

# MANDAT RADNEGO

Prawa ■ obowiązki ■ ograniczenia

Anna Wierzbica

---

---

---

# MANDAT RADNEGO

Prawa ■ obowiązki ■ ograniczenia

Anna Wierzbica

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 kwietnia 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Augustyniak, prof. KA

Wydawca

Anna Kieszek-Sobczyńska

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek 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.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-574-0

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluger.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluger.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>7</b>
<b>Wstęp .....</b>	<b>11</b>
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Istota przedstawicielskiego mandatu radnego .....</b>	<b>15</b>
1.1. Mandat imperatywny, klauzula czechosłowacka, mandat przedstawicielski .....	15
1.2. Konkluzje .....	31
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Obowiązki radnego .....</b>	<b>33</b>
2.1. Ślubowanie .....	33
2.2. Obowiązek kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej oraz utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami .....	58
2.3. Obowiązek udziału w pracach organu stanowiącego i jego komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany .....	63
2.4. Obowiązek uczestniczenia w głosowaniach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz komisji .....	71
2.5. Obowiązek powstrzymania się od głosowania ze względu na interes prawny .....	73
2.6. Obowiązek składania oświadczeń majątkowych .....	94
2.7. Konkluzje .....	122

**Rozdział 3**

<b>Prawa radnego</b> .....	127
3.1. Prawo do uczestniczenia w komisjach organu stanowiącego .....	127
3.2. Prawo bycia członkiem klubu.....	136
3.3. Prawo do uzyskiwania informacji i materiałów .....	146
3.4. Prawo składania interpelacji i zapytań .....	165
3.5. Prawo do ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.....	171
3.6. Prawo do ochrony trwałości stosunku pracy.....	174
3.7. Prawo do zwolnienia od pracy .....	196
3.8. Prawo do diety i zwrotu kosztów podróży służbowych ....	201
3.9. Konkluzje .....	213

**Rozdział 4**

<b>Ograniczenia wynikające z wykonywania mandatu radnego</b> .....	221
4.1. Ograniczenia w zakresie swobody zatrudnienia .....	221
4.2. Ograniczenia w zakresie swobody zawierania umów cywilnoprawnych .....	245
4.3. Ograniczenia w zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej.....	255
4.4. Ograniczenia w zakresie aktywności w spółkach prawa handlowego.....	307
4.4.1. Ograniczenia w zakresie zajmowania stanowisk i pełnienia funkcji w spółkach prawa handlowego.....	307
4.4.2. Ograniczenia w zakresie posiadania akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego.....	314
4.5. Ograniczenia w zakresie podejmowania dodatkowych zajęć, otrzymywania darowizn i powoływania się na mandat .....	321
4.6. Ograniczenia w zakresie pełnienia funkcji i zajmowania stanowisk .....	325
4.7. Konkluzje .....	331
<b>Bibliografia</b> .....	337

## WSTĘP

Mandat przedstawicielski traktowany jest jako kluczowe zagadnienie w prawie konstytucyjnym. Podobną rangę należy przypisać przedstawicielskiemu mandatowi radnego w prawie samorządu terytorialnego. Mandat jest bowiem sposobem sprawowania władzy publicznej nie tylko w wymiarze państwowym, ale także w wymiarze samorządowym.

Mandat przedstawicielski jest wyrazem urzeczywistnienia art. 2 Konstytucji RP, który wprawdzie stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, jednakże równocześnie wskazuje, że naród sprawuje tę władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. W funkcjonujących obecnie państwach demokratycznych system demokracji przedstawicielskiej (pośredniej) stał się w rzeczywistości regułą konstytucyjną i podstawą funkcjonowania władzy w praktyce.

Sprawowanie władzy przez przedstawicieli na szczeblu państwowym, zaś skutek decentralizacji władzy publicznej także na szczeblu samorządowym, oddaje znaczenie mandatu. Co więcej, sytuuje ten mandat jako warunek *sine qua non* funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa, nadając temu mandatowi pozycję łącznika pomiędzy sprawującymi władzę, a dającymi legitymację do jej wykonywania. O istocie, randze i znaczeniu przedstawicielskiego mandatu radnego przesądzają już pierwsze przepisy Konstytucji RP poprzez wyznaczenie pozycji samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. Biorąc pod uwagę rangę tego samorządu, któremu za sprawą ustawodawcy konstytucyjnego przysługuje atrybut władzy publicznej wykonującej istotną, zasadniczą część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), na rzecz którego przemawia domniemanie kompetencji (art. 163

Konstytucji RP), uznać należy, że samorząd ten ma znaczenie priorytetowe, zasadnicze, fundamentalne dla funkcjonowania państwa. Skoro zaś władza w tym samorządzie należy do mieszkańców zasadniczo podejmujących rozstrzygnięcia za pośrednictwem organów jednostek samorządu terytorialnego, zaś jedynie wyjątkowo poprzez wybory i referendum, to mandat staje się fundamentem, podstawą funkcjonowania władzy w praktyce.

Niniejsza publikacja stanowi próbę zaprezentowania przedstawicielskiego mandatu radnego poprzez analizę obowiązków, praw oraz ograniczeń wynikających z mandatu i składających się na ten mandat.

Książka składa się z czterech rozdziałów. Pierwszy obejmuje analizę mandatu jako pełnomocnictwa, udzielanego przez wyborców swojemu przedstawicielowi. W tej części zaprezentowany został mandat imperatywny oraz mandat przedstawicielski. Omówiona została też tzw. klauzula czechosłowacka, traktowana jako wyłom w konstrukcji mandatu wolnego. Celem wzbogacenia dokonanych rozważań, poza odnośniami się do poglądów zaprezentowanych w literaturze przedmiotu, odwołano się również do postanowień wybranych konstytucji (m.in. Francji, Hiszpanii, Portugalii, Ukrainy, Izraela, Republiki Południowej Afryki).

Drugi rozdział książki to analiza obowiązków wynikających z wykonywania mandatu radnego. Omówione zatem zostały kwestie dotyczące ślubowania radnego, kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej oraz utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami, udziału w pracach organu stanowiącego i jego komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany, uczestniczenia w głosowaniach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz komisji, powstrzymania się od głosowania ze względu na interes prawny oraz dotyczące składania oświadczeń majątkowych.

Rozdział trzeci został poświęcony analizie praw (uprawnień) wynikających z wykonywania mandatu radnego tj. prawo do uczestniczenia w komisjach organu stanowiącego, do bycia członkiem klubu, do uzyskiwania informacji i materiałów, do składania interpelacji i zapytań, do ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych,

## Rozdział 1

# ISTOTA PRZEDSTAWICIELSKIEGO MANDATU RADNEGO

### 1.1. Mandat imperatywny, klauzula czechosłowacka, mandat przedstawicielski

Pełnomocnictwo, jakiego wyborcy udzielają swojemu przedstawicielowi – radnemu, parlamentarzyście, wójtowi – w akcie wyborczym określane jest jako mandat przedstawicielski (łac. *mandatum* – „zlecenie”). W pełnomocnictwie zawiera się reprezentowanie udzielającego pełnomocnictwa. Pojęcie reprezentacji jest nieodłącznie związane z demokracją przedstawicielską. Demokracja bezpośrednia nie może łączyć się z pojęciem reprezentacji, gdyż jej istotą jest sprawowanie władzy bezpośrednio przez samego suwerena. Należy również wskazać, że pojęcie reprezentacji będzie funkcjonować tylko w takich warunkach ustrojowych, w których suwerenem jest podmiot zbiorowy (naród, lud, a w państwach komunistycznych – lud pracujący lub lud pracujący miast i wsi). Z oczywistych względów nie można mówić o reprezentacji w systemach sankcjonujących jedynowładztwo. Przykładem takiej regulacji może być art. 5 konstytucji Etiopii z 1931 r., który stanowił, że „osoba cesarza jest święta na mocy jego krwi cesarskiej oraz na mocy otrzymanego namaszczenia. Jego godność jest nienaruszalna, a jego władza nie może być kwestionowana”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> K. Grajewski, *Mandat parlamentarny* [w:] *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, LEX 2009.



We współczesnych warunkach, gdy zbiorowy podmiot suwerenności, a więc podmiot, do którego należy władza w państwie, sam tę władzę sprawuje, nie jest to jednak możliwe – państwa mają często bardzo duże terytoria, a suweren nierzadko liczy nawet kilkaset milionów członków. Permanentne sprawowanie władzy przez suwerena w formie bezpośredniej byłoby zatem bardzo trudne, gdyż sprawiałoby istotne problemy techniczno-organizacyjne, a także pociągałoby za sobą bardzo istotne koszty. Dlatego też obecnie w państwach demokratycznych system demokracji przedstawicielskiej (pośredniej) stał się w rzeczywistości regułą konstytucyjną i podstawą funkcjonowania władzy w praktyce. W sensie konstrukcji prawnoustrojowej, ale już nie praktyki, był on także regułą w państwach komunistycznych. Współcześnie przyjmuje się, że polega on – ogólnie mówiąc – na tym, że zbiorowy podmiot suwerenności sprawuje swoją władzę poprzez przedstawicieli wybieranych do organów przedstawicielskich. Inaczej mówiąc, pośrednie sprawowanie władzy polega na „wykonywaniu jej przez przedstawicieli (reprezentantów) suwerena w ramach działania konstytucyjnych organów, a zwłaszcza przez parlament”<sup>2</sup>.

Zasada reprezentacji (przedstawicielstwa) jest wyrażona w Konstytucji RP przy określeniu sposobu wykonywania władzy zwierzchniej narodu: „naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli” (art. 4 ust. 2). Zasada reprezentacji polega na tym, że władzy zwierzchniej nie sprawuje bezpośrednio sam naród, ale w jego imieniu i na jego rzecz sprawują tę władzę przedstawiciele narodu. Jest to tzw. klasyczne rozumienie przedstawicielstwa<sup>3</sup>.

System demokracji przedstawicielskiej (pośredniej) stał się w rzeczywistości regułą konstytucyjną i podstawą funkcjonowania także władzy lokalnej i regionalnej wykonywanej w jednostkach samorządu terytorialnego. Jednostki te, posiadając osobowość prawną, wypowiedają się za pośrednictwem swoich organów. Kwestia ta nie budzi wątpliwości w świetle obowiązujących przepisów prawa. Artykuł 38 k.c. stanowi bowiem, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany

<sup>2</sup> K. Grajewski, *Mandat parlamentarny...*

<sup>3</sup> M. Granat [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 119.

w ustawie i w opartym na niej statucie, natomiast zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP<sup>4</sup> jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Organami tymi są: rada gminy (miejska, miasta) i wójt (burmistrz, prezydent miasta) – w gminie, rada powiatu i zarząd powiatu – w powiecie oraz sejmik województwa i zarząd województwa – w województwie. Regulacje prawne dotyczące zasad i sposobu działania oraz wyboru organów jednostek samorządu terytorialnego poza przepisami ustrojowych ustaw samorządowych, tj. ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup>, ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>6</sup> oraz ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa<sup>7</sup>, zawierają w szczególności przepisy Kodeksu wyborczego<sup>8</sup> oraz statuty jednostek samorządu terytorialnego, co potwierdza art. 169 ust. 2–4 Konstytucji RP.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „Samorząd lokalny jest tradycyjnie oparty na regułach demokracji przedstawicielskiej”<sup>9</sup>. Przedstawiciele doktryny wskazują również, że „zasada reprezentacji politycznej jest podstawową formą sprawowania władzy, podczas gdy zasada demokracji bezpośredniej ma wyłącznie charakter subsydiarny. Przesądza też o zasadniczo fakultatywnym charakterze referendum lokalnego”<sup>10</sup>. Podobnie przyjęto w orzecznictwie sądowym. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie: „W odniesieniu do wspólnoty samorządowej ustawodawca wyraźnie opowiedział się za ustrojem przedstawicielskim i za ograniczonym – do wyborów i referendum – udziałem mieszkańców gminy w bezpośrednim sprawowaniu władzy i stanowieniu prawa miejscowego. W pozostałych przypadkach mieszkańcy wspólnoty samorządowej podejmują rozstrzygnięcia za pośrednictwem organów gminy, co wyłącza ich bezpośredni udział w stanowieniu prawa

<sup>4</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 40.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1526.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2094.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.

<sup>9</sup> M. Mączyński [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 226.

<sup>10</sup> W. Kręcisław, W. Taras, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 1.VI.2000, III RN 184/99*, PiP 2001/2, s. 105.

miejscowego”<sup>11</sup>. Skoro zatem ustawodawca wyraźnie zaaprobował ustrój przedstawicielski, to oznacza, że przyjął, iż poprzez akt wyboru dokonany w trybie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, mieszkańcy w wyborach powszechnych udzielą swoim przedstawicielom – radnym oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) –pełnomocnictwa do sprawowania władzy. W prawie samorządu terytorialnego mandat przedstawicielski może być rozumiany przede wszystkim jako pełnomocnictwo do sprawowania władzy lokalnej (podejmowania decyzji w sprawach istotnych dla danej wspólnoty lokalnej) udzielane przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego<sup>12</sup>. Poprzez ten wybór nawiązuje się zatem stosunek prawny, w którym wyborcy udzielają pełnomocnictwa przedstawicielowi przez nich wybranemu do reprezentowania ich w procesie sprawowania władzy publicznej. Mandat ten powstaje z chwilą wyboru danego kandydata, czego jednak nie należy utożsamiać z jego objęciem<sup>13</sup>. Objęcie mandatu, czyli przystąpienie do jego wykonywania, następuje bowiem z chwilą złożenia ślubowania o prawnie określonej treści przed określonym prawem organem.

Mandat reprezentanta jest określany w doktrynie jako „udzielone na określony czas, przeważnie w wyborach, pełnomocnictwo do pełnienia funkcji przedstawicielskiej, upoważniające oraz zobowiązujące do uczestnictwa w kształtowaniu i wyrażaniu przez parlament woli państwowej narodu”<sup>14</sup>. Jak wskazuje K. Eckhardt<sup>15</sup>, takie określenie mandatu spotkało się z akceptacją w doktrynie jako „na tyle ogólne, że jego desygnatami mogą być i mandat imperatywny, i mandat wolny, a ponadto definicja ta obejmuje także inne aspekty poza kwestią samej relacji pomiędzy wyborcą a reprezentantem, wśród których przede

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 28.10.2008 r., II SA/Ol 737/08, LEX nr 506950.

<sup>12</sup> Por. A. Rytel-Warzocho, *Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego gminy (miasta) w świetle przepisów kodeksu wyborczego i orzecznictwa sądów administracyjnych*, GSP 2015/2, s. 153.

<sup>13</sup> Por. W. Skrzydło, *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Warszawa 2000, s. 69.

<sup>14</sup> G. Kryszewski, *Mandat przedstawiciela (Próba zdefiniowania)*, PiP 1998/3, s. 28.

<sup>15</sup> K. Eckhardt, *Mandat przedstawicielski a tzw. klauzula czechosłowacka (rozważania na tle przepisów Konstytucji Ukrainy)* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 567–568.

wszystkim wskazać można na czas, w którym działają pełnomocnictwa przedstawiciela<sup>16</sup>. M. Grant twierdzi, że funkcjonują dwa sposoby rozumienia mandatu:

- 1) jest to pełnomocnictwo udzielone deputowanemu przez wyborców na skutek aktu wyborczego,
- 2) jest to całokształt praw i obowiązków przedstawicielskich nabytych w wyniku wyborów<sup>17</sup>.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się mandat imperatywny oraz mandat przedstawicielski, jednak, jak podkreśla M. Granat: „Mandat wolny przedstawicielski jako taki nie powinien być porównywany z mandatem imperatywnym. Zrównanie ich ze sobą nie znajduje podstaw, zwłaszcza w kontekście znaczenia zasad suwerenności oraz praw człowieka. Nie było też kontynuacji między tymi konstrukcjami. Mandat przedstawicielski nie «zastąpił» mandatu imperatywnego. Mandat wolny jest wyrazem innej koncepcji wolności człowieka<sup>18</sup>”.

Mandat imperatywny, który jest określanym mianem mandatu związanego, reguluje stosunek prawny zachodzący między przedstawicielem pochodzącym z wyborów a wyborcami. Istotą mandatu imperatywnego jest związanie deputowanego z „konkretną społecznością lokalną (wyborcami) i poddanie go kontroli wyborców z prawem do odwołania włącznie<sup>19</sup>”. Mandat ten ustanawiał więź prawną pomiędzy wyborcami a przedstawicielem, opartą często na cywilnoprawnej konstrukcji pełnomocnictwa. Przedstawiciel (mandatariusz) był wysłannikiem wyborców wykonującym ich instrukcje. Wyborcy mogli w każdej chwili cofnąć pełnomocnictwo, tj. odwołać mandatariusza<sup>20</sup>. Odwoływalność jest

---

<sup>16</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 27–28.

<sup>17</sup> M. Granat [w:] *Polskie...*, s. 121.

<sup>18</sup> M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego* [w:] *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Warszawa 2013, s. 23.

<sup>19</sup> M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, Prz. Sejm. 1993/4, s. 16.

<sup>20</sup> M. Granat [w:] *Polskie...*, s. 122; zob. również M. Pisz, *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013/3, s. 176–177.

W książce przedstawiono analizę praw, obowiązków i ograniczeń wynikających z wykonywania przedstawicielskiego mandatu radnego. Omówiono m.in. takie zagadnienia jak:

- ślubowanie radnego i składanie oświadczeń majątkowych,
- obowiązek kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej oraz utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami,
- prawo do: uczestniczenia w komisjach organu stanowiącego, składania interpelacji i zapytań, ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, ochrony trwałości stosunku pracy, zwolnienia od pracy oraz prawo do diety i zwrotu kosztów podróży służbowych,
- ograniczenia w zakresie swobody zatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej, posiadania akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego.

Tytułowe zagadnienie zostało przedstawione zarówno z perspektywy prawa samorządu terytorialnego, jak i prawa konstytucyjnego. Zaprezentowano również orzecznictwo sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego oraz rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych, jakie wykształciły się na kanwie konkretnych przypadków występujących w praktyce samorządu terytorialnego.

Publikacja jest przeznaczona dla radnych, pracowników urzędów administracji publicznej – rządowej i samorządowej, a także adwokatów i radców prawnych, zajmujących się obsługą prawną urzędów oraz sędziów orzekających w sprawach dotyczących np. wygaśnięcia mandatu radnego.

**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).



9788383285740 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8328-574-0



9 788383 285740

#### ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca



CENA 159 ZŁ (W TYM 5% VAT)