną dziedziną prawa wyborczego w ogóle, z uwagi na fakt, że społeczności lokalne są najbardziej demokratycznymi strukturami w państwie, posiadającymi uprawnienia do tworzenia prawa lokalnego. Należy przy tym podkreślić, że organy tych samorządów są bezpośrednio przez te społeczności tworzone dla zabezpieczenia ich potrzeb³⁵.

Ustawodawca zobowiązuje radnego do kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Utrzymuje on stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, w tym m.in. przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty oraz przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców (art. 23 ust. 1 u.s.g.)³⁶. Priorytetem działania radnych, a zarazem ich misją publiczną jest kierowanie się dobrem wspólnoty samorządowej, w której uzyskali mandat społecznego zaufania, jak i utrzymywanie więzi z mieszkańcami i ich formami organizacyjnymi, przy czym „utrzymywanie więzi” należy rozumieć bardzo szeroko, nie tylko jako kontakty bezpośrednie, ale również jako możliwość zapoznania się z ich wizją funkcjonowania wspólnoty. Brak związania instrukcjami wyborców jest instytucją zapobiegającą blokowaniu prac radnego, w tym jako członka organu kolegialnego, stanowiąco-kontrolnego. Mieszkaniec danej gminy (bądź mieszkańcy) nie może wymusić na radnym podjęcia określonej inicjatywy w zakresie zadośćuczynienia jego potrzebom z pominięciem potrzeb całej wspólnoty. Radny reprezentuje gminę, nie wyborców i w ramach swojej działalności powinien kierować się dobrem wszystkich mieszkańców (publicznym), oczywiście w miarę możliwości i przy braku sprzeczności z interesem gminy, uwzględniając interes swoich wyborców.

Rada gminy podejmując uchwałę o statutowych obowiązkach radnego jest zobowiązana do przestrzegania przepisów u.s.g., która w art. 23 ust. 1, stanowi że radny ma obowiązek kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy, utrzymuje on stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Ustawodawca, zgodnie z przyjętym modelem wolego mandatu radnego, nie ustanawia przepisu mogącego stanowić podstawę

³⁴ Art. 369 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

³⁵ J. Muszyński, *Polskie prawo wyborcze. Studium z dziedziny prawa, administracji i politologii*, Warszawa 2012, s. 37.

³⁶ Obowiązki radnego wyznacza m.in. art. 23 ust. 1 u.s.g., nie mniej jednak przepis ten nie reguluje kwestii częstotliwości spotkań radnego z wyborcami, a nawet więcej, ustawa nakazuje radnemu utrzymywać stałą więź z wyborcami, nie określając przy tym sposobu utrzymywania tej więzi, Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 listopada 2010 r., NK.II.AL4.0911-46/10, LexPolonica Nr 2456972.

normatywnego określenia w statucie gminy obowiązków radnego ponad ustalone w art. 23 ust. 1 u.s.g.³⁷

Radny ma obowiązek brać udział w pracach rady gminy oraz jej komisji, a także innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany (art. 24 u.s.g.). Podjęcie się funkcji radnego zobowiązuje więc do aktywnego prowadzenia działalności społecznej, która jest zgodna z celem i charakterem tej funkcji, a także złożonym przez radnego ślubowaniem, co w szczególności dotyczy obowiązku udziału w pracach rady gminy i jej komisji, a także innych instytucji samorządowych, o ile radny został do nich uprzednio wybrany lub desygnowany³⁸.

Z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której uzyskał on mandat, nie może on również pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy (art. 24a u.s.g.). Kierownik danej gminnej jednostki organizacyjnej, nie mniej jednak innej niż urząd gminy, może powierzyć radnemu gminy wykonywanie pracy w tej jednostce organizacyjnej na podstawie umowy cywilnoprawnej³⁹. Wprowadzenie przepisów, które wykluczają łączenie mandatu radnego z piastowaniem stanowisk administracyjnych w ramach gminy ma na celu przeciwdziałanie zjawiskom patologicznym i stworzenie koniecznego dystansu pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi w gminie. W szczególności art. 24a ust. 1 u.s.g. zakazuje nawiązywania stosunku pracy w zakresie wykonywania funkcji kierowniczej w gminnej jednostce organizacyjnej z radnym, który w tej gminie piastuje mandat⁴⁰.

Wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej, radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, nie może powierzyć organ wykonawczy gminy (art. 24d u.s.g.). Zakaz ten ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich umów cywilnoprawnych, których przedmiotem mogłoby być wykonywanie pracy przez radnego. Będą więc to zarówno umowy nazwane, jak i nienazwane, których przedmiotem jest sensu *largo* wykonywanie pracy⁴¹.

Osoba, która została wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu radnego, osoba ta zobowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni, licząc od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy (art. 24b ust. 1 u.s.g.). Artykuł 24b ust. 1 u.s.g. dotyczy nie tylko urzędników pracujących w urzędzie gminy, lecz

³⁷ Wyrok WSA z dnia 8 maja 2008 r., III SA/Wr 119/08, ONSAiWSA 2010, Nr 1, poz. 10.

³⁸ Wyrok WSA z dnia 7 października 2009 r., III SA/Wr 369/09, LEX Nr 569964. Radny mandat posiada do chwili podjęcia przez radę gminy uchwały o stwierdzeniu jego, jest zatem członkiem rady gminy, zobowiązany do brania udziału w pracach rady, a więc powinien być zawiadomiony o sesji rady, w której ma prawo czynnego uczestniczenia, za wyjątkiem głosowania w sprawie wygaśnięcia swojego mandatu, Wyrok NSA z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 1814/07, LEX Nr 507889.

³⁹ Wyrok WSA z dnia 10 lipca 2008 r., II SA/Bk 405/08, ONSAiWSA 2010, Nr 4, poz. 63.

⁴⁰ Orzeczenie TK z dnia 23 kwietnia 1996 r., K 29/95, OTK 1996, Nr 2, poz. 10.

⁴¹ S. Płażek, [w] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 275.

również wszystkich osób pozostających w stosunku pracy w tym urzędzie, niezależnie od charakteru wykonywanej pracy⁴².

Radni nie mogą podejmować się dodatkowych zajęć, jak również otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie ze ślubowaniem, które brzmi: „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców”. Nie mogą oni również powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami, czy działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, bądź wspólnie z innymi osobami (art. 24 e u.s.g.). Przy czym podważenie zaufania wyborców nie musi wiązać się tylko z sytuacjami o charakterze korupcyjnym, czy deliktowym⁴³.

Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek, bądź wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy⁴⁴, w której określony radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością⁴⁵, być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu powyższej działalności (art. 24f ust. 1 u.s.g.)⁴⁶. Artykuł 24f ust. 1 u.s.g. wprowadza generalny zakaz używania przez radnego mienia komunalnego gminy w prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, bez znaczenia ma w tym przypadku jej przedmiot, rodzaj majątku komunalnego oraz tytuł prawny. Ustawowy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego ma zapobiec ewentualnemu wykorzystaniu mandatu w celu ułatwienia dostępu do tego mienia⁴⁷. Jednorazowe działanie polegające na wykorzystaniu mienia gminy przy

⁴² Wyrok WSA z dnia 9 września 2004 r., II SA/Bk 37/04, ONSAiWSA 2005, Nr 6, poz. 131.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., II OSK 2318/11, LEX Nr 1126337.

⁴⁴ Zwrot „z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy” odnosi się do wszelkich przypadków korzystania z mienia komunalnego gminy w ramach prowadzonej działalności, bez względu na to czy powyższe wykorzystywanie ma podstawę prawną, czy nie, jest stałe, czy jednorazowe oraz odpłatne bądź też nie, Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., II OSK 1714/10, LEX Nr 746748.

⁴⁵ Pojęcie „zarządzania działalnością” obejmuje swoim zakresem rzeczywiste kierowanie nią, czyli wiążące wpływanie na prowadzoną działalność gospodarczą. W przypadku, gdy działalnością podmiotu, prowadzącego również działalność gospodarczą, kieruje organ kolegialny, to wtedy, co do zasady, wszyscy jego członkowie są osobami zarządzającymi działalnością gospodarczą, w rozumieniu art. 24f ust. 1 u.s.g. Powyższe oznacza, że radny pełniący funkcję wiceprezesa i członka zarządu jest osobą zarządzającą działalnością stowarzyszenia, Wyrok WSA z dnia 2 grudnia 2010 r., III SA/Lu 397/10, LEX Nr 757140.

⁴⁶ Stosowanie ograniczeń przez osoby pełniące funkcje publiczne jest jednym ze sposobów stosowanych w celu zapobiegania (zwalczania) korupcji, jest to podstawowe zadanie współczesnego państwa, M. Bożek, *Ograniczenia działalności gospodarczej dotyczące osób pełniących funkcje publiczne (przyczyny, zakres ograniczeń i ich postaci)*, (w:) M. Karpiuk (red.), *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna*, Warszawa 2011, s. 309. Zakazy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne mają przeciwdziałać wykorzystywaniu pełnionej funkcji do realizacji własnych interesów, M. Karpiuk, *Istota stosunku pracy nawiązanego z pracownikiem samorządowym i wynikające stąd obowiązki i ograniczenia*, (w:) K. Miaskowska-Daszkievicz, M. Mazuryk, *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, Lublin-Warszawa 2010, s. 201.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., II OSK 1083/11, LEX Nr 1135756.

prowadzeniu działalności gospodarczej, nawet w sytuacji, gdy to konkretne działanie nie prowadzi bezpośrednio do zysku, narusza art. 24f ust. 1 u.s.g., gdyż przepis ten nie pozostawia luzu decyzyjnego w powyższym zakresie⁴⁸. Wykorzystanie komunalnego mienia gminy, na które wskazuje art. 24f ust. 1 u.s.g., obejmuje przypadki nie tylko bezpośredniego, ale również pośredniego wykorzystania mienia gminy, bez względu na jego podstawę prawną. Bez znaczenia pozostaje w tej sytuacji, czy jest to wykorzystanie stałe, czy okresowe bądź też incydentalne (jednorazowe), pod tytułem odpłatnym lub nieodpłatnym, a także czy radny korzystający z mienia gminy osiąga z tego tytułu korzyści w postaci pożytków lub przychodów. Przesądzającym jest w takim przypadku sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, bez względu na ocenę wpływu tego wykorzystania na działalność gospodarczą⁴⁹. Chodzi przy tym (w art. 24f ust. 1 u.s.g.) jedynie o takie mienie komunalne, co do którego gmina może wykonywać prawa właścicielskie oraz wobec którego ciąży na gminie obowiązek przypisywane właścicielowi. W związku z czym będzie tu chodziło o mienie, którym gmina może dysponować jako właściciel⁵⁰. Należy jednak podkreślić, że w art. 24f u.s.g. chodzi o ujawniony fakt rzeczywistego (realnego) prowadzenia działalności gospodarczej, który da się stwierdzić na podstawie obiektywnie występujących okoliczności faktycznych⁵¹.

Zakaz łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wykorzystaniem mienia komunalnego został określony nieprecyzyjnie⁵², a wskazać należy, że jest to sfera narażona na możliwość działań nie zawsze zgodnych z interesem wspólnoty samorządowej, które mogą być pozbawione cech bezinteresowności i obiektywizmu, jakie powinny charakteryzować funkcjonariuszy publicznych⁵³. Nie można przyjąć, takiej interpretacji, że art. 24f ust. 1 u.s.g. obejmuje przypadki, w których działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia gminy, w której radny uzyskał mandat, prowadzi małżonek radnego. Adresatem normy zawartej w tym przepisie jest wyłącznie radny, a nie jego małżonek, chociażby pozostawali oni w ustroju wspólności ustawowej⁵⁴.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., II OSK 140/11, LEX Nr 988196.

⁴⁹ Wyrok WSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., III SA/Wr 66/12, LEX Nr 1165462. Artykuł 24f u.s.g. obejmuje wykorzystanie mienia komunalnego gminy przez radnego działającego na własny rachunek, jak również działającego wspólnie z innymi osobami, a także zarządzającego taką działalnością. Treść art. 24f ust. 2 u.s.g. wskazuje, że narusza zakaz zarówno radny, który jednoosobowo zarządza wykorzystaniem mienia komunalnego, jak również radny czyniący to wspólnie z pozostałymi członkami odpowiedniego organu stowarzyszenia, Wyrok NSA z dnia 9 marca 2011 r., II OSK 2512/10, LEX Nr 1080236.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., II OSK 1704/10, LEX Nr 746741.

⁵¹ Wyrok WSA z dnia 19 maja 2010 r., II SA/Ke 188/10, LEX Nr 674191.

⁵² A. Kisielewicz, *Wygaśnięcie mandatu radnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, Nr 7-8, s. 115.

⁵³ K. Święch, K. Kozłowski, *Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr 12, s. 27.

⁵⁴ Wyrok WSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., III SA/Wr 66/12, LEX Nr 1165462.

Ustawodawca wprowadza zakaz łączenia mandatu radnego gminy z: 1) mandatem posła lub senatora; 2) wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody; 3) członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego (art. 25b u.s.g.). Niepołączalność ta ma sprzyjać właściwemu wykonywaniu funkcji radnego, który dzierży mandat publicznego zaufania. Łączenie powyżej wskazanej działalności osłabiałoby więź z mieszkańcami, powodowałoby obniżenie standardu podejmowanych w ramach wykonywanej funkcji działań, czy tworzyłoby możliwość wykorzystywania (nadużywania) funkcji, mandatu, czy członkostwa nie koniecznie do realizacji interesu publicznego.

Summary

Miroslaw Karpiuk

The legal status of the municipal councilors of local self-government community

The legal status of the municipal councilors of local self-government community can be seen in two ways, firstly they can be seen as members of a collegial body, and secondly, individually, as people who have certain rights and are subject to certain obligations. Before the council members is a very important task - management of local affairs through legislative activity and control (municipal council). The functioning of the local self-government is directly related to the qualifications of councilors, which include, among others, their character and understanding of the role that the voters have entrusted.