

Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Szczecińskiego

# Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego

Redakcja naukowa  
Małgorzata Ofiarska

Szczecin 2015

**Recenzenci:**  
Zbigniew Ofiarski  
Zenon Gorzała

**Korekta językowa:**  
Małgorzata Ofiarska  
Zbigniew Ofiarski

**Projekt okładki:**  
Paweł Mańczyk

ISBN 978-83-933087-6-7

**Wydawca:**  
Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Prawa i Administracji  
ul. Narutowicza 17a  
70-240 Szczecin

**Druk:**  
volumina.pl Daniel Krzanowski  
ul. Ks. Witolda 7-9  
71-063 Szczecin

# Spis treści

Wprowadzenie .....	9
Wykaz skrótów .....	15
<b>Andrzej Bałaban</b> Samorząd terytorialny w konstytucjach państw europejskich.....	17
<b>Andrzej Borodo</b> Dochody powiatu a Europejska Karta Samorządu Lokalnego .....	27
<b>Irena Czaja-Hliniak</b> Europejska Karta Samorządu Lokalnego fundamentem współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi .....	39
<b>Piotr Dobosz</b> Dylematy konstrukcyjne samorządności terytorialnej w Polsce w kontekście przestrzegania przez państwo wymogów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego .....	55
<b>Rafał Dowgier</b> Zakres władztwa podatkowego gmin w prawie Rzeczypospolitej Polskiej w świetle standardów wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.....	75
<b>Marek Górski, Anna Barczak</b> Artykuł 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako inspiracja do przeglądu układu kompetencji między administracją samorządową i administracją rządową w zakresie ochrony środowiska .....	95
<b>Joanna Jagoda</b> Zasada prawnej ochrony samorządu terytorialnego (art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego) .....	111

<b>Jacek Jaśkiewicz</b> Wykładnia i stosowanie przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przez sądy administracyjne .....	129
<b>Wiesław Kisiel</b> Implementacja art. 6 ust. 1 EKSL: czy gmina jest samodzielna w kształtowaniu swej struktury?.....	145
<b>Ewa Koniuszewska</b> Standardy sprawowania mandatu przez radnych na tle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego .....	165
<b>Elżbieta Kornberger-Sokołowska</b> Zasada adekwatności środków do zadań – aktualne problemy .....	183
<b>Cezary Kosikowski</b> Podstawy prawne zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań z tytułu kredytów i emisji obligacji oraz udzielania poręczeń (problemy praktyki) .....	197
<b>Ryszard Paweł Krawczyk</b> Kontrola zamówień publicznych w latach 2012-2013 na przykładzie RIO w Łodzi – wybrane przypadki .....	215
<b>Marcin Miemiec</b> Europejska Karta Samorządu Lokalnego wobec porządku prawnego samorządu terytorialnego Republiki Federalnej Niemiec ...	249
<b>Wiesława Miemiec, Przemysław Pest</b> „Janosikowe” a standardy dotyczące procedur wyrównawczych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego.....	289
<b>Iwona Niżnik-Dobosz</b> Z rozważań nad wpływem postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego na proces tworzenia prawa samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie pojęcia samorządu terytorialnego oraz wspólnoty samorządowej i społeczności lokalnej ...	323
<b>Ewa J. Nowacka</b> Prawo jako instrument polityki. Perspektywy porównawcze w świetle zasad Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego .....	345
<b>Małgorzata Ofiarska</b> Konsultowanie społeczności lokalnych w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego .....	353

---

<b>Zbigniew Ofiarski</b> Standard z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako wzorzec kontroli na przykładzie wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.....	383
<b>Mariusz Popławski</b> Samodzielność podatkowa gmin a stosowanie przepisów dotyczących pomocy publicznej uwzględnianych przy tworzeniu lokalnego prawa podatkowego – wybrane problemy.....	405
<b>Krystyna Sawicka</b> Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad uchwałami w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi .....	423
<b>Katarzyna Święch-Kujawska</b> Dochody podatkowe jednostek samorządu lokalnego a standardy wynikające z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego .....	445
<b>Lidia Zacharko</b> Zasada subsydiarności a działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego .....	461
Europejska Karta Samorządu Lokalnego .....	473
Wykaz literatury .....	487
Wykaz aktów prawnych .....	509
Wykaz orzeczeń sądowych .....	515
Informacje o Autorach.....	523

# Standardy sprawowania mandatu przez radnych na tle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

Europejska Karta Samorządu Lokalnego<sup>1</sup> reguluje w sposób ujednoczony pozycję prawną samorządu lokalnego w Europie i kształtuje jego model. Zawiera zbiór zasad, którymi powinny kierować się państwa przy tworzeniu ustawodawstwa komunalnego i którym powinny odpowiadać obowiązujące regulacje prawne<sup>2</sup>. Zasady te wyznaczają, między innymi, standardy sprawowania mandatu przez pochodzących z wyborów przedstawicieli wspólnot lokalnych.

Postanowienia art. 3 ust. 1 Karty przyznają członkom wspólnot lokalnych prawo do samorządu, które urzeczywistniane jest zasadniczo w formach demokracji pośredniej. W tym celu kreowane są rady lub zgromadzenia o charakterze przedstawicielskim, skupiające członków pochodzących z wyborów wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych, a których dzia-

---

<sup>1</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprost. Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), dalej EKSL.

<sup>2</sup> K.K. Parszewski, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego gwarancją podstaw demokracji lokalnej, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2006, nr 20, s. 168.

lanie utożsamia się z działaniem wspólnoty. Wyjątkowo realizacja prawa do samorządu może przybrać postać bezpośrednią<sup>3</sup>.

Karta określając status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych stanowi w art. 7 ust. 1, że powinien on zapewniać swobodne wykonywanie przedstawicielom ich mandatu. Swobodne wykonywanie mandatu nawiązuje do koncepcji mandatu wolnego. Na gruncie języka polskiego pojęcie „mandat”, w jednym z przyjmowanych znaczeń, rozumiane jest jako pełnomocnictwo do pełnienia jakiegoś urzędu publicznego udzielone komuś przez jego wyborców; są to także prawa i obowiązki osoby, której udzielono takiego pełnomocnictwa; także miejsce przysługujące takiej osobie w wybieralnym organie<sup>4</sup>. Natomiast przedstawiciele nauki definiują mandat w sposób zróżnicowany, eksponując różne aspekty tego zagadnienia, z tym że wiodącym wątkiem tych definicji jest kwestia pełnomocnictwa udzielanego przedstawicielom<sup>5</sup>. W doktrynie zwraca się również uwagę na zasadnicze różnice pomiędzy koncepcją mandatu wolnego a koncepcją mandatu związanego (imperatywnego). Sprowadzają się one do: prawnego związania deputowanego wolą wyborców lub braku takiego związania, istnienia lub nieistnienia prawnego obowiązku relacjonowania wyborcom swojej działalności, istnienia politycznej odpowiedzialności przed wyborcami wraz z możliwością odwołania deputowanego przez wyborców w czasie kadencji lub braku takiej odpowiedzialności<sup>6</sup>. Z koncepcją mandatu wolnego wiążą się trzy jego cechy: generalny charakter, niezależność i nieodwołalność. Generalny charakter mandatu wolnego sprowadza się do traktowania przedstawiciela jako wyraziciela całej grupy społecznej, bez ograniczeń do tej jej części, dzięki której głosem uzyskał mandat. Ta cecha mandatu wyrażona jest w przepisach praw-

---

<sup>3</sup> T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz – Katowice 2005, s. 48.

<sup>4</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, t. 2, Warszawa 2003, s. 553.

<sup>5</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 25.

<sup>6</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Status prawny radnego*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1997, t. LVI, s. 11.

nych nakazujących kierowanie się przedstawicielowi dobrem ogółu, narodu, czy wspólnoty samorządowej.

Z kolei niezależny charakter mandatu wolnego przejawia się w braku obowiązków prawnych przedstawiciela związanych ze sprawowaniem mandatu wobec indywidualnie określonych wyborców<sup>7</sup>. Osoba piastująca mandat wolny nie jest związana z wyborcami lub mieszkańcami okręgu wyborczego, w którym uzyskała mandat, takim rodzajem więzi prawnej, z której mogłyby wynikać określone prawem uprawnienia tych wyborców, skutkujące uzyskaniem przez nich wpływu na sposób sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Przedstawiciel jest zatem całkowicie prawnie niezależny w sprawowaniu swojego mandatu od wyborców lub mieszkańców okręgu wyborczego, nie może więc otrzymywać od nich żadnych prawnie wiążących instrukcji, poleceń, nakazów lub wskazówek<sup>8</sup>.

Ostatnią z wyróżnianych cech mandatu stanowi nieodwołalność, której istota polega na niemożności pozbawienia danego przedstawiciela mandatu. Odpowiedzialność przedstawiciela wobec wyborców nie ma zatem charakteru odpowiedzialności osobistej<sup>9</sup>.

Ustawodawca kształtując w ustawach ustrojowych<sup>10</sup> status prawny radnego przyjął koncepcję mandatu wolnego, a więc regulacje ustawowe uczynił zbieżnymi z intencją wyrażoną w art. 7 ust. 2 Karty. Potwierdzeniem takiego stanowiska są postanowienia art. 23 ust. 1 u.s.g., stosownie do których radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej. Wyrażony został w ten sposób podstawowy i najbardziej ogólny obowiązek radnego, polegający na podejmowaniu działań na rzecz społeczności lokalnej gminy, w której uzyskał mandat<sup>11</sup>. Realizując go radny nie może mieć na względzie wyłącznie potrzeb swoich wy-

<sup>7</sup> Z. Sypniewski, M. Szewczyk, Status prawny radnego. Książka pomocna każdemu radnemu, Zielona Góra 1999, s. 24-25.

<sup>8</sup> K. Grajewski, op. cit., s. 40.

<sup>9</sup> Z. Sypniewski, M. Szewczyk, op. cit., s. 24-25.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.).

<sup>11</sup> K. Jaroszyński, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 241.



borców, lecz powinien brać pod uwagę dobro ogółu mieszkańców danej gminy, uzewnętrzniając w ten sposób generalny charakter mandatu. Tę cechę mandatu radnego uwidacznia także treść roty ślubowania<sup>12</sup>, zgodnie z którą radny ślubuje uroczyście sprawować swoje obowiązki godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro gminy i jej mieszkańców. Składając zatem ślubowanie radny potwierdza przyjęcie na siebie praw i obowiązków wynikających z treści tej roty<sup>13</sup>. Zaznaczyć należy, że treść roty ślubowania składanego przez radnych powiatu istotnie różni się od treści roty akceptowanej przez radnych gminy. Mimo jednak odmiennego sformułowania przez ustawodawcę ich treści, również radni powiatu potwierdzają gotowość działania na rzecz wspólnoty samorządowej powiatu i dobra obywateli.

Niezależność, jako kolejną cechę wolnego mandatu radnego, wyrażają przepisy art. 23 ust. 1 u.s.g. (odpowiednio art. 21 ust. 1 u.s.p.), które określają relacje zachodzące między radnym a wyborcami. Nawiązują one ponadto do roty składanego przez radnych ślubowania<sup>14</sup>. Przywołane uregulowania zobowiązują radnych do kierowania się dobrem danej wspólnoty samorządowej, utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmowania zgłaszanych przez mieszkańców j.s.t. postulatów i przedstawiania ich właściwym organom tej jednostki do rozpatrzenia. Ustawodawca jednak zastrzegł, że radny nie jest związany instrukcjami wyborców. Jednocześnie nie sprecyzował, w jakich formach radny i wyborcy mogliby urzeczywistniać swoje relacje. Sądzić należy, że brak w tym zakresie rozwiązań prawnych jest zamierzony, bowiem umożliwia ustanowienie takich regulacji, które odpowiadać będą zapotrzebowaniu i zwyczajom utrwalonym w poszczególnych wspólnotach samorządowych. Obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami radni najczęściej realizują poprzez: okresowe bezpośrednie spotkania z ogółem wyborców, udział radnego w zebraniach różnych gremiów samorządowych, pełnienie dyżu-

<sup>12</sup> Z. Sypniewski, M. Szewczyk, op. cit., s. 25.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 1990 r., SA/Gd 796/90, ONSA 1991, nr 4, poz. 1.

<sup>14</sup> Cz. Martysz, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, s. 329.

rów w okręgu wyborczym lub w siedzibie organów j.s.t., w ustalonych i podanych do wiadomości terminach<sup>15</sup>. Uszczegółowieniem tego obowiązku jest konieczność przyjmowania przez radnych zgłaszanych przez członków wspólnoty samorządowej postulatów i przedkładania ich właściwym organom. Przy czym postulaty powinny być rozumiane szeroko, jako wszelkiego rodzaju wnioski, uwagi, skargi, zażalenia, propozycje, sugestie<sup>16</sup>.

Trzecią cechą mandatu wolnego stanowi nieodwołalność. Obowiązujące regulacje prawne nie dają podstaw do odwołania radnego ze składu organu stanowiącego i kontrolnego<sup>17</sup>. Zakończenie sprawowania mandatu przez radnego może jedynie nastąpić w przypadku wystąpienia jednej z przesłanek warunkujących wygaśnięcie mandatu, określonych w art. 383 § 1 Kodeksu wyborczego<sup>18</sup>.

Art. 7 ust. 2 Karty ustanawia dla jej sygnatariuszy wymóg zapewnienia przedstawicielom wybieranym do władz lokalnych: wyrównania finansowego odpowiedniego do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu, a także w razie potrzeby wyrównania finansowego za utracone zyski lub też wynagrodzenia za wykonaną pracę, jak również odpowiedniego ubezpieczenia społecznego. Pożądane jest zatem, aby wewnętrzny porządek prawny każdego z państw regulował zasadę zwrotu kosztów, wskazywał sposób ich ustalenia oraz ustanawiał zasady umożliwiające wykazanie związku przyczynowego pomiędzy poniesionym kosztem a wykonywaniem mandatu oraz wysokość zwrotu kosztów<sup>19</sup>. Ustawodawca realizując powyższy postulat zawarł w ustawach ustrojowych postanowienia, zgodnie z którymi na zasadach ustalonych przez radę gminy (powiatu) radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Brak definicji legalnej diety sprawia trudności w interpretacji zagwa-

<sup>15</sup> A. Szewc, (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, s. 323-324.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 325.

<sup>17</sup> Zob. E. Olejniczak – Szałowska, Status prawny radnego..., s. 12; Z. Sypniewski, M. Szewczyk, op. cit., s. 26; Cz. Martysz, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Kraków 2005, s. 161.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

<sup>19</sup> T. Szewc, op. cit., s. 109.

rantowanego radnym ustawowo prawa. Dietom należnym radnym przypisuje się przede wszystkim charakter świadczeń kompensujących utracone wskutek wykonywania mandatu zarobki i poniesione z tego samego tytułu koszty. Przy czym koszty te nie są kosztami podróży służbowych, ponieważ te ostatnie przysługują niezależnie od diet<sup>20</sup>. W literaturze przedmiotu proponuje się, aby przy ustalaniu diety radnego, niezależnie od jego faktycznego zaangażowania w pracę samorządową, stosować zindywidualizowaną formę rekompensaty utraconych korzyści finansowych<sup>21</sup>.

Podkreślenia wymaga, że diety oraz zwrot kosztów podróży przysługują radnym na zasadach ustalonych przez radę danej j.s.t. W związku z tym rada określa wysokość i reguły wypłaty świadczeń, przy czym nie może radnych pozbawić ich całkowicie. Zobowiązana jest ustalić świadczenia co najmniej w wysokości wydatkowanych środków, bowiem społeczny charakter mandatu nie może powodować konieczności samodzielnego finansowania przez radnych wydatków ponoszonych z tytułu wykonywanej funkcji<sup>22</sup>. Ustawodawca ograniczył swobodę organów stanowiących i kontrolnych j.s.t. w ustalaniu zasad przyznawania radnym diet oraz kosztów podróży, *explicite* obligując je do uwzględniania funkcji pełnionych przez radnego. Dodatkowo zredukował tę swobodę stanowiąc w art. 25 ust. 6 u.s.g. (art. 21 ust. 1 u.s.p.), że wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>23</sup>. Dalsze ograniczenia samodzielności rad gmin i rad powiatów w zakresie zasad ustalania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowią wynik realizacji przez Ra-

<sup>20</sup> Z. Sypniewski, M. Szewczyk, op. cit., s. 96-97.

<sup>21</sup> Cz. Martysz, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym..., s. 166.

<sup>22</sup> S. Płażek, (w:) P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 477.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 z późn. zm.).

dę Ministrów i ministra właściwego do spraw administracji udzielonego im upoważnienia do wydania rozporządzenia. Rada Ministrów, rozporządzeniami w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługującej rademu gminy oraz rademu powiatu<sup>24</sup>, ustaliła maksymalną wysokość diet należnych przedstawicielom, które zróżnicowane zostały ze względu na liczbę mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Natomiast minister właściwy do spraw administracji publicznej, rozporządzeniami w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy oraz radnych powiatu<sup>25</sup>, sprecyzował pojęcie podróży służbowej oraz wyszczególnił przysługujące radnym z jej tytułu należności. Stosownie do postanowień przywołanych rozporządzeń, podróżą służbową jest wykonywanie przez radnego zadania mającego bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu, określonego przez przewodniczącego rady, poza miejscowością, w której znajduje się siedziba rady. Z tytułu podróży służbowej rademu przysługuje zwrot kosztów: z miejscowości określonej przez przewodniczącego danej rady w poleceniu wyjazdu służbowego do miejsca stanowiącego cel podróży i z powrotem, noclegów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej, innych udokumentowanych wydatków, a także dieta stanowiąca ekwiwalent pieniężny na pokrycie zwiększonych kosztów wyżywienia w czasie podróży służbowej, wynosząca 1% nieprzekraczalnej wysokości diety przysługującej radnemu z tytułu wykonywania mandatu.

Przedstawiciele nauki zwracają uwagę, że rozwiązania prawne zawarte w ustawach samorządowych są węższe od regulacji przyjętej w art. 7 ust. 2 Karty. Nie jest bowiem możliwe formułowanie w aktach prawotwórstwa lokalnego postanowień upoważniają-

---

<sup>24</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. Nr 61, poz. 710), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz.U. Nr 61, poz. 709).

<sup>25</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. Nr 66, poz. 800 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz.U. Nr 66, poz. 799 z późn. zm.).

cych do przyznawania radnemu wynagrodzenia. Poniesione przez niego nakłady, a także doznawany uszczerbek majątkowy, na przykład z tytułu utraty wynagrodzenia, mogą być rekompensowane wyłącznie w formie diety<sup>26</sup>.

Uregulowania art. 7 ust. 2 Karty ustanawiają obowiązek zapewnienia reprezentantom odpowiedniego ubezpieczenia społecznego. Potrzeba realizacji tego obowiązku zaistnieje wówczas, jeśli prawo wewnętrzne wiąże ubezpieczenie z pozostawaniem w stosunku pracy, wykonywaniem działalności gospodarczej czy też innej działalności zarobkowej i nastąpi zaniechanie tej działalności na skutek podjęcia funkcji zawodowego reprezentanta<sup>27</sup>. Rozwiązania prawne przyjęte w ustawach ustrojowych nie objęły zakresem swojej regulacji problematyki ubezpieczenia społecznego radnych. Polskie ustawodawstwo wiąże ubezpieczenia z wykonywaniem pracy lub statusem bezrobotnego oraz odnosi je do przywilejów emerytalno-rentowych<sup>28</sup>. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>29</sup>, określa w jej art. 5-11 okresy składkowe i nieskładkowe uwzględniane przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty i wysokości tych świadczeń. Wśród tych okresów nie został wymieniony czas sprawowania mandatu radnego. Jedynie okres sprawowania mandatu posła lub senatora jest traktowany jako okres składkowy, determinujący prawo do emerytury lub renty. Od pobieranego bowiem przez posłów i senatorów uposażenia płatnik składek, określony w art. 4 pkt 2 lit.e ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>30</sup>, odprowadza składki na ubezpieczenie społeczne. Zatem od diet radnych takie składki nie są odprowadzane. Tym samym radny niepozostający w zatrudnieniu, dla którego jedynym źródłem dochodu jest otrzymywana dieta, nie ma możliwości zaliczenia

---

<sup>26</sup> L. Kieres, Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9, s. 66-67.

<sup>27</sup> T. Szewc, op. cit., s. 112-113.

<sup>28</sup> L. Kieres, Analiza zgodności..., s. 67.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1440 z późn. zm.).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 121).

okresu sprawowania swojego mandatu do okresu determinującego prawo do emerytury lub renty i wysokość tych świadczeń<sup>31</sup>.

Mając na względzie konieczność zapobieżenia potencjalnym sytuacjom konfliktowym, mogącym powstać na skutek zaangażowania się przedstawiciela w dodatkową działalność publiczną, jak i prywatną, Karta kreuje w art. 7 ust. 3 zasadę niepołączalności stanowisk w samorządzie terytorialnym. Zgodnie z jego postanowieniami, funkcje i działania nie dające się pogodzić z mandatem pochodzących z wyborów przedstawicieli wspólnoty lokalnej mogą być określone jedynie przez ustawę lub wynikać z podstawowych zasad prawnych. Przyjąć należy, że jest to postulat realizacji zasady *incompatibilitas*<sup>32</sup>. Istotą *incompatibilitas* stanowi zakaz łączenia przez jedną osobę dwóch lub więcej funkcji publicznych. Przy czym dwie funkcje są niepołączalne, jeśli istnieje pomiędzy ich kompetencjami wewnętrzny konflikt. Sytuacja konfliktowa może wystąpić na polach wzajemnego oddziaływania dwóch stanowisk, np.: pełnienie funkcji kreatywnej, sprawowanie nadzoru i kontroli. Zaistnienie konfliktu wpływa negatywnie na jakość, efektywność i bezstronność wykonywanych zadań<sup>33</sup>. Godzi się zauważyć, że pojęcia: *incompatibilitas* i niepołączalność nie należą do języka prawnego. Używane są one w języku prawniczym i traktowane jako synonimy<sup>34</sup>. W doktrynie niepołączalność kwalifikowana bywa jako niepołączalność formalna i materialna. Niepołączalność formalna oznacza zakaz piastowania przez tę samą osobę wzajemnie wykluczających się funkcji wiążących się z różnymi zadaniami państwowymi. Z kolei niepołączalność materialna ujmowana jest jako ustawowy zakaz uczestniczenia w określonych stosunkach prawnych<sup>35</sup>. W litera-

---

<sup>31</sup> G. Syjut, Mandat radnego a uprawnienia emerytalne, „Wspólnota” 2012, nr 49-50, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosc/aktualnosc/mandat-radnego-a-uprawnienia-emerytalne> (dostęp 30.09.2014).

<sup>32</sup> T. Szewc, op. cit., s. 107.

<sup>33</sup> D. Lis-Staranowicz, Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2005, s. 17-18.

<sup>34</sup> D. Lis-Staranowicz, *Incompatibilitas* (niepołączalność) w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Studia Prawnicze” 2002, nr 1, s. 106.

<sup>35</sup> K. Grajewski, Konstytucyjna regulacja zasady *incompatibilitas* a inne przepisy dotyczące sprawowania mandatu posła i senatora, „Przegląd Sejmowy”

turze przedmiotu prezentowany jest także odmienny pogląd, zgodnie z którym *incompatibilitas* oznacza jedynie zakaz łączenia przez dany podmiot dwóch funkcji publicznych. Natomiast zakres tego pojęcia nie obejmuje zakazu łączenia funkcji publicznej z inną działalnością, np.: gospodarczą, związkową, partyjną. Druga bowiem kategoria zakazów ma charakter samoistny i w odniesieniu do zakazów ją objętych nie powinno się na gruncie języka prawniczego stosować pojęcia „niepołączalność”<sup>36</sup>. Zróżnicowany sposób ujmowania instytucji *incompatibilitas*, nie podważa jednak jej istoty. Stanowi ona wyraz powszechnie akceptowanych wymagań stawianych funkcjonariuszom władzy publicznej i znajduje zastosowanie w systemach demokratycznych wobec osób sprawujących władzę zarówno na poziomie ogólnopaństwowym, jak i lokalnym. Traktowana jest jako gwarancja należytego wywiązywania się z obowiązków mandatariusza. Instytucja ta chroni przed uwikłaniem się w powiązania i sprzeczności interesów wynikające z jednoczesnego łączenia różnych ról społecznych, które mogłyby rzutować na niezależność wykonywania mandatu, podważać autorytet sprawowanej władzy lub budzić zastrzeżenia co do bezstronności i uczciwości jej piastuna<sup>37</sup>.

Postanowienia art. 7 ust. 3 Karty ustanawiają dla ustawodawcy krajowego obowiązek sformułowania regulacji dotyczących funkcji i działań nie dających się pogodzić z mandatem przedstawiciela. Wytyczony w ten sposób zakres przedmiotowy obowiązku wydaje się odpowiadać szerokiemu rozumieniu „niepołączalności”. Ustawodawca determinując w ustawach ustrojowych status prawny radnego zawarł w nich rozwiązania prawne stanowiące wyraz realizacji „*incompatibilitas*” w znaczeniu formalnym i materialnym.

Zakaz łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami publicznymi, czy też z innymi zadaniami państwowymi wyrażony został

---

2000, nr 1, s. 52; M. Zubik, Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 112 i n.; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2012, s. 227-228; D. Lis-Staranowicz, Niepołączalność (*incompatibilitas*) mandatu parlamentarnego..., s. 27.

<sup>36</sup> D. Lis-Staranowicz, Niepołączalność mandatu parlamentarnego..., s. 25.

<sup>37</sup> A. Wierzbica, Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2008, s. 88.

*expressis verbis* w art. 25b u.s.g. (odpowiednio art. 21 ust. 8 u.s.p.). Zgodnie z jego treścią, mandatu radnego nie można łączyć z mandatem posła i senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody, członkostwem w organie innej j.s.t. Uzasadnienia dla niepołączalności mandatu radnego z mandatem posła i senatora należy upatrywać, między innymi, w konieczności zapewnienia niezależności sprawowania obydwu mandatów. W piśmiennictwie podkreśla się, że dla mandatu parlamentarnego znamieną jest jego generalność. Ta cecha mandatu rozumiana bywa w ten sposób, że przedstawiciel nie reprezentuje sumy pojedynczych jednostek, lecz naród jako podmiot jednolity. Wobec tego niemożliwym jest, aby poseł lub senator sprawujący mandat radnego gminy lub powiatu nie był związany partykularną opinią lub interesem<sup>38</sup>. Ponadto zagrożenie dla niezależności mandatu parlamentarnego stanowią uprawnienia nadzorcze organów sprawujących nadzór nad działalnością j.s.t. Uwzględnienia wymaga także wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji<sup>39</sup> zasada podziału i równowagi władzy, która powinna być realizowana w aspekcie personalnym. W aspekcie tym oznacza ona brak prawnej możliwości jednoczesnego piastowania dwóch funkcji w jednej z wyodrębnionych władz<sup>40</sup>. Z kolei za wykluczeniem możliwości łączenia mandatu radnego z wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody przemawia argument, że wojewoda jest jednym z organów nadzoru na działalnością wspólnot samorządowych.

W odniesieniu do sformułowanego w art. 25b pkt 3 (odpowiednio art. 21 ust. 8 pkt 3 u.s.p.) zakazu łączenia mandatu radnego z członkostwem w organie innej j.s.t. zauważyć należy, że na poziomie gminy ustawodawca dodatkowo zabronił radnemu, na mocy postanowień art. 27 pkt 2 u.s.g., pełnienia funkcji wójta lub jego zastępcy. Nie ma natomiast przeszkód prawnych, aby radny gminy był członkiem organu związku międzygminnego, jak rów-

---

<sup>38</sup> D. Lis-Staranowicz, Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego..., s. 66-67.

<sup>39</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>40</sup> D. Lis-Staranowicz, Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego..., s. 67.



niez piastunem organu lub członkiem organu jednostki pomocniczej gminy<sup>41</sup>.

Naruszenie rozwiązań prawnych wykluczających możliwość łączenia mandatu radnego gminy lub powiatu z innymi mandatami czy też z wyszczególnionymi ustawowo funkcjami skutkuje, na mocy art. 383§1 pkt 5 Kodeksu wyborczego, wygaśnięciem mandatu radnego.

Instytucja niepołączalności mandatu radnego z funkcjami uniemożliwiającymi jego należyte sprawowanie znalazła zastosowanie w uregulowaniach służących ochronie interesu publicznego przed korupcją i nadużyciami. Celem wprowadzonych do ustaw samorządowych regulacji prawnych było zapewnienie warunków prawidłowego funkcjonowania organów samorządu terytorialnego poprzez oddzielenie sfery „imperium” od sfery „dominium”<sup>42</sup>.

W art. 24a ust. 2 u.s.g (art. 23 ust. 2 u.s.p.) sformułowany został zakaz pełnienia przez radnego funkcji kierownika gminnej (powiatowej) jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy. Zakaz ten odnosi się do stanów faktycznych następujących po objęciu przez radnego mandatu. Wobec tego po tym zdarzeniu radny nie może pełnić wyszczególnionych funkcji w jednostkach organizacyjnych wspólnoty samorządowej, której jest reprezentantem. W piśmiennictwie podkreśla się, że „pełnienie funkcji” kierownika lub jego zastępcy jest zakresowo szersze niż świadczenie pracy w ramach stosunku pracy. Zatem należy przyjąć, że pełnienie funkcji kierowniczych następuje nie tylko w ramach zatrudnienia pracowniczego, ale również może odbywać się społecznie, honorowo<sup>43</sup>. Ustawodawca formułując zakaz nie wskazał precyzyjnie jego adresata. Sądzić jednak należy, że jest on skierowany bezpośrednio do radnych, ponieważ sankcja za naruszenie zakazu, w postaci stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, wywołuje skutek wobec samych przedstawicieli.

Niedopuszczalne jest również łączenie mandatu radnego z pełnieniem funkcji kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy w przypadku, gdy pełnienie tych funkcji poprzedzało uzyskanie mandatu. Stosownie do postanowień

<sup>41</sup> A. Szewc, op. cit., s. 427.

<sup>42</sup> Z. Sypniewski, M. Szewczyk, op. cit., s. 117-118.

<sup>43</sup> K. Jaroszyński, op. cit., s. 256.

art. 24b ust. 1 u.s.g. (art. 24 ust.1 u.s.p.<sup>44</sup>), osoba pełniąca wymienione funkcje zobowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Jedynie w przypadku radnego wykonującego funkcję kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej gminy (funkcję kierownika w jednostce organizacyjnej powiatu), przejętej lub utworzonej przez gminę (powiat) w czasie kadencji, termin do złożenia wniosku o urlop bezpłatny wynosi 6 miesięcy od dnia przejęcia lub utworzenia tej jednostki. Niezłożenie wniosku ustawodawca traktuje jako równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.

Zakaz łączenia mandatu radnego z pełnieniem funkcji mogących zakłócać jego prawidłowe sprawowanie wynika z postanowień art. 24f ust.1 u.s.g. (art. 25b ust. 1 u.s.p.). Zgodnie z ich treścią, radny nie może zarządzać działalnością gospodarczą, jeżeli łączy się z nią wykorzystanie mienia danej j.s.t., a także nie może być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Należy przyjąć, że zakaz zarządzania działalnością obejmuje brak przyzwolenia na czynienie użytku z posiadanych kompetencji do podejmowania wiążących decyzji w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej<sup>45</sup>. Natomiast zakaz pełnienia przez radnych funkcji przedstawiciela lub pełnomocnika można interpretować jako brak zgody na podejmowanie przez nich czynności w cudzym imieniu z bezpośrednim skutkiem dla reprezentowanego, jeżeli dotyczą prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia danej wspólnoty. Naruszenie ustawowego zakazu wyrażonego w art. 24f ust.1 u.s.g. (art. 25b ust. 1 u.s.p.) powoduje sankcję określoną w art. 383§1 pkt 5 Kodeksu wyborczego, w postaci wygaśnięcia mandatu radnego.

Kolejny zakaz, urzeczywistniający niepołączalność mandatu radnego z innymi funkcjami, ma swoje źródło w uregulowaniach art. 24f ust. 2 u.s.g. (art. 25b ust. 3 u.s.p.). Jego istotę stanowi wykluczenie możliwości pełnienia przez radnych funkcji członków władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych, jak również funkcji pełnomocników spółek handlowych z udziałem

<sup>44</sup> Na poziomie powiatu zakaz ograniczony został tylko do kierownika jednostki organizacyjnej powiatu.

<sup>45</sup> A. Szewc, op. cit., s. 360.

gminnych (powiatowych) osób prawnych lub przedsiębiorców, w których osoby takie uczestniczą. Spółką handlową z udziałem gminnych (powiatowych) osób prawnych jest spółka prawa handlowego, w której gminna (powiatowa) osoba prawna ma co najmniej jeden udział (akcję)<sup>46</sup>. Natomiast władzami, o których mowa w przywołanym przepisie, są najczęściej: zarząd, rada nadzorcza, komisja rewizyjna, przy czym szczegółowe regulacje zagadnień ustrojowych zawarte są w umowie spółki lub postanowieniach jej statutu<sup>47</sup>. Ustawodawca potraktował na równi z gminnymi (powiatowymi) osobami prawnymi przedsiębiorców, w których gminne (powiatowe) osoby prawne uczestniczą. Konsekwencją naruszenia charakteryzowanego zakazu jest, zgodnie z art. 24f ust.2 u.s.g. (art. 25b ust. 3 u.s.p.), nieważność z mocy prawa wyboru lub powołania radnego do władz lub na pełnomocnika. Jeżeli jednak wybór lub powołanie miały miejsce przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, wówczas radny zobowiązany jest zrzec się stanowiska lub funkcji w terminie 3 miesięcy od złożenia ślubowania. W razie niezrzeczenia się stanowiska lub funkcji radny traci je z mocy prawa po upływie 3-miesięcznego terminu od złożenia ślubowania.

Ustawodawca uwzględnił postulat realizacji *incompatibilitas* w jej znaczeniu materialnym, czemu dał wyraz ustanawiając wiążące radnych zakazy łączenia mandatu z działalnością zarobkową lub inną działalnością mogącą podważyć zaufanie wyborców.

Na mocy postanowień art. 24a ust.1 u.s.g. (art. 23 ust. 1 u.s.p) wprowadzony został zakaz nawiązywania z radnym stosunku pracy w urzędzie tej gminy (w starostwie powiatowym), w której radny uzyskał mandat. Warto zaznaczyć, że zakaz ten nie dotyczy radnych powiatu wybranych do zarządu, z którymi stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie wyboru. Celem przyjętej regulacji jest zapobieżenie konfliktowi interesów, jaki mógłby zaistnieć pomiędzy radnym, jako członkiem organu gminy, a pracownikiem urzędu podległym temu organowi<sup>48</sup>. Zakaz nawiązywania z radnym stosunku pracy obejmuje wszystkie stanowiska

<sup>46</sup> A. Wierzbica, op. cit., s. 113.

<sup>47</sup> A. Szewc, op. cit., s. 245.

<sup>48</sup> J. Jagoda, Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 33.

w urzędzie, jak również wszelkie normatywnie określone podstawy nawiązania stosunku pracy<sup>49</sup>. Doznaje on jednak pewnego złagodzenia, bowiem znajduje zastosowanie tylko w przypadku zatrudniania radnego w urzędzie tej gminy (starostwie powiatowym), w której uzyskał mandat. Nie ma zatem przeszkód, aby z radnym został nawiązany stosunek pracy w urzędzie innej j.s.t. Konsekwencją naruszenia charakteryzowanego zakazu jest, stosownie do postanowień art. 383§1 pkt 5 Kodeksu wyborczego, wygaśnięcie mandatu. Mimo że Kodeks wyborczy precyzuje daleko idące konsekwencje naruszenia zakazu, to w świetle przepisów prawa pracy stosunek pracy nawiązany wbrew regulacjom art. 24a ust. 1 u.s.g. (art. 23 ust. 1 u.s.p.) jest prawnie relewantny<sup>50</sup>.

Ustawodawca wykluczył możliwość łączenia mandatu radnego z wykonywaniem pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Stosownie do postanowień art. 24d u.s.g. (art. 23 ust. 5 u.s.p.) wójt (zarząd powiatu lub starosta) nie może powierzyć radnemu danej wspólnoty samorządowej wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Zakazem objęto wszelkie umowy prawa cywilnego, na podstawie których może być świadczona praca, a w szczególności umowy: zlecenia, o dzieło, agencji, o roboty budowlane i różnego rodzaju umowy nienazwane, których przedmiotem jest wykonywanie pracy<sup>51</sup>. Uregulowania art. 24d u.s.g. (art. 23 ust. 5 u.s.p.) znajdują zastosowanie zarówno w sytuacjach, w których radny zobowiązuje się do osobistego świadczenia pracy, jak i za pośrednictwem osób trzecich. Taka bowiem interpretacja przepisu służy eliminowaniu przypadków zawierania umów pozornych<sup>52</sup>. Z drugiej natomiast strony przywołane rozwiązania prawne nie będą mogły być stosowane wobec radnych zawierających umowy cywilnoprawne w innym celu niż wykonywanie pracy. Należy sądzić, że konsekwencją naruszenia przez radnego ustawowego zakazu łączenia sprawowanego mandatu z wykonywaniem pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z wójtem (zarządem powiatu lub starostą) jest wygaśnięcie man-

<sup>49</sup> A. Jochymczyk, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, s. 337.

<sup>50</sup> K. Jaroszyński, op. cit., s. 255.

<sup>51</sup> S. Płazek, op. cit., s. 434.

<sup>52</sup> K. Jaroszyński, op. cit., s. 268.

datu<sup>53</sup>. Skutek ten bowiem wystąpi jeśli, zgodnie z art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego, naruszony zostanie zakaz łączenia mandatu z określoną w ustawie funkcją lub działalnością.

Zakaz mający na celu, między innymi, urzeczywistnienie niepołączalności mandatu radnego z inną jego aktywnością, mogącą rzutować na poziom zaufania wyborców, sformułowany został w art. 24e ust. 1 u.s.g. (art. 25a u.s.p.). Stosownie do jego postanowień, nie jest dopuszczalne podejmowanie przez radnych dodatkowych zajęć, jak również otrzymywanie darowizn jeśli mogłoby to podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z rotą uprzednio złożonego przez radnych ślubowania. Zakaz podejmowania przez radnych dodatkowych zajęć powinien być rozumiany jako brak przyzwolenia na dokonywanie czynności, wykonywanie pracy innej, niż służąca sprawowaniu mandatu. Sądzić należy, że zakaz ten powinno się odnosić zarówno do dodatkowych zajęć zarobkowych, jak i niezarobkowych<sup>54</sup>. Ponadto powinien on objąć wszelką aktywność o charakterze jednorazowym, okresowym oraz ciągłym<sup>55</sup>. Zaznaczyć przy tym trzeba, że zakaz ten nie wyklucza możliwości podejmowania wszelkich dodatkowych zajęć, lecz tylko takich których wykonywanie mogłoby podważyć zaufanie wyborców. Niemniej jego zaktualizowanie się uzależnione jest od potencjalnej możliwości nadużycia zaufania wyborców. Ustawodawca ustanawiając zakaz precyzyjnie wskazał jego adresatów, czyli radnych. Nie określił natomiast sankcji grożącej im w przypadku jego naruszenia. W piśmiennictwie wskazuje się, że konsekwencją sprzeniewierzenia się charakteryzowanemu zakazowi może być odmowa wyboru przez wyborców na kolejną kadencję<sup>56</sup>.

Niedopuszczalność łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej opierającej się na wykorzystaniu mienia danej wspólnoty samorządowej ma swoje źródło w postanowieniach przywoływanego już art. 24f ust. 1 u.s.g. (art. 25b ust. 1 u.s.p.). Ustawodawca sformułował bowiem generalny zakaz uży-

<sup>53</sup> Pogląd ten podziela S. Płażek, op. cit., s. 435; K. Jaroszyński, op. cit., s. 268; odmiennie A. Szewc, op. cit., s. 349.

<sup>54</sup> Z. Sypniewski, M. Szewczyk, op. cit., s. 132.

<sup>55</sup> K. Jaroszyński, op. cit., s. 271, S. Płażek, op. cit., s. 435.

<sup>56</sup> A. Wierzbica, op. cit., s. 194.

wania przez radnego mienia j.s.t., której jest reprezentantem, w prowadzonej przez niego działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami. Wykorzystanie mienia samorządowego polega w szczególności na faktycznym nim władaniu przez posiadacza samoistnego lub posiadacza zależnego i pobieraniu z niego bezpośrednich i pośrednich pożytków<sup>57</sup>. W związku z tym zakaz ten powinien być rozumiany jako brak możliwości używania przez radnych mienia samorządowego i pobierania pożytków, które ono przynosi. Ponadto wykorzystanie mienia j.s.t., w której radny uzyskał mandat, musi pozostawać w związku funkcjonalnym z prowadzoną przez radnego działalnością gospodarczą i służyć tej działalności<sup>58</sup>. W sytuacji, w której radny przed rozpoczęciem sprawowania mandatu prowadził działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia danej wspólnoty samorządowej, zobowiązany jest do zaprzestania jej prowadzenia w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 Kodeksu wyborczego.

Rezultaty przeprowadzonej analizy regulacji prawnych dotyczących przedstawicieli wspólnot lokalnych uzasadniają twierdzenie, że rodzimy ustawodawca dołożył starań, aby stan tych regulacji odpowiadał wzorcom wyznaczonym przez EKSL. Postulowane w Karcie wymogi dotyczące zapewnienia przedstawicielom: swobodnego wykonywania mandatu, wyrównania finansowego odpowiedniego do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz ukształtowania normatywnych podstaw dla stosowania instytucji *incompatibilitas* zostały uwzględnione w procesie stanowienia prawa i znajdują odzwierciedlenie w uregulowaniach ustaw ustrojowych. Mankamentem natomiast obowiązujących rozwiązań prawnych, precyzujących zasady i warunki sprawowania mandatu przez radnych, jest nieobjęcie zakresem ich regulacji kwestii należnego radnym wyrównania finansowego za utracone zyski, a także odpowiedniego ubezpieczenia społecznego.

<sup>57</sup> C. Kociński, Zakaz prowadzenia przez radnych działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 6, s. 19.

<sup>58</sup> Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2004 r., OSK 882/04, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 85.

## **Standards of councillors exercising the office against the provisions of the European Charter of Local Self-Government**

### **Summary**

The European Charter of Local Self-Government lays down rules that set standards for exercising the office by elected representatives of local authorities. The home legislator has made efforts for the status of regulations regarding councillors to meet the models prescribed by the Charter. The requirements demanded therein concerning providing for representatives' exercising their office, financial compensation relevant to costs incurred in connection with the exercise of the office and the formation of normative basis for the application of the *incompatibilitas* institution were included in the law-making process and are reflected in regulations of systemic laws. A drawback of existing legal solutions specifying terms and conditions of councillors' holding office is not including within the scope of their regulation the issue of financial compensation due to councillors for lost profits, as well as adequate social welfare protection.

*Translated by Agnieszka Kotula*

#### **Key words**

councillor's office, free exercise of the office, free office, travel allowance, reimbursement of costs of official travel