

**Jarosław Galicki<sup>1</sup>**

## **Przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego**

**Słowa kluczowe:** ciała stanowiące samorządu terytorialnego, radni, kadencja, wygaśnięcie mandatu radnego

**Keywords:** legislative body of local government, local authorities, cadency, expiry of local authority seat

### **Streszczenie**

Artykuł przedstawia przyczyny wygaszania mandatu radnego oraz formy, w jakich do tego dochodzi. Zazwyczaj mandat radnego wygasa wraz z upływem kadencji. Może to jednak nastąpić przed jej upływem, z przyczyn leżących po stronie samego radnego, samorządowego organu uchwałodawczego lub też z przyczyn obiektywnych. Organami wygaszającymi mandat radnego są samorządowe organy uchwałodawcze, komisarz wyborczy oraz Sejm. Mogą się do tego również przyczynić mieszkańcy jednostki samorządowej, głosując w referendum lokalnym za odwołaniem samorządowego organu uchwałodawczego. Odbywa się to na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego, ustrojowych ustaw samorządowych oraz ustawy o referendum lokalnym.

### **Summary**

#### **The reasons of expire of local authorities seat**

This article presents reasons of expiry of local authorities seat and forms wherein it happen. Local authorities seat usually expire by ending the cadency. Although it may happen before the end of cadency, because of reasons behind local authorities, legislative body of local government or objective reasons. Organs which expire local authorities seat are legislative body of local government, election commissioner and the Sejm. Local residents may also contribute to recall executive body of local government, voting in local referendum. It base on the rules of Electoral code, systemic local government acts and local referendum act.

---

<sup>1</sup> Autor jest doktorantem na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.



Radni, będąc członkami organów stanowiących samorządu terytorialnego, mają wpływ na losy lokalnych społeczności. Zwyciężając w wyborach, uzyskują pełnomocnictwo do sprawowania funkcji przedstawicielskich. Pełnomocnictwo to obejmuje okres czteroletniej kadencji. Jest to zasada przyjęta przez ustawodawcę w ustrojowych ustawach samorządowych<sup>2</sup>. Niektórzy radni nie sprawują jednak swego mandatu przez cały jej okres. W określonych prawem przypadkach mandat przedstawicielski wygasa, przez co radny traci pełnomocnictwa do jego wykonywania.

Mandat radnego, tak jak mandat każdego reprezentanta, wygasa wraz z upływem kadencji, na okres której został wybrany. Tak dzieje się zazwyczaj. Już w 1997 r. Trybunał Konstytucyjny przypomniał bowiem, że „uzyskanie mandatu radnego nie stanowi w sensie prawnym gwarancji, iż wybrana osoba będzie pełnić mandat przez całą kadencję, chociażby z tego powodu, że Ordynacja wyborcza przewiduje różne sytuacje, w których może on wygasnąć”<sup>3</sup>. Obecnie regulacje dotyczące wygaśnięcia mandatu (przed upływem okresu kadencji) zawierają przede wszystkim Kodeks wyborczy<sup>4</sup> oraz ustrojowe ustawy samorządowe.

Wygaśnięcie mandatu radnego z niektórych przyczyn stwierdza – w drodze uchwały<sup>5</sup> – organ stanowiący samorządu terytorialnego. Należą do nich: utrata prawa wybieralności lub nieposiadanie go w dniu wyborów (z wy-

---

<sup>2</sup> Art. 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm. – zwana dalej skrótowo u.s.g.), art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1592 ze zm. – zwana dalej skrótowo u.s.p.), art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1590 ze zm. – zwana dalej skrótowo u.s.w.).

<sup>3</sup> Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 13.

<sup>4</sup> Ustawa Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm. – dalej zwana Kodeksem).

<sup>5</sup> Uchwałę podejmuje się zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu samorządowego organu uchwalodawczego – art. 14 u.s.g., art. 13 ust. 1 u.s.p., art. 19 ust. 1 u.s.w. W głosowaniu nie może brać udziału radny, którego interesu prawnego ono dotyczy – art. 25a u.s.g., art. 21 ust. 7 u.s.p., art. 24 ust. 2 u.s.w. Zob. też wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2005 r., II OSK 507/05.

jątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i § 11 ust. 2 Kodeksu), odmowa złożenia ślubowania, naruszenie ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności oraz niezłożenie w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Uchwałę podejmuje się w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. W powyższych przypadkach, przed podjęciem uchwały, należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień. Uchwałę rady o wygaśnięciu mandatu radnego niezwłocznie doręcza się zainteresowanemu i przesyła wojewodzie oraz komisarzowi wyborczemu.

Istnieje kilka elementów determinujących posiadanie prawa wybieralności. Niespełnianie wymogów ukończenia w dniu głosowania 18 lat, stałego zamieszkania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego oraz posiadania obywatelstwa polskiego lub obywatelstwa Unii Europejskiej stanowią podstawę do wygaszenia mandatu radnego przez samorządowy organ uchwałodawczy. Przybliżenia wymagają przesłanki takiej decyzji.

Przy okazji wyborów mogą pojawić się wątpliwości co do wymaganego wieku kandydata. Wiek ustala się na podstawie aktu urodzenia. Wszelkie zarzuty będą więc dotyczyły prawdziwości tego aktu. Postępowanie w tej kwestii toczy się w trybie nieprocesowym, na wniosek osoby zainteresowanej, prokuratora lub kierownika urzędu stanu cywilnego<sup>6</sup>. Ustala się wtedy treść aktu urodzenia, tzn. rzeczywisty wiek kandydata<sup>7</sup>. W razie stwierdzenia, że akt urodzenia poświadcza nieprawdę, unieważnia się go<sup>8</sup> i zastępuje nowym.

Z praw wyborczych w danej jednostce samorządu terytorialnego może korzystać osoba mająca stałe miejsce zamieszkania na jej obszarze. Obowiązanie tego wymogu jest jak najbardziej słuszne. Wyborcy w drodze wyborów podejmują w końcu decyzje rzutujące na przyszłość ich lokalnych społeczności. Kandydata na radnego powinna zaś łączyć z daną społecznością więź, która pozwoli mu na rzetelne, sprawne i skuteczne wykonywanie uzyskanego mandatu. Wyjaśnienia wymaga tu natomiast, czym jest miejsce stałego zamieszkania.

---

<sup>6</sup> Art. 33 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 29 września 1986 r. (Dz.U. 2011 Nr 212, poz. 1264).

<sup>7</sup> Ibidem, art. 32.

<sup>8</sup> Ibidem, art. 30.

Zgodnie z treścią art. 25 Kodeksu cywilnego<sup>9</sup> miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość<sup>10</sup>, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Zamieszkiwanie składa się więc z dwóch – łącznie występujących<sup>11</sup> – elementów: faktycznego przebywania w danej miejscowości (*corpus*) oraz zamiaru stałego w niej pobytu (*animus*). Nadto, miejscowość ta powinna stanowić główny ośrodek działalności danej dorosłej osoby fizycznej<sup>12</sup>. Nie należy go przy tym utożsamiać z zameldowaniem, jest ono bowiem pojęciem administracyjnym. Przebywanie w określonej miejscowości pod tym samym adresem dłużej niż trzy doby powoduje obowiązek zameldowania się na pobyt stały lub czasowy najpóźniej przed upływem czwartej doby, licząc od dnia przybycia<sup>13</sup>. Zameldowanie tworzy jednak domniemanie zamieszkania, i to pod konkretnym adresem. Na marginesie można zauważyć, że do pojęcia zamieszkania, które zawiera w sobie przymiot zamiaru stałego pobytu (*animus*), ustawodawca dołącza tę samą cechę stałości. Potęguje to wymóg bliskiego związania uczestników wyborów z lokalną społecznością. Wydaje się zatem, że niespełnianie tak skonstruowanego wymogu stałego zamieszkania jest uprawnioną przesłanką do przyjęcia braku posiadania prawa wybieralności przez danego kandydata.

W myśl art. 34 ust. 2 Konstytucji obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie. Z wnioskiem o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa występuje się do prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent może, ale nie musi wyrazić na to zgody<sup>14</sup>. Osta-

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93 ze zm.).

<sup>10</sup> Nie chodzi o konkretny adres zamieszkania, zob. wyrok SN z dnia 13 lutego 1976 r., I CR 930/75, OSNCP 1977, Nr 1, poz. 5, uchwała SN z dnia 24 września 1980 r., III CZP 31/80, OSN 1981, Nr 5, poz. 71 z głosem Z. Kołodzieja, OSP 1981, Nr 7–8, poz. 132, wyrok NSA z dnia 8 listopada 1988 r., III SA 428/88, ONSA 1988, Nr 2, poz. 88, wyrok SN z dnia 26 listopada 1998 r., I CKU 95/8, Prok. I Pr. 1999, Nr 4, poz. 29.

<sup>11</sup> Zob. orzeczenie SN z dnia 21 stycznia 1966 r., II RP 612/66, PiZS 1966, Nr 1, s. 49, orzeczenie SN z dnia 7 czerwca 1983 r., II UR 4/84, OSP 1984, Nr 12, poz. 265 z głosem T. Żylińskiego.

<sup>12</sup> S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego, Księga pierwsza, Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 136.

<sup>13</sup> Art. 10 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych z dnia 10 kwietnia 1974 r. (Dz.U. 1974 Nr 14, poz. 85 ze zm.).

<sup>14</sup> Art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. 2012, poz. 161).

teczna decyzja zależy od uznania głowy państwa. Taka zgoda jest jednak konieczna do skutecznego zrzeczenia się obywatelstwa polskiego<sup>15</sup>. Zrzeczenie się obywatelstwa przez radnego będzie stanowić przesłankę do utraty sprawowanego mandatu. Sprawa przedstawia się analogicznie w przypadku utraty obywatelstwa Unii Europejskiej przez jej obywatela niemającego obywatelstwa polskiego.

Skuteczne sprawowanie mandatu następuje po złożeniu ślubowania. Wraz z jego złożeniem radny-elekt staje się radnym – obejmuje mandat i wchodzi w pełnię uprawnień przysługujących radnemu jako przedstawicielowi mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Odmowa wykonania tego obowiązku przesądza o wygaszeniu mandatu, jeszcze radnemu-elektowi. Kodeks nie określa, w jakiej formie powinno się odmówić złożenia ślubowania. Dlatego też zastosowanie znajdą tu zasady ogólne Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z treścią art. 60 tegoż kodeksu wola osoby dokonywującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej. Dopuszcza się zatem formę ustną i pisemną, a także elektroniczną. Art. 61 Kodeksu cywilnego stanowi, że oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią. W przypadku wyboru drogi elektronicznej decydująca jest chwila wprowadzenia oświadczenia do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, żeby inna osoba mogła zapoznać się z jego treścią. Oświadczenie kieruje się do przewodniczącego danego organu stanowiącego, a właściwie do jego członków, którzy podejmują uchwałę wygaszającą mandat radnego. Odwołanie oświadczenia woli jest skuteczne, jeżeli doszło jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej. Racjonalnym jawi się, że radny może wycofać swe oświadczenie o odmowie złożenia ślubowania jeszcze na sesji, podczas której miał być mu wygaszony jego mandat<sup>16</sup>. Wygaszenie mandatu urzeczywistnia się bowiem ostatecznie w momencie podjęcia uchwały w tej sprawie.

<sup>15</sup> Ibidem, art. 46.

<sup>16</sup> Odmienny pogląd ma M. Cyrankiewicz, który nie widzi możliwości skutecznego odwołania oświadczenia o odmowie złożenia ślubowania, przekazanego radnym w formie pisemnej (*Radny odwołuje oświadczenie*, „Współnota” 2004, nr 18, s. 18).

Komplikacje może wywoływać sytuacja braku kontaktu z radnym. Radny składa ślubowanie na pierwszej sesji rady, a gdy jest na niej nieobecny, na następnej, na której jest obecny. Powstaje pytanie, czy i kiedy można wygasić mandat radnego, który nie bierze udziału na kolejno zwoływanych sesjach. Wydaje się, że jest to dopuszczalne. Należy jednak mieć na uwadze, że radny nie pojawia się na posiedzeniach rady z niezależnych od niego powodów, np. dłuższego pobytu w szpitalu. Ponadto radny nie ma obowiązku natychmiastowego usprawiedliwiania swojej nieobecności. Zdaniem P. Chmielnickiego stan taki nie może ciągnąć się w nieskończoność. „Nie ma zatem żadnych przeszkód, aby rada podjęła próby uzyskania informacji o przyczynach absencji radnego, a otrzymawszy wiadomość, że jest on np. aktywny zawodowo – uznała, że ta absencja jest przejawem odmowy złożenia ślubowania”<sup>17</sup>. Przyjmuje się natomiast, że miesięczny termin na stwierdzenie wygaśnięcia mandatu ma charakter instrukcyjny. W przeciwnym razie niepodjęcie uchwały o wygaszeniu mandatu radnego w tym terminie skutkowałoby tym, że radny-elekt stawałby się pełnoprawnym radnym mimo niezłożenia ślubowania<sup>18</sup>.

Nie można jednocześnie pełnić funkcji radnego oraz wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy (starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim). Nie chodzi tu o jakiegokolwiek ograniczenie biernego prawa wyborczego. Nie pozbawia się nikogo praw wyborczych, a jedynie ustanawia obowiązek dokonania wyboru pomiędzy piastowaniem mandatu a wykonywaniem określonego zatrudnienia. Nie ustanawia się zatem zakazu kandydowania, decyzja w tej kwestii jest podejmowana bowiem po przeprowadzeniu wyborów. Należy więc mówić o instytucji niepołączalności sprawowania mandatu radnego z zatrudnieniem w danej jednostce samorządu terytorialnego<sup>19</sup>.

Wyróżnia się tu trzy rodzaje sytuacji. Po pierwsze, osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy (starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim) oraz wykonywać funkcji kierownika jednostki organizacyjnej gminy (powiatu, wojewódz-

<sup>17</sup> P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa, 2010, s. 178–179.

<sup>18</sup> J. Mordwilko, *W sprawie „wezwania radnego do objęcia mandatu”*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sądowych” 2006, nr 2, s. 187–188.

<sup>19</sup> Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 1996 r., K 29/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 10.

twą)<sup>20</sup>. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu nowo wybrany radny ma zatem obowiązek złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Przyjmuje się zawity i nieprzekraczalny charakter tego terminu. Z tego względu należy go ściśle przestrzegać. Wydaje się, zgodnie z treścią art. 57 § 5 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>21</sup>, że wystąpienie o urlop w ostatnim dniu terminu za pośrednictwem Poczty Polskiej powinno być równoznaczne z zachowaniem tegoż terminu<sup>22</sup>. Jednak radny-elekt, chcąc zachować klarowność sytuacji i niepodważalną zgodność prawem, powinien złożyć ten wniosek tak, by pracodawca zapoznał się z jego treścią jeszcze w tym terminie. W zupełności czyniłoby to zadość wymogom ustanowionym w art. 61 ust. k.c.

Po drugie, z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy (starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim), w której radny uzyskał mandat. Oznacza to, że radny może być związany stosunkiem pracy z inną niż macierzysta jednostką samorządu terytorialnego. Radny danej jednostki samorządu terytorialnego może więc wejść w stosunek pracy w innej jednostce samorządu terytorialnego. Radny nie może także pełnić funkcji kierownika gminnej (powiatowej, wojewódzkiej) jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy<sup>23</sup>. Złamanie tego zakazu jest równoznaczne ze

---

<sup>20</sup> Art. 24b ust. 1 u.s.g., art. 24 ust. 1 u.s.p., art. 26 ust. 1 u.s.w. Wydaje się, że w omawianej sytuacji termin „osoba wybrana na radnego” jest bardziej adekwatny od terminu „radny”. Taka osoba nie objęła bowiem jeszcze swego mandatu. Zauważalne jest, że w odniesieniu do szczebla powiatu i województwa ustawodawca stosuje czasownikowy tryb przeszły („wykonywał pracę”, „pozostawał w stosunku pracy”), co nie przesądza, że czynności te odnoszą się do momentu wyboru na radnego. Z tego jeszcze względu mówienie o „osobie wybranej na radnego” może okazać się właściwsze. Z kolei – gminna i powiatowa – ustawy ustrojowe mówią właśnie o wykonywaniu pracy w ramach stosunku pracy, kiedy wojewódzka ustawa ustrojowa wspomina jedynie o pozostawaniu w stosunku pracy. Dalej tylko gminna ustawa ustrojowa odnosi omawiany zakaz do osoby zastępcy kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej.

<sup>21</sup> Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

<sup>22</sup> Przywołany przepis uważa termin za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego.

<sup>23</sup> Prawodawca dostrzega w art. 23 ust. 2 u.s.p. i art. 25 ust. 2 u.s.w. potrzebę ujęcia hipotezą przepisu zastępcy kierownika powiatowej i wojewódzkiej jednostki organizacyjnej.

zrzczeniem się mandatu. Postanowienia te nie dotyczą radnych wybranych do zarządu powiatu albo województwa, z którymi stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie wyboru.

Po trzecie, może dojść do sytuacji, kiedy instytucja zatrudniająca radnego zostaje przejęta przez jednostkę samorządu terytorialnego. Radny staje się wówczas jej pracownikiem<sup>24</sup>. Niniejsza sytuacja nie została uregulowana przez ustawodawcę. Wskazane byłoby również w razie jej powstania wystąpić o urlop bezpłatny. W przeciwnym razie dochodziłoby do stanu, w którym nowo zatrudnionych pracowników tej instytucji obejmowałby taki obowiązek, a pracowników już wcześniej związanych z nią stosunkiem pracy – nie. Różnicowałoby to sytuację prawną pracowników tej samej instytucji, w związku z czym byłoby to niczym nieusprawiedliwione.

Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat (powiatu, w którym radny uzyskał mandat, województwa, w którym radny uzyskał mandat), a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził wspomnianą działalność gospodarczą, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania<sup>25</sup>. W przeciwnym razie zachodzi przesłanka do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

Warto zauważyć, że przepis przewiduje tę sankcję jedynie w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego. Nie uwzględnia się w nim zarządzania taką działalnością oraz bycia przedstawicielem czy też pełnomocnikiem w jej prowadzeniu. Może to być niedopatrzenie prawodawcy, które powinno być usunięte przez roztoczenie sankcji na wszystkie formy działalności radnego, których nie można pogo-

---

Jest to co najmniej niezrozumiałe.

<sup>24</sup> Art. 23<sup>1</sup> ust. 1 ustawy Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. 1998 Nr 21, poz. 94 ze zm.).

<sup>25</sup> Art. 24f ust. 1a u.s.g., art. 25b ust. 2 u.s.p., art. 27b ust. 2 u.s.w. Wydaje się, że bardziej precyzyjne byłoby odwołanie się do momentu rozpoczęcia wykonywania mandatu, a nie do okresu przed rozpoczęciem wykonywania mandatu.



dzić ze sprawowaniem mandatu<sup>26</sup>. Omawiana regulacja odnosi się także do jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat. Oznacza to, że prowadzenie działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego sąsiedniej jednostki samorządu terytorialnego nie jest zakazane<sup>27</sup>.

Zakres zakazu wydaje się jednak szeroki. „Ustawodawca wprowadził generalny zakaz używania przez radnego mienia komunalnego w prowadzonej działalności gospodarczej bez względu na jej przedmiot, rodzaj majątku komunalnego i tytuł prawny. (...) Definicja zawarta w powołanym przepisie art. 24f ust. 1 nie nawiązuje do pojęcia przedsiębiorcy, nie definiuje również działalności gospodarczej na użytek ustawy samorządowej. Użyte przez ustawodawcę pojęcie prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, szersze od pojęcia przedsiębiorcy, świadczy, iż zamiarem było objęcie zakazem wszelkich form działalności gospodarczej radnego, prowadzonej na własny rachunek”<sup>28</sup>. *Ratio legis* regulacji sprowadza się bowiem do zapobieżenia wykorzystywaniu mandatu radnego w celu dostępu do mienia komunalnego. Zakaz ten nie dotyczy jednak sytuacji, w których radny korzysta z mienia komunalnego na warunkach powszechnie dostępnych dla wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>29</sup>.

Spoglądając na linię orzeczniczą w kwestii respektowania tegoż zakazu, można dojrzec pewną tendencję. I tak pewien czas temu, przykładowo, nie uznawano, aby świadczenie usług przez radnego prowadzącego działalność gospodarczą na własny rachunek na rzecz innej osoby prowadzącej działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego było równoznaczne z prowadzeniem wspólnie z tą osobą działalności gospodar-

---

<sup>26</sup> W każdym razie nie zwrócono na to uwagi w trakcie prac Komisji Samorządu Terytorialnego i Komisji Ustawodawczej nad ustawą z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 214, poz. 1806) – zob. biuletyny z obrad tych komisji nr 865/V, 1016/IV, 1061/IV, 1220/IV.

<sup>27</sup> Por. K. Świąch, K. Kozłowski, *Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 28.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2009 r., II OSK 1019/09. Por. wyrok NSA z dnia 15 lutego 2005 r., II OSK 1149/04.

<sup>29</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 102.

czej z wykorzystaniem mienia komunalnego<sup>30</sup>. Później podkreślano jednak, że komentowany zakaz „należy oceniać przez pryzmat reguł i celów, jakim mają służyć tzw. regulacje antykorupcyjne”<sup>31</sup>. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „brak ustawowego rozróżnienia formy i charakteru wykorzystywania mienia samorządowego nakazuje przyjęcie, że zakazem objęte są wszelkie przypadki wykorzystywania mienia samorządowego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, także gdy mają związek pośredni, np. gdy umowa dzierżawy została zawarta nie bezpośrednio z gminą, ale z samorządową jednostką organizacyjną, czy też stosunek najmu lokalu nie łączy radnego bezpośrednio z gminą, lecz innym podmiotem”<sup>32</sup>.

Charakterystycznie rysuje się stosunek sądów administracyjnych do sprawy użytkowania wieczystego na gruntach samorządowych. Należy zaznaczyć, że mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw (nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne, nabyte przez województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne)<sup>33</sup>. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego „oddanie w użytkowanie wieczyste gruntów gminnych (...) nie stanowi wykorzystywania mienia komunalnego w rozumieniu przepisów art. 24f ust. 1 i ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, jako przepisów „antykorupcyjnych”<sup>34</sup>. Uzasadnienie opiera się o istotę i charakter prawa użytkowania wieczystego. „Użytkowanie wieczyste stanowi samodzielny tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, nie jest więc korzystaniem z mienia komunalnego gminy w rozumieniu art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym”<sup>35</sup>. Ponadto „korzystanie z gruntu na podstawie prawa użytkowania wieczystego nie zagraża celowi zakazu, gdyż prawo to daje wieczy-

---

<sup>30</sup> Np. wyrok NSA z dnia 10 października 2004 r., OSK 882/04. Zastanawiające jest również to, że przepisy nie wypowiedają się w kwestii zatrudnienia radnego u osoby prowadzącej działalność gospodarczą na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami właśnie z wykorzystaniem mienia samorządowego.

<sup>31</sup> Np. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2008 r., II OSK 1226/08.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Art. 43 u.s.g., art. 46 u.s.p., art. 47 ust. 1 u.s.w.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2005 r., II OSK 377/05.

<sup>35</sup> Ibidem.

stemu użytkownikowi uprawnienie do wyłącznego korzystania z gruntu, skuteczne wobec osób trzecich i właściciela, aż do możliwości obrotu tym prawem bez zgody właściciela”<sup>36</sup>.

Mandatu radnego nie można łączyć z mandatem parlamentarzysty. Radnemu, który wygrał wybory parlamentarne, daje się czas, by zastanowił się, jaki mandat chce dalej pełnić. Jeśli wybierze mandat parlamentarny, powinien w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wybora w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyników wyborów złożyć przewodniczącemu samorządowego organu przedstawicielskiego oświadczenie o złożeniu rezygnacji z pełnienia mandatu radnego. Należy powiadomić o tym fakcie marszałka właściwej Izby parlamentu. Jeśli jednak zdecyduje się on pozostać przy mandacie radnego, w tym samym terminie powinien powiadomić o powziętej przez siebie decyzji marszałka właściwej Izby parlamentu. Nawet jeśli tego nie uczyni, mandat parlamentarzysty i tak wygaśnie wraz z upływem wspomnianego terminu<sup>37</sup>.

Powyższe rozwiązania dotyczą zasady *incompatibilitas*. Trzeba zauważyć, że u podstaw jej wprowadzenia leżała „konieczność zapewnienia realizacji zasady podziału władz”<sup>38</sup>. Jednak, jak stwierdza B. Banaszak, „przyjęcie w demokratycz-

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lipca 2010 r., IV SA/Po 276/10.

<sup>37</sup> Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja, gdy to poseł zwycięża w wyborach samorządowych. Wygaśnięcie mandatu posła lub senatora następuje wtedy z mocy samego prawa wraz z dniem powołania, czyli uzyskania mandatu radnego – art. 247 § 1 pkt. 6 oraz ust. 5 i art. 279 § 1 pkt. 6 oraz ust. 5 Kodeksu. Może też się zdarzyć, że ta sama osoba zwycięża w wyborach samorządowych i uzupełniających do Senatu. Jeśli zamierza ona sprawować mandat samorządowy, powinna powiadomić marszałka Senatu o odmowie złożenia ślubowania przed izbą wyższą parlamentu. Może ona wtedy przystąpić do złożenia ślubowania na radnego. Jeśli zaś wybierze mandat senatora, powinna powiadomić przewodniczącego samorządowego organu uchwałodawczego o odmowie złożenia ślubowania na radnego. O tym fakcie powiadamia także marszałka Senatu w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów parlamentarnych. Może ona wtedy przystąpić do złożenia ślubowania parlamentarnego. Na marginesie można dodać, że na początku prac legislacyjnych niepołączalność mandatów radnego i parlamentarzysty, choć i mandatów radnych różnych szczebli, nie od razu była jasna i ogólnie akceptowana – patrz np. biuletyn z obrad Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych nr 326/III.

<sup>38</sup> B. Banaszak, *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 9. M. Szydło wymienia także takie zasady jak zasada równości oraz zasada demokratycznego państwa prawnego i wynikające z niej zasady – zaufania obywateli do państwa i stanowionej przez nich prawa oraz zasadę rzetelności władzy publicz-

nym państwie zasady podziału władz nie przesądza o kształcie poszczególnych instytucji ustrojowych, w tym zasady *incompatibilitas*<sup>39</sup>. Ponadto pierwszeństwo przyznaje się „nie separacji władz, lecz zasadzie ich współpracy”<sup>40</sup>. Dobrym tego przykładem na gruncie lokalnym jest m.in. to, że radni mogą być jednocześnie członkami zarządów powiatów oraz województw. Faktem jest natomiast, że za powszechnie przyjmowany standard uznaje się niepołączalność stanowisk i funkcji na różnych poziomach tych samych władz.

Kodeks wiąże wygaśnięcie mandatu radnego z niedopełnieniem obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym w terminach ku temu przewidzianych. Radny swoje pierwsze oświadczenie majątkowe składa w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Kolejne składa każdego następnego roku, do dnia 30 kwietnia oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji. Jeśli radny nie dochowa tych terminów, przewodniczący rady (marszałek województwa), w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia faktu ich niedotrzymania, wzywa go, by złożył niezbędne oświadczenie. Radnemu wyznacza się dodatkowy czternastodniowy termin. Niezłożenie oświadczenia majątkowego mimo upływu dodatkowego terminu powoduje wygaśnięcie mandatu radnego. Taki stan rzeczy obowiązuje od kadencji lat 2010–2014 z sprawą ustawy z dnia 5 września 2008 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>41</sup>. Wcześniej jedyną sankcją spotykającą radnego za niezłożenie oświadczenia majątkowego była utrata prawa do diety, do momentu wywiązania się z tego obowiązku.

Przepisy nie wspominają natomiast nic w przedmiocie złożenia oświadczenia w razie uprzedniego wygaśnięcia mandatu. Praktycznie nie da się wtedy mówić o zachowaniu terminu, ponieważ radny nie wie, kiedy może utracić mandat, choć nieraz może się tego spodziewać. Mimo to właściwe może się wydawać składanie oświadczeń po okresie sprawowania mandatu.

---

nej (*Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego: studium prawne*, Warszawa–Poznań 2012, s. 10).

<sup>39</sup> B. Banaszak, op.cit., s.10.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Dz.U. 2008 Nr 180, poz. 1111.

Można by było zakreślić w tym celu pewien termin, tj. 30 dni od dnia zakończenia pełnienia mandatu radnego<sup>42</sup>.

Wypada też zauważyć, że powyższe terminy „nie różnicują w żaden sposób sytuacji osoby, która spóźniła się ze złożeniem oświadczenia majątkowego, lecz jej ostatecznie, i to w krótkim czasie po upływie terminu, złożyła, oraz sytuacji osoby, która pozostaje w zwłoce lub w ogóle nie wywiązuje się z nałożonego obowiązku”<sup>43</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie znajduje to racjonalnego uzasadnienia. Przyczyny opóźnień w składaniu oświadczeń są bowiem różne. Mogą zaistnieć takie przeszkody, które skutecznie uniemożliwią złożenie oświadczenia, oraz takie, które okażą się nietrwałe, przejściowe i usuwalne.

Naturalnie przyczyną wygaśnięcia mandatu radnego jest jego śmierć (art. 383 § 1 pkt. 1 Kodeksu). Wygaśnięcie mandatu radnego z tego powodu, w drodze postanowienia, stwierdza komisarz wyborczy. Następuje to w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Konieczne jest zatem wydanie aktu zgonu, będącego podstawą dla wydania tegoż postanowienia. Powinien on określać chwilę śmierci radnego albo domniemaną chwilę śmierci zaginionego radnego. Akt zgonu może być wydany w dwóch postępowaniach: postępowaniu o stwierdzenie zgonu oraz postępowaniu o uznaniu za zmarłego.

Postępowanie o stwierdzenie zgonu przeprowadza się tylko wtedy, gdy śmierć osoby jest niewątpliwa (art. 535 k.p.c.). W razie zaginięcia osoby właściwe jest postępowanie o uznanie za zmarłego (art. 526–534 k.p.c.). I tak zaginiony może być uznany za zmarłego, jeżeli upłynęło dziesięć lat od końca roku kalendarzowego, w którym według istniejących wiadomości żył, choć gdyby w chwili uznania za zmarłego zaginiony ukończył siedemdziesiąt lat, wystarcza upływ lat pięciu. Jednak uznanie za zmarłego nie może nastąpić przed końcem roku kalendarzowego, w którym zaginiony ukończyłby dwadzieścia trzy lata (art. 29 k.c.). Ponadto osoba, która zaginęła w czasie podróży powietrznej lub morskiej w związku z katastrofą statku lub okrętu albo w związku z innym szczególnym zdarzeniem, może być uznana za zmarłego po upływie sześciu

<sup>42</sup> Por. M. Gurdek, *Obowiązki wójta, starosty i marszałka województwa w zakresie składania oświadczeń i informacji określonych w tzw. przepisach antykorupcyjnych*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 2, s. 36–37.

<sup>43</sup> Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK ZU 2007, nr 3, poz. 26, seria A.

miesiący od dnia, w którym nastąpiła katastrofa albo inne szczególne zdarzenie. Jeżeli natomiast nie można stwierdzić katastrofy statku lub okrętu, bieg terminu sześciomiesięcznego rozpoczyna się z upływem roku od dnia, w którym statek lub okręt miał przybyć do portu przeznaczenia, a jeżeli takiego portu nie miał – z upływem dwóch lat od dnia, w którym była ostatnia o nim wiadomość. Jeśli zaginięcie nastąpiło w związku z powyżej nieprzewidzianym, bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia, dana osoba może być uznana za zmarłego po upływie roku od dnia, w którym niebezpieczeństwo ustało albo według okoliczności powinno było ustać (art. 30 k.c.).

O ile przy wygaśnięciu mandatu w razie niebudzącej wątpliwości śmierci radnego problemy nie powinny się pojawiać, w pozostałych przypadkach nie można ich wykluczyć. Terminy określone dla uznania zaginionego za zmarłego są długie i niekiedy może nastąpić koniec kadencji, aniżeli ich upływ. Niektórzy autorzy postulują wtedy uznanie, że radny nie przebywa w miejscu zamieszkania. Byłaby to przesłanka przemawiająca za stwierdzeniem, że dany radny utracił prawo wybieralności<sup>44</sup>.

Może również dojść do sytuacji, w której radny znajdzie się w ciężkim – przewlekłym lub nieodwracalnym – stanie zdrowia. W tym zakresie Kodeks przewiduje przyczynę mogącą być podstawą wygaszenia mandatu jedynie w odniesieniu do osoby wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zgodnie z jego art. 492 § 1 pkt. 6 wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następuje m.in. wskutek orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na okres co najmniej do końca kadencji. Ustawodawca powinien taką regulację przyjąć również w stosunku do radnych. W przeciwnym razie utrzymywano by różne przesłanki wygaśnięcia mandatu przedstawicieli lokalnych, niewynikające ze specyfiki pełnionych funkcji. Wydaje się zaś, że w istniejącym stanie rzeczy należałoby ubezwłasnowolnić radnego, który nie może wykonywać mandatu ze względu na ciężki stan zdrowia<sup>45</sup>.

Komisarz wyborczy wygasza mandat radnego w tej samej drodze, terminie i trybie także w zakresie powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11

---

<sup>44</sup> P. Sitniewski, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2007, s. 201.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 203.

§ 2 Kodeksu oraz w przypadkach pisemnego zrzeczenia się mandatu i wyboru na wójta. Skutek ten wywołuje zatem pozbawienie radnego praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu<sup>46</sup>, a także ubezwłasnowolnienie<sup>47</sup> go prawomocnym orzeczeniem sądu. Punktem wspólnym powyższych przesłanek wyłączających posiadanie praw wyborczych jest prawomocne orzeczenie o tym fakcie przez sąd.

Ponadto istnieją jeszcze dwie przyczyny powodujące wygaśnięcie mandatu radnego z powodu braku posiadania prawa wybieralności. Pierwsza z nich odnosi się do osoby skazanej prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Regulacja ta różni się znacznie od poprzednio obowiązującej w tym zakresie. Ówczesna ordynacja wyborcza stanowiła, iż prawa wybieralności nie miały osoby karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego oraz wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego<sup>48</sup>. Zrezygnowano zatem z utrzymywania w mocy drugiej przesłanki, pierwszą zaś zmodyfikowano i uściślono.

Wcześniej obowiązujące przepisy, mówiąc o „osobie karanej za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”, budziły pytania o naturze interpretacyjnej. Rozumienie tego wyrażenia możliwe było głównie na bazie języka ogólnego, gdyż nie wykształciło się takie na gruncie języka prawniczego, a definicji legalnej nie przewidziano. Zgodnie więc z rozumieniem ukształtowanym w języku ogólnym pod hipotezę tejże regulacji podpadały nie tylko osoby skazane za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego na jakąkolwiek z kar przewidzianych w Kodeksie karnym, ale także osoby, wobec których odstępując od orzeczenia kary, zastosowano jedynie środek karny<sup>49</sup>. Osoby, wobec których nie wymierzono nawet środka

---

<sup>46</sup> Art. 39 pkt 1 i art. 40 ustawy Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm. – zwanego dalej Kodeksem karnym).

<sup>47</sup> Chodzi o ubezwłasnowolnienie częściowe, takie tylko jest możliwe do zastosowania wobec osoby pełnoletniej, art. 16 ustawy Kodeks cywilnego.

<sup>48</sup> Art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602 ze zm.).

<sup>49</sup> Przepisy rozdziału V Kodeksu karnego.

karnego, nie powinny być uznawane za „karane”, ponieważ mimo skazania nie zastosowano wobec nich żadnej kary w znaczeniu środka represyjnego<sup>50</sup>. Ustawodawca, wprowadzając kryterium „skazania” w nowym prawie wyborczym, odwołał się zaś do reguł pozajęzykowych, przez co objął hipotezę przepisu obie te sytuacje. Bez wątpienia właściwym było też objęcie nowym przepisem penalizowanych przecież w Kodeksie karnym skarbowym<sup>51</sup> przestępstw skarbowych.

Prawa wybieralności nie ma także osoba, wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>52</sup>. Nowelą z dnia 14 lutego 2007 r., zakresem stosowania ustawy objęto również członków organu jednostki samorządu terytorialnego<sup>53</sup>. Skutkiem ustanowienia tej regulacji nie jest uniemożliwienie startu w wyborach osobom współpracującym ze służbami bezpieczeństwa PRL-u. Przepis przewiduje takie konsekwencje jedynie wobec tych, którzy złożą oświadczenie lustracyjne niezgodne z prawdą<sup>54</sup>. Dzieje się tak ze względu na jawność życia publicznego, która w ustrojach demokratycznych stanowi podstawową wartość. Finalnie zyskują na tym wyborcy, dla których jest to przejaw prawa do informacji o działalności kandydata w przeszłości<sup>55</sup>. Oznacza to, że funkcjonariusz publiczny może dalej sprawować swą funkcję, o ile wyborcy albo organ mianujący nie dopatrzą się przeskód dotyczących owej współpracy<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> J. Majewski, *Czy każde skazanie za publiczno-skargowe przestępstwo umyślne pozbawia prawa wybieralności do organów stanowiących samorządu terytorialnego?*, „Zeszyty Prawne Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 4, s. 9–14.

<sup>51</sup> Ustawa Kodeks karny skarbowy z dnia 10 września 1999 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 930 ze zm.).

<sup>52</sup> Odnosna ustawa nazywana jest często ustawą lustracyjną (Dz.U. Nr 218, poz. 1592 ze zm.).

<sup>53</sup> Dz.U. Nr 25, poz. 162.

<sup>54</sup> Zob. wyrok TK z dnia 21 października 1998 r., K 24/98, OTK 1998, nr 6, poz. 97 oraz wyrok TK z dnia 28 maja 2003 r., K 44/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 5, poz. 44.

<sup>55</sup> Zob. wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 99.

<sup>56</sup> Ibidem.



Zgodnie z art. 383 § 1 pkt. 1 Kodeksu radny ma prawo, bez względu na powód, do pisemnego zrzeczenia się mandatu. Ustawodawca przesądził więc, pomimo faktu ustnego złożenia ślubowania, że formą właściwą dla zrzeczenia się mandatu jest forma pisemna. Nic nie stoi na przeszkodzie, by była to jakakolwiek szczególna forma pisemna, tj. forma aktu notarialnego. Oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu ma przy tym charakter jednostronny. Radny składa takie oświadczenie na ręce przewodniczącego organu stanowiącego, który jest jego adresatem w sensie organizacyjnym, w sensie prawnym kierowane jest bowiem do tegoż organu stanowiącego. Z oświadczenia musi wyraźnie wynikać wola radnego zrzeczenia się sprawowanego mandatu. Przejaw woli radnego powinien być również przyjęty do wiadomości przez adresata, czyli organ stanowiący, *in fine* wszystkich członków organu stanowiącego<sup>57</sup>.

Mandat radnego wygasa ponadto w przypadku wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rozwiązanie to jest ze wszech miar niezbędne, aby nie tworzyć konfliktu interesów wskutek piastowania stanowisk stanowiących i wykonawczych zarazem. Radny, wójt-elekt, w momencie ogłoszenia wyników wyborów w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej przestaje korzystać z uprawnień przysługujących jemu jako radnemu i wchodzi w posiadanie uprawnień właściwych wójtowi.

Kolejna grupa zdarzeń skutkujących wygaśnięciem mandatu radnego jest związana ze zmianami w podziale terytorialnym państwa. Pierwsze dotyczy sytuacji, gdy z jednostki samorządu terytorialnego zostaje wyłączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego, okręg lub więcej okręgów wyborczych dla wyborów danej rady, w celu włączenia tego obszaru do nowo tworzonej jednostki, mandat radnego stale zamieszkałego lub wybranego na tym obszarze wygasa z mocy prawa. Drugie odnosi się do sytuacji wyłączenia z jednostki obszaru stanowiącego część okręgu wyborczego lub okręgu wyborczego i włączenia go do sąsiedniej jednostki. Radny stale zamieszkały i wybrany w tym okręgu staje się radnym rady w powiększonej jednostce. Mandat zaś radnego niespełniającego tych warunków wygasa z mocy prawa. Oba rozwiązania stosuje się do radnego stale zamieszkałego na obszarze okręgu wyborczego lub jego części, włączanego do sąsiedniej jednostki, a wybranego w innym okręgu wyborczym włączanym również w całości

<sup>57</sup> Zob. wyrok SN z dnia 15 stycznia 1993 r., III ARN 87/92, Lex Polonica.

lub części do tej jednostki. Datą wygaśnięcia mandatu radnego jest wtedy dzień wejścia w życie zmiany w podziale terytorialnym. Wygaśnięcie mandatu stwierdza właściwa rada, w drodze uchwały, podjętej w ciągu 3 miesięcy od ich wystąpienia. W przypadku zmiany składu rady z powyższych przyczyn rada działa w zmienionym składzie do końca kadencji.

Trzecia sytuacja sprowadza się do tego, że jedna jednostka zostaje włączona do innej jednostki albo dwie lub więcej jednostek łączy się w nową jednostkę. Rady włączanych, czy też łączących się jednostek zostają wtedy z mocy prawa rozwiązane. Takie same następstwa wiąże się z sytuacją, gdy wskutek zmian terytorialnych zachodzących w państwie skład rady ulega zmniejszeniu poniżej 3/5 ustawowej liczby radnych. Każde zaś rozwiązanie z mocy prawa rady jednostki powoduje po stronie komisarza wyborczego obowiązek podania do publicznej wiadomości odpowiedniej informacji oraz ogłoszenia jej w formie obwieszczenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W konsekwencji jest konieczne przeprowadzenie nowych wyborów.

Wyborów nie zarządza się jedynie wtedy, gdy data rozwiązania rady wypadłaby w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji rad. W przypadku tym, do chwili rozwiązania rady dotychczasowe organy jednostki wykonują przysługujące jej zadania i kompetencje. Od rozwiązania rady do czasu wyboru nowej rady zadania i kompetencje rady wykonuje natomiast osoba wyznaczona przez prezesa Rady Ministrów, na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Do wygaśnięcia mandatu radnego może przyczynić się także instytucja referendum lokalnego. W zakres przedmiotowy tego referendum wchodzi bowiem sprawa odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji. Do odwołania rady albo sejmiku dochodzi zatem, gdy opowie się za tym więcej niż połowa ważnie oddanych głosów.

Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z bezpośrednich wyborów jest natomiast ważne, gdy wzięło w nim udział nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze od-

woływanego organu<sup>58</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że w wyborach samorządowych notuje się nieraz bardzo niską frekwencję, kryterium teoretycznie nie powinno być trudne do spełnienia. Zatem możliwe wydaje się odwołanie samorządowego organu stanowiącego „nawet przez mniej niż dziesiątą część wyborców danej jednostki samorządowej”<sup>59</sup>. W praktyce okazuje się jednak, że zdecydowana większość referendów nie uzyskuje przymiotu ważności. Dlatego też niektórzy autorzy przyjęty próg ważności określają jako nazbyt wysoki<sup>60</sup>, choć z drugiej strony zbyt niski nie byłby racjonalny. Jest to chyba ciągle otwarty temat do dyskusji.

Wspomnieć jeszcze należy, iż działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa jeśli była ona inicjatorem przeprowadzenia referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, a więcej niż połowa ważnych głosów zostanie oddana przeciwko temu odwołaniu<sup>61</sup>. Każde to radzie spojrzeć na wszystkie „za” i „przeciw” wystąpienia z wnioskiem o odwołanie organu wykonawczego gminy w drodze referendum. Rozważeniu podlega zatem swego rodzaju bilans przewinień osób piastujących stanowiska gminnych organów wykonawczych oraz trudów i kosztów organizacji referendum, wliczając również potrzebę uniknięcia zatoru w podejmowaniu decyzji w gminie. Referendum w takiej formie jest zaś pewnego rodzaju plebiscytem, w którym głosujący wyrażają swoje poparcie albo radzie gminy, albo wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta).

---

<sup>58</sup> Art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 88, poz. 985). P. Uziębło zauważa, że „sformułowanie »ważne« w odniesieniu do referendum, w którym frekwencja przekroczyła określony próg procentowy, nie jest do końca trafne. Jest to istotny wyłom w stosunku do terminologii przyjmowanej w odniesieniu do instytucji bezpośredniej partycypacji obywatelskiej. Regułą jest, że ważność nie dotyczy skuteczności referendum, ale jego przeprowadzenia zgodnie z wymogami formalnymi”; zob. P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 200.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 203.

<sup>60</sup> Zob. np. M. Szabo, *Referendum lokalne o odwołanie organów samorządu terytorialnego i jego ewolucja pod wpływem praktyki, doktryny i orzecznictwa sądów*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 318–322.

<sup>61</sup> Art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, op.cit.

Trzeba również dodać, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje w jeszcze jednym przypadku. Wiąże się on z odpowiedzialnością zbiorową samorządowego organu uchwałodawczego. W razie powtarzającego się naruszenia przez tenże organ Konstytucji lub ustaw Sejm na wniosek prezesa Rady Ministrów może w drodze uchwały go rozwiązać<sup>62</sup>. Chodzi o rażące oraz regularne naruszanie prawa przez organy stanowiące samorządu terytorialnego.

Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza wtedy osobę, która do czasu wyborów nowych organów samorządowych pełni funkcję tych organów. Rozwiązanie rady powiatu skutkuje rozwiązaniem wszystkich organów powiatu, a rozwiązanie sejmiku województwa – rozwiązaniem wszystkich organów samorządu województwa. Regulacje te są o wiele bardziej rygorystyczne niż w przypadku tego typu naruszeń zaistniałych po stronie samorządowych organów wykonawczych. Wówczas wojewoda w pierwszej kolejności wzywa odpowiednio radę powiaty albo sejmik województwa (na szczeblu gminy – wzywa wójta bezpośrednio do zaniechania naruszeń) do zastosowania niezbędnych środków zmierzających do usunięcia naruszeń.

Reasumując, można powiedzieć, że przyczyn wygaśnięcia mandatu radnego jest wiele. Są one opisane w Kodeksie wyborczym, ustrojowych ustawach samorządu terytorialnego, a także ustawie o referendum lokalnym. Przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego mogą natomiast leżeć zarówno po stronie samego radnego (np. utrata prawa wybieralności, niezłożenie ślubowania, zrzeczenie się mandatu), jak i po stronie organu stanowiącego, którego jest członkiem (np. naruszanie Konstytucji lub ustaw). Są też pewne obiektywne okoliczności, które skutkują wygaśnięciem mandatu radnego (np. śmierć radnego, zmiany w podziale terytorialnym w państwie).

Niemало jest zaś sposobów wygaszania mandatów radnym. W niektórych przypadkach sam organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, wygasza mandat radnego. W innych komisarz wyborczy wygasza ów mandat, wydając stosowne postanowienie. Powtarzające się naruszanie postanowień Konstytucji lub innych ustaw przez samorządowy organ uchwałodawczy może z kolei skłonić prezesa Rady Ministrów do

---

<sup>62</sup> Art. 96 ust. 1 u.s.g., art. 83 ust. 1 u.s.p., art. 84 ust. 1 u.s.w.

wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o rozwiązanie tego organu. Skutkować to będzie wygaszeniem mandatów wszystkich radnych zasiadających w danej radzie albo sejmiku. Taki sam efekt przynoszą niektóre zmiany w podziale terytorialnym państwa. Mandatu nie tracą wtedy jedynie ci radni, którzy zostali wybrani w okręgu wyborczym, który jest włączany do sąsiedniej jednostki samorządowej.

W kwestii wygaszania mandatów radnym mogą wypowiadać się także sami mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego. Mowa o referendum lokalnym. W tym wypadku ważą się losy mandatów wszystkich radnych wchodzących w skład samorządowego organu stanowiącego. Dlatego też powody inicjatorów referendum powinny dotyczyć pracy całej rady albo sejmiku. Radni rady gminy mogą wziąć na siebie również ryzyko zainicjowania referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wówczas muszą się oni liczyć z odpowiedzialnością w postaci utraty swych mandatów, w razie gdy mieszkańcy staną po stronie samorządowego organu wykonawczego.

Wygaśnięcie mandatu radnego powoduje poważne konsekwencje. Z chwilą wygaśnięcia mandatu radny traci prawo do jego sprawowania. Wszelkie czynności podejmowane przez radnego, któremu wygaszono mandat, pozbawione są mocy prawnej. Osoba taka nie korzysta już z uprawnień przysługujących radnemu, nie jest też zobowiązana do wykonywania przypisanych radnemu obowiązków. Traci także ochronę przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych. Wygaśnięcie mandatu radnego powoduje ponadto konieczność uzupełnienia składu samorządowego organu stanowiącego.

## Literatura

- Banaszak B., *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.
- Chmielnicki P., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do Kodeksu cywilnego, Księga pierwsza, Część ogólna*, Warszawa 2011.

- Gurdek M., *Obowiązki wójta, starosty i marszałka województwa w zakresie składania oświadczeń i informacji określonych w tzw. przepisach antykorupcyjnych*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 2.
- Majewski J., *Czy każde skazanie za publiczno-skargowe przestępstwo umyślne pozbawia prawa wybieralności do organów stanowiących samorządu terytorialnego?*, „Zeszyty Prawne Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 4.
- Mordwiłko J., *W sprawie „wezwania radnego do objęcia mandatu”*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sądowych” 2006, nr 2.
- Sitniewski P., *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2007.
- Szabo M., *Referendum lokalne o odwołanie organów samorządu terytorialnego i jego ewolucja pod wpływem praktyki, doktryny i orzecznictwa sądów*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Szydło M., *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego: studium prawne*, Warszawa–Poznań 2012.
- Święch K., Kozłowski K., *Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12.
- Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Wierzbica A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.