

STATUS PRAWNY RADNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zagadnienie statusu prawnego radnego¹, członka wybieranego w powszechnych wyborach kolegialnego organu samorządu terytorialnego jest jednym z kluczowych elementów związanych z problematyką samorządu terytorialnego. Przedstawienia problematyki statusu prawnego radnego można dokonać na dwa podstawowe sposoby. Pierwszy, węższy sposób określenia pozycji prawnej radnego polega na uwzględnieniu wyłącznie regulacji normatywnej. Drugi, szerszy sposób określenia pozycji prawnej radnego polega na uwzględnieniu (oprócz regulacji normatywnej) także czynników pozaprawnych, które wpływają na faktyczny status radnego. W niniejszym artykule przedstawiona zostanie analiza normatywnego statusu radnego z uwzględnieniem – gdy będzie to konieczne – elementów związanych z praktyką samorządową.

Zasadnicze znaczenie dla statusu prawnego członka rady gminy (miasta), rady powiatu oraz sejmiku wojewódzkiego mają normy zawarte w: Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.,² trzech ustawach samorządowych, tj. ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴ i ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵, oraz ustawie z 16 lipca 1998 r. – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁶. Dodatkowe elementy związane ze statusem radnego określają i doprecyzowują normy prawne zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy⁷ oraz rozporządzeniu

1 Na terenie Rzeczypospolitej pojęcie „radny” zaczęło upowszechniać się w XVII wieku. W XVIII w. ostatecznie wyparło wcześniej używane określenie „rajca”.

2 Dz.U. nr 78, poz. 483; sprost. Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 319.

3 Tekst jednolity w: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591, z póź. zm.

4 Tekst jednolity w: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592, z póź. zm.

5 Tekst jednolity w: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 159, z póź. zm.

6 Dz.U. nr 95, poz. 602, z póź. zm.

7 Dz.U. nr 61, poz. 710.

ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy⁸.

Analiza zagadnienia statusu prawnego radnego wymaga uwzględnienia czterech generalnych problemów. Po pierwsze: konieczne jest ustalenie momentu nabycia i wygaśnięcia mandatu radnego wraz z charakterystyką pojęcia mandatu radnego oraz zasadą niepołączalności mandatu radnego. Po drugie: nie można wyobrazić sobie charakterystyki statusu radnego bez przedstawienia jego ochrony prawnej. Po trzecie: istotne dla pozycji radnego jest ukazania jego obowiązków. Po czwarte: przedstawienie statusu radnego wymaga uwzględnienia jego uprawnień.

Kluczowe znaczenie dla charakterystyki statusu prawnego radnego ma kwestia nabycia i utraty mandatu. Zgodnie z normą zawartą w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP radni wszystkich trzech jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego wybierani są w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Konstytucyjny normodawca szczegółową regulację zasad i trybu zgłaszania kandydatów, przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów przekazał do regulacji ustawowej. Ustawodawca, wypełniając konstytucyjną delegację w ustawie z 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, określił prawo wybierania i prawo wybieralności, a także problematykę wygaśnięcia mandatu radnego, wprowadzając przy tym generalnie zasadę proporcjonalnego podziału mandatów opartą na systemie d' Hondta; z wyjątkiem w przypadku rad gmin do dwudziestu tysięcy mieszkańców, gdzie przyjęto system większości względnej.

Przyjęcie systemu większości względnej w gminach do dwudziestu tysięcy mieszkańców generalnie wpływa wzmacniająco na pozycję radnego⁹ w tego typu gminie z dwóch powodów. Po pierwsze: radny otrzymuje mandat po uzyskaniu największej liczby głosów w okręgu i w związku z tym jest niekwestionowanym liderem i zwycięzcą. Po drugie: jest dzięki temu systemowi bardziej niezależny od kierownictwa swojej partii oraz organizacji społecznej. Można zaryzykować także stwierdzenie, że mandat radnego zdobyty w systemie większości względnej jest w większej mierze odzwierciedleniem poparcia dla jego osoby, niż odzwierciedleniem poparcia dla desygnującego go ugrupowania. Niestety, dla idei samorządowości należy zauważyć, że coraz większa część mandatów także w tym systemie zdobywana jest obecnie przez kandydatów największych ugrupowań politycznych¹⁰.

8 Dz.U. nr 66, poz. 800.

9 W sensie formalno-prawnym dla określenie statusu radnego nie ma wpływu system jego wyboru, tryb uzupełnienia składu organu kolegialnego, ani nawet przewidziany w rozdziale 36 ustawy z 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw system obsadzania mandatów bez głosowania. Inaczej mówiąc – wszyscy radni mają dokładnie taki sam status prawny oraz kompleks praw i obowiązków bez względu na osiągnięty wynik wyborczy i system oraz tryb wyborczy. Niemniej nie można wykluczyć, że może to mieć wpływ na praktykę funkcjonowania radnego i jego faktyczną pozycję w radzie.

10 Twierdzenie to opieram na oficjalnych wynikach wyborów do rad gmin do dwudziestu tysięcy mieszkańców przeprowadzonych w październiku 2002 r.

Niewątpliwie dowodzi to pogłębiającego się upolitycznienia wyborów na najniższym samorządowym szczeblu, a przez to i nadmiernego upolitycznienia instytucji samorządowych w Polsce.

Normując prawo wybierania i prawo wybieralności w systemie samorządu terytorialnego ustawodawca przyjął oryginalne rozwiązanie, zgodnie z którym zunifikowano warunki związane z posiadaniem czynnego prawa wyborczego oraz biernego prawa wyborczego do rad gmin, rad powiatów oraz sejmików wojewódzkich¹¹. Prawa wybierania i jednocześnie wybieralności do rad posiada każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania danej rady¹². Praw wyborczych do samorządu terytorialnego nie posiadają osoby nie spełniające powyższych kryteriów oraz spełniające je, lecz pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu i ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym.

Biorąc pod uwagę aktualnie obowiązującą regulację normatywną należy podkreślić dwa rozwiązania związane ze statusem radnego (a dokładniej kandydata). Po pierwsze: osoba zarejestrowana jako kandydat na radnego w wyborach do danej rady nie ma jakiegось szczególnego statusu prawnego¹³. Po drugie: należy wskazać na wynikający z art. 8 ustawy z 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw zakaz kandydowania do kilku organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten skutkuje tym, że osoba zarejestrowana jako kandydat na przykład w wyborach do rady gminy traci możliwość kandydowania w równoległe przeprowadzanych wyborach do rady powiatu i sejmiku wojewódzkiego.

Ważnym problemem, ze względu na status prawny radnego, ma ustalenie momentu nabycia mandatu oraz jego ustania. W polskim systemie prawnym nie ma regulacji normatywnej, która *expressis verbis* statuuje moment nabycia mandatu radnego. W doktrynie prawa konstytucyjnego bezsporny wydaje się być pogląd, zgodnie z którym mandat przedstawicielski (a takim jest mandat radnego) nabywa się z chwilą stwierdzenia wyboru danej osoby, tzn. od dnia ogłoszenia wyników wyborów¹⁴. W świetle ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw za moment nabycia mandatu radnego należy zatem uznać podanie przez

11 W wszystkich pozostałych ordynacjach wyborczych obowiązujących w RP przy określaniu czynnego i biernego prawa wyborczego występuje oparte o normy konstytucyjne zróżnicowanie cenzusów wyborczych w szczególności poprzez podniesienie cenzusu wieku przy prawie wybieralności.

12 Kolejnym ewenementem jest przyjęcie zasady lokalnego domicylu. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż przy ustalaniu faktu stałego zamieszkania dla potrzeb samorządowego prawa wyborczego stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.

13 Na przykład kandydat na radnego nie może z powodu kandydowania ubiegać się o urlop w celu prowadzenia kampanii wyborczej.

14 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001 r., s. 330.

właściwą komisję wyborczą¹⁵ do publicznej wiadomości wyników głosowania poprzez wywieszenia protokołu z wyborów w swojej siedzibie. Dowodem uzyskania mandatu radnego jest zaświadczenie o wyborze wydawane przez odpowiednią gminną, powiatową lub wojewódzką komisję wyborczą według wzoru określonego przez Państwową Komisję Wyborczą.

Uzyskanie mandatu nie jest uzależnione od podjęcia jakichkolwiek czynności, wystąpienia zdarzeń lub jakichkolwiek warunków, które wybrana osoba musiałaby spełnić, aby nabyć ten mandat. Nabycie mandatu radnego nie jest zatem uzależnione na przykład od złożenia ślubowania. Należy jednak odróżnić moment uzyskania mandatu radnego od momentu przystąpienia do wykonywania mandatu. W kontekście tego stwierdzenia należy wskazać na to, że ustawodawca uznaje ślubowanie za moment objęcia mandatu, czyli moment faktycznego przystąpienia do wykonywania wszystkich funkcji oraz uprawnień i obowiązków. Dopiero złożenie roty ślubowania na pierwszej sesji rady gminy, rady powiatu lub sejmiku wojewódzkiego umożliwia radnemu nabycie pełni uprawnień i obowiązków i rozpoczęcie pełnienia funkcji. Radni nieobecni na pierwszej sesji oraz radni, którzy uzyskali mandat w czasie trwania kadencji składają ślubowanie na pierwszej sesji, na której są obecni. Warto podkreślić, że o ile nabycie mandatu związane jest ze stwierdzeniem wyboru danej osoby, a nie złożeniem ślubowania, to odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu.

Istotne dla statusu prawnego radnego ma (oprócz momentu nabycia mandatu) ustalenie momentu jego wygaśnięcia. Z ustaw samorządowych wynika, że okres wykonywania mandatu radnego jest tożsamy z czasem trwania kadencji organu stanowiącego samorządu terytorialnego i wynosi cztery lata, licząc od dnia wyboru. Od tej generalnej zasady ustawodawca wprowadza wyjątki. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje w pięciu enumeratywnie wyliczonych w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw przypadkach. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek: odmowy złożenia ślubowania, pisemnego zrzeczenia się mandatu, naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności, utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów, prawomocnego skazującego wyroku sądu, orzeczonego za przestępstwa umyślne oraz w przypadku śmierci radnego. Wygaśnięcie mandatu stwierdza odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik wojewódzki w drodze uchwały – w terminie najpóźniej trzech miesięcy od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. W przypadku stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego z powodu odmowy złożenia ślubowania lub utraty prawa wybieralności albo braku tego prawa w dniu wyborów rada lub sejmik mają ustawowy

15 W przypadku wyborów do rady gminy właściwą komisją jest gminna komisja wyborcza, w przypadku wyborów do rady powiatu właściwą jest powiatowa komisja wyborcza, a w przypadku wyborów do sejmiku województwa właściwą komisją jest wojewódzka komisja wyborcza.

obowiązek umożliwienia radnemu złożenia wyjaśnień. Uchwałę organu stanowiącego o wygaśnięciu mandatu radnego doręcza się niezwłocznie zainteresowanemu i przesyła wojewodzie oraz komisarzowi wyborczemu. Generalnie za moment wygaśnięcia mandatu radnego należy uznać zaistnienie zdarzenia wymienionego przez ustawodawcę jako przyczyny wygaśnięcia mandatu. Od tej reguły ogólnej wprowadzono jeden wyjątek. Występuje on w przypadku odwołania się radnego od uchwały rady lub sejmiku o wygaśnięciu mandatu z powodu utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów do właściwego sądu okręgowego. W tym przypadku wygaśnięcie mandatu następuje z dniem wydania przez sąd orzeczenia oddalającego odwołanie.

Kolejną kwestią – ściśle związaną z wygaśnięciem mandatu radnego – jest problem uzupełnienia mandatu. Ustawodawca wprowadził dwa tryby uzupełniania mandatu radnego po jego wygaśnięciu. W przypadku wygaśnięcia mandatu radnego w gminie liczącej do dwudziestu tysięcy mieszkańców zarządzane są przez wojewodę wybory uzupełniające. Rządzą nimi takie same zasady jak w przypadku zwykłych wyborów przewidzianych przez ustawodawcę dla tego rodzaju gmin. Rozwiązanie to jest uzasadnione większościovym charakterem tych wyborów oraz tym, że głosowanie odbywa się na osoby, a nie na listy. Za moment nabycia mandatu radnego w tym trybie należy uznać podanie przez właściwą gminną komisję wyborczą do publicznej wiadomości wyników głosowania. Dowodem uzyskania mandatu radnego jest zaświadczenie o wyborze wydawane przez odpowiednią gminną komisję wyborczą.

W przypadku wygaśnięcia mandatu radnego w gminie liczącej powyżej dwudziestu tysięcy mieszkańców oraz mandatu radnego powiatu lub województwa właściwy organ stanowiący jednostki organizacyjnej samorządu – po stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego – podejmuje uchwałę¹⁶ o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów, a nie utracił prawa wybieralności i nie zachodzi wobec niego przesłanka prawomocnego skazującego wyroku sądu, orzeczonego za przestępstwo umyślne. W przypadku równej liczby głosów o pierwszeństwie rozstrzyga kolejność umieszczenia nazwiska kandydata na liście¹⁷. Ostatecznie o obsadzeniu mandatu radnego postanawia w drodze uchwały właściwa rada lub sejmik wojewódzki. Za moment nabycia mandatu radnego należy uznać podjęcie uchwały o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy.

Po przedstawieniu problematyki nabycia i wygaśnięcia mandatu radnego kolejną ważną kwestią, którą należy scharakteryzować jest pojęcie i istota mandatu

16 Uchwała w tej sprawie podejmowana jest na następnej sesji po tej, na której podejmowano uchwałę w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu.

17 Kandydat, któremu przysługuje pierwszeństwo do objęcia mandatu może się zrzec tego pierwszeństwa na rzecz kolejnego kandydata z listy.

radnego. Zgodnie a art. 169 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania za pośrednictwem swych organów stanowiących i wykonawczych; w regulacji tej wyrażona jest zasada przedstawicielstwa¹⁸. Dokonanie aktu wyboru kandydata do organu stanowiącego samorządu terytorialnego przez wyborców jest aktem o charakterze konstytutywnym. Powoduje on nabycie przez kandydata mandatu radnego. Zawiązywana jest wówczas przede wszystkim szczególnego rodzaju więź prawna pomiędzy radnym a wyborcami. Polega ona na tym, że radny staje się reprezentantem wszystkich wyborców¹⁹, którymi są mieszkańcy określonej jednostki terytorialnej kraju (gminy, powiatu, województwa) tworzący z mocy prawa wspólnotę samorządową. Przedstawiciel, jakim jest radny reprezentuje cały podmiot zbiorowości, którym są mieszkańcy gminy, powiatu lub województwa, a nie tylko tych co go wybrali. Z faktu, że radny jest reprezentantem mieszkańców wynika funkcja łącznika między społeczeństwem lokalnym a organami samorządu terytorialnego²⁰. Takie stanowisko potwierdza doktrynalne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Na temat zasady przedstawicielstwa wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 maja 1998 r.,²¹ przypisując charakter przedstawicielski także radom gmin, radom powiatowym i sejmikom wojewódzkim. W oparciu o zapis art. 164 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina można stwierdzić, że podstawową formą demokracji przedstawicielskiej w samorządzie terytorialnym jest rada gminy. W świetle obowiązującego ustawodawstwa jest to jedna z trzech form demokracji przedstawicielskiej w samorządzie terytorialnym. Taką formą demokracji przedstawicielskiej są dodatkowo rada powiatu w powiecie i sejmik wojewódzki w województwie. Z konstytucji i ustaw wynika zatem dwoisty charakter tego typu organów. Z jednej strony jest to reprezentacja mieszkańców, a zarazem organ stanowiący samorządu terytorialnego²².

Radnego z wyborcami łączy mandat przedstawicielski, który można jednoznacznie sklasyfikować jako mandat wolny. Wolny mandat w istocie sprowadza się do tego, że radny wyraża wolę społeczności lokalnej, a nie tylko określonej jego części. Radny jest niezależny i nie jest związany jakimikolwiek obowiązkami prawnymi wobec konkretnych wyborców lub ich grup. Radni nie są bowiem – zgodnie z ustawami samorządowymi – związani żadnymi instrukcjami, nakazami czy też dyrektywami wyborców. Radni mają jednak normatywny obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami. Radni nie są natomiast zobowiązani do realizacji żadnych konkretnych wniosków i postulatów mieszkańców.

18 J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002 r., 173.

19 Także tych, którzy na niego nie głosowali.

20 Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002 r., s. 111.

21 K.17/98

22 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Kraków 2000 r., s. 169.

Obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami nie jest w żadnej mierze sankcjonowany. Nie występuje tu w szczególności instytucja odwołania radnego przez wyborców²³ – z wyjątkiem przypadków, gdy rozwiązaniu lub odwołaniu ulega cała rada lub sejmik. Swoistą sankcją wobec radnego ze strony mieszkańców może być jedynie odmowa wyboru na następną kadencję lub społeczna dezaprobata dla sposobu wykonywania mandatu. Jednak nie jest dopuszczalne i możliwe cofnięcie mandatu radnemu w toku kadencji przez wyborców.

Z problematyką wolnego mandatu radnego pozostają w związku jeszcze dwie kwestie: stosunku radnego do ugrupowania politycznego oraz stosunków radnego z wyborcami. Wydaje się, że należy uznać za sprzeczne z koncepcją mandatu wolnego w samorządzie terytorialnym wszelkie środki nacisku, które mogą być użyte w stosunku do radnego przez jego ugrupowanie polityczne. W szczególności za niedopuszczalne uznać trzeba zmuszanie do zrzeczenia się mandatu w przypadku, gdy nie będzie spełniał on oczekiwań władz swojej partii politycznej oraz obowiązek przestrzegania dyscypliny partyjnej. Rozpatrując instytucję mandatu wolnego w samorządzie terytorialnym należy zwrócić uwagę także na problem różnorodnego rodzaju nacisków i lobbowania ze strony różnych środowisk społecznych i podmiotów. Brak regulacji normatywnej w tej materii skłania do uznania, że radny zgodnie z istotą mandatu wolnego nie może być zmuszony do podejmowania działań oraz czynności wbrew swojej woli.

Jednym z instrumentów służących zagwarantowaniu radnemu możliwości niezależnego wypełniania mandatu jest zasada niepołączalności mandatu radnego (*incompatibilitas*). Zasada ta jest oparta na założeniu, że jednocześnie sprawowanie mandatu radnego oraz zajmowanie niektórych urzędów lub wykonywanie niektórych czynności stoi we wzajemnej sprzeczności. Instytucja ta ma na celu wyeliminowanie zjawisk korupcyjnych i konfliktu interesów oraz powstawania i istnienia powiązań typu majątkowego. W istocie oznacza wprowadzenie przez ustawodawcę w odniesieniu do radnych dwóch rodzajów zakazów.

Pierwszy rodzaj polega na zakazie łączenia mandatu radnego z mandatem radnego w innych jednostkach samorządu terytorialnego, członkostwem w organie innej jednostki samorządowej oraz określonymi funkcjami lub stanowiskami publicznymi. Wszystkie ustawy regulujące ustrój jednostek samorządu terytorialnego przyjęły podobne ujęcie zasady niepołączalności mandatu radnego z pracą w urzędzie obsługującym dany organ samorządowy. Wyjątek od tej reguły dotyczy wyłącznie członków zarządu powiatu i województwa, z którymi stosunek pracy jest nawiązywany na podstawie wyboru²⁴. W zakresie administracji samorządowej niedopuszczalne jest zatem łączenie mandatu radnego z funkcją wójta, burmistrza lub

23 Instytucja odwołania radnego funkcjonowała w polskim systemie prawnym do 1990 r.

24 W. Sokolewicz, Komentarz do ustawy o samorządzie województwa, Warszawa 2000 r., s. 31.

prezydenta oraz funkcją kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej gminy²⁵, powiatu lub województwa. Natomiast w obszarze administracji rządowej niedopuszczalne jest łączenie mandatu radnego z funkcją wojewody oraz wicewojewody. Niemożliwe jest także łączenie mandatu radnego z mandatem posła i senatora²⁶.

Drugi rodzaj oznacza wprowadzenie w stosunku do radnych zakazu prowadzenia określonej działalności, w tym działalności gospodarczej. W szczególności rozwiązaniem to oznacza, że radny nie może: brać udziału w głosowaniu w radzie (sejmiku) ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego, powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, nawiązywać stosunek pracy i wykonywać pracę w ramach stosunku pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego w której radny uzyskał mandat, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego nie może powierzyć radnemu tej jednostki wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej, podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu, prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności, być członkiem władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych²⁷ oraz posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem samorządowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby.

Charakterystyka statusu prawnego radnego nie byłaby pełna bez przedstawienia ochrony prawnej radnego. Celem ochrony prawnej radnego jest zapewnienie mu swobody wykonywania mandatu i możliwości funkcjonowania bez obaw, że spotkają go ujemne konsekwencje. Ochrona prawna przysługuje radnemu w związku z wykonywaniem mandatu radnego, a nie w związku z innymi czynnościami. Radnemu w związku z pełnionymi funkcjami przysługuje ochrona prawna, której podlega osoba radnego i stosunek pracy radnego²⁸. Jeżeli chodzi o pierwszą kwestię, to radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.

25 Na przykład dyrektora szkoły samorządowej.

26 Możliwość łączenia mandatu radnego z mandatem parlamentarzysty dopuszczalna była do 2002 r.

27 W tym przypadku zakaz dotyczy radnych oraz ich małżonków. Zakaz ten nie dotyczy radnych o ile zostali oni wyznaczeni do spółek jako reprezentanci mienia komunalnego. Radny nie może być wyznaczony do więcej niż dwóch spółek. Jeżeli wybór lub powołanie do władz spółki miało miejsce przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, radny jest zobowiązany zrzec się funkcji lub stanowiska w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania.

28 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001 r., s. 80.

Ustawodawca nie precyzuje jednak na czym ona ma polegać. Można przyjąć, że chodzi o ochronę, którą zapewnia funkcjonariuszom publicznym ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²⁹. Ochrona karnoprawna polega na tym, że przestępstwa popełnione przeciwko radnemu ścigane są z urzędu i zagrożone są wyższą karą niż identyczne przestępstwa popełnione przeciwko zwykłemu człowiekowi. Przed wszystkim chodzi tu o zaostrzoną odpowiedzialność karną za czynną napaść na radnego w związku z wykonywaniem funkcji radnego, za użycie wobec niego groźby bezprawnej lub przemocy oraz za zniesławienie radnego³⁰.

Szczególna ochrona radnych³¹ została również przewidziana w ustawie z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny w art. 420¹ i 420.³² Jeżeli szkoda została wyrządzona przez radnego, rozumianego jako funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosi ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana. Jeżeli jednak szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu określonych ustawami zadań z zakresu administracji rządowej lub zleconych przez ustawy albo powierzonych, odpowiedzialność za szkodę ponoszą solidarnie Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego.

Ochronie prawnej podlega również stosunek pracy radnego. Istota ochrony polega na tym, że rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady lub sejmiku, której jest członkiem. Właściwy organ stanowiący samorządu terytorialnego, którego członkiem jest radny, ma obowiązek odmówienia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Ochrona stosunku pracy radnego nie jest jednak bezwzględna i radny, jak każdy obywatel, narażony jest na skutki upadłości lub likwidacji zakładu pracy, w którym jest zatrudniony³³. Ponadto po wygaśnięciu mandatu pracodawca został zobowiązany przez ustawodawcę do przywrócenia radnego do pracy, jeżeli skorzystał on z prawa do bezpłatnego urlopu na czas wykonywania mandatu. Przywrócenia radnego do pracy obejmuje przywrócenie na te same lub równorzędne stanowisko z wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu, jakie radny otrzymywałby, gdyby nie skorzystał z przysługującego mu bezpłatnego urlopu³⁴. Kompleks norm regulujących ochronę stosunku

29 Dz.U. nr 88, poz.553 z póź. zm. Według art. 115 § 13 pkt. 2 zawierającego wykaz funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu Kodeksu karnego funkcjonariuszem publicznym jest także radny.

30 Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2002 r., s. 111.

31 M. Iwaszkiewicz, Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, Warszawa 2000 r., s. 106.

32 Dz.U. nr 16, poz.93 z póź. zm.

33 B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Kraków 2001 r., s. 80.

34 Radny zgłasza gotowość przystąpienia do pracy w terminie 7 dni od dnia wygaśnięcia mandatu.

pracy radnego uzupełnia obowiązek pracodawcy zwalniania radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy³⁵.

Przedstawiając wskazane wyżej elementy systemu ochrony prawnej radnego należy zauważyć znaczne jego osłabienie w stosunku do innych mandatów przedstawicielskich. W porównaniu do mandatu posła i senatora z mandatem radnego nie jest powiązana instytucja immunitetu. Radny nie jest chroniony zarówno immunitetem materialnym jak i immunitetem formalnym. Ustawodawca dopuszcza zatem możliwość pociągnięcia radnego do odpowiedzialności karnej za działanie na forum rady lub sejmiku zarówno w toku kadencji jak i po jej upływie. W odniesieniu do radnego nie obowiązują również dwa zakazy stanowiące istotę immunitetu formalnego. Są to odpowiednio: zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności karnej bez zgody właściwej rady lub sejmiku³⁶ oraz zakaz ograniczenia wolności przez aresztowanie, zatrzymanie bez zgody rady lub sejmiku³⁷.

W większości współczesnych państw demokratycznych deputowani samorządowi nie są wyposażeni w instytucję immunitetu³⁸. Przyjęte przez polskiego ustawodawcę w tej materii rozwiązanie wydaje się być trafne; albowiem w demokratycznym państwie prawnym brak jest realnych zagrożeń dla statusu prawnego radnego. Ponadto praktyka parlamentarna, gdzie taki immunitet występuje, przynosi liczne przykłady nadużywania tej instytucji, co w odniesieniu do samorządu terytorialnego mogłoby przybrać znacznie większe rozmiary. Dodatkowy przywilej jakim bez wątpienia jest immunitet stałby także w sprzeczności z będącą integralną częścią zasady samorządowości zasadą równości.

Trzecim istotnym dla pozycji prawnej radnego problemem jest charakterystyka jego obowiązków. W skondensowanej formie obowiązki radnego ujęte są w rocie ślubowania. W ustawach określających ustrój samorządu terytorialnego występują dwa rodzaje roty ślubowania radnego. Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym radni składają ślubowanie według roty: „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców”³⁹. Natomiast radni powiatowi i wojewódzcy (w oparciu o ustawy regulujące samorząd w powiecie i województwie) składają ślubowanie według roty: „Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu Polskiego, strzec suwerenności i interesów Państwa Polskiego, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny,

35 W realiach gospodarki wolnorynkowej zapis ten wywołuje w praktyce konflikty i napięcia na linii prywatny przedsiębiorca a pracownik–radny.

36 Inaczej immunitet procesowy.

37 Inaczej przywilej nietykalności.

38 Patrz: J. Jeżewski, *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999 r.,

39 Art. 23 a ust. 1. ustawy z 8 marca 1990 r.

wspólnoty samorządowej powiatu (województwa) i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”⁴⁰. Każde ślubowanie radnego może być złożone z dodaniem zdania: „Tak mi dopomóż Bóg”⁴¹.

Obie roty różnią się dosyć wyraźnie od siebie treścią i rozłożeniem akcentów. Radny gminny, składając ślubowanie, zobowiązuje się obowiązkowi radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie. Natomiast radny powiatowy i wojewódzki ślubując zobowiązuje się rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki. Radny gminny powinien mieć na względzie dobro swojej gminy i jej mieszkańców. Tymczasem radny powiatowy i wojewódzki swoje obowiązki powinien traktować jako obowiązki wobec Narodu Polskiego. W związku z tym ustawodawca rozbudował katalog obowiązków radnych powiatowych i wojewódzkich, rozszerzając je o następujące: strzeżenia suwerenności i interesów Państwa Polskiego, czynienia wszystkiego dla pomyślności Ojczyzny, wspólnoty samorządowej powiatu (województwa) i dobra obywateli. W tekście roty silnie akcentowana jest rola radnego jako przedstawiciela lokalnej społeczności. Wszyscy radni zostali zobowiązani do przestrzegania konstytucji oraz obowiązującego systemu prawnego. Oczywiście – jak to zwykle bywa – przy formule ślubowania część z obowiązków wynikających z roty ślubowania jest na tyle mało precyzyjnie sformułowana, że sprawia wrażenie iluzorycznych i trudnych (jeżeli wogóle możliwych) do wyegzekwowania⁴².

Można wyróżnić dwie kategorie obowiązków radnego. Pierwsza kategoria obejmuje obowiązki radnego w radzie lub sejmiku. Druga kategoria składa się z pozostałych obowiązków.

Gdy idzie o pierwszą kategorię, to zaliczyć do niej należy w szczególności następujące obowiązki: kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej, utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, przyjmowania zgłaszanych przez mieszkańców postulatów i przedstawianie ich organom samorządowym do rozpatrzenia, powstrzymania się od udziału w głosowaniu w radzie oraz w komisji, jeżeli dotyczy ono interesu prawnego radnego, udziału w pracach rady lub sejmiku, udziału w pracach komisji stałych i doraźnych powoływanych przez radę lub sejmik⁴³, udziału w pracach innych instytucji samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany. Wydaje się, że obowiązek ujęty w ustawach samorządowych jako udział radnego w pracach należy rozumieć z jednej strony jako obowiązek obecności radnego, a z drugiej jako obowiązek merytorycznej aktywności

40 Odpowiednio art. 20 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i art. 22 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

41 Stworzenie tej alternatywy świadczy o właściwym pojmowaniu przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych, filozoficznych i swobody ich wyrażania w życiu publicznym oraz konstytucyjnej wolności sumienia i religii.

42 Dotyczy np. obowiązku rzetelnego i godnego wykonywania obowiązków.

43 Oczywiście tych, których jest się członkiem.

radnego w pracach. Szczegółowa regulacja tej materii może być dokonana w wewnętrznym statucie rady (sejmiku) lub w formie stosownej uchwały⁴⁴.

Do kategorii pozostałych zaliczyć należy szereg omówionych już wcześniej obowiązków związanych z zasadą niepołączalności mandatu radnego oraz obowiązków złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, obowiązek złożenia oświadczenia o umowach cywilnoprawnych i obowiązek pisemnego poinformowania o fakcie zatrudnienia osób bliskich w strukturach samorządowych.

Obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego dotyczy i obejmuje majątek odrębny radnego oraz majątek objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie majątkowe musi zawierać informacje o: zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych; dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu; mieniu ruchomym o wartości powyżej 10.000 złotych; zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10.000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone. Radny składając oświadczenie majątkowe, określa w nim przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.

Radny składa pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Kolejne oświadczenia majątkowe składane są co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji.

Radny składa oświadczenie wraz z kopią swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą (w dwóch egzemplarzach) przewodniczącemu rady lub sejmiku. Przewodniczący dokonuje analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowymi i przekazuje jeden egzemplarz oświadczenia urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania radnego. Oświadczenie majątkowe przechowuje się przez 6 lat.

Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym radnego dokonuje również urząd skarbowy właściwy ze względu na miejsce jego zamieszkania. Dokonując analizy oświadczenia majątkowego, urząd skarbowy uwzględni rów-

44 Na przykład Rada Miejska w Białymstoku unormowała tę problematykę w formie uchwały, która reguluje kwestie sankcji finansowych za nieobecność lub spóźnienie radnego. Patrz: uchwała Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 29 września 2003 r. w sprawie ustalenia diet radnym.

nież zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby składającej oświadczenie.

Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym radnego są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴⁵.

Kolejnym obowiązkiem radnego jest złożenie oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo, jeżeli działalność ta prowadzona jest na terenie gminy, w której radny wykonuje mandat.

Radni są również obowiązani do złożenia oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez ich małżonków, wstępnych, zstępnych i rodzeństwo, jeżeli umowy te zawarte zostały z organami gminy, jednostkami organizacyjnymi gminy lub gminnymi osobami prawnymi i nie dotyczą stosunków prawnych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług lub ze stosunków prawnych powstałych na warunkach powszechnie obowiązujących.

Radny jest zobowiązany do pisemnego poinformowania przewodniczącego rady lub sejmiku o tym, że małżonek, wstępny, zstępny lub rodzeństwo w okresie pełnienia funkcji radnego zostali zatrudnieni w jednostce organizacyjnej samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego albo rozpoczęli świadczyć pracę lub wykonywać czynności zarobkowe na innej podstawie w spółkach handlowych, w których co najmniej 50% udziałów lub akcji posiadają jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązek złożenia informacji dotyczy również przypadku zmiany stanowiska przez małżonka, wstępnego, zstępnego lub rodzeństwo zatrudnionych w podmiotach, o których mowa wyżej.

Oświadczenia składane są w ciągu 30 dni od dnia wyboru radnego, a w przypadku podjęcia działalności gospodarczej – zawarcia umowy cywilnoprawnej, albo zatrudnienia w trakcie pełnienia funkcji radnego w terminie 30 dni od dnia zaistnienia przyczyny uzasadniającej złożenie oświadczenia. Oświadczenia takie podlegają ujawnieniu na zasadach określonych dla oświadczeń majątkowych. Z tym, że nie podlegają ujawnieniu informacje dotyczące adresów zamieszkania osób je składających oraz osób, których one dotyczą.

Faktnie złożenie przez radnego oświadczeń lub informacji w ustawowo określonym terminie skutkuje utratą diety do czasu złożenia oświadczenia lub informacji. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniach albo informacji powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 kodeksu karnego.

45 Dz.U. nr 112, poz. 1198 z póź. zm.

Sprawa ujawniania majątku radnych jest przedmiotem licznych kontrowersji⁴⁶ i ostrej krytyki. Wysznuć można kilka poważnych zastrzeżeń do tej części regulacji normatywnej statusu prawnego radnego, a w szczególności jej zgodności z konstytucją. Po pierwsze: wątpliwości budzi sposób wprowadzenia zmian dotyczących oświadczeń majątkowych w trakcie trwania kadencji. Osoby kandydujące na radnych nie zostały uprzedzone, że taki nowy obowiązek będzie na nich ciążył w przyszłości. Druga krytyczna uwaga związana jest z zasadą jawności oświadczeń majątkowych i informacji; albowiem tak ujęta jawność może naruszać bezpieczeństwo osób do których informacje się odnoszą. Po trzecie: przepisy dotyczące radnych nie zostały rozciągnięte na innych funkcjonariuszy publicznych, co jak wydaje się może naruszać konstytucyjną zasadę równości. Po czwarte: ustawodawca wprowadzając zakaz pełnienia określonych funkcji przez małżonków radnych postąpił wbrew zasadzie wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Po piąte: tak ujęte obowiązki majątkowe radnego budzą wątpliwości co do przestrzegania zasady prywatności i autonomii informacyjnej jednostki⁴⁷.

Analiza statusu prawnego radnego wymaga również uwzględnienia katalogu praw przysługujących radnemu. Mogą oni tworzyć kluby radnych, otrzymywać diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

Normy ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego pozwalają radnym tworzyć kluby. Przepisy ustawowe bardzo ogólnie regulują kompetencje organów stanowiąco – kontrolnych samorządu wobec klubów radnych. W związku z tym należy przyjąć, opierając się na wykładni systemowej oraz funkcjonalnej, że kluby mają na celu umożliwienie radnym organizowania się w grupy reprezentujące wspólne poglądy polityczne, narodowe, wyznaniowe oraz inne. Przynależność radnych do klubów jest dobrowolna. Ich zadaniem jest wpływanie na organizację i działanie rady lub sejmiku oraz przedstawianie grupowych stanowisk radnych. Szczegółowe zasady działania i funkcjonowania klubów określają statuty wewnętrzne gminy, powiatu oraz województwa, z którymi klubowe regulaminy nie mogą być sprzeczne. Statuty gminne, powiatowe oraz wojewódzkie powinny zatem rozstrzygnąć co najmniej kwestie minimalnego składu klubu, kryterium przynależności, budowę klubu oraz zasady i tryb jego funkcjonowania. W praktyce występują jednak w związku z tym liczne wątpliwości. Nie jest na przykład pewne, czy w ramach określania zasad działalności klubów mieści się określanie wymogów dotyczących ich tworzenia⁴⁸. W orzecznictwie NSA można dostrzec dwie zasady, które pozwalają właściwie odczytać intencje ustawodawcy. Po pierwsze: ustalenie w statucie jednostki samo-

46 O skali trudności i wątpliwości związanych z wypełnianiem oświadczeń majątkowych w: Z. Majewski, A. Piskorz-Ryń, Wypełniamy oświadczenia majątkowe, Wspólnota nr 8. s. 38–44.

47 Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności zapisów ustaw samorządowych regulujących materię obowiązków majątkowych radnych nr spr. K 20/03.

48 A. Kisielewicz, Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2002, s. 26.

rządu terytorialnego zbyt wysokiego limitu, który uniemożliwiłaby radnym utworzenie klubu byłoby sprzeczne z ustawą⁴⁹. Po drugie: zatwierdzanie regulaminu klubu przez radę lub sejmik jest uznawane za pozaustawowe utrudnienie działalności klubu⁵⁰.

Z materią prawa radnych do tworzenia klubów związana jest nieregulowana w ustawach samorządowych sprawa konwentu, rozumianego jako struktura pomocnicza o charakterze opiniodawczym skupiająca szefów klubów oraz przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady lub sejmiku. W świetle orzecznictwa NSA⁵¹ zasada samodzielności samorządu terytorialnego w kształtowaniu swego ustroju nakazuje dopuścić ustanowienie przez rady (sejmiki) w statutach trybów działania instytucji nie wymienionych w ustawach, jeżeli nie jest to wyraźnie sprzeczne z ustawą oraz nie działają one w zakresie właściwości instytucji ustawowych.

Przepisy ustaw samorządowych ogólnie normują także kwestię warunków wykonywania mandatu radnego, rozumianych jako uprawnienie do otrzymywania diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Przysługują one na zasadach ustalonych przez radę lub sejmik. Wydaje się, że jedyną dopuszczalną formą regulacji tej materii jest uchwała rady lub sejmiku. Uchwała powinna uwzględniać przy tym funkcje pełnione przez radnego oraz normy powszechnie obowiązujących regulacji podstawowych w tej materii. W praktyce w uchwałach samorządowych pojawia się także regulacja kwestii obniżenia diety w przypadku spóźnień lub nieobecności radnych. Ma ona charakter wybitnie porządkowy i dyscyplinujący radnych⁵².

Jeżeli chodzi o diety przysługujące radnemu, to ich wysokość nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁵³. Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy dokonała unormowania tej materii w zależności od liczby mieszkańców gminy. Radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców lub 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców. Diety są częściowo wolne od podatku dochodowego od osób fizycznych. W świetle ustawy nie jest jasne, czy dieta może być zajęta w drodze egzekucji.

49 Wyrok NSA z 28 listopada 1996 r., sygn. akt II SA 910–917/96.

50 Wyrok NSA z 25 sierpnia 1997 r., sygn. akt II SA 310–316/97.

51 Wyrok NSA z 12 czerwca 2003 r., sygn. akt SA/Bk 652/03.

52 Np. uchwała Rady Miejskiej Białegostoku w sprawie diet radnych z 29 września 2003 r.

53 Dz.U. Nr 110, poz. 1255, z póź. zm.

Gdy idzie o drugi element warunków wykonywania mandatu radnego, czyli zwrot kosztów podróży służbowych to kwestię tę normuje rozporządzenie ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy. Podróżą służbową jest wykonywanie przez radnego zadania mającego bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu, określonego przez przewodniczącego rady lub sejmiku, poza miejscowością, w której znajduje się siedziba rady. Termin i miejsce wykonywania zadania oraz miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej określa przewodniczący rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego⁵⁴. Z tytułu podróży służbowej przysługują diety i zwrot kosztów. W skład kosztów wchodzi przejazd z miejscowości określonej przez przewodniczącego rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego do miejsca stanowiącego cel podróży i z powrotem, noclegów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej oraz innych udokumentowanych wydatków. Należność z tytułu diety przysługuje radnemu za czas od rozpoczęcia podróży służbowej do powrotu po wykonaniu zadania. Dieta nie przysługuje za czas wykonywania zadania w miejscowości, w której radny zamieszkuje, albo gdy radnemu zapewniono bezpłatne całodzienne wyżywienie.

Na zakończenie rozważań odnoszących się do warunków wykonywania mandatu radnego należy zauważyć różnice między nimi a warunkami wykonywania mandatu posła i senatora. I tak radni nie posiadają prawa do: bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu⁵⁵, odprawy⁵⁶, korzystania ze środków funduszu świadczeń socjalnych, możliwości zawodowego wykonywania funkcji przedstawicielskich i związanego z tym dodatkowego uposażenia. Jeżeli dodamy do tego, że urzędy gmin, powiatów oraz województw nie zostały zobowiązane do obsługi kancelaryjnej radnych, to wyraźnie widać, że różnice są znaczące.

Analiza pozycji prawnej radnego zmusza do poczynienia uwagi krytycznej. W ustawach samorządowych brak jest uprawnień radnego do składania interpelacji i wniosków adresowanych do organów rządowych lub instytucji, które funkcjonują na terenie jednostki samorządowej, w której został wybrany radny. Interpelacja znacznie umocniłaby pozycję radnego, wyposażając go w uprawnienia o charakterze kontrolnym i sygnalizacyjnym. W realiach gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich wprowadzenie takiego rozwiązania mogło – jak się wydaje – przynieść szereg korzystnych rezultatów w zakresie np. przestrzegania prawa oraz umocnienia idei samorządowości. Wprowadzenie interpelacji na zewnątrz wydaje się być istot-

54 Czynności, o której mowa w stosunku do przewodniczącego rady, dokonuje wiceprzewodniczący wskazany przez radę.

55 Uprawnienie to przysługiwało radnym do 1990 r.

56 Przypomnijmy, że posłowie i senatorowie mają prawo do odprawy w przypadku przejścia na emeryturę lub rentę i w związku z zakończeniem kadencji Sejmu i Senatu oraz do odprawy pośmiertnej.

nym postulatem skierowanym do ustawodawcy, zmierzającym do umocnienia pozycji radnego.

Reasumując rozważania dotyczące charakterystyki statusu prawnego radnego należy podkreślić, że radny nie jest organem samorządowym lecz pochodzącym z wyborów powszechnych członkiem organu kolegialnego o ustawowo określonych prawach i obowiązkach. Wydaje się, że pozycja prawna radnego jest określona w sposób właściwy do roli i zadań stojących przed przedstawicielami wspólnot lokalnych.

Jednak nie można zapominać, że oprócz normatywnych aspektów statusu prawnego radnego ważną rolę odgrywają aspekty praktyczne. Radny musi być politykiem lokalnym, który umie myśleć w kategoriach rozwoju strategicznego jednostki samorządu terytorialnego, czuje się odpowiedzialnym za jego realizację, a jednocześnie potrafi utrzymać właściwy kontakt ze społecznością i rozumieć jej potrzeby⁵⁷.

57 J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000 r., s. 302.