

Anna Feja-Paszkwicz

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0003-3823-6775

A.Feja-Paszkwicz@wpa.uz.zgora.pl

Obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego w świetle orzecnictwa sądów administracyjnych

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, mandat radnego, wygaśnięcie mandatu, uchwała rady

Streszczenie. W opracowaniu omówiono wybrane zagadnienia związane z obowiązkiem podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego tej jednostki. Podkreślono, że mandat radnego wygasa z mocy prawa, ale organ stanowiący musi podjąć uchwałę potwierdzającą ten fakt, by wywołał on skutki prawne. Specyfika podejmowania przedmiotowych uchwał polega na tym, że rada jest uprawniona do oceny, czy zachodzi materialna przesłanka wygaśnięcia mandatu, np. czy radny naruszył ustawowy zakaz łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. Jeśli jednak rada stwierdzi, że istnieje materialna przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego, to jest zobligowana do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu – w tym sensie rada nie dysponuje swobodą. Uchwała taka musi zostać podjęta w odpowiednim trybie i ani rada, ani sam radny nie jest uprawniony do tego, by „zablokować” jej podjęcie lub wyłączyć się od jej skutków i doprowadzić do tego, by mandat sprawowała osoba, która narusza zakazy i ograniczenia ustanowione przez ustawodawcę.

Obligation to adopt a resolution declaring the expiry of a councillor's mandate in light of administrative court case law

Keywords: local government, councillor's mandate, expiry of mandate, resolution of the council

Summary. The study presents selected issues related to the obligation of the legislative body of a local government unit to adopt a resolution stating the expiry of the mandate of a councillor of that unit. It was emphasized, the mandate of a councillor expires by operation of law, but the legislative body must confirm this fact by resolution so that it produces legal effects.

The specificity of adopting the resolutions in question is that the council is authorized to assess whether there is a material premise for the expiry of the mandate. For example, whether the councillor has violated the statutory prohibition of combining the mandate of a councillor with the performance of functions or activities specified in separate regulations. However, if the council determines that there is a material premise for the expiry of the mandate, it is obliged to adopt a resolution confirming the expiry of the mandate – in this sense, the council has no freedom. A resolution must be adopted in an appropriate manner and neither the council nor the councillor himself is entitled to “block” its adoption and cause the mandate to be held by a person who violates the prohibitions and restrictions established by the legislator.

Wprowadzenie

Sprawowanie władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce zasadza się na mechanizmach wyborczych, w wyniku których osobami imiennie wybranymi przez wyborców obsadzone zostają organy stanowiące tych jednostek, a w gminie także organ wykonawczy. Uzyskanie w procedurze wyborczej mandatu radnego gwarantuje udział w sprawowaniu władzy publicznej i wiąże się z możliwością realizowania uprawnień przysługujących tylko radnym. Równocześnie oznacza konieczność respektowania przepisów, które nakładają na radnych określone obowiązki, ustanawiają zakazy lub ograniczają wolności i prawa, w tym wolności i prawa o charakterze konstytucyjnym. W tym ostatnim przypadku można wskazać w szczególności konstytucyjną wolność działalności gospodarczej, wolność podejmowania zatrudnienia, wolność przemieszczania się i osiedlania czy prawo do prywatności. Jeśli radny narusza obowiązujące w tym obszarze przepisy, musi liczyć się z sankcją w postaci utraty mandatu, ponieważ – jak wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (TK) – sprawowanie mandatu przedstawicielskiego jest dobrowolną służbą publiczną, z którą mogą wiązać się dodatkowe obciążenia lub obowiązki. Obejmując funkcję publiczną, jednostka (człowiek) zyskuje określone, związane z nią uprawnienia, ale jednocześnie godzi się na utratę lub ograniczenie innych¹.

Zakazy i ograniczenia adresowane do radnych najczęściej wprowadzano, by reagować na określone, negatywnie postrzegane działania radnych. Ich wprowadzenie budziło sprzeciw części członków kolegialnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, którzy dopatrywali się w ustanawiających je przepisach sprzeczności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej² lub – rzadziej – z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (EKSL)³ mającą rangę umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Trybunał Konstytucyjny, który rozstrzygał pojawiające się na tym tle spory, najczęściej opowiadał się za konstytucyjnością przyjmowanych rozwiązań, jak też nie dostrzegał ich sprzecz-

¹ Jest to pogląd, który Trybunał Konstytucyjny wypracował jeszcze w latach 90. XX w., a potem wielokrotnie powtarzał, zob. wyrok TK z 31.03.1998 r., K 24/1997, OTK 1998/2/13; wyrok TK z 23.06.1999 r., K 30/98, OTK 1999/5/101; wyrok TK z 13.07.2004 r., K 20/03, OTK 2004/7/63. Na te ustalenia powołują się sądy administracyjne, zob. wyrok NSA z 29.10.2024 r., III OSK 1713/24; wyrok NSA z 1.07.2010 r., II OSK 921/10; wyrok NSA z 12.06.2007 r., II OSK 132/07, CBOSA. Aktualnie część ograniczeń związanych ze sprawowaniem mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego dotyczy już nie tylko radnego, ale również jego małżonka albo osoby pozostającej z radnym we wspólnym pożyciu.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.

ności z postanowieniami EKSL⁴. Osoby pełniące funkcje publiczne muszą bowiem liczyć się z ograniczeniami, których celem jest zapobieżenie uwikłaniu się tych osób w sytuacje podające w wątpliwość ich bezstronność i uczciwość. Tego rodzaju zaangażowanie może podważać również autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do prawidłowego funkcjonowania państwa⁵.

W odniesieniu do radnych tego rodzaju zakazy i ograniczenia przewidziano przede wszystkim w kodeksie wyborczym⁶. Artykuł 383 § 1 pkt 1-7 k.w. wymienia przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego, które ogólnie można określić mianem materialnych przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego. Zgodnie z nim 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; 5a) objęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej; 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 majątkowym⁷. Kolejne paragrafy tego artykułu precyzują, w odniesieniu do której przesłanki i w jakim trybie wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza rada (precyzując: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa⁸),

⁴ Zob. A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, *Wybory do organów samorządu terytorialnego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz standardów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [w:] *Wybrane zagadnienia prawa samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy*, red. A. Bisztyga, I. Pankevych, Zielona Góra 2021, s. 17 i n.

⁵ Zob. wyroki TK powołane w przypisie nr 1 i uchwała TK z 13.04.1994 r., W 2/94, OTK 1994, nr 1, poz. 21.

⁶ Ustawa z dnia 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 365, dalej: k.w.

⁷ Szerzej na temat materialnych przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego zob. A. Wierzbica, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2022, s. 85-318; B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Zalucka, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2023; *Komentarz do art. 383 k.w.*, Nb. 12 i n.; L. Bielecki, [w:] M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 106 i n.; A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 383*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018; A. Feja-Paszkiwicz, *Uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego z uwagi na brak spełnienia cenzusu domicylu – wybrane zagadnienia formalne*, [w:] *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część dziesiąta*, red. A. Bielecki, D. Szafranski, T. Gąsior, Warszawa 2019, s. 56 i n.; M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Warszawa 2014, s. 126 i n.

⁸ Stosownie do art. 5 pkt 3 k.w. ilekroć w kodeksie wyborczym jest mowa o organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – należy przez to rozumieć, odpowiednio, rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw. Zgodnie z art. 5 pkt 4 i 5 k.w. ilekroć w kodeksie jest mowa o radzie gminy – należy przez to rozumieć także radę miasta na prawach powiatu; radzie – należy przez to rozumieć także sejmik województwa. W dalszej części opracowania będę posługiwać się

a kiedy i w jakim trybie wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza komisarz wyborczy⁹.

Formą, w której rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, jest uchwała¹⁰, przy czym kodeks wyborczy zawiera szczegółowe postanowienia, które z jednej strony zabezpieczają udział w procedurze podjęcia przedmiotowej uchwały radnego, a z drugiej nakładają na radę obowiązki, które nie występują przy podejmowaniu innych uchwał¹¹. Z powołanymi regulacjami kodeksu wyborczego skorelowane są przepisy tzw. samorządowych ustaw ustrojowych¹², czyli ustawy o samorządzie gminnym¹³, ustawy o samorządzie powiatowym¹⁴, ustawy o samorządzie województwa¹⁵. Ustawy te określają warunki objęcia i sprawowania mandatu przez radnego, tryb organizacji i działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a także wprost ustanawiają ograniczenia, które wiążą się ze statusem radnego¹⁶. Samorządowe ustawy ustrojowe regulują również elementy procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, bowiem regulują tryb podejmowania

określeniem rada lub rada gminy, z zastrzeżeniem, że chodzi tu o organy stanowiące (wszystkich) jednostek samorządu terytorialnego.

⁹ Zgodnie z art. 383 § 2a k.w. wygaśnięcie mandatu radnego z dniem wystąpienia przyczyny, o której mowa w § 1 pkt 1, 4, 5a i 6, stwierdza niezwłocznie komisarz wyborczy w drodze postanowienia. Postanowienie komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej. Przepisów art. 247 § 3, art. 279 § 3 oraz art. 364 § 2 nie stosuje się. Oznacza to, że w pozostałych przypadkach stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego należy do rady.

¹⁰ Rady stosują tu zróżnicowaną nomenklaturę, np. uchwała w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, uchwała w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego, uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego. Ustawodawca w art. 383 § 3 i 4 k.w. posługuje się określeniem „uchwała o wygaśnięciu mandatu”. Można spotkać uchwały, w których już w tytule się precyzuje, z jakiego powodu podjęto uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu radnego, np. uchwała w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego Rady Miejskiej A.W. z powodu utraty prawa wybieralności, zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12.02.2020 r., II SA/Go 819/19, CBOSA.

¹¹ Chodzi o art. 383 § 2 k.w., 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; art. 383 § 3 i 4 k.w., zgodnie z którymi w przypadkach określonych w § 1 pkt 2, 3, 5 i 7 przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień, a uchwałę rady o wygaśnięciu mandatu radnego doręcza się niezwłocznie zainteresowanemu i przesyła wojewodzie oraz komisarzowi wyborczemu; art. 383 § 5 i 6 k.w., zgodnie z którymi, jeżeli radny przed dniem wyboru wykonywał 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, a 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.

¹² Inaczej określanych też jako ustawy ustrojowe.

¹³ Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153, dalej: u.s.g.

¹⁴ Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107, dalej: u.s.p.

¹⁵ Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 581, dalej: u.s.w.

¹⁶ Zob. np. art. 24a–24m u.s.g. Należy mieć na względzie, że ograniczenia adresowane do radnych zawierają również inne ustawy.

uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie zastosowanie znajdują tu akty prawa miejscowego w zakresie, w którym regulują podejmowanie uchwał przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Celem opracowania jest wypuklenie i omówienie szczególnej konstrukcji prawnej przyjętej przez ustawodawcę w odniesieniu do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego przez radę. Konstrukcja ta polega na tym, że rada jest właściwa do oceny, czy wystąpiła materialna przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego, a jednocześnie, w przypadku zaistnienia takiej przesłanki, ma obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego. Podstawą uwag będzie przede wszystkim analiza obowiązujących regulacji prawnych zestawiona z ustaleniami, które poczyniły sądy administracyjne właściwe do oceny prawidłowości (zgodności z prawem) działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględnione zostaną też wybrane ustalenia Trybunału Konstytucyjnego i doktryny prawa, a także własne rozważania Autorki. Chcę zaznaczyć, że czynione uwagi w przeważającej większości będą koncentrować się na gminie, ale zachowują one aktualność odpowiednio w odniesieniu do mechanizmu stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego powiatu i radnego województwa¹⁷.

1. Obowiązek podjęcia uchwały w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu a ocena dokonywana przez radę

W doktrynie prawa przyjmuje się, że wygaśnięcie mandatu radnego oznacza utratę prawa do reprezentowania mieszkańców wspólnoty samorządowej¹⁸ i podkreśla, że ustawodawca zwykły jest uprawniony do ustanawiania regulacji skutkujących utratą mandatu, a także – z uwagi na skromne uregulowanie samorządowej problematyki wyborczej w Konstytucji – dysponuje w tym obszarze znacznym zakresem swobody, z tym że ograniczają go postanowienia Konstytucji i innych aktów zajmujących wyższe miejsce w hierarchii aktów normatywnych niż ustawa¹⁹.

Procedura podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego zasadza się na przyjęciu, że w przypadku istnienia jednej z przesłanek o charakterze

¹⁷ Konstrukcja mandatu radnego gminy i radnego powiatu są zbliżone, natomiast pewne różnice dają się zauważyć w stosunku do radnego województwa, zob. np. art. 25a u.s.g., art. 21 ust. 7 u.s.p., art. 24 ust. 2 u.s.w. Chcę zaakcentować, że przedmiotem opracowania nie jest dokonanie szczegółowej analizy konkretnych, materialnych przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego, bowiem każda z nich wymaga odrębnych, pogłębionych rozważań. Niemniej przesłanki te ogólnie będą przywoływane, by zobrazować wskazany mechanizm prawny.

¹⁸ Zob. M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 163 i n.

¹⁹ Zob. A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, *op. cit.*, s. 23 i n.; J. Galicki, *Przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 196 i n.; B. Banaszak, *Czynne i biernie prawo wyborcze w Polsce*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 23, s. 1236 i n.; J. Pitera, *Ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11, s. 55 i n.

materialnym, które przewidziano w art. 383 § 1 k.w. i gdy podmiotem właściwym do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego jest rada²⁰, w przewidzianym prawem terminie, po stronie rady²¹ aktualizuje się obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego. Jednocześnie rada jest uprawniona do samodzielnej oceny tego, czy materialna przesłanka uzasadniająca podjęcie uchwały w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu w odniesieniu do konkretnego radnego rzeczywiście istnieje. Mówiąc inaczej, może istnieć spór co do tego, czy radny narusza zakaz określony w ustawie. Jeśli jednak takiego sporu nie ma, a jest przeświadczenie, że do naruszenia zakazu doszło – wówczas rada ma obowiązek stwierdzić wygaśnięcie mandatu.

Obrazując to zagadnienie przykładem naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat – a naruszenie tego zakazu należy do jednej z najczęstszych przyczyn wygaśnięcia mandatu radnego – można powołać wyrok, w którym zaznaczono, że spór, który należy rozstrzygnąć, koncentruje się wokół wykładni art. 24f ust. 1 u.s.g. w związku z art. 383 § 1 pkt 5 k.w. Rada gminy twierdzi, że w przypadku gdy radny działa jako pełnomocnik upoważniony do reprezentowania przedsiębiorcy działającego z wykorzystaniem mienia komunalnego, nie dotyczy go zakaz określony w art. 24f ust. 1 u.s.g.²² Natomiast druga strona sporu (organ nadzoru) dowodzi, że w tej sytuacji doszło do naruszenia wyrażonego w normie prawnej zakazu i rada gminy jest zobowiązana do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. Poza sporem pozostaje kwestia, czy w przypadku prowadzenia przez radnego zakazanej prawem działalności, czyli wypełnienia hipotez norm zawartych w art. 383 § 1 pkt 5 k.w. i 383 § 2 k.w., rada jest zobowiązana do wygaszenia

²⁰ Zob. art. 383 § 2 i 6 k.w. W dalszych uwagach, by uniknąć powoływania w całości następującej regulacji: art. 383 § 1 pkt 2 – z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2 oraz pkt 3, 5 i 7 k.w., będą posługiwać się ogólnym określeniem przesłanki lub przyczyny o charakterze materialnym (lub materialne przesłanki) wygaśnięcia mandatu radnego, nie przytaczając już każdorazowo całej tej regulacji i wspomnianego wyłączenia (tzn. z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2 k.w.).

²¹ W tych przypadkach, w których to nie rada jest właściwa do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, podmiotem tym jest komisarz wyborczy (art. 383 § 2a k.w.). Na temat komisarza wyborczego zob. A. Pyrzyńska, *Pozycja prawna i zadania komisarza wyborczego w polskim prawie wyborczym w świetle zmian dokonanych w 2018 r.*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021, s. 43 i n.

²² Zgodnie z art. 24f ust. 1 i 1a u.s.g. 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 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. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 k.w.

mandatu, czy nie²³. W innym z wyroków podkreślono, iż „uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu radnego w sytuacji ziszczenia się przesłanek z art. 383 § 1 k.w. rada podejmuje obligatoryjnie”²⁴.

Podjęcie uchwały w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego jest uregulowane we wspomnianych przepisach kodeksu wyborczego i przepisach samorządowych ustaw ustrojowych. W przypadku tych ostatnich zastosowanie znajdują ogólne reguły podejmowania uchwał przez radę, co oznacza, że przedmiotowa uchwała jest podejmowana, zgodnie z regulacjami dotyczącymi *quorum* i większości zawartymi w art. 14 ust. 1-4 u.s.g., tzw. zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym. Lokalny prawodawca nie może samodzielnie, tzn. bez wyraźnej podstawy ustawowej, odstąpić od powołanych wyżej reguł podejmowania uchwał, jak też nie może takiego postanowienia zawrzeć w akcie prawa miejscowego, w szczególności w statucie jednostki samorządu terytorialnego. Chodzi tu o takie modyfikacje ustawowego trybu podejmowania uchwał, jak np. wprowadzenie głosowania tajnego²⁵ (gminy uzasadniają to tym, że jest to sprawa personalna); wprowadzenie wymogu bezwzględnej obecności danego radnego na sesji, na której przedmiotem głosowania jest podjęcie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu; ustanowienie innej, niż przyjęta ustawowo, większości lub *quorum*²⁶.

Nie do zaakceptowania, w moim przekonaniu, w demokratycznym państwie prawnym jest sytuacja, w której naruszenie przewidzianego w statucie jednostki samorządu terytorialnego elementu trybu podejmowania uchwały – przy zachowaniu wszystkich innych wymogów podejmowania tego rodzaju uchwał wynikających z aktów rangi ustawowej – staje się podstawą stwierdzenia nieważności uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego²⁷. Gdyby tak uznać, należy jednocześnie zaakceptować pogląd, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dysponuje skutecznym mechanizmem eliminacji zakazów i ograniczeń adresowanych do radnych, które zostały ustanowione na poziomie ustawowym. W jego efekcie część radnych naruszających ustawowe zakazy, ale cieszących się

²³ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 16.05.2023 r., II SA/Rz 7/23, CBOSA.

²⁴ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 11.01.2017 r., II SA/Bd 1142/16, CBOSA.

²⁵ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28.04.2016 r., II SA/Go 227/16; wyrok NSA z 17.01.2003, II SA 2472/02, CBOSA.

²⁶ Na temat procedury stanowienia aktów prawa miejscowego, zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 233 i n.

²⁷ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 19.12.2024 r., IV SA/Po 818/24, CBOSA, w którym WSA stwierdził nieważność uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego na podstawie naruszenia przepisu statutu tej gminy, zgodnie z którym „Jeżeli oprócz wniosku (wniosków) o podjęcie uchwały w danej sprawie zostanie zgłoszony wniosek o odrzucenie tego wniosku (wniosków), w pierwszej kolejności Rada głosuje nad wnioskiem o odrzucenie wniosku (wniosków) o podjęcie uchwały”. Zdaniem WSA było to istotne naruszenie prawa.

odpowiednim poparciem innych radnych, na podstawie działań własnych, ale i swoich sprzymierzeńców w radzie, uzyska możliwość (dalszego) sprawowania mandatu radnego, nawet w sytuacji ewidentnego naruszenia ustawowych zakazów i ograniczeń skierowanych do radnych.

Podjęcie uchwały w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, w przypadkach określonych w aktach rangi ustawowej, jest obowiązkiem rady jednoznacznie wyartykułowanym w kodeksie wyborczym, a nie sferą, w której rada dysponuje swobodnym uznaniem. Jest tak w szczególności dlatego, że w art. 383 § 2 k.w. ustawodawca użył jednoznacznego określenia „stwierdza rada”, nie dając radzie możliwości swobodnego podjęcia decyzji co do tego, czy w sytuacji zaistnienia materialnej przesłanki wygaśnięcia mandatu wygasić mandat radnego, czy też nie. Uznanie, że rada dysponuje możliwością swobodnego podjęcia rozstrzygnięcia w tym zakresie byłoby możliwe, gdyby ustawodawca, wymieniając materialne przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, postanowił jednocześnie, że rada „może stwierdzić” wygaśnięcie mandatu – takiej regulacji jednak brak.

Obligatoryjności podjęcia stosownej uchwały przez radę dowodzi przeświadczenie doktryny prawa o tym, że wygaśnięcie mandatu radnego w wyniku wystąpienia materialnej przesłanki określonej w art. 383 § 1 k.w. następuje z mocy prawa, a rada swoją uchwałą jedynie potwierdza ten fakt²⁸. Podobnie w orzecznictwie z reguły przyjmuje się, że uchwała tego rodzaju ma charakter deklaratoryjny²⁹. Nie można jednak nie zauważyć, że aktualnie pojawiły się głosy, które słusznie podkreślają, że sytuacja jest bardziej złożona, bowiem „w uchwale takiej tkwi również element kształtujący. [...] dopiero od chwili wydania takiego aktu indywidualnego jego adresata wiąże skutecznie ukształtowana indywidualna sytuacja prawna. Rada ocenia i rozstrzyga więc o tym, że zachodzi ustawowa przesłanka wygaśnięcia mandatu”³⁰. W konsekwencji należy zaznaczyć, że choć mandat radnego wygasa z mocy prawa, to bez podjęcia przedmiotowej uchwały nie można twierdzić, że radny mandat utracił. Jest tak nawet w sytuacji gdy naruszenie ustawowego zakazu (np. zakazu łączenia mandatu z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności) jest faktem niezaprzeczalnym, a wiedza o nim ma charakter notoryjny.

Przekonanie o obligatoryjności podjęcia uchwały przez radę, w sytuacji istnienia materialnej przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, uzasadnia również

²⁸ Zob. A. Wierzbica, *op. cit.*, s. 355 i n.; A. Feja-Paszkiewicz, *Uchwała stwierdzająca...*, s. 56 i n.; M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki...*, s. 119 i n.; B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Zalucka, *op. cit.*, Nb. 12 i n.

²⁹ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23; wyrok WSA w Rzeszowie z 16.05.2023 r., II SA/Rz 7/23; wyrok NSA z 22.04.2016 r., II OSK 670/16; wyrok NSA z 3.03.2008 r., II OSK 1844/07, CBOSA.

³⁰ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 11.07.2007 r., II SA/Rz 339/07, CBOSA.

ustanowienie mechanizmu zapasowego w postaci obowiązku wydania przez organ nadzoru zarządzenia zastępczego³¹. W sytuacji gdy rada wbrew przepisom nie wypełnia nałożonego na nią obowiązku stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, obowiązek taki aktualizuje się po stronie wojewody. Potwierdzają to wypowiedzi sądów administracyjnych, w których przyjmują one, że „ustawodawca wyposażył wojewodę w narzędzie prawne, które ma na celu jak najszybsze przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a treść tego przepisu wskazuje, że wojewoda ma obowiązek żądania podjęcia uchwały przez radę gminy w przypadku, gdy wbrew obowiązkowi wynikającemu z powołanych w nim ustaw, rada nie podejmuje uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego. Niewykonanie wezwania wojewody w terminie 30 dni powoduje, że wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, obowiązany jest wydać zarządzenie zastępcze”³², a także, że „skoro skarżący w terminie 3 miesiące, nie zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej z wykorzystywaniem mienia komunalnego gminy, a Rada Gminy B. nie podjęła uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego, do czego była zobowiązana w ciągu miesiąca od upływu tego terminu, wydanie zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie mandatu radnego R.H. stało się uzasadnione i konieczne”³³.

Należy zaakcentować, że w kodeksie wyborczym brak przepisów, które w sytuacji istnienia materialnej przesłanki będącej podstawą do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego przez radę wyłączałyby obowiązek podjęcia przedmiotowej uchwały z uwagi na określoną sytuację, warunki lub szczególne okoliczności istotne zdaniem rady, pojedynczego radnego czy pewnej grupy radnych. Chodzi w szczególności o okoliczność przewidzianą w art. 386 § 5 k.w., zgodnie z którą jeżeli do końca kadencji rad pozostało mniej niż 6 miesięcy, wyborów uzupełniających do rady się nie przeprowadza³⁴. Okoliczność ta nie zwalnia rady z obowiązku stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, a skutkuje tym, że nie zostaną przeprowadzone wybory uzupełniające i rada do końca kadencji będzie działała w „okrojonym” składzie.

³¹ Zob. art. 98a ust. 1-3 u.s.g. Przepisy te przewidują w szczególności, że wojewoda przed wydaniem zarządzenia zastępczego zobowiązany jest do wezwania rady do podjęcia uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w terminie 30 dni od daty doręczenia wezwania, a w razie bezskutecznego upływu tego terminu, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze.

³² Wyrok NSA z 9.04.2024 r., III OSK 1283/23, CBOSA.

³³ Wyrok WSA w Gliwicach z 28.05.2024 r., III SA/Gl 324/24, CBOSA. Tak też zob. wyrok NSA z 26.09.2024 r., III OSK 990/24; wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23; wyrok WSA w Lublinie z 15.12.2022 r., III SA/Lu 372/22; wyrok NSA z 30.06.2022 r., III OSK 4445/21; wyrok NSA z 29.11.2022 r., III OSK 5608/21; wyrok NSA z 10.06.2011 r., II OSK 549/11; wyrok NSA z 7.07.2011 r., II OSK 823/11, CBOSA.

³⁴ Zob. też art. 385 § 1 i 2 k.w.

Nie ma ani w kodeksie wyborczym, ani w samorządowych ustawach ustrojowych regulacji, które przewidywałyby możliwość ustanowienia szczególnych „okresów ochronnych” dla radnych. Rada nie może wyłączyć obowiązywania przepisów dotyczących wszystkich lub tylko wybranych materialnych przesłanek stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego i przyjąć, że pomimo istnienia takiej przesłanki nie stwierdzi wygaśnięcia mandatu radnego. Brak przepisów, które zwalniałyby radę z podjęcia przedmiotowej uchwały, w szczególności w sytuacji, gdy w odniesieniu do radnego istnieje materialna przesłanka stwierdzenia wygaśnięcia jego mandatu, ale radny lub inny podmiot (np. grupa radnych, grupa mieszkańców, przedstawiciele organizacji pozarządowych z terenu danej jednostki, aktywiści lokalni, działacze, przywódcy partyjni) dowodzą, że radny, którego mandat musi zostać wygaszony, ma szczególne zasługi dla danej społeczności lokalnej, znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej, osobistej, rodzinnej itp.³⁵ Podobnie, w sytuacji istnienia normy zakazującej łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonej działalności lub sprawowaniem funkcji, radny nie może powoływać się na szczególną sytuację dotyczącą całego kraju lub sytuację międzynarodową (np. pojawienie się pandemii COVID-19, wybuch wojny w sąsiednim państwie) dla uzasadnienia naruszenia przez niego ustawowych zakazów³⁶.

Brak przepisów, które pozwalałyby radzie na przeprowadzenie nieprzewidzianych ustawowo działań sanacyjnych w stosunku do radnego, którego mandat w myśl przepisów kodeksu wyborczego wygasł. Może tu chodzić o wyznaczenie przez radę radnemu nieprzewidzianego ustawowo dodatkowego terminu na złożenie oświadczenia majątkowego³⁷ czy też dodatkowego terminu na zrzeczenie się określonej funkcji lub zaprzestanie działalności objętej zakazem łączenia ze sprawowaniem mandatu radnego³⁸. Podobnie, może chodzić o wyznaczenie przez radę określonego

³⁵ Może chodzić o argumenty, że dany radny to osoba szczególnie zasłużona dla danej jednostki samorządu terytorialnego, związana z nią emocjonalnie, ciesząca się uznaniem, szacunkiem, że wykonywanie przez radnego działalności gospodarczej wbrew regulacji ustawowej było podyktowane jego trudną sytuacją ekonomiczną, wreszcie, że bez danego radnego zmieni się rozkład sił politycznych w radzie.

³⁶ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23, CBOSA. Radny dowodził, że jego zdaniem nie doszło do naruszenia zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g., gdyż umowy będące podstawą do wygaszenia jego mandatu zostały zawarte w czasie szczególnym, tj. w czasie COVID-19 oraz rozpoczęcia wojny w Ukrainie.

³⁷ Dodatkowy termin na złożenie oświadczenia majątkowego przez radnego przewidział sam ustawodawca. Zgodnie z art. 24h ust. 5a u.s.g., jeżeli terminy określone w ust. 4 lub 5 nie zostaną dotrzymane, odpowiednio, przewodniczący rady gminy, wojewoda lub wójt w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia do jego niezwłocznego złożenia, wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania. W omawianym przypadku chodzi zatem o wyznaczenie przez radę radnemu kolejnego, nieprzewidzianego przez ustawę terminu na złożenie oświadczenia.

³⁸ Chodzi o samodzielne, pozbawione ustawowej podstawy prawnej wyznaczenie terminu przez radę „ponad” termin, który na zrzeczenie się funkcji przewidział sam ustawodawca.

terminu na zmianę miejsca zamieszkania, co ma pozwolić radnemu na dostosowanie się do wymogów związanych z cenzusem domicylu, w przypadku gdy radny wbrew regulacjom ustawowym wymogów tych nie spełnia.

W myśl postanowień ustawowych również sam radny, w przypadku gdy istnieje materialna przesłanka stwierdzenia wygaśnięcia jego mandatu, nie może podjąć skutecznych działań sanacyjnych, w szczególności nie może uniemożliwić radzie podjęcia przedmiotowej uchwały lub wyłączyć się od jej skutków prawnych. Nie wyłącza obowiązku podjęcia przez radę uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu działanie radnego polegające na tym, że zrezygnuje on z prowadzenia działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego lub zrzeknie się funkcji, w stosunku do której jest zakaz jej łączenia z mandatem radnego, ale już po upływie wyznaczonego ustawą terminu³⁹, wobec bezpośredniego „zagrożenia” podjęciem uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu.

Tak samo należy ocenić sytuację, w której radny „w dniu wyborów”⁴⁰ lub później, w okresie kadencji rady, nie spełniał wymogu domicylu, a następnie wobec zainteresowania tą sprawą (np. mediów lokalnych, przeciwników politycznych, mieszkańców) i groźby utraty mandatu przeprowadził się do tej jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat. Działania tych nie można uznać za skuteczne remedium na brak spełnienia cenzusu domicylu, bowiem ustawodawca wymaga spełnienia cenzusu domicylu najpierw przez kandydata na radnego („w dniu wyborów”), a następnie przez radnego przez cały okres kadencji⁴¹. Dla oceny dokonywanej przez radę, czy doszło do naruszenia ustawowych zakazów skierowanych do radnego, nie ma znaczenia subiektywne przeświadczenie konkretnego radnego, że jego te zakazy „nie dotyczą”⁴²; że określone umowy podpisano z burmistrzem, co oznacza, że nie doszło do naruszenia ustawowych zakazów adresowanych do radnego⁴³; że w stosunkowo niedawnej przeszłości inny radny łączył wykonywanie określonych funkcji lub działalności z mandatem radnego, więc aktualnie również jest to dopuszczalne⁴⁴; że radny nie powinien utracić mandatu, gdyż inni radni „robili gorsze rzeczy”⁴⁵.

³⁹ Zob. art. 383 § 5 k.w. Zob. wyrok NSA z 20.03.2018 r., II OSK 425/18, CBOSA.

⁴⁰ Zob. art. 383 § 1 pkt 2 k.w.

⁴¹ Zob. A. Feja-Paszkiewicz, *Cenzus domicylu a wygaśnięcie mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego – kluczowe zasady*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego. Doświadczenia, wyzwania i perspektywy: Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego*, red. A. Bisztyga, A. Chodorowska, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2019, s. 233 i n.

⁴² Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23, CBOSA.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Zob. wyrok NSA z 29.10.2024 r., III OSK 1713/24, CBOSA.

⁴⁵ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 7.11.2024 r., II SA/Bk 561/24 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA.

Przebywanie przez radnego na zwolnieniu lekarskim nie uniemożliwia radzie podjęcia uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego⁴⁶. Wynika to z tego, że relacja, która łączy radnego z jednostką samorządu terytorialnego i radą ujmowaną jako organ, nie jest stosunkiem pracy⁴⁷. Tak długo, jak długo ustawodawca wyraźnie nie postanowi – przy czym ewentualne wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania w stosunku do radnych może budzić wątpliwości – że radny pozostaje z jednostką samorządu terytorialnego, w której sprawuje mandat, w takiej samej relacji, jaka łączy pracownika z pracodawcą, nie można dokonywać prostego zrównania tych odmiennych przeciw relacji.

Za takim stanowiskiem przemawia również ustanowienie w art. 383 § 2 k.w. miesięcznego terminu na podjęcie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego przez radę. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie budzi wątpliwości, że wspomniany termin ma charakter instrukcyjny, co oznacza, że jego przekroczenie nie pozbawia rady możliwości podjęcia stosownej uchwały⁴⁸. Zauważono, że nie byłoby uzasadnione i racjonalne przypisywanie temu terminowi charakteru prekluzyjnego, czyli takiego, którego upływ pozbawiłby radę możliwości podjęcia uchwały potwierdzającej zaistnienie zdarzenia, wywołującego określone konsekwencje z mocy prawa. W ten sposób rada mogłaby bowiem swoim zaniechaniem doprowadzić do odwrócenia skutków powstających z woli ustawodawcy⁴⁹. Jednocześnie ustanowienie tego terminu jednoznacznie ujawnia wolę ustawodawcy, by rada w sposób arbitralny nie decydowała o tym, kiedy podejmie stosowną uchwałę – przedłużając ten okres z uwagi na kwestie polityczne lub kierując się innymi względami, w tym nieformalnymi powiązaniem, interesami i relacjami między radnymi – ale zajęła się nią w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie. Ma to służyć realizacji nadrzędnego celu, którym jest członkostwo w kolegialnym organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie osób, które spełniają kryteria wyznaczone przez ustawodawcę biernym prawem wyborczym i respektują ustanowione przez niego zakazy i ograniczenia. Należy zaznaczyć – wyprzedzając późniejsze uwagi – że również w przypadku przebywania radnego na zwolnieniu lekarskim musi zostać dopełniony obowiązek umożliwienia radnemu zajęcia stanowiska w sprawie⁵⁰. Podobnie przebywanie przez radnego na zwolnieniu

⁴⁶ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23; wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2023 r., II SA/Wa 674/22 (orzeczenie nieprawomocne); wyrok WSA w Poznaniu z 30.9.2021 r., II SA/Po 627/21, CBOSA.

⁴⁷ Podobnie nie są to innego rodzaju formy zatrudnienia.

⁴⁸ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17.04.2014 r., II SA/Go 223/14, CBOSA; uchwała NSA z 23.10.2000 r., OPS 13/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 50.

⁴⁹ Zob. wyrok NSA z 19.12.2019 r., II OSK 3139/19, CBOSA.

⁵⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2023 r., II SA/Wa 674/22 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA.

lekarskim nie wyłącza obowiązku wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego w sytuacji, gdy nie uczyniła tego rada, pomimo uprzedniego, zgodnego z prawem, wezwania jej do podjęcia uchwały w tym przedmiocie⁵¹.

2. Umożliwienie radnemu złożenia wyjaśnień

Charakterystycznym elementem procedowania uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego jest wymóg określony w art. 383 § 3 k.w., zgodnie z którym w przypadkach określonych w § 1 pkt 2, 3, 5 i 7 przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień. Opierając się na orzecznictwie sądownoadministracyjnym, należy uznać, że jest to jeden z elementów proceduralnych, który ma kluczowe znaczenie dla kontroli prawidłowości (zgodności z prawem) działań rady gminy w obszarze podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego.

Kodeks wyborczy obowiązek ten wyraża w sposób kategoriyczny, ale nie precyzuje, w jaki sposób i kto ma umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień, jak też nie wyjaśnia, w jaki sposób radny ma złożyć wspomniane wyjaśnienia, a także jakie jest ich znaczenie. Należy przyjąć, że podmiotem, który powinien umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień, jest zasadniczo przewodniczący rady jako podmiot, który organizuje pracę rady, prowadzi jej obrady, zwołuje sesje rady, zawiadamia o ich zwołaniu i dołącza do zawiadomienia o zwołaniu sesji porządek obrad wraz z projektami uchwał⁵². Nie można odmówić możliwości odegrania aktywnej roli w tym zakresie także innym podmiotom wpływającym na pracę rady, np. klubom radnych, wójtowi, radnym, komisjom rady. Podmioty te mogą zaangażować się w wyjaśnienie sytuacji danego radnego, np. podnosząc tę kwestię podczas obrad rady lub komisji, ale nie można twierdzić, że mają one w tym przypadku bezwzględny obowiązek działania.

Niewątpliwie norma prawna wymaga, by radnemu „umożliwić” złożenie wyjaśnień, co oznacza, że zarówno przewodniczący, jak i inne podmioty mające wpływ na przebieg obrad nie mogą utrudniać lub uniemożliwiać radnemu przedstawienia swojego stanowiska. Ponadto zarówno przewodniczący, jak i radny dysponują w tym obszarze pewnym zakresem swobody, dlatego umożliwienie radnemu złożenia wyjaśnień może polegać na zwróceniu się do niego o wyjaśnienia pisemne. Radny może też zostać poinformowany, że zostanie poproszony o takie wyjaśnienia podczas danej sesji i to od niego będzie zależeć, czy jego wyjaśnienia przybiorą postać pisemną, czy ustną. Za dopuszczalne uznaje się zarówno złożenie wyjaśnień bezpośrednio podczas obrad przed podjęciem uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, jak też przedstawienie tej sprawy i umożliwienie złożenia

⁵¹ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23, CBOSA.

⁵² Zob. art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 u.s.g.

wyjaśnień radnemu na posiedzeniu komisji, na którą zaproszono radnego⁵³. Warto podkreślić, że przepisy kodeksu wyborczego i ustaw ustrojowych nie ustanawiają żadnych terminów co do tego, ile czasu należy dać radnemu na przygotowanie, a następnie złożenie wyjaśnień. Zastosowania nie znajdują w tym przypadku przepisy kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁴. Przykładowo na tle konkretnego sporu prawnego co do zasadności stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku uznał, że radny miał możliwość złożenia wyjaśnień, a „okoliczności sprawy nie były na tyle skomplikowane, aby termin trzech dni nie był wystarczający na przygotowanie kontrargumentacji, ewentualnie wraz ze stosowną dokumentacją”⁵⁵.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, że złożenie wyjaśnień przez radnego to jego prawo, a nie obowiązek⁵⁶. Jeśli organ przed podjęciem uchwały na różne sposoby komunikował się z radnym i informował go o możliwości złożenia wyjaśnień, ale radny nie podjął żadnych działań, by przedstawić swoje stanowisko, to „nie sposób zarzucić organowi, iż nie przeprowadził w wymaganym zakresie postępowania wyjaśniającego i naruszył tym samym przepisy procesowe, skoro z urzędu podjął niezbędne czynności w sprawie, zaś skarżący nie przejawiał jakiegokolwiek inicjatywy dowodowej zmierzającej do podważenia ustaleń organu”⁵⁷.

Chcę podkreślić, że złożenie wyjaśnień przez radnego ma na celu przede wszystkim wyjaśnienie okoliczności sprawy (stanu prawnego i faktycznego), a następnie ustalenie, czy dany radny naruszył określony normą prawną zakaz. Złożenie przez radnego wyjaśnień nie może być traktowane przez radę jako „usprawiedliwienie” dla działań naruszających prawo, które sanuje ten fakt i umożliwia radnemu zachowanie mandatu. Wyjaśnienia radnego są jednym z elementów, które mają pozwolić radzie na dokonanie uczciwej i rzetelnej oceny sytuacji radnego, ale nie zmieniają one treści norm prawnych nakazujących radzie podjęcie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu w sytuacji, gdy istnieje materialna przesłanka wygaśnięcia mandatu.

Wyjaśnienia radnego nie mogą być podstawą do tego, by rada odstąpiła od realizacji swoich ustawowych kompetencji, ani też nie mogą być podstawą do

⁵³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2023 r., II SA/Wa 674/22 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA. W wyroku tym wskazano w szczególności, że w celu umożliwienia radnemu złożenia wyjaśnień dodatkowo kontaktowano się z nim pocztą elektroniczną i telefonicznie.

⁵⁴ Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572.

⁵⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z 7.11.2024 r., II SA/Bk 561/24 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA.

⁵⁶ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23, CBOSA.

⁵⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2023 r., II SA/Wa 674/22 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA. Tak też zob. wyrok WSA w Białymstoku z 7.11.2024 r., II SA/Bk 561/24 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA.

tego, by rada przydała sobie określone uprawnienia, np. prawo do swoistego miarkowania stopnia naruszenia prawa przez radnego, skoro w takie uprawnienie nie wyposażył jej ustawodawca. Jak zauważono w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, nie można przyjąć, że naruszenie przez radnego ustawowych zakazów „podlega wartościowaniu w tym sensie, że możliwe jest stwierdzenie znacznego ich naruszenia – skutkującego wygaśnięciem mandatu – bądź nieznacznego nieprowadzącego do zastosowania takiej sankcji”⁵⁸. Podobnie brak podstaw prawnych, by rada samodzielnie sformułowała, w drodze wykładni, dodatkowe przesłanki przesądzające o naruszeniu zakazów adresowanych do radnych, skoro nie wyraził ich wprost ustawodawca⁵⁹. Brak wyjaśnień radnego nie stoi również na przeszkodzie, by wojewoda wydał zarządzenie zastępcze. W orzecznictwie przyjmuje się, że wojewoda jako organ nadzoru, zapoznając się ze sprawą, która może zakończyć się wydaniem przez niego zarządzenia zastępczego, może zwrócić się w tej sprawie do radnego, ale nie ma takiego obowiązku, w tym wojewoda nie ma wynikającego z prawa obowiązku umożliwienia radnemu złożenia wyjaśnień⁶⁰.

Nie ma wynikającego z przepisu prawa obowiązku bezwzględnej obecności radnego na sesji rady, na której przedmiotem obrad będzie kwestia podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu. Nie ulega jednak wątpliwości, że radny, w stosunku do którego ma być podjęta uchwała stwierdzająca wygaśnięcie jego mandatu, musi zostać powiadomiony o sesji, na której sprawa ta będzie procedowana, na takich samych zasadach jak pozostali radni. Rada może podjąć przedmiotową uchwałę w sytuacji, gdy nieobecność radnego na sesji jest zapowiedziana i usprawiedliwiona (w tym zwolnieniem lekarskim), jak też ma taką możliwość wówczas gdy nieobecność zainteresowanego radnego jest zaskoczeniem dla przewodniczącego i pozostałych radnych, ze wspomnianym już zastrzeżeniem, że i w pierwszym, jak i w drugim przypadku muszą zostać dochowane wszystkie wymogi co do trybu procedowania takiej uchwały, w szczególności chodzi o umożliwienie radnemu złożenia wyjaśnień⁶¹.

Podsumowanie

Zarówno sądy administracyjne, jak i Trybunał Konstytucyjny podkreślają, że ustawodawca, ustanawiając zakazy i ograniczenia adresowane do radnych, dąży do wykluczenia sytuacji, w których radny, wykonując swój mandat, mógłby uzyskiwać

⁵⁸ Zob. wyrok NSA z 31.01.2023 r., III OSK 837/22, CBOSA.

⁵⁹ Zob. wyrok NSA z 30.01.2020 r., II OSK 34/20, CBOSA.

⁶⁰ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23; wyrok NSA z 20.12.2022 r., III OSK 56/22, CBOSA.

⁶¹ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23, CBOSA.

korzyści dla siebie lub bliskich, niedostępne dla innych osób, nieposiadających statusu radnego⁶². Co więcej, w sądownictwie administracyjnym podkreśla się, że radny nie tylko nie może wykorzystywać swojej funkcji do realizacji swoich prywatnych celów i przedsięwzięć, ale nawet nie może działać w taki sposób, by inne osoby odnosiły takie, choćby mylne, wrażenie. Sprawując swój mandat, musi działać w taki sposób, by służyć utrzymaniu autorytetu władzy i nie osłabiać zaufania wyborców oraz opinii publicznej do jej prawidłowego funkcjonowania⁶³.

Przedstawiona analiza regulacji obligujących organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do refleksji, że konstrukcja, którą przyjął w tym obszarze ustawodawca, jest dalece niedoskonała. Wygaśnięcie mandatu radnego, jak już zostało to powiedziane, następuje z mocy prawa, ale fakt ten musi potwierdzić, podejmując stosowną uchwałę, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Wyposażając ten organ w kompetencję do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, ustawodawca uznał, jak można przyjąć, że właśnie on najlepiej zna lokalne uwarunkowania i sytuację radnych z danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie założył, że organ ten jest w stanie działać obiektywnie, kierując się wyłącznie literą prawa. Powołane w opracowaniu przykłady nie potwierdzają prawidłowości powyższego założenia. Radni naruszający ustawowe zakazy i ograniczenia w toku postępowania przed sądami administracyjnymi argumentują, że w ich przypadku zakazy te z różnych względów nie obowiązują albo dowodzą, że stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu stanowi szykanę polityczną. Z kolei część organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ma problemy z kwalifikacją działalności radnych pod kątem ewentualnego naruszenia ustawowych zakazów lub nie zawsze rzetelnie, bezstronnie wyjaśnia sytuację radnych, w stosunku do których zachodzi podejrzenie, że naruszyli skierowane do nich zakazy i ograniczenia. Jednoznacznie wyartykułowany obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego może nie zyskać akceptacji radnych (nawet w sytuacji ewidentnego naruszenia prawa przez jednego z nich), gdy pierwszeństwo przyznaje się interesom politycznym lub ochrona dla „swoich” staje się ważniejsza niż interes ogółu. W konsekwencji należy po raz kolejny podkreślić, że zamiysł ustawodawcy był w tym przypadku inny. Nie dał on organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego możliwości swobodnej oceny co do tego, czy stwierdzić wygaśnięcie mandatu radnego, czy

⁶² Zob. Wyrok NSA z 10.06.2011 r., II OSK 549/11; wyrok NSA z 5.11.2014 r., II OSK 2397/14; wyrok NSA z 16.06.2015 r., II OSK 530/15; wyrok NSA z 14.09.2016 r., II OSK 18979/16; wyrok NSA z 26.10.2017 r., II OSK 2059/17; wyrok NSA z 20.03.2018 r., II OSK 425/18; wyrok NSA z 11.07.2018 r., II OSK 1573/18, CBOSA i wyroki TK powołane w przypisie nr 1.

⁶³ Zob. wyrok NSA z 25.04.2017 r., II OSK 102/17; wyrok NSA z 5.11.2010 r., II OSK 1714/10, CBOSA.

nie. Organ ten w przypadku istnienia materialnej przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego powinien działać w sposób ściśle „odtwórczy”, „wykonawczy” względem normy prawnej. W innym przypadku przyczynia się do tworzenia pejoratywnego wizerunku samorządu terytorialnego.

Literatura

- Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Warszawa 2014.
- Augustyniak M., *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., Michalska J., Stępień-Załucka B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2023.
- Banaszak B., *Czynne i bierne prawo wyborcze w Polsce*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 23.
- Bielecki L., [w:] *Wybory samorządowe. Komentarz*, M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2018.
- Biszytga A., Feja-Paszkiwicz A., *Wybory do organów samorządu terytorialnego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz standardów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [w:] *Wybrane zagadnienia prawa samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy*, red. A. Biszytga, I. Pankevych, Zielona Góra 2021.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Feja-Paszkiwicz A., *Uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego z uwagi na brak spełnienia cenzusu domicylu – wybrane zagadnienia formalne*, [w:] *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część dziesiąta*, red. A. Bielecki, D. Szafrąński, T. Gąsior, Warszawa 2019.
- Feja-Paszkiwicz A., *Cenzus domicylu a wygaśnięcie mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego – kluczowe zasady*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego. Doświadczenia, wyzwania i perspektywy: Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego*, red. A. Biszytga, A. Chodorowska, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2019.
- Kisielewicz A., Zbieranek J., [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018.
- Pitera J., *Ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11.
- Pyrzyńska A., *Pozycja prawna i zadania komisarza wyborczego w polskim prawie wyborczym w świetle zmian dokonanych w 2018 r.*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021.
- Wierzbica A., *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2022.