

WYGAŚNIĘCIE MANDATU RADNEGO

Anna Wierzbica

WYGAŚNIĘCIE MANDATU RADNEGO

Anna Wierzbica

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 stycznia 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Augustyniak, prof KAAFM w Krakowie

Wydawca

Anna Kieszek-Sobczyńska

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8246-846-5

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział I	
Zagadnienia wstępne.....	15
1. Uwagi ogólne.....	15
2. Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego	18
Rozdział II	
Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego wymagające potwierdzenia postanowieniem komisarza wyborczego i charakter prawny takiego postanowienia	19
1. Śmierć.....	19
2. Utrata prawa wybieralności lub nieposiadanie go w dniu wyborów wskutek nieposiadania prawa wyborczego	37
2.1. Pozbawienie praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu	38
2.2. Pozbawienie praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu	42
2.3. Ubezpieczeniowanie prawomocnym orzeczeniem sądu.....	44
2.4. Skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe	51
2.5. Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a	

ust. 2a ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów	66
3. Pisemne zrzeczenie się mandatu	70
4. Wybór na wójta, posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego.....	76
5. Konkluzje.....	82

Rozdział III

Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego wymagające potwierdzenia uchwałą organu stanowiącego	85
1. Utrata prawa wybieralności lub nieposiadanie go w dniu wyborów wskutek nieposiadania prawa wyborczego	85
1.1. Obywatelstwo	87
1.2. Domicyl	101
1.3. Wiek	111
2. Odmowa złożenia ślubowania	114
3. Naruszenie ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności	133
3.1. Przypadki naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji	135
3.1.1. Zakaz łączenia mandatu radnego z mandatem parlamentarnym, w tym z mandatem posła Parlamentu Europejskiego	137
3.1.2. Zakaz łączenia mandatu radnego z funkcją wojewody lub wicewojewody	140
3.1.3. Zakaz łączenia mandatu radnego z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego	143
3.1.4. Zakaz łączenia mandatu radnego z funkcją wójta oraz jego zastępcy.....	145
3.1.5. Zakaz łączenia mandatu radnego z funkcją ławnika.....	155

3.1.6. Zakaz łączenia mandatu radnego z funkcją członka zarządu funduszu ochrony środowiska	160
3.1.7. Zakaz łączenia mandatu radnego z funkcją członka samorządowego kolegium odwoławczego	165
3.1.8. Zakaz łączenia mandatu radnego z funkcją członka kolegium oraz pracownika regionalnej izby obrachunkowej	174
3.1.9. Zakaz łączenia mandatu radnego z członkostwem w korpusie służby cywilnej.....	184
3.1.10. Zakaz łączenia mandatu radnego z pełnieniem funkcji w Najwyższej Izbie Kontroli	190
3.1.11. Zakaz łączenia mandatu radnego ze stanowiskiem kuratora i wicekuratora oświaty	200
3.1.12. Zakaz łączenia mandatu radnego z członkostwem w Krajowej Izbie Odwoławczej	204
3.1.13. Zakaz łączenia mandatu radnego z członkostwem w terytorialnej i obwodowej komisji do spraw referendum	209
3.1.14. Zakaz łączenia mandatu radnego ze stanowiskiem radcy w Prokuraturii Generalnej	211
3.1.15. Konkluzje	217
3.2. Przypadki naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonej w odrębnych przepisach działalności	219
3.2.1. Zakaz zatrudniania radnego	220
3.2.2. Zakaz zatrudniania radnego na podstawie stosunku pracy i umowy cywilnoprawnej	222
3.2.3. Reglamentacja w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego	265
3.2.4. Reglamentacja w zakresie aktywności w spółkach prawa handlowego.....	292

3.2.5. Reglamentacja w zakresie posiadania udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego	299
4. Niezłożenie w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym	304
5. Konkluzje	316
Rozdział IV	
Zakończenie działalności organu stanowiącego w trakcie kadencji	319
1. Wygaśnięcie mandatu wskutek zmian w podziale terytorialnym zachodzących w toku kadencji	319
2. Wygaśnięcie mandatu radnego wskutek przeprowadzenia referendum lokalnego	323
3. Wygaśnięcie mandatu radnego wskutek rozwiązania organu stanowiącego	330
4. Konkluzje	337
Rozdział V	
Charakter prawny uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego	339
1. Procedura podjęcia uchwały	339
2. Interes prawny w podjęciu uchwały	340
3. Treść uchwały	344
4. Termin podjęcia uchwały	346
5. Wyjaśnienia radnego	350
6. Doręczenie uchwały zainteresowanemu, deklaratoryjno-konstytutywny charakter uchwały oraz zaskarżenie uchwały	352
7. Konkluzje	367
Bibliografia	371
Wykaz orzecznictwa	381

WSTĘP

Sprawowanie przedstawicielskiego mandatu radnego cieszy się dużym zainteresowaniem społecznym. Wykonywaniu tego mandatu towarzyszą liczne przywileje, takie jak ochrona trwałości stosunku pracy, prawo do korzystania z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym czy też prawo do atrakcyjnej finansowo diety. Z wykonywaniem mandatu wiążą się jednak także ograniczenia w zakresie swobody zatrudnienia osoby będącej radnym, pełnienia określonych funkcji publicznych przez radnego czy też w zakresie ochrony jego prywatności. Naruszenie tych ograniczeń wpływa na ogół na byt prawny mandatu radnego.

Niniejsza publikacja stanowi precyzyjne, zbiorcze omówienie przypadków skutkujących wygaśnięciem przedstawicielskiego mandatu radnego oraz konsekwencji prawnych utraty tego mandatu. Wprawdzie przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego zostały wymienione w przepisach Kodeksu wyborczego, jednakże normy te odsyłają do innych aktów prawnych. Przykładem takiego odesłania jest regulacja, z której wynika, że mandat radnego wygasa w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia go z funkcją bądź działalnością określoną w odrębnych przepisach. Odrębne przepisy, do których odsyła Kodeks wyborczy, są natomiast umiejscowione w licznych, niemających ze sobą żadnego związku ustawach, takich jak: ustawa o służbie cywilnej, ustawa o referendum lokalnym, ustawa o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych i inne. Wymienione akty prawne normują między innymi zagadnienia niepołączalności przedstawicielskiego mandatu radnego

ze wskazanymi w nich funkcjami, ale nie zawierają rozwiązań analogicznych względem siebie zarówno w zakresie sankcji wynikających z naruszenia zakazu *incompatibilitas*, jak i w zakresie precyzyjnego określenia terminu wygaśnięcia mandatu radnego, względnie utraty pełnionej funkcji publicznej. Przeprowadzona w niniejszej publikacji analiza tych zagadnień doprowadziła do konkluzji, że w wielu przypadkach naruszenie zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem funkcji określonej w odrębnych przepisach jest w ogóle nieusankcjonowane, a zatem normy te mają jedynie charakter *lex imperfecta*. Taki stan rzeczy niewątpliwie osłabia znaczenie tych ustawowych zakazów.

Książka zawiera omówienie oraz analizę najnowszego orzecznictwa sądowego i rozstrzygnięć nadzorczych, które wykształciły się na kanwie problematyki wygaśnięcia mandatu radnego. W publikacji nie brakuje uwag krytycznych do tych orzeczeń, a także obowiązującego stanu prawnego normującego problematykę wygaśnięcia mandatu. W konsekwencji niniejsza publikacja zawiera liczne postulaty o charakterze *de lege ferenda*.

Rozdział I

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Uwagi ogólne

Mandat przedstawicielski (łac. *mandatum* – ‘zlecenie’) w literaturze przedmiotu traktowany jest jako stosunek polityczno-prawny zachodzący pomiędzy podmiotem sprawującym funkcję z wyboru a wyborcami, obejmujący udzielone przez wyborców pełnomocnictwo do reprezentowania ich w sprawowaniu władzy państwowej¹. W prawie samorządu terytorialnego mandat przedstawicielski może być rozumiany przede wszystkim jako pełnomocnictwo do sprawowania władzy lokalnej (podjęcia decyzji w sprawach istotnych dla danej wspólnoty lokalnej) udzielane przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego². Ten stosunek prawny, którego treścią jest udzielone pełnomocnictwo, jest zawierany na czas określony, zwany kadencją. Jak podkreśla się w doktrynie, zasada kadencyjności pełnienia funkcji publicznych ukształtowała się już w helleńskich polis i rzymskiej republice, a później była kontynuowana w systemach władz lokalnych opartych na rozbudowanym prawie miejskim niemieckim. Z czasem zyskała doktrynalne

¹ Por. B. Banaszak [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007, s. 380.

² Por. A. Rytel-Warzocho, *Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego gminy (miasta) w świetle przepisów kodeksu wyborczego i orzecznictwa sądów administracyjnych*, GSP 2015/2, s. 153.

uzasadnienie i konstrukcję pojęciową łączoną głównie z oświeceniową koncepcją prawa republikańskiego³.

Kadencyjność gwarantuje cykliczne odnawianie składu osobowego organu i jest traktowana jako niezbywalny element organu publicznego w demokratycznym państwie prawa⁴. Kadencja z jednej strony zapobiega monopolizacji władzy przez ustalenie oznaczonego okresu sprawowania władzy, legitymizuje dany skład osobowy organu (odnawia niejako mandat zaufania społeczeństwa), pozwala na realizację odpowiedzialności osób sprawujących władzę przed społeczeństwem, a z drugiej strony stabilizuje skład osobowy organu kadencyjnego (zapewnia bowiem, co do zasady, niezmiennosc składu osobowego)⁵.

Począwszy od listopada 2018 r. kadencja organów jednostek samorządu terytorialnego w polskim prawie wynosi pięć lat. Okres ten liczy się od dnia wyboru. Zmiana obowiązującego wcześniej czteroletniego okresu kadencji, istniejącego od czasu reaktywacji współczesnego samorządu terytorialnego w 1990 r. do końca kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących do 16.11.2018 r., została wprowadzona mocą art. 3 ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁶. Warto odnotować, że w uzasadnieniu do projektu ustawy, o której mowa powyżej, nie zawarto żadnego wyjaśnienia wskazującego na potrzebę wydłużenia dotychczasowej, czteroletniej kadencji pochodzących z wyborów bezpośrednich organów jednostek samorządu terytorialnego⁷. Zdaniem B. Dolnickiego rozwiązanie wprowadzone ustawą z 2018 r. jest zgodne z dotychczasową praktyką, lecz nie jest wolne od niebezpieczeństw, szczególnie obecnie, w okresie nasilonej walki politycznej wielu partii, ugrupowań i ruchów społecznych. Zdaniem tego Autora może także

³ J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, ST 2014/7–8, s. 38.

⁴ Tak W. Kisiel [w:] K. Bandarzewski i in., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 248.

⁵ J. Korczak, *Kadencyjność...*, s. 38–39.

⁶ Dz.U. poz. 130.

⁷ Zob. druk sejm. nr 2001, VIII kadencja Sejmu RP.

dojść do sytuacji, że do rad gmin zostaną powołani ludzie nieposiadający doświadczenia w zarządzaniu sprawami lokalnymi. Wówczas pierwszy okres nowej kadencji rady może okazać się niezbędny do nauki form i sposobów samorządowego sprawowania władzy. Wśród sposobów przeciwdziałania tym niekorzystnym tendencjom można wymienić propozycję przedłużenia kadencji radnego do sześciu lat, przy czym co trzy lata ustępowałyby połowa liczby wybranych radnych⁸.

Mandat przedstawicielski w polskim samorządzie terytorialnym nabywa się – co do zasady⁹ – w drodze wyborów, które stosownie do art. 369 i – odpowiednio – art. 471 ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁰ są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Generalną zasadą wyborczą jest zatem reguła, z której wynika, że mandat przedstawicielski uzyskuje się z woli osób, które spełniając przesłanki ustawowe legitymują się czynnym prawem wyborczym. Okoliczność ta nie ma jednak przełożenia na pozbawienie mandatu nabytego w ramach wyborów powszechnych. Nie jest bowiem tak, że osoba legitymująca się czynnym prawem wyborczym, która wespół z innymi osobami przesądziła o przyznaniu komuś mandatu przedstawicielskiego, jest jednocześnie władna do pozbawienia tego mandatu. Nie można podzielić poglądu zaprezentowanego w literaturze przedmiotu, jakoby instytucja wygaśnięcia mandatu radnego była istotną gwarancją wykonywania mandatu radnego o charakterze formalnym, skorelowaną z jego bezpośrednim wyborem¹¹. Pozbawienie mandatu przedstawicielskiego jest bowiem zasadniczo związane z ustawowo, enumeratywnie określonymi przesłankami, których zaistnienie skutkuje wygaśnięciem mandatu. Przesłanki te w odniesieniu do radnego gminy, powiatu i województwa zostały określone w art. 383 § 1 k.wyb., zaś w odniesieniu do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zostały określone w art. 492 § 1 tej ustawy.

⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 89.

⁹ Wyjątek stanowi np. wybór wójta przez radę gminy dokonywany w trybie art. 482 § 2 k.wyb.

¹⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm.

¹¹ Tak. M. Augustyniak, D. Potycz, *Wygaśnięcie mandatu radnego – przyczyny o charakterze subiektywnym. Głos w dyskusji*, PPP 2020/4, s. 101.

2. Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego

Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego gminy, powiatu i województwa określa art. 383 § 1 k.wyb. Stosownie do tego przepisu: „Wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku:

- 1) śmierci;
- 2) utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów;
- 3) odmowy złożenia ślubowania;
- 4) pisemnego zrzeczenia się mandatu;
- 5) naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności;
- 6) wyboru na wójta, posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego;
- 7) niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym”.

W zależności od przyczyny skutkującej wygaśnięciem mandatu fakt ten stwierdza albo komisarz wyborczy, albo organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Poniżej omówione zostaną przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, z zastrzeżeniem, że w pierwszej kolejności analizie poddane zostaną te, których zaistnienie potwierdza komisarz wyborczy w formie postanowienia.

Rozdział II

PRZESŁANKI WYGAŚNIĘCIA MANDATU RADNEGO WYMAGAJĄCE POTWIERDZENIA POSTANOWIENIEM KOMISARZA WYBORCZEGO I CHARAKTER PRAWNY TAKIEGO POSTANOWIENIA

1. Śmierć

Śmierć powoduje ustanie podmiotowości prawnej¹. Śmierć radnego jest kwalifikowana przez niektórych przedstawicieli doktryny jako obiektywna przyczyna wygaśnięcia mandatu. Jako jedyny wyjątek traktuje się samobójstwa – ta przyczyna ma charakter subiektywny². Śmierć jest przesłanką skutkującą wygaśnięciem mandatu ze skutkiem prawnym *ex tunc*. Oznacza to, że do wygaśnięcia mandatu radnego dochodzi w chwili jego śmierci. Wygaśnięcie mandatu następuje bez względu na fakt, czy mamy do czynienia ze śmiercią biologiczną, czy też następuje to w trybie uznania za zmarłego lub sądowego stwierdzenia zgonu³.

¹ Więcej zob. W. Broniewicz, *Glosa do wyroku SN z 17.07.1997 r., III CKN 149/97*, OSP 2000/4, poz. 63.

² Tak M. Augustyniak, D. Potycz, *Wygaśnięcie mandatu radnego – przyczyny o charakterze subiektywnym. Głos w dyskusji*, PPP 2020/4, s. 101–115.

³ P. Sitniewski, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2007, s. 216.

Książka stanowi precyzyjne omówienie przypadków skutkujących wygaśnięciem przedstawicielskiego mandatu radnego oraz konsekwencji prawnych wynikających z utraty tego mandatu. Zawiera analizę najnowszych orzecznictwa sądowego i rozstrzygnięć nadzorczych, które wykształciły się na kanwie problematyki mandatu radnego wraz z uwagami krytycznymi dotyczącymi tych orzeczeń. Autorka przedstawia również liczne postulaty o charakterze *de lege ferenda*.

Publikacja jest przeznaczona zarówno dla radnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, jak i organów stanowiących tych jednostek oraz komisarzy wyborczych stwierdzających wygaśnięcie mandatu. Zainteresuje też pracowników urzędów administracji publicznej – rządowej i samorządowej – ze względu na problematykę zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem funkcji w tych urzędach, a także pracowników wydziałów nadzoru prawnego wojewodów oceniających legalność uchwał i pracowników urzędów skarbowych oraz CBA.

Anna Wierzbica – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny, wieloletni praktyk samorządu terytorialnego związany zawodowo z jednostkami samorządu terytorialnego; autorka wielu publikacji z zakresu prawa samorządu terytorialnego; współautorka wydanego pod redakcją prof. dr hab. B. Dolnickiego *Komentarza do ustawy o samorządzie gminnym* (2018) oraz *Komentarza do ustawy o samorządzie powiatowym* (2020) i *Komentarza do ustawy o samorządzie województwa* (2012), a także publikacji wydanej pod redakcją dr R. Cybulskiej *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego* (2020).



9788382468465 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8246-846-5



9 788382 468465

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

