

Volume 18, Issue 1
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE
received 2020-01-DD
accepted 2020-02-DD



**Prowadzenie działalności gospodarczej
jako podstawa wygaśnięcia mandatu radnego
w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego –
wybrane problemy**

**Conducting business activity as the basis
for the expiry of the councillor's mandate
in the light of administrative court judgments –
selected problems**

BEATA KOZICKA

Uniwersytet Opolski; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
ORCID: 0000-0001-8329-1023, bkozicka@uni.opole.pl

Citation: Kozicka, Beata. 2020. Prowadzenie działalności gospodarczej jako podstawa wygaśnięcia mandatu radnego w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego – wybrane problemy. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 41–58. DOI://10.25167/osap2163

Abstract: The paper presents the legal basis for the termination of a councillor's mandate, which comes from general elections, in a situation when he finds out that he conducts business activity on the property or using the property of the commune in which he obtained the mandate. The positions of administrative courts expressed in this regard as a result of complaints about resolutions or supervisory decisions, by which the councillor's mandate was terminated due to the premise of conducting business activity, were presented.

Keywords: councillor's mandate, economic activity, agricultural activity, commune property, expiry of the councillor's mandate

Abstrakt: W pracy przedstawiono podstawy prawne wygaszania mandatu radnego, pochodzącego z wyborów powszechnych, w sytuacji stwierdzenia prowadzenia przez niego działalności gospodarczej na mieniu czy też z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał mandat. Zaprezentowano stanowiska sądów administracyjnych wyrażone w tym przedmiocie

wskutek skarg na uchwały lub rozstrzygnięcia nadzorcze, mocą których wygaszono mandat radnego z uwagi na przesłankę prowadzenia działalności gospodarczej.

Słowa kluczowe: mandat radnego, działalność gospodarcza, działalność rolnicza, mienie gminy, nadzór nad gminą, wygaśnięcie mandatu radnego

1. Wprowadzenie

Radni jako przedstawiciele społeczeństwa w organach stanowiąco-kontrolnych na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego wykonują mandat pochodzący z woli mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca, wskazując na „dobro wspólnoty samorządowej”, sformułował tym samym bardzo ogólnie wynikający z tego obowiązek. Dobro to, na co zwraca się uwagę w literaturze fachowej, ma charakter nadrzędny¹. Z mandatem radnego wiąże się zatem jego podstawowy obowiązek, jakim jest kierowanie się w swej działalności dobrem wspólnoty samorządowej, tzn. ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to wprost z postanowień ustrojowych ustaw samorządowych, które stanowią: „Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy (powiatu, województwa)”². Działania podejmowane przez radnego powinny wobec tego wyraźnie uwzględniać interes publiczny, w szczególności jak najszerszy interes lokalnych społeczności, od których ten mandat pochodzi³.

W literaturze przedmiotu przez pojęcie mandatu radnego można rozumieć zespół praw i obowiązków, jakie określona osoba nabywa w wyniku wyborów⁴. Nabycie mandatu następuje na mocy woli wyborców z chwilą ogłoszenia prawomocnych wyników wyborów, a związane z tym ślubowanie jest warunkiem *sine qua non* przystąpienia do jego wykonywania⁵.

Istotne jest przy tym to, że w Polsce mandat radnego jest „mandatem wolnym”⁶, będącym przeciwieństwem mandatu imperatywnego (związanego), co

¹ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 322.

² K. Jaroszyński, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 241.

³ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *op. cit.*, s. 321 i n.

⁴ A. Korzeniowska *et al.*, *ABC samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Łódź 2004, s. 73.

⁵ B. Jaworska-Dębska, *Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 295.

⁶ Zob. szerzej: J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 76 i n.; M. Granat, *Zobowiązania przedwyborcze kandydata na posła a charakter mandatu przedstawicielskiego*, [w:] *Hominum causa omne ius constitutum est. Księga jubileuszowa ku czci prof. Alicji Grześkowiak*, red. A. Dębiński, Lublin 2006, s. 370–372; J. Szymanek, *Przedstawiciel i jego zaplecze*

oznacza, że wyborca nie posiada instrumentów prawnych zmuszających radnego do oczekiwanego przez niego głosowania w konkretnej sprawie publicznej⁷. Z koncepcją mandatu wolnego wiążą się trzy cechy: generalny charakter, niezależność i nieodwołalność⁸. Przy czym nieodwołalność nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca dopuszcza bowiem jego wygaśnięcie w sytuacji zaistnienia ściśle przez niego określonych zdarzeń faktycznych i prawnych.

Niemniej jednak mając na uwadze, że mieszkańcy jako wyborcy danego radnego tracą w ten sposób swojego mandatariusza, osobę, której zaufali i której powierzyli sprawowanie w swoim imieniu i z korzyścią dla dobra powszechnego funkcji władczych w danej wspólnocie samorządowej, korzystając ze swego konstytucyjnego prawa wyborczego⁹, należy stwierdzić – co ważne w aspekcie prezentowanej tematyki – że przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego muszą być interpretowane ściśle, co przedstawiono poniżej.

Zasadniczym celem opracowania jest zaprezentowanie, w ujęciu historycznym, ograniczenia ustawowego prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego na terenie gminy, na której uzyskał mandat pochodzący z wyborów powszechnych. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne został uregulowany ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁰. Ustawowy zakaz prowadzenia takiej działalności przez radnego wynika wprost z art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹.

Mając na uwadze wątpliwości interpretacyjne zwrotów „działalność gospodarcza prowadzona na własny rachunek”, a także „z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat”, w niniejszym opracowaniu

polityczne: od relacji przedpartyjnych do partii właściwych, [w:] Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej, Warszawa 2013, s. 232 wraz z podaną tam literaturą.

⁷ Zob. także: S. Matyjek, *Prawne i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. 97, s. 53–54.

⁸ Zob. szerzej: J. Jastrzębski, M. Zubik, *op. cit.*, s. 76 i n.; M. Granat, *op. cit.*, s. 370–372; J. Szymanek, *op. cit.*, s. 232 wraz z podaną tam literaturą.

⁹ Tak: TK w wyroku z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07 (publ. Z.U. 2007 / 3A / 26), a także NSA w wyroku z 31 sierpnia 2016 r., II OSK 1728/18.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2399 ze zm. Ustawodawca w jej art. 29 ust. 1 ustanowił, że traci moc ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. poz. 274, z 1995 r., poz. 18 oraz z 1996 r. poz. 350), z zastrzeżeniem ust. 2, w którym określił, że do radnych rad gmin kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie, stosuje się ustawę, o której mowa w ust. 1. Z kolei w art. 30 tej ustawy określił, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 1998 r., z tym że: 1) przepisy art. 24e ustawy, o której mowa w art. 19, wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia; 2) przepisy art. 24f–24h ustawy, o której mowa w art. 19, mają zastosowanie do radnych rad gmin kadencji następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie.

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm., dalej: usg).

zaprezentowano stanowisko judykatury, które wykształciło się w tym zakresie na przestrzeni lat. Stąd też przytoczone w tekście orzecznictwo odnosi się do tekstów normatywnych aktualnych w dacie orzekania, jednakże w interesującym zakresie, jako nietracące na swej aktualności pomimo zmian nomenklaturowych, stanowi odniesienie podnoszonych tamże argumentów do aktualnego ujęcia prezentowanej tematyki.

Jednocześnie uwzględniając obszerność tematyki, ograniczono się do wybranych problemów, starając się przy tym uwypuklić te najczęściej występujące i stanowiące przedmiot kontroli sądów administracyjnych, a w konsekwencji ich analizę prawną dokonywaną przez te sądy¹².

2. Przesłanka prowadzenia działalności gospodarczej i gospodarstwa rolnego jako podstawa wygaszenia mandatu radnego

Nie ulega wątpliwości, że radny jako osoba zaufania publicznego¹³ sprawuje mandat prawidłowo tylko wtedy, gdy nie czerpie z niego ani też nie ma możliwości czerpania z niego żadnych korzyści majątkowych czy osobistych¹⁴. W dbałości, a także trosce o zapewnienie porządku publicznego oraz przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom korupcyjnym ustawodawca nałożył na radnych różnego rodzaju ograniczenia w odniesieniu do ich działalności zawodowej, uwzględniając zarazem, że ograniczenia te pozostają w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, ale też ich zakres pozostaje współmierny do rangi tego interesu¹⁵. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny, który podkreślił, że do oceny owej racjonalności i współmierności jest w pierwszej kolejności powołany ustawodawca, a ingerencja Trybunału dopuszczalna jest dopiero wtedy, gdy „ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne”¹⁶. I o ile stanowisko to zostało wyrażone pod rządami innych regulacji prawnych, o tyle nie straciło ono w swej istocie na aktualności co do wynikającej z niej istoty, jaką jest ochrona interesu publicznego w sytuacji kolizji

¹² Szerzej zob. M. Maczyński, M. Stec, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, Warszawa 2016.

¹³ Szerzej na ten temat: M. Zbrojewski, *Prowadzenie działalności gospodarczej jako przyczyna wygaśnięcia mandatu – zagadnienia wybrane*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J.P. Tarno, Warszawa 2012, s. 420.

¹⁴ Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 1993 r., W 17/92, OTK 1993, cz. II, poz. 44.

¹⁵ Zob. także: J. Jagoda, *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6.

¹⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K. 11/94, OTK 1995, cz. I, s. 134.

interesów majątkowych czy osobistych danej jednostki samorządu terytorialnego i osób piastujących w niej mandat radnego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwraca się uwagę, że realizacji interesu publicznego służą „antykorupcyjne przepisy” ustawy o samorządzie gminnym, które stanowią:

– *po pierwsze* – zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość;

– *po drugie* – ochronę autorytetu organów państwa oraz przeciwdziałanie osłabianiu zaufania wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania¹⁷.

Zgodnie z art. 24f ust. 1 usg radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Jeżeli natomiast radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził taką działalność gospodarczą, tj. określoną w przywoływanym powyżej art. 24f ust. 1 usg, jest obowiązany do jej zaprzestania w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie ustanowionym w kodeksie wyborczym, tj. art. 383 Kw¹⁸, stosownie do art. 24b ust. 6 usg. Zgodnie bowiem z art. 383 § 1 pkt 5 Kw wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku „naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności”. Na podstawie art. 383 § 2 Kw wygaśnięcie mandatu z takiej przyczyny stwierdza rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu, zgodnie z art. 383 § 3 Kw, należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień. I o ile ustawodawca nie określił trybu procedowania w tym zakresie, o tyle zdaje się, że nie budzi najmniejszych zastrzeżeń, iż każda forma złożenia wyjaśnień jest dopuszczalna i tym samym wystarczająca do uznania, że prawo to zostało zrealizowane. Ważne jest, ażeby umożliwiono radnemu ustosunkowanie się do badanej przez organ stanowiący kwestii stanowiącej przesłankę wygaśnięcia jego mandatu przed podjęciem w tym przedmiocie uchwały.

Wymóg umożliwienia radnemu złożenia wyjaśnień stanowi gwarancję ochrony jego praw oraz warunek *sine qua non* prawidłowego procedowania

¹⁷ Tak: NSA w wyroku z 26 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2354/11 oraz orzecznictwo tam wskazane. Wszystkie przywoływane orzeczenia sądów administracyjnych publikowane są na stronie: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w skrócie: CBSA.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm., dalej: Kodeks wyborczy lub Kw).

i tym samym legalności uchwały wygaszającej jego mandat radnego. Wymóg ten uznaje się za zachowany i spełniony, jeżeli umożliwiono radnemu zajęcie stanowiska (złożenie wyjaśnień). Z kolei już skorzystanie przez niego z tego prawa pozostawione jest całkowicie uznaniu radnego. Tym samym to, czy z niego skorzysta i złoży wyjaśnienia, czy też wprost przeciwnie – nie skorzysta, jest prawnie obojętne dla legalności uchwały. W piśmiennictwie fachowym i judykaturze podkreśla się, że radnemu powinno się umożliwić złożenie wyjaśnień przed organem podejmującym uchwałę o wygaśnięciu mandatu, a więc – jak się wskazuje – osobiście na posiedzeniu rady lub co najmniej w formie pisemnej. Złożenie wyjaśnień nie jest obowiązkiem radnego, lecz jego prawem. Niezłożenie wyjaśnień nie stoi na przeszkodzie podjęciu uchwały o wygaśnięciu mandatu. Natomiast pozbawienie radnego możliwości złożenia wyjaśnień powinno być traktowane jako naruszenie prawa, skutkujące wzruszeniem takiej uchwały¹⁹.

Ponadto jeżeli radny przed dniem wyboru sprawował funkcję lub prowadził działalność, o której mowa w § 1 pkt 5, obowiązany jest do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania, zgodnie z art. 383 § 5 Kw. W przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności przez radnego w terminie, o którym mowa w § 5, rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze uchwały, w ciągu miesiąca od upływu tego terminu (383 § 6 Kw). Ustawodawca, posługując się zwrotami „nie mogą”, „jest obowiązany” oraz „stwierdza”, nie pozostawił adresatom tak ukształtowanych norm żadnego luzu decyzyjnego. Tym samym prawodawca nie pozostawił uznaniu organu kompetentnego do wygaszenia mandatu radnego możliwości jego wygaszenia lub niewygaszenia, przy ziszczeniu się przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, jednoznacznie normując sytuację jego obligatoryjnego działania w przypadku niezaprzestania prowadzenia tej działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. W przeciwnym razie mogłoby dochodzić do nadużyć i działania *contra legem*, wszak norma związana poprzez jej stosowanie stałaby się normą uznaniową.

Istotne są bowiem zdarzenia prawne ziszczające się w przywoływanych powyżej przepisach prawnych. Stwierdzając wygaśnięcie mandatu radnego, uprawniony do tego organ nie kreuje nowej sytuacji prawnej i faktycznej, ale

¹⁹ A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 190 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe Prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006; publikacja przytoczona w wyroku NSA z 2 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 1520/14, oddalającym skargę kasacyjną od wyroku WSA w Krakowie z 11 lutego 2014 r., sygn. akt III SA/Kr 4/14, oddalającym skargę radnego na Uchwałę Rady Gminy Mogilany nr XXIX/255/2013 z dnia 14 grudnia 2013 r., mocą której stwierdzono wygaśnięcie mandatu radnego tej gminy.

jedynie stwierdza jej zaistnienie o ustawowo określonych skutkach prawnych. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że uchwała rady stwierdzającej to wygaśnięcie ma charakter aktu deklaratoryjnego²⁰. Niemniej jednak mając na uwadze charakter wydanego w tym przedmiocie aktu, należy także zaznaczyć, że w literaturze fachowej zwraca się uwagę na fakt, że sformułowanie „organ stwierdza” nie przesądza jeszcze definitywnie o charakterze tego aktu. I o ile znawcy przedmiotu wskazują na deklaratoryjność tego aktu, o tyle zauważają, że akt deklaratoryjny to akt, w którym organ „stwierdza”, że pewien skutek prawny zaistniał, przy czym sam takich obowiązków czy uprawnień nie tworzy, gdyż wynikają one z przepisów prawa²¹. Z kolei te ustalenia musi poczynić właściwy organ. To na nim spoczywa prawny obowiązek ustalenia rzeczywistego zdarzenia, tj. czy wystąpiła jedna z ustawowo określonych przesłanek, a nie tylko proste jej potwierdzenie, albowiem część z ustawowo określonych przesłanek ma charakter ocenny²². Na charakter aktu wygaszającego mandat zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny, uznając, że akt taki ma charakter mieszany. Trybunał orzekł bowiem, z czym należy się zgodzić, że uchwała rady gminy stwierdzająca wygaśnięcie mandatu nie jest aktem czysto deklaratoryjnym²³. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się na element kształtujący aktów stwierdzających wygaszenie mandatu, akcentując, że bez podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego mandat ten w dalszym ciągu istnieje²⁴. Zatem do chwili podjęcia prawnie skutecznego aktu o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego radny wykonuje (dysponuje) mandat ze wszystkimi tego konsekwencjami. Jeżeli bowiem płynący z ustawy skutek prawny (jakim jest wygaśnięcie mandatu radnego) wymaga jego stwierdzenia aktem deklaratoryjnym, to nie można skutecznie powoływać się na ten akt do czasu, gdy ten nie stanie się ostateczny. Jest to zasada mająca zastosowanie do wszelkich aktów deklaratoryjnych. Ich konstytutywny skutek polega na tym, że wprowadzają one do obrotu prawnego płynące z mocy ustawy prawa lub obowiązki, choć z datą wsteczną, określoną w ustawie²⁵.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się również, że organ orzekający autorytatywnie wiąże treść normy generalnej z sytuacją prawną

²⁰ Uchwała NSA składu 7 sędziów z 23 października 2000 r., sygn. akt OPS 13/00 oraz wyroki NSA: z 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt OSK 1417/04 i z 28 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 334/08.

²¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 168.

²² Szerzej na ten temat: M. Gurdek, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 10, s. 31 i n.

²³ Wyrok TK z 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007/3, poz. 26.

²⁴ Wyrok NSA z 3 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 1775/07.

²⁵ Zob. także: K.W. Czaplński, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006.

indywidualnego adresata. Tworzy zatem w ten sposób nową sytuację prawną. To, co do tej pory było normowane tylko w sferze generalnej, odnosi się z mocy tego aktu do konkretnego podmiotu. Dlatego dopiero od chwili wydania takiego aktu indywidualnego jego adresata wiąże skutecznie ukształtowana indywidualna sytuacja prawna²⁶. Za stanowiskiem takim przemawiają również przepisy kodeksu wyborczego zawierające *sui generis* procedurę, wedle której następuje stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego. Unormowania te wskazują, że organem właściwym jest rada gminy, a formą rozstrzygnięcia jest uchwała o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu. Uchwała w tym przedmiocie powinna zostać podjęta w ustawowo określonym terminie 3 miesięcy od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu, przy czym termin ten ma charakter instrukcyjny, a jego upływ nie pozbawia rady prawa do podjęcia takiej uchwały po jego upływie²⁷. Równocześnie należy zaznaczyć, że jeżeli rada nie wyda aktu potwierdzającego wygaśnięcie mandatu radnego, to – jak zaznacza się w jednolitej w tym przedmiocie linii orzeczniczej²⁸ – aktualizuje się procedura zawarta w art. 98a ust. 1 i 2 usg, tj. wojewoda wzywa organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni, a w razie bezskutecznego upływu terminu, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze. Podjęcie przez radę uchwały o odmowie wygaśnięcia mandatu radnego nie stoi na przeszkodzie do wydania przez organ nadzoru zarządzenia zastępczego o wygaśnięciu mandatu radnego²⁹.

Wygaszenie mandatu radnego wskutek ziszczenia się przesłanki ustanowionej w art. 24f ust. 1 usg stanowiącej, że radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności, jest obowiązkiem rady. Wynika to z treści przytoczonych powyżej przepisów. Zarówno bowiem normy określone w art. 24f ust. 1 usg, jak i termin trzech (3) miesięcy wskazany w art. 383 § 5 Kw do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia takiej działalności, liczony od dnia złożenia ślubowania, mają charakter związany. Termin określający moment zniesienia tej przesłanki, uznania jej za nieziszczającą się jest terminem

²⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z 11 lipca 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 339/07.

²⁷ Zob. uchwała NSA z 23 października 2000 r., sygn. akt OPS 13/00, ONSA 2/2001, poz. 50.

²⁸ Szerzej na temat „utrwalonej linii orzeczniczej” zob. E. Bojanowski, *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 50 i n.

²⁹ Tak: NSA w wyrokach z: 24 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14; 7 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 823/11; 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 150/11; 21 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 527/13.

prekluzyjnym (materialnym), zatem nie podlega przywróceniu, stanowiąc zarazem o powinności organu do określonego prawem działania. W literaturze fachowej wskazuje się, że określony w art. 24f ust. 1a usg termin 3 miesięcy jest przeznaczony również do zaprzestania pełnienia funkcji zarządcy, przedstawiciela lub pełnomocnika w stosunku do działalności określonej w ust. 1 tego przepisu³⁰. Brzmienie przywołanych powyżej przepisów zarówno z ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy Kodeks wyborczy jest jednoznaczne i stanowcze oraz wskazuje, że skutek utraty mandatu radnego następuje z mocy samego prawa (*ex lege*). W tym też kontekście termin określony w art. 383 § 5 Kodeksu wyborczego jest nieprzywracalny i jego naruszenie nie może być usprawiedliwiane jakimikolwiek przyczynami. Jego uchybienie rodzi wprost skutek w postaci wygaśnięcia mandatu radnego³¹.

Zdarzenia unormowane w art. 24f ust. 1 i 1a usg oraz art. 383 § 5 Kw zostały ze sobą ściśle powiązane, stanowiąc nierozzerwalny ciąg, których bezpośrednim następstwem jest określony skutek prawny w postaci wygaszenia mandatu radnego. Wystąpienie bowiem jednego z nich stanowi następstwo kolejnego. Ustawodawca jednoznacznie ustanowił, że: *po pierwsze* – radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; *po drugie* – jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania; w konsekwencji zaś *po trzecie* – niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 Kw, zgodnie z którym wygaśnięcie mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 2 – z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2 oraz pkt 3, 5 i 7, stwierdza rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu.

Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego z uwagi na naruszenie zakazu, o którym stanowi art. 24f ust. 1 usg, wymaga bezspornego ustalenia i rozważenia okoliczności dotyczących naruszenia tego zakazu z uwagi na cel jego wprowadzenia, którym jest ograniczenie korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych do własnych korzyści. Zatem nie jakiejkolwiek wykorzystanie mienia komunalnego stanowi wyczerpanie tej przesłanki, lecz tylko takie, które wyko-

³⁰ S. Płazek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 338.

³¹ Stanowisko tożsame z prezentowanym wyrażono w wyroku WSA w Opolu z 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OP 490/17.

rzystywane jest w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, w warunkach określonych tym przepisem, czyli: na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządza taką działalnością lub jest przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Tym samym wygaśnięcie mandatu radnego następuje w razie łącznego spełnienia dwóch warunków, tj.:

– *pierwszego* – prowadzenia przez radnego działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami;

– *drugiego* – wykorzystania mienia komunalnego gminy przy prowadzeniu takiej działalności.

Równocześnie zauważenia wymaga fakt, że o ile przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają własnej definicji pojęcia działalności gospodarczej, do jakiego odwołuje się art. 24f ust. 1 usg, o tyle nie powinno budzić wątpliwości, że pojęciu działalności gospodarczej należy przypisywać znaczenie, o którym mowa w art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców³², a wcześniej w art. 2 nieobowiązującej już ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³³. Zgodnie z art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Dla uznania określonej przedmiotowo działalności za działalność gospodarczą konieczne jest zatem łączne zaistnienie trzech jej cech funkcjonalnych: zarobkowości, zorganizowania i ciągłości.

W literaturze fachowej i orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie uznaje się, że zakaz obejmuje radnego, który jest członkiem organu zarządzającego spółki albo występuje jako jej przedstawiciel lub pełnomocnik w prowadzeniu działalności gospodarczej³⁴. Znaczący przedmiot wskazuje, że na gruncie art. 24f ust. 1 usg przyjęć należy, że prowadzenie przez radnego działalności gospodarczej oznacza nie tylko uczestniczenie w jednostce będącej przedsiębiorcą, choćby tylko biernie, ale również posiadanie samodzielnej kompetencji do zarządzania sprawami przedsiębiorstwa, w którym się uczestniczy³⁵. Zauważają oni bowiem, że przez „zarządzanie działalnością” należy rozumieć sytuację, w której proces decyzyjny co do istotnych zagadnień związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej należy do jednej lub kilku osób. Zarządzaniem działalnością będzie

³² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm., dalej: pp).

³³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm., dalej: udg).

³⁴ A. Kisielewicz, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 756; na tę publikację powołał się WSA w Opolu w wyroku z 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OP 490/17.

³⁵ *Ibidem*.

również zasiadanie w takim organie podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, który decyduje o zasadniczych kierunkach tej działalności, podejmuje decyzje co do majątku i zobowiązań tego podmiotu³⁶.

Z kolei pojęcie „wykorzystywanie mienia komunalnego gminy”, użyte w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak przyjmuje się w judykaturze, musi pozostawać w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą. Z uwagi na szeroki zakres tego sformułowania uznaje się, że odnosi się ono do wszystkich przypadków korzystania z mienia komunalnego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystanie to ma podstawę prawną czy też nie, jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne czy też nieodpłatne. Nie jest też istotne, czy radny z prowadzenia, zarządzania bądź bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności uzyskuje dochód czy inne osobiste korzyści. Rozstrzygający dla wygaśnięcia mandatu radnego jest sam fakt korzystania z mienia komunalnego, które to korzystanie pozostaje w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą radnego³⁷. Nadto wskazuje się, że „mienie komunalne gminy, w której radny uzyskał mandat” to także mienie, obejmujące obok mienia gminy mienie innych gminnych osób prawnych, a także związków, których członkiem jest gmina. Ustawowy zwrot „mienie komunalne gminy, w której radny uzyskał mandat” oznacza objęcie zakresem to wszystko, co wchodzi w skład ustawowego pojęcia mienia komunalnego³⁸. Pojęcie mienia komunalnego obejmuje aktywa, które stanowią nie tylko nieruchomości gruntowe oraz budynki i budowle (majątek trwały), ale także środki pieniężne. Taki sposób rozumienia mienia komunalnego wynika z art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, 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”. Przy czym – co należy podkreślić – za taką działalność uznaje się prowadzenie gospodarstwa rolnego. Potwierdzeniem tego jest uchwała NSA składu 7 sędziów z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1/07, stwierdzająca, że „prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”³⁹.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Por. wyroki NSA z: 9 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 1269/16; 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1714/10; 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 921/10.

³⁸ Wyroki NSA z 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 171/08 oraz z 24 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14.

³⁹ Uchwała NSA składu 7 sędziów z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1 /07, a także wyroki NSA z: 6 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2746/14; 18 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK

Równocześnie, mając na uwadze charakter uchwał NSA, należy podkreślić, że ujednolicają one orzecznictwo sądowe, porządkując poglądy w sprawach, w których orzecznictwo dotychczas było rozbieżne, lub wskazują kierunek rozstrzygnięć w sprawach istotnych i skomplikowanych⁴⁰. NSA został przez ustawodawcę wyposażony w kompetencję do podejmowania zarówno uchwał w konkretnych sprawach, tzw. uchwał konkretnych, będących odpowiedzią na zagadnienia prawne sformułowane przez wojewódzki sąd administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 i art. 264 § 2 ppsa⁴¹, jak również uchwał dotyczących danego rodzaju spraw w ogólności, tzw. uchwał abstrakcyjnych, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 ppsa i art. 264 § 2 ppsa. Uchwały te, czego nie można nie podnieść, są wiążące. Zgodnie z art. 269 § 1 ppsa jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, to przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi⁴².

Toteż odnosząc się do kwestii uznania prowadzenia działalności rolniczej jako działalności gospodarczej w rozumieniu art. 24f usg, należy podkreślić, że w uchwale tej wskazano wprost, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wobec jednoznacznie brzmiącej treści powyższej uchwały przyjęć należy, że w każdym przypadku, w którym radny posiadający gospodarstwo rolne wykorzystuje grunty stanowiące mienie gminy, narusza ustawowy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminnego. Zakaz ten jest jednoznacznie unormowany z przynależnymi mu konsekwencjami prawnymi, o czym była mowa powyżej.

Konstatację tę wzmacnia cel unormowania ustanowionego w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jakim jest niedopuszczenie do sytuacji wykorzystywania funkcji radnego do osiągnięcia własnych korzyści majątkowych kosztem mienia gminnego.

2759/15; 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 102/17; 26 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2059/17.

⁴⁰ D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 52; A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, Państwo i Prawo 2012, z. 10, s. 31; R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2, s. 27.

⁴¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej: ppsa).

⁴² E. Bojanowski, *Uchwalodawcza działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego i jej znaczenie w systemie prawa*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 142.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że wykluczone powinny być sytuacje, w których radny, wykonując mandat w gminie, będąc członkiem organu stanowiącego i podejmującego decyzje dotyczące m.in. zasad zarządu mieniem tej gminy, mógłby wpływać na korzystne dla siebie, bliskich lub innych podmiotów rozporządzanie tym mieniem, tj. korzystniejsze niż zasady, na jakich z mienia komunalnego korzystają podmioty nieposiadające statusu radnego. Ustanawiając zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, ustawodawca chciał zapobiec ewentualnemu wykorzystaniu mandatu w celu ułatwienia dostępu do tego mienia. Wypełnienie dyspozycji tego przepisu nie jest uzależnione od tego, czy z prowadzenia, zarządzania bądź bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności radny uzyskuje dochód czy inne osobiste korzyści⁴³.

Zakaz ten, czego nie można pominąć, dotyczy także sytuacji, gdy radny korzyści nie osiągnął, gdyż dla interpretacji norm zawartych w art. 24f ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym rozstrzygający jest sam fakt korzystania z mienia komunalnego, które to korzystanie pozostaje w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą radnego.

Ustawodawca, co także wymaga powtórzenia, wprost powiązał zakaz określony w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, a nie z uzyskiwaniem dochodów czy też zysków z mienia komunalnego. Jest bowiem oczywiste, że choć każda działalność gospodarcza, w tym związana z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, ukierunkowana jest na osiąganie zysków, to jednocześnie może zaistnieć sytuacja, w której zyski te (dochody) osiągnane nie są.

Nadto w judykaturze eksponuje się, że sformułowanie „wykorzystywanie” odnosi się do wszystkich przypadków korzystania z mienia komunalnego gminy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystywanie to ma podstawę prawną czy też nie, jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne czy też nieodpłatne⁴⁴. Wykorzystanie mienia komunalnego jest wystarczającą przesłanką do wygaśnięcia mandatu radnego. Zakaz wynikający z art. 24f ust. 1 usg oznacza, że należy dążyć do wykluczenia sytuacji, w której radny, wykonując mandat w gminie, będąc członkiem organu stanowiącego, podejmującego m.in. decyzje dotyczące zasad zarządu mieniem tej gminy, ma zawartą lub zawarł z gminą umowę dzierżawy nieruchomości stanowiącej własność gminy, uzyskując w ten sposób tytuł prawny o charakterze

⁴³ Zob. wyrok NSA z 3 października 2014 r., sygn. akt II OSK 2292/14, oddalający skargę kasacyjną radnego od wyroku WSA w Białymstoku z 27 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 42/14, oddalającego jego skargę na zarządzenie zastępcze wojewody podlaskiego w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego.

⁴⁴ Wyrok NSA z 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1714/10.

obligacyjnym do nieruchomości gminnej, a w czasie trwania umowy dzierżawy gmina bez rozwiązania tej umowy nie mogła zawierać z innymi podmiotami umów dzierżawy⁴⁵. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym dominuje pogląd, że nie każde korzystanie z mienia komunalnego będzie wyczerpywało zakaz, o którym mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Sądy bowiem uznają, że nie można przyjąć, iż korzystanie przez radnego z mienia gminy na zasadzie powszechnej dostępności usług na warunkach ogólnych lub w warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych podważa osiągnięcie celu, jakiemu służy omawiany zakaz⁴⁶. Inaczej natomiast należy oceniać korzystanie z nieruchomości gminnych zarówno na podstawie umów, jak i w sposób bezumowny, nie na warunkach powszechnej dostępności, ale dla prowadzenia własnej działalności gospodarczej z ich wykorzystaniem⁴⁷.

Równocześnie należy zauważyć, że w bogatym w omawianym przedmiocie orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że art. 24f ust. 1 usg ma charakter antykorupcyjny, gdyż eliminuje możliwość wykorzystywania przez radnych mienia komunalnego gminy na uprzywilejowanych zasadach. Jego celem jest wykluczenie sytuacji, w której radny, wykonując mandat w gminie, będąc członkiem organu stanowiącego, podejmującego m.in. decyzje dotyczące zasad zarządu mieniem tej gminy, mógłby wpływać na korzystne dla siebie rozporządzenie tym mieniem, które pozostaje w jego władaniu, korzystniejsze niż to, jakie mogliby uzyskać inni nieposiadający statusu radnego⁴⁸.

3. Konkluzje

Niezależność radnych, a więc i rady gminy, jest niezbędna, aby rada mogła właściwie wypełniać swoje zadania, w tym zadania polegające na kontroli wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych⁴⁹. W judykaturze słusznie podkreśla się, że osoby pełniące funkcje publiczne muszą liczyć się z pewnymi ograniczeniami aktywności gospodarczej, których celem jest zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. Zauważa

⁴⁵ Wyrok NSA z 25 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 415/14.

⁴⁶ Wyrok NSA z 9 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1213/11.

⁴⁷ Szerzej na ten temat: K. Bandarzewski, *Ograniczenia dopuszczalności zawierania umów z radnymi przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009, s. 118.

⁴⁸ Zob. wyroki NSA z: 9 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 1269/16; 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1714/10; 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 921/10.

⁴⁹ Tak: NSA w wyroku z 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 550/17.

się, że ograniczenia są podyktowane interesem publicznym. Zgłaszając swoją kandydaturę w wyborach samorządowych na radnego, a następnie decydując się na podjęcie pełnienia funkcji radnego, radny musi mieć świadomość tego ograniczenia i dokonać wyboru, a mianowicie czy podejmuje się pełnienia tej funkcji, a tym samym godzi się na ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Wprowadzone przez ustawodawcę zakazy mają na celu chronienie prawidłowości, rzetelności sprawowania funkcji publicznych przez osoby piastujące określone stanowiska i gwarantowanie im niezależności w sprawowaniu funkcji publicznych. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym, odnoszącym się do analizy reżimu normatywnego zakazu prowadzenia przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, zasadnie zauważa się, że „wykorzystanie mienia” komunalnego gminy obejmuje wszystkie przypadki korzystania z tego mienia, bez względu na jego podstawę, częstość, a także to, czy pozostaje działaniem odpłatnym czy też nieodpłatnym. Celem prezentowanego zakazu jest nie tylko ograniczenie niekorzystnej dla jednostki samorządu terytorialnego działalności radnych, ale przede wszystkim ochrona ich niezależności przed naciskami z zewnątrz⁵⁰. Jednocześnie trafnie podkreśla się, że wygaśnięcia mandatu radnego nie należy postrzegać w kategoriach elementu sankcji za czyny o charakterze korupcyjnym. Jest ono elementem instytucji prawnej, która ma na celu zwiększanie zaufania do działalności organów samorządu terytorialnego i zapewnienie prawidłowego ich funkcjonowania⁵¹.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.).
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.).
Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.).

Orzecznictwo

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 1993 r., W 17/92, OTK 1993, cz. II, poz. 44.

⁵⁰ Tak: NSA w wyroku z 24 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14, a także w wyroku z 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1714/10.

⁵¹ Zob. wyrok NSA z 17 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2120/17.

- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego składu 7 sędziów z 23 października 2000 r., sygn. akt OPS 13/00.
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego składu 7 sędziów z 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K. 11/94.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt OSK 1417/04.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 1775/07.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 171/08.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 334/08.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 921/10.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1714/10.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 150/11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 823/11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2354/11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1213/11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 527/13.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 415/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 października 2014 r., sygn. akt II OSK 2292/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2746/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 2759/15.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 1269/16.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 sierpnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1728/18.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 102/17.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2059/17.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 550/17.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2120/17.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 11 lipca 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 339/07.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 27 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 42/14.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OP 490/17.

Opracowania

- Bandarzewski K., *Ograniczenia dopuszczalności zawierania umów z radnymi przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009.
- Bojanowski E., *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.

- Bojanowski E., *Uchwałodawcza działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego i jej znaczenie w systemie prawa*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008.
- Czapliński K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Granat M., *Zobowiązania przedwyborcze kandydata na posła a charakter mandatu przedstawicielskiego*, [w:] *Hominum causa omne ius constitutum est. Księga jubileuszowa ku czci prof. Alicji Grześkowiak*, red. A. Dębiński, Lublin 2006.
- Gurdek M., *Wygaśnięcie mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 10.
- Hauser R., Kabat A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2.
- Jagoda J., *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6.
- Jaroszyński K., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Jastrzębski J., Zubik M., *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- Jaworska-Dębska B., *Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.
- Kisielewicz A., *Komentarz do art. 190 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe Prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Korzeniowska A. et al., *ABC samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Łódź 2004.
- Matyjek S., *Prawne i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. 97.
- Maczyński M., Stec M., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, Warszawa 2016.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000.
- Płażek S., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Skoczylas A., *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, Państwo i Prawo 2012, z. 10.
- Szenc A., Jyż G., Pławecki Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Szymanek J., *Przedstawiciel i jego zaplecze polityczne: od relacji przedpartyjnych do partii właściwych*, [w:] *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.
- Zbrojewski M., *Prowadzenie działalności gospodarczej jako przyczyna wygaśnięcia mandatu – zagadnienia wybrane*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J.P. Tarno, Warszawa 2012.

