

Stanisław Bułajewski

Status prawny radnego powiatowego w samorządzie Rzeczypospolitej Polskiej

Studia Prawnoustrojowe nr 9, 257-275

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stanisław Bułajewski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

Status prawny radnego powiatowego w samorządzie Rzeczypospolitej Polskiej

1. Uwagi wstępne

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. Obecnie obowiązujące przepisy co prawda nie zawierają prawnej definicji mandatu, jednakże doktryna taką definicję wypracowała. Zdaniem jej przedstawicieli pojęcie „mandat radnego” ma charakter wieloznaczny i używa się go przynajmniej w trzech znaczeniach:

- 1) pełnomocnictwo udzielone deputowanemu, wynikające z wyborów,
- 2) całokształt praw i obowiązków radnego,
- 3) określenie funkcji członka organu uchwałodawczego¹.

Mówiąc o uprawnieniach wynikających z mandatu, należy podkreślić, iż pierwsze uprawnienia radny uzyskuje z chwilą wydania mu zaświadczenia o wyborze², ale pełni praw i obowiązków przysługuje mu dopiero po złożeniu ślubowania, które z reguły ma miejsce na pierwszym posiedzeniu rady³. Odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu. Mandat trwa przez całą kadencję i wygasa wraz z jego zakończeniem⁴.

¹ Por.: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne-zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 225; Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, wyd. 2, s. 155–156.

² Art. 181 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r., nr 159, poz. 1547 z późn. zm. – dalej jako: samorządowa ordynacja wyborcza).

³ I. Andruszkiewicz, *Od kiedy prawo chroni radnego?*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2004, nr 21, s. 16.

⁴ Wygaśnięcie mandatu radnego następuje także wskutek niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, oświadczenia o umowach cywilno-

2. Mandat wolny czy imperatywny

W chwili obecnej polski system prawny przyznaje mandatowi radnego status mandatu wolnego. Oznacza to, że radny, podejmując decyzje, nie jest związany ani instrukcjami swoich wyborców, ani sugestiami klubu czy też partii, z której pochodzi. Wyborcy natomiast nie mogą doprowadzić do przedterminowego wygaśnięcia mandatu radnego. Poza tym radny jest wyrazicielem woli nie tylko wyborców, którzy oddali na niego głos, lecz całej powiatowej wspólnoty⁵. Także Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że przepis art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁶ nie statuuje interesu prawnego mieszkańców do zaskarżania uchwał organów gminy niezgodnych z ich postulatami, tym bardziej że zgodnie z tym artykułem radny nie jest związany instrukcjami wyborców. Poza tym ani rada, ani samodzielnie jej przewodniczący nie mają prawnej możliwości stosowania wobec konkretnych radnych środków dyscyplinujących i równocześnie zobowiązujących ich do uczestniczenia w pracach rady, jak również informowania mieszkańców gminy o zastosowaniu takich środków⁷.

Jednak moim zdaniem mandat radnego powiatowego nie jest mandatem wolnym w pełnym tego słowa znaczeniu, albowiem ma pewne cechy mandatu imperatywnego. Chodzi tu głównie o sytuacje, w których radny ponosi odpowiedzialność przed wyborcami za swoje działania i niezrealizowane obietnice przedwyborcze. Musimy przecież pamiętać, iż niezadowoleni z działalności konkretnego radnego wyborcy mogą doprowadzić do przedterminowego wygaśnięcia jego mandatu w drodze referendum⁸. Oczywiście, chcąc ukarać w ten sposób danego radnego, muszą zgodzić się na to, że także mandaty pozostałych radnych wygasną. Ze strony radnego istnieje prawny obowiązek

prawnych zawartych przez małżonka lub informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka, 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), utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów, a także śmierci (art. 190 ust. 1 samorządowej ordynacji wyborczej).

⁵ Potwierdza to także rola ślubowania, która zobowiązuje radnego do tego, aby: „[...] 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”. Zob. także: S. Kalina, *Samorząd powiatowy*, [w:] M. Ofiarska, J. Ciapała (red.), *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 112.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm. – dalej jako u.s.g.).

⁷ Wyrok NSA z 6 listopada 2002 r., sygn. II SA 1968–1974/2002; wyrok NSA z 17 listopada 1995 r., sygn. SA/Wr2515/95, OSS 1996, nr 1, poz. 13.

⁸ Zob. także, J. Galster, *Samorząd terytorialny i prawo wyborcze do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 381. Zdaniem autora odwołania radnego nie należy mylić z rozwiązaniem rady w drodze referendum lokalnego.

utrzymywania stałej więzi z wyborcami⁹ oraz obowiązek brania udziału w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. Są to z pewnością cechy mandatu imperatywnego, jednakże jedyną sankcją (poza wcześniej przeze mnie przedstawioną) wobec radnych niestosujących się do powyższych nakazów będzie niewybranie ich na następną kadencję oraz dezaprobatą społeczną. Pragnę tu przypomnieć, iż kontrowersje wokół określenia statusu prawnego radnego jako wykonującego mandat wolny pojawiły się już w 1998 r. w momencie tworzenia ustawy o samorządzie województwa. Senat RP w uchwale z dnia 23 maja 1998 r. zaproponował mianowicie poprawkę do powyższej ustawy, która miała polegać na wykreśleniu z art. 23 ust. 1 wyrazów: „Radny nie jest związany instrukcjami wyborców”, co w konsekwencji miało doprowadzić do zniesienia tzw. mandatu wolnego radnego wojewódzkiego.

3. Przepisy antykorupcyjne, prawa, obowiązki, zakazy i ograniczenia, dotyczące radnego

Aby radny mógł w sposób właściwy wykonywać mandat, należy stworzyć mu odpowiednie warunki określone nie tylko w ustawie o samorządzie powiatowym, ale i odpowiednich przepisach statutu powiatu.

Oczywiście nie sposób w tak krótkim artykule ustosunkować się do wszystkich regulacji prawnych¹⁰, jakie wiążą radnych. Dlatego też odniosę się jedynie do wybranych przepisów normujących tę kwestię.

W związku z wykonywaniem mandatu radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (art. 21 ust. 3 u.s.p.). Nie znajdziemy jednak w żadnej z ustaw samorządowych samodzielnych regulacji dotyczących ochrony ogółu funkcjonariuszy publicznych. Dlatego też jesteśmy zmuszeni w tej kwestii stosować właściwe przepisy prawa karnego oraz cywilnego¹¹. Powyższa ochrona nie oznacza jednak, iż radny w trakcie kadencji nie będzie (bez zgody rady) mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karnej, karnoskarbowej, cywilnej czy jakiegokolwiek innej za popełnione przez

⁹ Art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm. – dalej jako u.s.p.).

¹⁰ Status prawny pracownika samorządowego regulują m.in.: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.); ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 223, poz. 1458); ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584 z późn. zm.).

¹¹ Zob. art. 222–226 k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. nr 88, poz. 553 z późn. zm.) oraz art. 417 k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

niego czyny karalne czy też inne delikty. W odróżnieniu bowiem od posłów i senatorów, radnemu nie przysługuje żaden immunitet¹².

Na status radnego rady powiatu składa się jeszcze wiele innych obowiązków, uprawnień, zakazów i ograniczeń. Do najistotniejszych uprawnień (pomijając już wyżej wskazane) z pewnością możemy zaliczyć:

1) Prawa związane z tworzeniem uchwał – prawo inicjowania uchwał, zgłaszania do nich autorskich poprawek, udziału w głosowaniach zarówno w trakcie sesji rady powiatu, jak i na posiedzeniach komisji¹³.

2) Uprawnienia pracownicze – pracodawca jest zobowiązany nie tylko zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów jednostki samorządu terytorialnego, ale i musi uzyskać zgodę rady na rozwiązanie z radnym stosunku pracy¹⁴. W tym miejscu należy odrzucić te poglądy doktryny¹⁵, które uzależniają wspomnianą ochronę od złożenia przez radnego ślubowania. Tak więc osoba, która otrzymała zaświadczenie o wyborze do danej rady, podlega już pełnej ochronie, choć nie rozpoczęła jeszcze realnie wykonywania swojego mandatu. Oznacza to, iż radny od momentu wyboru do momentu złożenia ślubowania podlega tej samej ochronie (jeżeli chodzi o obowiązek wyrażenia zgody rady na rozwiązanie z radnym stosunku pracy) co radny, który ślubowanie już złożył. Co istotne, rada jest zobowiązana odmówić pracodawcy zgody na rozwiązanie stosunku pracy w sytuacji, gdy podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Jeśli jednak rada wyda w takiej sytuacji zgodę, to uchwała taka, jako rażąco sprzeczna z prawem, zostanie uchylona w trybie nadzoru z urzędu lub na wniosek zainteresowanego. W sytuacji natomiast, gdy pracodawca bez zgody rady rozwiąże z pracownikiem (radnym) stosunek pracy, a ten od takiej decyzji nie odwoła się do sądu pracy w ustawowym terminie, to pomimo wadliwego rozwiązania stosunku pracy będzie ono skuteczne.

¹² Zob. podobnie A. Pakuła, *Samorząd powiatowy – wybrane problemy ustroju i funkcjonowania*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław, 2002, s. 128.

¹³ Zob. obszernie na ten temat: S. Bułajewski, *Tryb podejmowania uchwał przez radę powiatu w III RP*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2005, nr 5, s. 75–98.

¹⁴ Głównym celem tego uprawnienia jest zagwarantowanie radnemu swobody wykonywania mandatu po to, by pracodawca nie mógł w żaden sposób wpływać na decyzje podejmowane przez radnego oraz aby radny podejmował wszystkie decyzje suwerennie, bez obawy utraty pracy. Ochrona ta jednak nie ma charakteru absolutnego. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, powyższa ochrona nie obejmuje ochrony stosunku pracy starosty, wicestarosty czy też pozostałych członków zarządu (zob. np. wyrok NSA z dnia 5 marca 1997 r., II SA 1260/96; ONSA 1998, nr 1, poz. 18). Na szczególną uwagę zasługuje także wyrok NSA z dnia 12 października 1990 r. (SA/Lu 663/90; OSP 1991, nr 5, poz. 131), który stanowi m.in., iż wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy lub odmowa pozostawienia jest uznaniu rady. Zdaniem sądu uchwała taka nie podlega jakimkolwiek środkom nadzoru.

¹⁵ A. Andruszkiewicz, *Od kiedy prawo chroni...*, s. 16.

3) Prawo radnego do diet i zwrotu kosztów podróży określa rozporządzenie Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu¹⁶, co do kosztów podróży służbowej zaś rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu¹⁷.

4) Prawo do tworzenia klubów radnych – ustawa o samorządzie powiatowym nie zobowiązuje radnych do tworzenia klubów, a jedynie daje im taką możliwość¹⁸. Praktycznie w każdym samorządzie powiatowym istnieją grupy radnych zrzeszone w klubach¹⁹. Ustawodawca nie wskazał ustawowych ograniczeń, jeżeli chodzi o liczbę klubów w radzie, a tym samym wprowadzenie takich ograniczeń nie jest dopuszczalne w regulacjach statutowych. Członkami klubu mogą być tylko i wyłącznie radni powiatowi i to niezależnie od pełnionych w radzie funkcji. Wyklucza to więc możliwość członkostwa w klubie osób niemających statusu radnego danej rady. Statut powiatu może jedynie określić zasady tworzenia klubów radnych, nie może więc (jak słusznie zauważono) ustalać szczegółów organizacyjnych ich struktur i zasad pracy czy też ograniczać radnym prawo do zrzeszania się w klubach²⁰. Wielokrotnie NSA w swoich orzeczeniach wyrażał pogląd, iż ingerencja rady w organizację i zasady działania klubów radnych nie może sięgać zbyt daleko. Dlatego też zdaniem sądu nie można uzależniać rozpoczęcia działalności klubu od zatwierdzenia jego regulaminu przez radę. W przypadku niewielkiej liczebności ustawowego składu rady nie jest też dopuszczalne ustalanie w statucie wysokiego limitu osobowego, który praktycznie uniemożliwiłby utworzenie klubu²¹.

5) Jawność działania organów samorządowych²² wynika bezpośrednio z obowiązującej Konstytucji, która w art. 61 ust. 1 stanowi: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne...”. Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytu-

¹⁶ Dz.U. nr 61, poz. 709.

¹⁷ Dz.U. nr 66, poz. 799.

¹⁸ Zob. art. 18 u.s.p.

¹⁹ Ustawodawca nie stawia radnym, którzy chcą utworzyć klub, żadnych warunków, pozostawiając im tym samym pełną swobodę. Radni poprzez odpowiednie przepisy w statucie określają zasady tworzenia klubów radnych.

²⁰ P. Dobosz, *Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2005, s. 153.

²¹ Por. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 1997 r., II SA 310/97, ONSA 1998, nr 2, poz. 70; oraz wyrok NSA z dnia 28 listopada 1996 r., II SA 910/96, ONSA 1997, nr 4, poz. 167.

²² Zob. szerzej: E. Góral, *Prawo do informacji i jawność działania w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2002, s. 149–157; J. Stankiewicz, *Prawo do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, [w:] ibidem, s. 457–464.

cji „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Powyższe prawa stanowią tzw. prawa polityczne obywatelskie, które przysługują wyłącznie osobom posiadającym polskie obywatelstwo. Ustawa o samorządzie powiatowym w pełni potwierdza powyższe przepisy Konstytucji²³, a co więcej, zobowiązuje radnych powiatowych do corocznego składania oświadczeń majątkowych²⁴. Dane w nich zawarte są jawne z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości²⁵. Ponadto jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 oraz z 2002 r., nr 153, poz. 1271)²⁶. W Biuletynie Informacji Publicznej np. samorząd powiatowy ma obowiązek ogłaszania informacji o zasadach funkcjonowania podmiotów, w tym o stanie przyjmowania spraw, kolejności ich załatwiania i rozstrzygania czy też zamieszczania informacji o danych publicznych²⁷. Jawna jest także gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji powiatu. Oznacza to w szczególności jawność debaty budżetowej, opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu powiatu, przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu i ujawnienie sprawozdania zarządu z działań²⁸. Można oczywiście ograniczyć jawność działania organów samorządowych, jednakże musi to wynikać z ustaw i tylko ze względu na określoną w nich ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa²⁹. Nie ma więc mowy o statutowym rozszerzeniu katalogu spraw, w których mogłaby być wyłączona lub ograniczona jawność działania organów samorządowych, gdyż byłoby to sprzeczne z art. 61 ust. 3 Konstytucji. Rada powiatu natomiast ma pełną swobodę ustalania w statucie zasad dostępu do dokumentów i korzystania

²³ Por. art. 8a u.s.p. K. Hajduk-Popławska, *Dostęp do informacji na zasadach zawartych w statutach*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2002, nr 21, s. 29

²⁴ Art. 25c ust. 1 u.s.p. stanowi, iż „Radny, członek zarządu powiatu, sekretarz, skarbnik powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym...”.

²⁵ Art. 25d ust. 1 u.s.p.

²⁶ Art. 25d ust. 3 u.s.p.

²⁷ Patrz szerzej: M. Jendra, *Nowe obowiązki informacyjne*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2004, nr 5, s. 61.

²⁸ Art. 61 u.s.p.

²⁹ Art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

z nich przez obywateli³⁰. Przykładowo nie będzie możliwe wprowadzenie ograniczenia prawa wstępu na sesję rady ze względu na ochronę porządku publicznego. Wprowadzenie takiego zakazu ewidentnie narusza prawo. Tak więc ochrona porządku publicznego podczas sesji rady musi być zapewniona poprzez zastosowanie innych metod³¹. Wreszcie prawo prasowe³² zapewnia dziennikarzom, a za ich pośrednictwem ogółowi wyborców prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów samorządowych³³. Należy jednak stwierdzić, iż pełna jawność życia publicznego nie jest możliwa, choć kolejne nowelizacje ustaw samorządowych ograniczyły do minimum sfery życia publicznego, do których szeregowy obywatel nie ma dostępu³⁴.

6) Prawo powrotu radnego (po wygaśnięciu mandatu) do wcześniej wykonywanej pracy na tym samym lub równorzędnym stanowisku z wynagrodzeniem odpowiadającym płacy, jaką radny otrzymywałby, gdyby nie przysługiwał mu urlop bezpłatny. Zgodnie z art. 25 zdanie drugie u.s.p. wystarczy, aby radny zgłosił gotowość przystąpienia do pracy w terminie 7 dni od dnia wygaśnięcia mandatu. Nie jest natomiast istotne, czy pracodawca takiego pracownika dopuści do pracy, czy też nie – samo zgłoszenie gotowości do pracy powoduje, że przysługują mu wszystkie świadczenia wynikające ze stosunku do pracy. Pracownik ten nie jest więc w takim przypadku zobowiązany do wniesienia do sądu pozwu o przywrócenie do pracy lub o nawiązanie stosunku pracy.

7) Prawo do wniesienia skargi wynika z art. 237 § 2 k.p.a. Radni, „[...] którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania”.

³⁰ Par. 7 ust. 4 Statutu Powiatu Myślenickiego: „Udostępnienie dokumentu następuje na wniosek osoby zainteresowanej, która może dokonać przeglądu akt oraz sporządzać z nich notatki i odpisy. Może również wnioskować o wydanie jej uwierzytelnionego odpisu dokumentu, o ile jest to uzasadnione jej ważnym interesem. Czynność ta należy do właściwości przewodniczącego Rady Powiatu oraz starosty powiatu lub osób przez nich upoważnionych w zakresie posiadanej dokumentacji”.

³¹ M. Malewska, *Obywatele zawsze mogą uczestniczyć w sesji rady*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2003, nr 12, s. 10; E. Olejniczak-Szałkowska, *Ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 3–15. Zob. także: wyrok NSA z dnia 20 marca 2003 r., sygn. II SA/Gd 1529/02.

³² Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. nr 5, poz. 24 z późn. zm.) w art. 1 stanowi, iż „Prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej”.

³³ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 156.

³⁴ Zob. szerzej: P. Sitniewski, *Realizacja zasady jawności w samorządzie terytorialnym w Polsce*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 221–239.

Jeżeli zaś chodzi o obowiązki radnego, to możemy wyróżnić następujące:

1) Obowiązek kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej.

Zgodnie z art. 1 u.s.p., mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Powyższy przepis stanowi rozwinięcie dwóch postanowień Konstytucji³⁵, a także jednego postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego³⁶. Konstytucja definiuje wspólnotę samorządową jako ogół mieszkańców, a tym samym zobowiązuje nas do przyjęcia, iż ową wspólnotę tworzą nie tylko obywatele polscy, ale i cudzoziemcy czy nawet bezpaństwowcy. Dlatego też o statusie członka powiatowej wspólnoty samorządowej nie decyduje przynależność państwowa, ale fakt zamieszkiwania osoby fizycznej w miejscowości, w której chce ona przebywać z zamiarem stałego pobytu³⁷. Zgodnie z orzecznictwem NSA „[...] stałe zamieszkiwanie jest sprawą faktu i jego ustalenie zależy od okoliczności danego przypadku. Oznacza to, że stałego zamieszkiwania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w danej miejscowości”³⁸, natomiast „brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej”³⁹. Powyższa teza moim zdaniem zachowuje aktualność również w stosunku do mieszkańców powiatu.

Zdaniem A. Piekary pojęcie „wspólnota” oznacza, że „[...] jakaś zbiorowość ludzka weszła w wyższe stadium rozwoju – właśnie wspólnotę [...] charakteryzującą się istotnym stopniem zintegrowania społecznego, zdolnością do samoorganizacji w imię wspólnych celów oraz istnieniem stosunkowo rozległych wątków wspólnej świadomości społecznej, zdeterminowanej warunkami lokalnymi. Dzięki temu częstokroć powstają i funkcjonują w życiu społeczności lokalnej, czyli wspólnoty, tak cenne wartości, jak lokalny patriotyzm wraz z solidarnością i zaradnością grupową mieszkańców”⁴⁰. Obowiązek kierowania się dobrem tak scharakteryzowanej wspólnoty samorządowej powinien głównie polegać na ciągłym i bezpośrednim kontakcie z wyborcami. Oczywiście kontaktu takiego nie należy ograniczać do przyjmowania od

³⁵ Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Art. 164 ust. 2 Konstytucji RP: „Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”.

³⁶ Zgodnie z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607): „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.

³⁷ Zob. art. 25 k.c.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 11 października 1991 r., SA/Lu 630/91, OSS 1993, nr 5, poz. 109.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1995 r., SA/Po 518/95, OSS 1996, nr 2, poz. 43.

⁴⁰ A. Piekara, *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 12.

mieszkańców powiatu postulatów i przedstawiania ich organom stanowiącym i wykonawczym. Radny winien czuwać nad tym, aby zgłaszane postulaty były nie tylko wysłuchiwane, ale i realizowane. W tym celu jako podmiot inicjatywy uchwałodawczej może wносить projekty stosownych uchwał pod obrady rady. Niestety podmiotem, który najrzadziej korzysta z prawa inicjatywy uchwałodawczej, są właśnie grupy radnych. Jednakże największym mankamentem ustanawiania prawa w samorządzie jest tworzenie uchwał korzystnych dla grupy, która aktualnie sprawuje władzę w powiecie, a niezaspokajających potrzeby mieszkańców. Mam nadzieję, że i ta kwestia ulegnie zmianie.

2) Obowiązek uczestnictwa w pracach organów jednostek samorządu terytorialnego. Każdy radny powinien brać czynny udział w pracach rady powiatu, zarządu, komisji czy też powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany⁴¹. Obowiązek ten jest niemal analogicznie uregulowany w art. 24 u.s.g., dlatego też orzecznictwo odnoszące się do tego przepisu jest w pełni aktualne i znajduje odpowiednie zastosowanie do regulacji tej materii w ustawie o samorządzie powiatowym. Z przepisu tego nie wynika niestety jakakolwiek sankcja (np. pozbawienie mandatu) grożąca radnemu, który całkowicie ignoruje postanowienia tej normy. Co więcej, taka sankcja nie może się też znaleźć w statucie powiatu, albowiem nie upoważnia do tego ustawa ustrojowa. Nie ma natomiast przeszkód, aby w statucie powiatu zamieścić przepis będący podstawą do obniżenia diety radnemu, który przekroczy dopuszczalną liczbę nieobecności w posiedzeniach organów samorządu powiatowego lub jego organów wewnętrznych (rady, zarządu, komisji stałych). Możliwe jest także upublicznienie takich absencji.

3) Obowiązek złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Zgodnie z art. 25c ust. 1 u.s.p. oświadczenie majątkowe radnego dotyczy jego majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Składniki majątkowe, które powinny być wymienione w oświadczeniu majątkowym, zostały szczegółowo określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego powiatu. Rozporządzenie zawiera dwa wzory formularzy: osobne dla radnego i osobne dla pozostałych pracowników powiatu wymienionych w ust. 1 u.s.p. Zgodnie z ust 4 art. 25c u.s.p. „radny składa pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Do pierwszego oświadczenia majątkowego radny jest obowiązany dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia powiatu, w którym uzyskał mandat, jeżeli taką działalność prowadził przed dniem wyboru. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez radnego co roku do dnia

⁴¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, op. cit., s. 158.

30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji”.

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 lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk 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 10 000 zł,

– zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 zł, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone⁴².

Analiza danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonywana jest nie tylko przez przewodniczącego powiatu, ale przede wszystkim przez urząd skarbowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Analizując oświadczenie majątkowe, urząd skarbowy uwzględnia również zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby składającej oświadczenie. W tym punkcie nie sposób nie wspomnieć o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2007 r. W orzeczeniu tym Trybunał odniósł się do niekonstytucyjnych przepisów w samorządowej ordynacji wyborczej, która karała utratą mandatu radnego, który w terminie nie złożył oświadczenia majątkowego lub oświadczenia o działalności gospodarczej małżonka. Trybunał stwierdził m.in., że sankcja w postaci utraty mandatu jest niewspółmierna w stosunku do czynu, tj. niezłożenia oświadczenia majątkowego w ustawowym terminie⁴³.

4) Obowiązek złożenia wniosku o urlop bezpłatny. Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.s.p.: „Radny, który przed uzyskaniem mandatu wykonywał pracę w ramach stosunku pracy w starostwie powiatowym lub pełnił funkcję kierownika jednostki organizacyjnej tego powiatu, w którym uzyskał mandat, obowiązany jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, przed złożeniem ślubowania, o którym mowa w art. 20 ust. 1”. Przepis ten jest niemal kopią art. 24b u.s.g. Co istotne, pracodawca nie ma możliwości odmowy udzielenia urlopu, jest to tzw. urlop obligatoryjny, który pracownik musi

⁴² Art. 25c ust. 1 u.s.p.

⁴³ Na skutek orzeczenia do ustawy o samorządzie powiatowym dodano art. 25c ust. 5a, który obecnie brzmi: „Jeżeli terminy określone w ust. 4 lub 5 nie zostaną dotrzymane, odpowiednio, przewodniczący rady powiatu, wojewoda lub starosta w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia do jego niezwłocznego złożenia, wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania”.

otrzymać. Szczególnie chronieni są także pracownicy zatrudnieni w starostwie powiatowym na czas określony. Pracodawca, bowiem nie tylko musi takim pracownikom udzielić urlopu bezpłatnego na ich żądanie, ale i jest zobowiązany do przedłużenia im stosunku pracy do trzech miesięcy od wygaśnięcia mandatu, nawet wtedy, gdy umowa miałaby się zakończyć w terminie wcześniejszym zgodnym z tym wskazanym w samej umowie. Oczywiście pracownika nikt nie jest w stanie zmusić do złożenia wniosku o urlop bezpłatny, ale wtedy kończy się to dla niego wygaśnięciem mandatu.

Co może dziwić, zdarzają się takie sytuacje, że pracownik starostwa powiatowego wybrany do rady powiatu w pełni świadomie nie składa stosownego wniosku o urlop, godząc się tym samym na utratę mandatu. Dzieje się tak wówczas, gdy dany kandydat na radnego powiatowego startuje w wyborach tylko dlatego, by liście wyborczej, z której startuje, przysporzyć więcej głosów. Niezależnie bowiem od tego, czy jego mandat wygasa, czy też nie, głosy oddane na takiego kandydata nie przepadają i liczą się w dalszym ciągu w podziale mandatów. Na tym polega właśnie zasada proporcjonalności w wyborach. Zasada ta to z jednej strony sposób ustalania wyników głosowania (obecnie obowiązuje metoda d'Hondta), z drugiej zaś strony zobowiązanie do rozdziału mandatów w okręgu wyborczym proporcjonalnie do odsetka głosów, jakie uzyskały poszczególne komitety wyborcze. Zaletą systemu proporcjonalnego jest to, że niezależnie od wyników głosowania zawsze do rozdzielenia mandatów wystarczy przeprowadzenie tylko jednej tury wyborów. Istotą zasady proporcjonalności jest także to, iż przyznanie mandatów poszczególnym kandydatom może być dokonane dopiero po przekroczeniu w skali powiatu przez komitet wyborczy progu wyborczego, który w przypadku wyborów do rady powiatu wynosi 5% ważnie oddanych głosów⁴⁴.

5) Obowiązek radnego do złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez ich małżonka, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo odnosił się jedynie do sytuacji, w której działalność ta wykonywana jest na terenie powiatu, w którym osoba obowiązana do złożenia oświadczenia pełni funkcję lub jest zatrudniona. Radni obowiązani byli również do złożenia oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez ich małżonków, wstępnych, zstępnych i rodzeństwo, jeżeli umowy te zawarte zostały z organami powiatu, jednostkami organizacyjnymi powiatu lub powiatowymi osobami prawnymi i nie dotyczą stosunków prawnych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług lub ze stosunków prawnych powstałych na warunkach powszechnie obowiązujących (art. 25e ust. 1 u.s.p.). Przepis dodatkowo formułował w ust. 2 obowiązek złożenia „pisemnej informacji” o podjęciu przez wymienionych członków rodziny:

⁴⁴ Por. także. M. Chmaj, *Ordynacja samorządowa (wprowadzenie)*, Kraków 2000, s. 8–24; J. Juchniewicz, M. Kazimierzczuk, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2006, s. 168–178.

– zatrudnienia na terenie danego powiatu w jednostce organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego;

– pracy lub czynności zarobkowych na innej podstawie w spółkach handlowych, w których co najmniej 50% udziałów lub akcji mają jednostki samorządu terytorialnego;

– zmiany stanowiska w jednym z wyżej wymienionych podmiotów.

Moim zdaniem przepis ten był na tyle niejednoznaczny, że mógł prowadzić do różnych interpretacji, a tym samym nierównego traktowania radnych będących w jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej, dlatego też słusznie został uchylony.

Do najistotniejszych zakazów i ograniczeń, jakie ustawa o samorządzie powiatowym kieruje do radnego powiatowego, z pewnością możemy zaliczyć:

1) Zakaz przyjmowania darowizn i podejmowania dodatkowego zajęcia, gdyż może to podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu (art. 25a ust. 1 u.s.p.)⁴⁵. Trudno doszukiwać się tego przepisu w pierwotnej wersji tej ustawy. Łatwo możemy natomiast dostrzec analogię w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (art. 33 ust. 2)⁴⁶, w której ta materia jest niemal identycznie uregulowana. Niestety ani w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ani w żadnej z samorządowych ustaw ustrojowych nie odnajdziemy dodatkowych kryteriów, w oparciu o które możliwe byłoby rozstrzygnięcie, czy konkretne dodatkowe zajęcie lub przyjęta przez radnego darowizna podważa do niego zaufanie, czy też nie. Ustawodawca nie wskazuje także podmiotu, który byłby władny ten problem rozstrzygnąć, a tym samym nie jest możliwe wskazanie takiego podmiotu w akcie prawa miejscowego, jakim jest statut powiatu. Dlatego też przepis ten jest przepisem martwym i jako taki może być uznawany jedynie za ozdobnik ustawy, a nie przepis, który miałby być podstawą do rozwiązywania realnych problemów.

2) Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia powiatu odnosi się do różnej aktywności nie tylko radnych, ale i ich najbliższych. Należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny uznał art. 25b ust. 4 u.s.p w części dotyczącej małżonków osób wymienionych w art. 25b ust. 3 u.s.p. za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP⁴⁷.

Art. 25b u.s.p. wyłącza jako niedopuszczalne następujące formy gospodarczej aktywności:

– prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, jak również zarządzanie taką działalnością lub wystę-

⁴⁵ Przepis ten stanowi zespół klauzul generalnych, zawiera nieostre kryteria i nie jest wyposażony w jakiegokolwiek sankcje.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 221, poz. 2199 z późn. zm.

⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/2003, Dz.U. nr 167, poz. 1759.

powanie jako jej przedstawiciel lub pełnomocnik, jeżeli taka działalność jest prowadzona z wykorzystaniem mienia powiatu (art. 25b ust. 1 u.s.p.);

– pozostawanie członkiem władz zarządzających, kontrolnych lub rewizyjnych bądź pełnomocnikiem spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby (art. 25b ust. 3 u.s.p.);

– posiadanie pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby (art. 25b ust. 5 u.s.p.). Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady powiatu, 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).

Sankcję za naruszenie powyższych zakazów odnajdziemy w art. 190 ust. 1 pkt 2a samorządowej ordynacji wyborczej. Zgodnie z tym przepisem wygaśnięcie mandatu następuje na skutek naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności.

Ponadto w powiatowej ustawie ustrojowej odnajdziemy sankcję szczególną w wypadku naruszenia zakazu określonego we wspomnianym już wyżej art. 25b ust. 3, a mianowicie wybór lub powołanie radnych lub ich małżonków na te określone w tym artykule funkcje jest z mocy prawa nieważny.

Powyższe zakazy i ograniczenia zawarte w przepisach prawnych są niezbędne, gdyż ich istnienie uniemożliwia wykorzystywanie funkcji publicznej, jaką pełni radny, do osiągania osobistych korzyści majątkowych⁴⁸.

3) Zasada niepołączalności (*incompatibilitas*), czyli niepołączalność mandatu radnego z pewnymi funkcjami (urzędami, stanowiskami), jest powszechnym i trwałym elementem prawnego statusu radnego. Zgodnie z tą zasadą mandatu radnego powiatu nie można łączyć z: mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego⁴⁹.

⁴⁸ Por.: A. Brzozowska, *Status radnego w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce*, Lublin 2004, s. 25–33; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, wyd. 2, Katowice 2001, s. 35–37; A. Pakuła, op. cit., [w:] A. Błaś (red.), op. cit., s. 128–130; Z. Leoński, *Ustrój zadania samorządu terytorialnego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania*, Poznań 2001, s. 153–156; S. Kalina, [w:] M. Ofiarska, J. Ciapała (red.), op. cit., s. 112–116; Z. Niewiadomski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 96; I. Andruszkiewicz, *Niektóre uprawnienia radnego*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2002, nr 25, s. 10; Ł. Ciszewski, *Radny radnemu równy*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2003, nr 10, s. 10; I. Andruszkiewicz, *Na ile radny może wpływać na treść uchwały*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2003, nr 2, s. 10.

⁴⁹ Art. 21 ust. 8 u.s.p.

Przepis został wprowadzony na mocy art. 1 pkt 29 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵⁰. Jego naruszenie powoduje wygaśnięcie mandatu zgodnie z art. 190 ust. 1 pkt 2a samorządowej ordynacji wyborczej. Sankcja ta ma odpowiednie zastosowanie nawet wtedy, gdyby w krótkim czasie radny zrezygnował z kwestionowanego stanowiska.

4) Zakaz głosowania w swojej sprawie, jeżeli dotyczy to interesu prawnego radnego (art. 21 ust. 7 u.s.p.). Za A. Szewcem należy stwierdzić, iż „dyrektywy wykładni systemowej pozwalają (i nakazują) przyjąć, że interesem prawnym w rozumieniu przepisów tych ustaw jest interes, o którym mowa w art. 28 k.p.a. Takie zresztą stanowisko w tej sprawie zajmuje doktryna prawa administracyjnego i orzecznictwo – zob. np. wyroki SN z 27 maja 1999 r., III RN 5/99 (OSNAPiUS 2000, nr 9, poz. 337) i z 4 grudnia 2002 r., III RN 218/0 (OSNP-wkł. 2003, nr 9, poz. 5; OSNP 2004, nr 2, poz. 23; LEX nr 77183). To oznacza, że interesem prawnym jest tylko taki, który spełnia łącznie następujące warunki: 1) wynika z konkretnego przepisu, przy czym zasadniczo chodzi tutaj o przepis prawa publicznego; 2) przejawia się jako obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca i dająca się obiektywnie stwierdzić, potrzeba ochrony prawnej; 3) jest interesem osobistym, indywidualnym, własnym, konkretnym i aktualnym, a nie ewentualnym (potencjalnym)”⁵¹.

Moim zdaniem interes prawny radnego przy podejmowaniu uchwał należy rozumieć w sposób bardzo szeroki – nie tylko wtedy, gdy np. uchwała dotyczy wynagrodzenia dla starosty, który jest jednocześnie radnym, ale i sytuacji, w której dokonywany jest wybór na stanowisko starosty, a kandydatem na tę funkcję jest jeden z radnych danej rady. W opisanych sytuacjach radny nie może brać udziału w głosowaniu. Powyższa kwestia została już rozstrzygnięta w orzeczeniach NSA, które niestety są sobie przeciwstawne⁵². Wydaje się, że ustawodawca celowo uregulował tę kwestię w sposób ogólny i dlatego zarówno interes prawny, jak i interes faktyczny dyskwalifikują radnego z udziału w głosowaniu⁵³. Poglądy doktryny co prawda przeczą

⁵⁰ Dz. U. nr 45, poz. 497.

⁵¹ A. Szewc, *Interes prawny radnego*, „Wspólnota” 2009, [online] <www.wspolnota.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=6247/>, dostęp: 2.05.2009 r.

⁵² Por. wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., II S.A./Wr 1498/02, OSS 2003, nr 1, poz. 18. Powyższe orzeczenie dotyczy co prawda sytuacji, gdy kandydatem na burmistrza był radny, który brał następnie udział w głosowaniu. Jednakże w pełni może być ww. orzeczenie przeniesione na grunt samorządu powiatowego, np. radny kandyduje na stanowisko starosty i bierze udział w głosowaniu, choć z mocy ustawy nie powinien tego czynić.

⁵³ Art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa wyraźnie określa sprawy, których podejmowanie w formie uchwał wiąże się z interesem prawnym radnego, a tym samym powoduje, iż w tych sprawach radny nie może brać udziału w głosowaniu. Ustęp 1 tego artykułu brzmi: „Radny nie może wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem

temu twierdzeniu, jednakże interpretatorzy art. 25a u.s.g., opierają się głównie na wywodach prof. Michała Kuleszy, którego zdaniem powyższy przepis dotyczy wyłącznie głosowań w sprawach, w których przedmiotem jest stosunek prawny między gminą a radnym (członkiem zarządu), a więc stosunek „zewnątrzny”, w którym stroną jest dla radnego gmina (jako podmiot prawa) reprezentowana przez swoje organy⁵⁴.

Niezależnie od sytuacji, w jakiej znajduje się głosujący w swojej sprawie radny, nie ponosi on jakiegokolwiek sankcji za swoje działanie. Co więcej, mało prawdopodobne jest wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego, w którym stwierdziłby on nieważność uchwały rady gminy, nad którą głosował także bezpośrednio zainteresowany radny. Także przewodniczący rady nie posiada ustawowych uprawnień, dzięki którym mógłby takiego radnego wyłączyć od udziału w głosowaniu. To wszystko prowadzi nas do wniosku, że zarówno art. 25a u.s.g., jak i odpowiadające mu artykuły pozostałych samorządowych ustaw ustrojowych nie stanowią należytej ochrony przed działaniami korupcyjnymi tego jakże specyficznego funkcjonariusz publicznego. Wydaje się więc, iż rozwiązałoby tę kwestię albo danie instrumentów prawnych przewodniczącemu rady, który byłby ustawowo upoważniony do przeciwdziałania takim praktykom, albo też przepis normujący ten aspekt należałoby zaopatrzyć w sankcję polegającą np. na nieważności uchwały, którą stwierdzałby wojewoda bez względu na to, czy oddany głos bezpośrednio zainteresowanego przechylił szalę na jego korzyść, czy też nie. Niezależnie jednak od powyższych dywagacji należy z całą pewnością doprecyzować komentowany przepis, albowiem w obecnym kształcie przynosi on więcej strat niż korzyści.

Uważam także, że omawiany przepis w przyszłości powinien być uzupełniony o wprowadzenie na wzór art. 107 ust. 1 Konstytucji RP zakazu nabywania przez radnego w trakcie kadencji mienia w przypadku, gdy nieruchomości znajduje się na terenie jednostki samorządu terytorialnego, której jest reprezentantem w danej radzie.

lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, z wyjątkiem stosunków prawnych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz stosunku najmu pomieszczeń do własnych celów mieszkaniowych lub 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”. Ustęp 2 stanowi natomiast, iż „Radny nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach, o których mowa w ust. 1, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego”.

⁵⁴ M. Kulesza, *Interes prawny*, „Wspólnota” 2002, nr 7, s. 44. Por. także: A. Jakowska, *Interes prawny a udział w głosowaniu*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2001, nr 24, s. 28; S. Górską, *Głosowanie w swojej sprawie*, „Wspólnota” 2002, nr 14, s. 45; R. Szarek, *Interes prawny a wyłączenie radnego gminy z udziału w głosowaniu*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2002, nr 18, s. 10.

4. Brak uprawnień kontrolnych radnego powiatowego

Jak łatwo możemy zauważyć, ani ustawa o samorządzie powiatowym, ani tym bardziej statut nie przyznają uprawnień kontrolnych pojedynczym radnym. Dlatego też moim zdaniem należy wykluczyć sytuację, w której czynności kontrolne kończące się sporządzeniem protokołu z kontroli wykonywane są przez jednego radnego. Tym samym podstawową cechą organu, który dokonuje kontroli wewnętrznej w powiecie, jest jego kolegialność⁵⁵.

Namiastką uprawnień kontrolnych pojedynczego radnego jest procedura interpelacji i zapytań kierowanych na sesji lub poza nią do zarządu, komisji rady, starosty lub za pośrednictwem starosty do kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych. Prawo to należy do indywidualnych uprawnień każdego radnego. Najczęściej jest jednak wykonywane w interesie określonego ugrupowania politycznego lub też grupy wyborców. Ustawodawca nie uregulował powyższej kwestii, pozostawiając tym samym wolną rękę organowi uchwałodawczemu do skonstruowania odpowiednich przepisów w statucie. Przykładowo Statut Powiatu Pabianickiego w § 65 stanowi:

„1. Radny składa interpelację na piśmie lub ustnie podczas sesji. Interpelacja może być złożona do przewodniczącego w okresie pomiędzy sesjami. O interpelacji złożonej w okresie między sesjami przewodniczący rady informuje radnych na najbliższej sesji.

2. Przedmiotem interpelacji mogą być wyłącznie sprawy wynikające z kompetencji powiatu. Interpelacja winna zawierać przedstawienie stanu faktycznego oraz wynikające zeń pytanie.

3. Odpowiedzi na interpelację udziela się ustnie podczas obrad sesji lub na piśmie w ciągu 14 dni od daty złożenia interpelacji adresatowi i o tym informuje się radnych na najbliższej sesji.

4. Na temat zgłoszonej interpelacji oraz udzielonej odpowiedzi nie prowadzi się dyskusji podczas sesji, przy czym interpelującemu przysługuje prawo zadania dodatkowych pytań dotyczącej zgłoszonej interpelacji.

5. Interpelujący może postawić pod głosowanie rady wnioski o odbycie na następnej sesji debaty nad zagadnieniami poruszonymi w interpelacji⁵⁶.

Warto zauważyć, iż powyższa instytucja została zapożyczona z parlamentu. Konstytucja RP dopuszcza bowiem składanie przez posłów interpelacji i zapytań poselskich będących indywidualnymi środkami kontroli parlamentarnej rządu i poszczególnych jego członków⁵⁷. Zgodnie z przepisami Konsty-

⁵⁵ Zdanie przeciwne wyraża B. Kumorek, *Komisje rewizyjne w samorządzie terytorialnym – kompetencje i zasady działania*, Zielona Góra 1999, s. 66–67.

⁵⁶ Statut Powiatu Pabianickiego z dnia 19 września 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2003 r., nr 301, poz. 2598 z późn. zm.).

⁵⁷ Zob. art. 115 Konstytucji RP.

tucji RP oraz art. 191–196 Regulaminu Sejmu⁵⁸ poseł może zgłaszać interpelację lub zapytanie wyłącznie do poszczególnych członków rządu w sprawach o zasadniczym charakterze. Interpelacje zgodnie z Konstytucją składa się na piśmie, a odpowiedź powinna być udzielona w terminie 21 dni. Pośrednikiem w przekazaniu interpelacji jest Marszałek Sejmu, który po otrzymaniu odpowiedzi od konkretnego członka rządu nie tylko przekazuje ją zainteresowanemu posłowi, ale i informuje Sejm o jej treści. Podobnie wygląda procedura występowania posłów z zapytaniami. Pytania w sprawach bieżących formułowane są natomiast ustnie na każdym posiedzeniu Sejmu i wymagają bezpośredniej odpowiedzi⁵⁹. Ta instytucja zarówno w Sejmie, jak i radzie powiatu jest politycznie atrakcyjna głównie dla opozycji, która to nęka organ władzy wykonawczej ciągłymi zapytaniami i interpelacjami.

Jak już wskazałem, jest to namiastka uprawnień kontrolnych, jakie przysługują pojedynczemu radnemu głównie w stosunku do zarządu powiatu. Uważam, iż ta specyficzna instytucja jest bardzo potrzebna i w moim przekonaniu znacznie poszerza demokrację lokalną⁶⁰.

Po pierwsze, instytucja interpelacji i zapytań daje możliwość każdemu radnemu wypełnienia ustawowego⁶¹ obowiązku utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmowania zgłaszanych przez mieszkańców powiatu postulatów i przedstawiania ich organom powiatu do rozpatrzenia. Interpelacje radni mogą składać nie tylko na sesjach, ale i w okresie pomiędzy nimi, co pozwala na szybką interwencję radnego w „pałacej” mieszkańców sprawie. Oczywiście to ostatecznie radny zadecyduje, czy zgłoszony przez wyborców postulat przekaże radzie w formie pisemnej, ustnej czy też uzna, iż w ogóle nie jest konieczne przekazanie go komukolwiek.

Po drugie, dzięki instytucji interpelacji i zapytań radni mogą szybko reagować na patologiczne zachowania zarządu lub innych jednostek, co w konsekwencji może np. prowadzić do odwołania przez zarząd kierownika któregoś z powiatowych jednostek organizacyjnych.

Po trzecie, poprzez udzielenie radnemu odpowiedzi na interpelację w formie pisemnej zarząd bierze na siebie pełną odpowiedzialność za treści w niej wyrażone. Często zapytanie radnego prowokuje radę lub zarząd do zlecenia lub przeprowadzenia czynności kontrolnych w danej jednostce.

Po czwarte, jest to praktycznie jedyna wewnętrzna forma kontrolowania przez opozycyjnych radnych działań zarządu, który nie może czuć się bezkar-

⁵⁸ Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP (tekst jedn. M.P. z 2009 r., nr 5, poz. 47).

⁵⁹ Zob. L. Garlicki, op. cit., s. 258–259; W. Orłowski, *Sejm i Senat*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005, s. 288; Z. Witkowski, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 197–198.

⁶⁰ Zdanie przeciwne wyraża B. Kumorek, op. cit., s. 66–71.

⁶¹ Zob. art. 21 ust. 1 u.s.p.

ny. Starosta i pozostali członkowie zarządu często z obawy przed trudnymi pytaniami wycofują się z pomysłów irracjonalnych, szkodliwych dla społeczności lokalnej, której dobrem głównie powinni się kierować.

Podsumowanie

Dziesięcioletni okres obowiązywania ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz zebrane doświadczenia praktyczne i orzecznicze w zakresie statusu prawnego radnego powiatowego upoważniają do przedstawienia kilku uwag zawierających ocenę regulacji prawnych wraz z wnioskami na przyszłość.

Po pierwsze, należy pochwalić ustawodawcę za określenie statusu prawnego radnego powiatowego w sposób niemal analogiczny jak radnego gminnego. Dzięki temu zabiegowi nie może być mowy o różnym traktowaniu radnych w zależności od szczebla samorządu terytorialnego. Musimy przecież pamiętać, iż zarówno powiat w stosunku do gminy, jak i województwo w stosunku do powiatu nie mają jakichkolwiek uprawnień kierowniczych lub nadzorczych. Tym bardziej więc status lokalnych deputowanych nie powinien być regulowany w sposób odmienny.

Po drugie, ocena ustawy o samorządzie powiatowym w interesującej nas materii wymaga zgłoszenia postulatu szybkiego podjęcia prac nad wyodrębnieniem samodzielnego rozdziału, który skupiałby wszystkie przepisy odnoszące się do statusu prawnego radnego włącznie z sankcjami, jakie grają za ich złamanie. Należy także doprecyzować niektóre normy tak, by w przyszłości nie mogły być różnie interpretowane. Już w tej chwili organ nadzoru, jakim jest wojewoda, w różny sposób (na korzyść radnego lub nie) interpretuje przepisy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia powiatu, w którym radny uzyskał mandat, a także zarządzania taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności⁶².

⁶² Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego z dnia 3 stycznia 2006 r. (sygn. PN.II.KK.0911-2-06) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2004 r. (sygn. OSK 1083/2004), w którym to stwierdzono: „Zakaz rozszerzającej wykładni przepisów ustanawiających sankcje wobec jednostki samorządu terytorialnego ma szczególne znaczenie w przypadku stosowania sankcji wygaśnięcia mandatu radnego, a to z uwagi na pierwszeństwo członków wspólnoty samorządowej w tworzeniu składu osobowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Dyspozycja przepisu art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.) wyraźnie wskazuje, że wykorzystanie mienia powiatu, w którym radny uzyskał mandat, musi pozostawać w związku funkcjonalnym z prowadzoną przez radnego działalnością gospodarczą. Przywołanego przepisu nie można rozumieć w ten sposób, że zawarcie umowy świadczenia usług przez radnego prowadzącego działalność gospodarczą na własny rachunek na rzecz innej osoby prowadzącej działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia powiatu jest równoznaczne z prowadzeniem wspólnie z tą osobą działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia powiatu”.

Po trzecie, należy zrezygnować z tych przepisów, które w nieuprawniony sposób wkraczają w sferę działalności nie tylko radego i jego małżonka, ale i jego wstępnego, zstępnego lub rodzeństwa. Tego typu ingerencja ustawodawcy wydaje się nieuprawniona i za daleko idąca, przy okazji rozmywając odpowiedzialność samego radnego. Tego typu przepisy stwarzają pole do manipulacji i niedopuszczalnych nacisków na osoby najbliższe dla radnego, które muszą poświęcać swoje ambicje i plany dla samorządowego deputowanego.

Po czwarte, jak już o tym wspomniałem, mandat radnego powinien mieć więcej cech mandatu imperatywnego, co zapewniłoby większą więź radnego z wyborcami, a tym samym większą jego odpowiedzialność. Wydaje się, że obecnie jest to w pełni możliwe tylko w gminach do 20 tys. mieszkańców, w których wybór radnego jest wyborem większościowym. Tym samym koszty jego odwołania (za niezrealizowane obietnice wyborcze) w drodze referendum byłyby niewielkie.

Summary

The subject of this article is an analysis of the legal status of a district councillor, functioning within a local government unit in the Republic of Poland. A mandate of the councillor is of ambiguous nature, and is used in at least three meanings: firstly as a plenipotentiary given to a deputy and resulting from elections, secondly as the entirety of the rights and obligations of a councillor, and thirdly as a definition of the functions of a member of a resolution-passing body. Appropriate conditions, determined in the law on a district government as well as in the appropriate articles of the district statute, must be created so that the councillor could execute his mandate properly. We must remember that after 1989 the position of a councillor changed diametrically, that is why it was very important to define his rights and obligations. These issues are described in this article in four paragraphs: 1) introductory notes, 2) a free or imperative mandate, 3) anti-corruption regulations, rights, obligations, prohibitions and limitations concerning a councillor, 4) the lack of controlling powers of a district councillor.