

Renata PŁASZOWSKA
Uniwersytet Jagielloński

Charakterystyka radnego jako przedstawiciela mieszkańców w świetle zasad Kodeksu wyborczego i przepisów ustrojowych ustaw samorządowych

W obowiązującym stanie prawnym radny¹ jest członkiem kolegialnego organu jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.), niewyposażonym w samodzielne uprawnienia do działania w jej imieniu. Już na samym początku należy podkreślić, że organem stanowiącym j.s.t. jest cała rada (sejmik), a nie poszczególni jej członkowie. Mandat radnego stanowi tytuł wyłącznie do udziału w pracy zespołowej. Radni są członkami kolegialnego organu j.s.t., ale sami nie mają prawa występowania wobec osób trzecich w imieniu rady, w sposób inny niż na ogólnych zasadach obowiązujących pełnomocników². Jednakowoż jako przedstawiciele mieszkańców jednostek podziału terytorialnego, radni odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu relacji mieszkańców z władzą publiczną. Mimo że podstawową rolą każdego z radnych jest współuczestniczenie w podejmowaniu decyzji przez organ kolegialny, w którego skład wchodzi, misją radnych jako osób, których dostęp do władzy wynika z woli większości członków społeczności lokalnej, jest działanie w taki sposób, który zapewnia pogłębianie zaufania obywateli do władz samorządowych (a w efekcie także do innych instytucji władz publicznych). Zaufania, będącego korelatem poczucia realnego wpływu na działanie tych władz i biegu spraw dotyczących danej jednostki samorządu terytorialnego. Tylko prawidłowe relacje pomiędzy władzą a mieszkańcami, oparte na zaufaniu,

¹ Zgodnie z nomenklaturą przyjętą w ustrojowych ustawach samorządowych, określenie *radny* stosuję w odniesieniu do członków rady gminy, rady miasta, rady powiatu, a także do członków sejmiku województwa, które zbiorczo określam mianem *rady*.

² W. Kisiel, red. *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 213.

polemice, wyjaśnianiu, informowaniu, mogą być gwarantem istnienia aktywnego społeczeństwa obywatelskiego.

W obliczu tak istotnej roli, jaką radny pełni w funkcjonowaniu lokalnej świadomości, będąc przedstawicielem mieszkańców, nie budzi wątpliwości, że wymagania stawiane przed radnym, jak i jego pozycja prawna, muszą być uregulowane przepisami na poziomie ustawowym, ale też uzupełniane przez doktrynę prawa oraz akty pochodzące od organów jednostek samorządu terytorialnego, w których radny działa.

Status prawny radnego ukształtowany jest przede wszystkim przez ustrojowe ustawy samorządowe³. Dla określenia jego pozycji w strukturze nie tylko organu, w którym działa, ale także w całej jednostce samorządu terytorialnego, której organu uchwałodawczego jest członkiem, nie bez znaczenia są przepisy Kodeksu wyborczego⁴.

Pozycja rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa), a co za tym idzie także pozycja jej członków, zarysowana jest już w Konstytucji RP⁵. Mianowicie, art. 169 ustawy zasadniczej stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących (i wykonawczych). Z brzmienia tego przepisu wynika obligatoryjność istnienia organu uchwałodawczego w każdej jednostce samorządu terytorialnego, a przede wszystkim to, że ma on rangę organu konstytucyjnego. Pozycję organu stanowiącego j.s.t. (a w konsekwencji także i radnych) podnosi punkt 2 art. 169 Konstytucji RP, według którego członkowie rady gminy, rady powiatu, czy sejmiku województwa pochodzą z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich, odbywających się w głosowaniu tajnym, co oznacza, że są wyłaniani przez ogół społeczności lokalnej. W związku z powyższym, na podstawie przepisów zawartych w konstytucji na pozycję i status radnego należy patrzeć przede wszystkim przez pryzmat członkostwa w składzie konstytucyjnego organu j.s.t., jednakże ze szczególnym uwzględnieniem pochodzenia tego składu, jako odzwierciedlającego wolę wspólnoty samorządowej wyrażonej w głosowaniu. W tym świetle pozycja radnego jest przejawem realizacji idei samorządności i subsydiarności, a wreszcie demokracji w budowie struktur organów władzy publicznej. Zgodnie z art. 1. ust. 1 i 2 u.s.g. samorząd terytorialny tworzy właśnie wspólnota samorządowa (w połączeniu z terytorium, na którym działa). Radny jest członkiem insty-

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

tucji będącej najbliższej obywatela, a co za tym idzie dla obywatela najważniejszej, bo mającej bezpośredni wpływ na jego sprawy⁶.

Mimo że radni nie posiadają własnych kompetencji, przepisy prawa i doktryna nadają im pewne obowiązki związane ze sprawowaniem mandatu radnego, jako osobom piastującym swoje stanowisko z woli elektoratu, niezwiązane z koniecznością współdziałania z innymi członkami rady w celu realizowania jej kompetencji jako kolegiального organu samorządu terytorialnego.

Wspomniany już punkt 3 art. 169 Konstytucji RP znajduje swoje rozwinięcie w przepisach działu VII Kodeksu wyborczego. Art. 369 powiela przepis Konstytucji, na mocy którego wybory samorządowe mają charakter czteroprzymiotnikowy.

Mimo że rozważania na temat zasad charakteryzujących mechanizmy wyłaniania władzy przedstawicielskiej powinny *de facto* być przedmiotem zainteresowania głównie prawa konstytucyjnego, mają jednak niebagatelne znaczenie dla prawa samorządowego ze względu na to, że nie tylko świadczą o stopniu demokratyzacji państwa, ale są również echem idei subsydiarności, bowiem decydują o tym, jak duży wpływ na obsadę władz lokalnych, mających przecież bezpośredni wpływ na losy wspólnoty samorządowej, posiadają właśnie obywatele tej wspólnoty.

Zasada powszechności wyborów wyznacza krąg podmiotów cieszących się prawem wyborczym. O ile w przypadku wyborów na skalę całego kraju (np. parlamentarnych) krąg ten oznacza grono dorosłych obywateli państwa niepozbawionych tego prawa⁷, o tyle w przypadku wyborów do władz samorządowych pojawia się cenzus domicylu. Na mocy art. 10 §1 pkt 3 Kodeksu wyborczego uprawnionymi do głosowania w wyborach lokalnych są osoby na stałe zamieszkujące terytorium danej j.s.t. Chodzi tu więc nie o miejsce zameldowania, ale o miejsce zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Gdyby ów cenzus obowiązywał w przypadku wyborów prezydenckich czy parlamentarnych, obywatele RP mieszkający poza granicami kraju byłiby pozbawieni wpływu na losy państwa, co stanowiłoby pogwałcenie ich podstawowych praw wynikających z posiadania obywatelstwa demokratycznego kraju, jakim jest Rzeczpospolita Polska. Przyjęcie przedstawionego rozwiązania w odniesieniu do spraw lokalnych ma uzasadnienie praktyczne, gdyż z jednej strony pozwala na ingerowanie w realizację potrzeb wspólnoty lokalnej tylko i wyłącznie jej człon-

⁶ M. Józwiak, I. Kopczyńska, *Kontrola wykonywania za pomocą komisji*, [w:] *Działalność kontrolna rady gminy i komisji*, red. Z. Majewski, Warszawa 2005, s. 93.

⁷ Jak twierdzi L. Garlicki zasada powszechności oznacza, że prawa wyborcze przysługujące co do zasady wszystkim pełnoletnim obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, mogą być ograniczone przez czynniki o charakterze naturalnym, czyli niepolitycznym. Według tego autora czynnikami naturalnymi są cenzus wieku, możliwości świadomego kierowania swoim postępowaniem, politycznymi natomiast są np. cenzus wykształcenia, cenzus majątkowy, cenzus domicylu – czyli wszelkie podstawy pozbawienia obywatela prawa wyborczego, niedopuszczalne w państwie demokratycznym. (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 158–159).

kom, nie dopuszczając do decydowania w sprawach lokalnych osób spoza wspólnoty samorządowej. Z drugiej umożliwia wywieranie wpływu na sprawy lokalne osobom, których faktycznie one dotyczą. Model taki jest specyficzny właśnie dla wyborów na poziomie lokalnym, gdyż w przypadku wyborów ogólnokrajowych nakazywałby nadanie prawa do głosowania jedynie obywatelom stale zamieszkującym terytorium RP, odbierając je Polakom mieszkającym za granicą, co prowadziłoby do pogwałcenia podstawowych zasad konstytucyjnych. Ponadto, stosując w przypadku np. wyborów parlamentarnych czy prezydenckich cenzus domicylu, należałoby rozważyć nadanie czynnego prawa wyborczego także niektórym osobom nieposiadającym obywatelstwa RP.

Pozostając w temacie przestrzegania zasady równości warto w tym miejscu omówić jej rozwinięcie w odniesieniu do wyborów samorządowych. W ujęciu formalnym oznacza ona przyznanie każdemu wyborcy w jednych wyborach takiej samej liczby głosów, a także uczestniczenie w wyborach na takich samych warunkach. W ujęciu materialnym oznacza nadanie każdemu z głosów takiej samej siły. Jak zauważa K.W. Czaplicki, dla prawidłowej realizacji zasady równości niezbędne jest prawidłowe określenie okręgów wyborczych oraz ilości mandatów przypadających na dany okręg⁸. W przypadku wyborów do władz samorządowych, obowiązek ustalenia liczby mandatów oraz granic okręgów wyborczych, spoczywa na radzie, ale zasady, według jakich ma tego dokonać ściśle określa ustawa. Okręgi wyborcze co do zasady mają charakter stały. Jest to rozwiązanie korzystne, ponieważ umożliwia skuteczne i szybkie budowanie relacji między członkami rady, a ich wyborcami⁹. Art. 418 Kodeksu wyborczego ustala obowiązek tworzenia jednomandatowych okręgów dla wyborów do rady na poziomie gminnym. Ta sama ustawa w art. 453 pozwala na przydzielenie od 3 do 10 mandatów dla danego okręgu w wyborach do rady powiatu, przy zastrzeżeniu, że co do zasady jeden okręg wyborczy odpowiada jednej gminie leżącej na terenie danego powiatu. Natomiast w wyborach do sejmiku województwa art. 462 Kodeksu wyborczego pozwala na przydzielenie od 5 do 15 mandatów dla jednego okręgu, który zasadniczo powinien stanowić jeden powiat położony na obszarze danego województwa.

Wyborca w danym okręgu oddaje swój głos bezpośrednio na osobę, która ma zostać wybrana do objęcia mandatu w radzie (sejmiku), czyli wskazując imiennie konkretnego kandydata, którego popiera. Jest to przejaw zasady bezpośredniości wyborów. W piśmiennictwie zdarza się napotkać również zdanie głoszące, że zasada bezpośredniości ma na celu wykluczenie zastosowania jakichkolwiek ogniów pośrednich w głosowaniu¹⁰, więc oznacza także wymaganie osobistego

⁸ K.W. Czaplicki, *Komentarz do ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010.

⁹ J. Kawala, *Kodeks wyborczy narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego w skali lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 9, s. 10.

¹⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 165.

głosowania. Pogląd taki obecnie stoi w opozycji do uregulowań rozdziałów 7, 7a oraz 8 działu I Kodeksu wyborczego, wprowadzających możliwość głosowania przez pełnomocnika lub korespondencyjnie. Niemniej jednak należy przyznać, że owa regulacja wprowadza szereg ograniczeń zastosowania takiej możliwości, które prowadzą do maksymalnego wypełnienia zasady bezpośredniości, przy jednoczesnym pogłębieniu realizacji zasady powszechności wyborów, poprzez umożliwienie udziału w głosowaniu choćby osobom, których stan fizyczny uniemożliwia osobiste oddanie głosu.

Jak już była o tym mowa przy analizie zagadnienia zasady powszechności, czynne prawo wyborcze należy do obywateli pełnoletnich, niepozbawionych owego prawa. W celu zachowania kompleksowości analizy owej kwestii sprecyzować należy, iż na gruncie Kodeksu wyborczego prawo do głosowania przysługuje osobom:

- posiadającym obywatelstwo polskie (także obywatelstwo Unii Europejskiej w wyborach do organów samorządu gminnego),
- które najpóźniej w dniu wyborów uzyskały pełnoletność – ukończywszy 18 lat,
- stale zamieszkującym na obszarze j.s.t., której władz dotyczą wybory,
- niepozbawionym praw publicznych,
- niepozbawionym praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu,
- nieubezwłasnowolnionym prawomocnym orzeczeniem sądu.

Jako warunek konieczny do uzyskania statusu kandydata na radnego, ustawa przewiduje legitymowanie się przez niego czynnym prawem wyborczym. Oznacza to, iż ustawodawca pozwala na powierzenie możliwości decydowania o losach wspólnoty samorządowej jedynie osobom stale ją zamieszkującym. Moim zdaniem rozwiązanie takie ocenić należy pozytywnie, ponieważ pozwala ono powierzać władzę jedynie ludziom znającym potrzeby i problemy danej społeczności nie tylko na podstawie badań czy obserwacji, ale przede wszystkim z własnych doświadczeń, co w połączeniu z przywiązaniem do danego obszaru powinno zapewniać gwarancję na objęcie władzy w danej j.s.t. przez osoby, dla których sprawne działanie samorządu jest czymś więcej niż spełnieniem obowiązków zawodowych. Z jednej strony zwiększa to prawdopodobieństwo rzetelnego i sumiennego wykonywania przyszłych obowiązków członka rady przez kandydata, z drugiej strony zaś ma niebagatelny wpływ na stosunek mieszkańców do organów władzy. Jeżeli bowiem grono osób wchodzących w skład organów władzy samorządowej budzi powszechne zaufanie, łatwiej o zaangażowanie w sprawy wspólnoty wszystkich jej członków, nie tylko tych sprawujących władzę. A w ślad za tym podąża zbliżenie do pożądanego idealnego modelu społeczeństwa obywatelskiego.

Na mocy art. 11 §2 Kodeksu wyborczego, z grona posiadających bierne prawo wyborcze w wyborach do organu stanowiącego j.s.t. wykluczone są osoby:

- skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów¹¹,
- oraz obywatele Unii Europejskiej (inni niż obywatele RP) pozbawieni biernego prawa wyborczego w państwie, którego są obywatelami.

Ostatnią konstytucyjną cechą wyborów jest zasada tajności głosowania. Mimo, że na tle pozostałych zasad zdaje się ona być kwestią drugorzędną, marginalną (świadczy o tym choćby to, jak mało na temat tej gwarancji mówi Kodeks wyborczy), w rzeczywistości zapewnienie każdemu wyborcy, że treść jego decyzji wyborczej nie będzie mogła być ustalona i ujawniona stanowi gwarancję, że wyborca odda głos zgodnie ze swoim własnym sumieniem i przekonaniem, bez presji ze strony otoczenia. Zasada ta, oprócz tego, że ma szczególne znaczenie w perspektywie doświadczeń Polaków z okresu PRL, ma również bardzo istotny wpływ na rzetelność i uczciwość wyborów do rad małych gmin, gdzie presja społeczna odczuwalna jest szczególnie mocno.

W przeciwieństwie do innych typów wyborów przewidzianych w przepisach Kodeksu wyborczego, wybory na stanowiska w organach stanowiących j.s.t. nie mają zagwarantowanego przez Konstytucję RP przymiotu proporcjonalności. Konstytucja w tym względzie pozostawia swobodę wyboru sposobu ustalania wyników głosowania w gestii ustawodawcy. Zgodnie z Kodeksem wyborczym do odejścia od systemu proporcjonalnego dochodzi jednak tylko w przypadku wyborów do rad gmin, które nie są miastami na prawach powiatu. Na mocy art. 415 Kodeksu wyborczego, w przypadku wyborów do rad tych gmin, o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów. Art. 416 § 1 Kodeksu wyborczego w przypadku gmin mających status miasta na prawach powiatu, przewiduje już podział mandatów pomiędzy listy kandydatów na radnych, proporcjonalny do łącznej liczby ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy. Ta sama zasada dotyczy wyborów do rad powiatów i sejmików województw, za sprawą zawartych w art. 450 oraz art. 459 § 1 Kodeksu wyborczego odesłań do odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału dziesiątego tejże ustawy do nieuregulowanych oddzielnie kwestii dotyczących wyborów do organów stanowiących powiatów i województw.

Moim zdaniem przyjęcie systemu większościowego na poziomie gminnym należy ocenić bardzo pozytywnie, wzmacnia to bowiem pozycję radnego w gminach, co ma doniosłe znaczenie dla realizowania idei subsydiarności i prawidłowego wdrażania zasady decentralizacji, pozwalając na efektywniejsze reali-

¹¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.

zowanie zadań powierzonych gminie, dzięki wejściu w skład rady gminy osób posiadających faktycznie uznanie w szeregach mieszkańców. Dzięki zastosowaniu systemu większościowego, do udziału we władzy realny dostęp mają niezależni kandydaci, cieszący się bezpośrednim poparciem i zaufaniem wyborców. Wybór na członka organu stanowiącego gminy jest świadectwem zaufania dla człowieka, często już sprawdzonego i zasłużonego dla danej społeczności, znającego jej potrzeby i potencjał w danym regionie, a nie dla haseł reprezentowanych przez partię, na którą oddano głosy, szczególnie jeśli chodzi o ugrupowania polityczne działające na skalę całego kraju, gdyż potrzeby i problemy danego obszaru niekoniecznie pokrywają się z potrzebami ogólnokrajowymi. Utrzymywanie więzi pomiędzy członkami rady a mieszkańcami j.s.t., w której rada działa, prawodawca uznaje za tak istotne, że warto umieszczenia w przepisach ustawy. I tak art. 23 ust. 1 u.s.g., art. 21 ust. 1 u.s.p. oraz art. 23 ust. 1 u.s.w. wymieniają podtrzymywanie tej więzi, przejawiające się przede wszystkim przyjmowaniem zgłaszanych przez mieszkańców j.s.t. postulatów i przedstawianie ich do rozpatrzenia odpowiednim organom, jako obowiązek radnego.

Prawdopodobieństwo występowania rzeczywistych więzi pomiędzy wyborcami a kandydatem do rady gminy powiększa istnienie jednomandatowych okręgów wyborczych, które ze względu na uzależnienie liczby członków rady od ilości mieszkańców danej j.s.t. będą niewielkie, często w granicach jednego osiedla. Z racji tego, że kandydować można tylko z jednego okręgu, identyfikacja kandydatów przez wyborców jest niemal gwarantowana. Z psychologicznego punktu widzenia bliska relacja pomiędzy kandydatem a społecznością powinna prowadzić do zachęcenia do udziału w wyborach większego grona obywateli. Pojawienie się na liście wyborczej kandydatów identyfikowanych przez społeczność, jako konkretnych ludzi, o konkretnych osiągnięciach, a nie będących tylko nazwiskiem, przy którym można postawić krzyżyk, jest bodźcem do udziału w głosowaniu nawet dla osób niezainteresowanych polityką, a w rezultacie może także i do późniejszego zaangażowania w inne sprawy lokalne. Istotne jest również to, iż skoro wybory większościowe pozwalają na zacieśnienie zależności pomiędzy władzą, a wyborcami, motywują radnych do efektywnego działania na korzyść wspólnoty, gdyż kandydat, który raz zawiódł zaufanie pokładane w nim przez mieszkańców danej j.s.t., ma zdecydowanie mniejsze szanse na reelekcję, niż w przypadku wyborów proporcjonalnych.

Większościowa metoda ma sens w stosunkowo małych społecznościach, w których przypadku głównie liczy się pełna reprezentatywność rady, gdyż w praktyce szczególnie istotne znaczenie ma więź pomiędzy mieszkańcami tych społeczności, a osobami sprawującymi władzę ze względu specyfikę zadań, jakie wykonują j.s.t. najniższego stopnia. Natomiast w przypadku wyborów do organów stanowiących jednostek mniej kameralnych, priorytetem jest uzyskanie silnego organu sprawującego władzę, zdolnego do efektywnego działania. Działanie to bowiem odbywa się na większą skalę, gdzie dobro ogółu w stosunku do

potrzeb jednostki zaczyna zyskiwać większe znaczenie. Taki rezultat daje nie tylko przyjęcie proporcjonalnego systemu wyborczego, ale także odpowiedniej metody liczenia głosów. Kodeks wyborczy przyjmuje tutaj metodę d'Hondta, która w przeciwieństwie do konkurencyjnej metody Sainte-Laguë nie sprzyja rozdrobnieniu, promując większe ugrupowania i partie. Ponadto, ma to praktyczne znaczenie ze względu na to, że zgodnie z przepisami ustrojowych ustaw samorządowych liczebność członków organu stanowiącego danej j.s.t. jest zależna od ilości jej mieszkańców. Oznacza to, że im większa jednostka, tym większe grono radnych, a co za tym idzie im więcej mieszkańców w danej j.s.t., tym trudniej o konsensus w jej organie uchwałodawczym. Nadmierne rozdrobnienie, choć gwarantuje spojrzenie na przedmiot każdej uchwały z różnych perspektyw odzwierciedlających poglądy mieszkańców, nie sprzyja jednak sprawnemu działaniu.

Konkludując, sposób ustalania wyników wyborów czyni pozycję radnych z gmin niebędących miastami na prawach powiatu nieco bardziej prestiżową, niż członków organu stanowiącego w innych j.s.t. Celu wprowadzenia systemu większościowego w tych gminach, w odróżnieniu od innych j.s.t., w których obowiązuje system proporcjonalny, należy upatrywać w maksymalnym możliwym realizowaniu zasady pomocniczości, decentralizacji a nawet pogłębianiem demokracji poprzez nadanie obywatelom możliwie największego wpływu na personalny skład organów stojących najbliżej obywatela, czyli jak najsilniejszej reprezentatywności. Za takim uzasadnieniem wprowadzenia odmiennego systemu ustalania wyników wyborów w gminach nie będących miastami na prawach powiatu, niż w pozostałych rodzajach j.s.t. przemawia systemowe porównanie ze sposobem wyłaniania organu wykonawczego na poszczególnych poziomach samorządu. Fakt, że jedynym organem wykonawczym pochodzącym z bezpośrednich wyborów jest wójt, burmistrz, prezydent miasta (czyli organ j.s.t. najniższego szczebla, leżącego najbliżej obywatela) wydaje się przesądzać o prawidłowości przedstawionej koncepcji.

Jednakowoż, każda osoba biorąca udział w sprawowaniu władzy publicznej z woli wyborców, niezależnie od sposobu obliczania wyników wyborów, cieszy się mocną pozycją względem piastunów innych stanowisk, ze względu na prestiż związany właśnie z otrzymanym w wyborach poparciem. Nie wolno jednak zapominać o tym, że fakt ten implikuje ponoszenie przed wyborcami odpowiedzialności, bowiem postępowanie radnego w obu przypadkach podlega ocenie uprawnionych do głosowania w następnych wyborach.

Odpowiedzialność radnego przed wyborcami ogranicza się jedynie do powyższej kwestii, czyli do odpowiedzialności politycznej, w postaci oceny dokonania radnego przy okazji wyborów na radnych następnej kadencji, ponieważ w myśl ustrojowych ustaw samorządowych, mandat radnego nie jest mandatem związanym. Wyborcy nie dysponują więc żadnymi środkami prawnymi pozwalającymi na wymuszenie na radnym konkretnych zachowań. Mogą jedynie nie

udzielić radnemu poparcia w następnych wyborach. Co więcej, ustawy nie przewidują nawet żadnych środków dyscyplinujących w przypadku niewywiązywania się radnych ze stawianych przed nimi obowiązków wynikających z przepisów ustaw, a same te obowiązki nakreślają dość ogólnikowo. Z racji tego, że radny jest zaledwie członkiem organu kolegialnego wyposażonego w konkretne kompetencje, ustawy na temat obowiązków radnego wypowiadają się dość skromnie, pozostawiając pole do wypełnienia tej luki bardziej szczegółowymi postanowieniami statutów j.s.t.

Zgodnie z brzmieniem dyspozycji wspomnianych już wcześniej przepisów art. 23 ust. 1 u.s.g., 21 ust. 1 u.s.p. oraz art. 23 ust. 1 u.s.w., obowiązkiem radnego jest kierowanie się dobrem wspólnoty danej j.s.t. utrzymywanie więzi z mieszkańcami (i ich organizacjami) poprzez przyjmowanie zgłaszanych przez nich postulatów i przedstawianie ich odpowiednim organom j.s.t.. Radny nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Ustawowy obowiązek wobec tych, zgłaszanych przez mieszkańców, postulatów ogranicza się do ewentualnego przekazania ich odpowiednim organom. Choć ustawa milczy na temat metody przyjmowania tych postulatów, ani nie wymienia innych sposobów podtrzymywania więzi z mieszkańcami, przyjmuje się, że radny powinien uczestniczyć w zebraniach gremiów samorządowych, a także sam wyznaczać regularne¹² dyżury, podczas których będzie dostępny dla mieszkańców. Oczywiście jest, że dyżury te, aby spełniać swe zadanie powinny odbywać się w stałych, dogodnych dla mieszkańców terminach i miejscach, gdzie mieszkańcy mają wygodny dostęp. Choć wytyczne te mają charakter jedynie postulatywny, w praktyce przeważnie jednak znajdują odzwierciedlenie w przepisach statutów, na podstawie których j.s.t. funkcjonują. W literaturze przedmiotu do listy owych wytycznych, przedstawiających prawidłowe relacje radnych z mieszkańcami, dodawane jest reagowanie na problemy, o których wiadomości docierają do radnych za pomocą środków masowego przekazu¹³. Sugeruje to, że radny nie tylko powinien umożliwiać mieszkańcom zwracanie się do niego z postulatami i w odpowiedni sposób na nie reagować, ale także czuwać nad życiem lokalnej społeczności i z własnej inicjatywy wychwytywać problemy i potrzeby jej mieszkańców.

Analizując pożądane zachowanie radnego zmierzające do podtrzymywania więzi ze społecznością zamieszkującą terytorium danej j.s.t., w której radny ów działa, nie można zawężyć go jedynie do obowiązku odbierania postulatów i in-

¹² Według P. Chmielnickiego częstotliwość takich spotkań nie powinna być mniejsza niż raz na dwa tygodnie. Stopień formalizacji takich spotkań powinien być uzależniony od charakteru i wielkości danej j.s.t. W jednostkach, w których możliwość codziennego nieformalnego kontaktu z radnym jest niewielka, otwarte, oficjalne terminy spotkań z mieszkańcami powinny być ustalone przez radnego regularnie, co najmniej raz na dwa tygodnie, w pozostałych przypadkach dopuszczalna zdaje się być mniejsza częstotliwość. (P. Chmielnicki, red. *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 258).

¹³ B. Dolnicki, red. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 215.

formacji od mieszkańców i przekazywania ich odpowiednim organom. Zawarty w omawianych przepisach zwrot „w szczególności” sugeruje, że utrzymywanie więzi nie sprowadza się tylko do działań tego typu. Nie wolno zatem pomijać również propagowanego przez doktrynę prawa, mającego szczególne znaczenie dla zgodnego z podstawowymi celami i założeniami istnienia samorządu terytorialnego postulatu, zgodnie z którym z ustawowego obowiązku radnego do utrzymywania więzi z mieszkańcami wynika jego obowiązek podejmowania starań konsultowania ważniejszych, zamierzonych przez organy danej j.s.t. rozstrzygnięć oraz wyjaśnianie i propagowanie podjętych działań, a także zachęcanie wyborców do współdziałania w realizacji zadań i programów działania j.s.t.¹⁴. Obecna technologia umożliwia przekazywanie treści podejmowanych przez władzę decyzji w sposób dogodny dla mieszkańców. Publikacja aktów prawnych drogą elektroniczną sprawia, że dostęp do treści uchwał zamieszczonych w sieci jest o wiele łatwiejszy niż opublikowanych w formie papierowej, co pozwala na faktyczne zapoznanie się z ich treścią szerszemu gronu odbiorców. Wykorzystanie Internetu jako formy komunikacji nie powinno ograniczać się jednak wyłącznie do tego typu działań. Sieć może być doskonałym polem do polemiki z mieszkańcami. Prezentowanie planów i zamierzeń, ich uzasadnianie jest bodźcem do zaktywizowania społeczności lokalnej, bowiem Internet zdecydowanie ułatwia włączenie się do debaty na temat bieżących problemów i potrzeb lokalnych, nie tylko tym aktywnym politycznie i społecznie, ale każdemu zainteresowanemu. Umożliwia krytykowanie ale również popieranie przez mieszkańców działań planowanych, a także tych podjętych. Pozwala na zarysowanie kierunku, w jakim władze jednostki powinny dążyć, aby spełnić oczekiwania mieszkańców i zrealizować ich potrzeby. Jest to układ bardzo korzystny dla obu stron. Mieszkańcom daje szansę na pełniejsze zaspokojenie ich potrzeb, a władzom na wykonanie swoich obowiązków w sposób zadowalający wyborców, co ma niebagatelne znaczenie dla uzyskania poparcia w kolejnych wyborach. W związku z powyższym (choćby ze względów czysto egoistycznych) radni aspirujący do otrzymania mandatu w radzie na kolejną kadencję powinni dbać o ciągły kontakt z mieszkańcami, pozwalający na otrzymywanie opinii na temat bieżących działań rady, a nie ograniczający się tylko do okresu poprzedzającego wybory, jak to często bywa w praktyce.

Z faktem, że mandat radnego nie jest mandatem związanym, łączy się zasada, iż opisane powyżej obowiązki radny ma względem nie tylko swoich wyborców, ale całej wspólnoty lokalnej, pojmowanej kolektywnie. Przede wszystkim jednak, instytucja mandatu wolnego nakazuje traktować wytyczne wynikające z przepisów art. 23 ust. 1 u.s.g., 21 ust. 1 u.s.p. oraz art. 23 ust. 1 u.s.w. w stosunku do radnego, jako zobowiązanie do przyjmowania postulatów mieszkańców, a nie ich wykonywania. Wywiązywania się radnego z obowiązków nie należy

¹⁴ G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.

zatem oceniać pod względem realizowania lub nie wszystkich otrzymywanych wniosków i rozwiązywania zgłoszonych problemów, bowiem oddanie głosu na radnego nie rodzi po stronie wyborcy prawa do jakichkolwiek roszczeń odnośnie postępowania radnego¹⁵.

Analizy indywidualnej pozycji radnego jako reprezentanta mieszkańców, a nie jako członka rady można próbować dokonać również w kontekście fragmentu przepisów art. 23 ust. 1 u.s.g. i analogicznych przepisów zawartych w u.s.p. i u.s.w. dotyczących przekazywania odpowiednim organom j.s.t. postulatów zgłaszanych przez mieszkańców. W tym miejscu należy podkreślić, że radny nie ma obowiązku przedkładania wszystkich zgłoszonych postulatów organom samorządowym, a to, które z nich przedłoży, zależy wyłącznie od swobodnej oceny zasadności danego wniosku, niemniej jednak w tym wymiarze obowiązek pośredniczenia między mieszkańcami, a instytucjami j.s.t. niezaprzeczalnie istnieje. Choć jest to teza bazująca na wykładni (nazbyt) rozszerzającej, osobę radnego można postrzegać też jako pomost pomiędzy mieszkańcami danej j.s.t. a jej władzami. Przyjęcie takiego założenia doskonale wpisywałoby się w misję budowania przekonania o wrażliwości władzy na sprawy jej mieszkańców, jaką radny pełni, będąc ich reprezentantem. Narzędziem w wykonywaniu tego zamysłu, oprócz omawianego już przekazywania uwag, skarg, zażaleń, propozycji, sygnałów, czy sugestii mieszkańców, może być także ogólne prawo do pozyskiwania informacji. Bowiem pośredniczenie między obywatelami a instytucjami o charakterze publicznym nie może ograniczać się tylko do jednostronnego przepływu informacji czy wniosków, ale wymaga zaangażowania ze strony radnego w bieg spraw dotyczących mieszkańców, od tak pozornie błahych jak standard jakości obsługi obywateli w urzędzie, do tych o większym wymiarze, dotyczącym już działania rady, czy organu wykonawczego j.s.t., będącego niejako pochodną uprawnień kontrolnych całej rady. Co prawda radnemu jako jednostce nie przysługują żadne uprawnienia ani kompetencje kontrolne (chyba że za dodatkowym upoważnieniem rady lub komisji), nie ma jednak przeszkód, aby w dialogu prowadzonym w imieniu mieszkańców z organami j.s.t. radny posługiwał się interpelacjami czy zapytaniami. Faktem jest, że legitymacja do składania interpelacji i zapytań ma charakter powszechny, a w przepisach prawa nie ma wydzielonej odrębnej kategorii interpelacji i zapytań składanych przez radnych, ani co za tym idzie oddzielnego trybu ich załatwiania. Z racji tego, że radny reprezentuje swoich wyborców, uprawnienie to w odniesieniu do niego nabiera szczególnego znaczenia. Jedynym wyróżnieniem dla radnych w tej dziedzinie, jest treść art. 237 §2 K.p.a., zgodnie z którą termin na zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi wniesionej przez radnego (czy to w imieniu własnym, czy innej osoby) jest krótszy niż dla skarg złożonych przez inne osoby, wynosi bowiem 14 dni, a nie miesiąc. Dodatkowe uregulowania dotyczące instytucji interpelacji

¹⁵ W. Kisiel, red. *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 206.

radnych, już jako aspektu stosunków wewnętrznych pomiędzy radą, a organem wykonawczym, mogą zawierać statuty¹⁶. Daje to już możliwość uplasowania radnego składającego interpelację na pozycji uprzywilejowanej, w porównaniu z innymi podmiotami korzystającymi z tego prawa.

Reasumując, choć rola radnego jako łącznika pomiędzy mieszkańcami a organami j.s.t. nie wynika wprost z przepisów prawa, jednak ze względu na jego pozycję jako reprezentanta i ustawowy obowiązek podtrzymywania więzi z mieszkańcami, radny powinien być aktywnym sojusznikiem miejscowej społeczności w dbaniu o jej interesy w kontakcie z władzą.

Jak już wspomniano, ustrojowe ustawy samorządowe traktują o obowiązkach radnych dość zdawkowo, nie wprowadzając sankcji *sensu stricto* za ich nieprzestrzeganie, np. w postaci możliwości odwołania radnego ze stanowiska. Pewnym krokiem w kierunku wzmocnienia znaczenia (zawartego w art. 23 ust. 1 u.s.g., 21 ust. 1 u.s.p. oraz art. 23 ust. 1 u.s.w. *ab initio*) obowiązku radnego kierowania się w swym postępowaniu dobrem j.s.t., jest konieczność złożenia na pierwszej sesji, przed objęciem mandatu, uroczystego ślubowania. Zgodnie z treścią roty, radny zobowiązuje się do sprawowania swoich obowiązków godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro jednostki terytorialnej oraz jej mieszkańców (art. 23a ust. 1 u.s.g., Art. 20 ust. 1. u.s.p., art. 21 ust. 1 u.s.w.). Co prawda złożenie ślubowania nie stanowi podstawy do dochodzenia konkretnych roszczeń wobec radnego, ani też nie powoduje uruchomienia konkretnych sankcji w wypadku złamania któregoś z przyrzeczeń. Ma ono jednak szczególne znaczenie społeczne, mające na celu podniesienie rangi obowiązków i funkcji radnego¹⁷, a co za tym idzie zwiększenie zaufania zarówno do samej osoby radnego, jak i do całego organu władzy samorządowej, w którego skład wchodzi. Paradoksalnie, konsekwencje niezłożenia ślubowania są zupełnie nieproporcjonalne do skutków niedopełnienia ustawowych obowiązków radnego czy złamania przyrzeczenia dokonanego na ślubowaniu. O ile złamanie ślubowania nie niesie za sobą prawnych konsekwencji, o tyle odmowa jego złożenia oznacza wygaśnięcie mandatu, na mocy art. 383 § 1 pkt 3. Kodeksu wyborczego. Wygaśnięcie mandatu stwierdza rada w ciągu trzech miesięcy od wystąpienia przyczyny jego wygaśnięcia, przy czym art. 383 § 3 zastrzega konieczność uprzedniego umożliwienia złożenia wyjaśnień radnemu, którego wygaśnięcie mandatu ma zostać stwierdzone. Przepisy prawa nie precyzują, jakie zachowanie może być odczytane jako odmowa złożenia ślubowania. Zgodnie jednak z przyjętym w doktrynie stanowiskiem, dla odmowy takiej nie jest konieczna forma pisemna (jak dla zrzeczenia się mandatu). Może ona nastąpić ustnie, ale także w sposób dorozumiany na przykład poprzez niezjawienie się na pierwszej ani kolejnych sesjach rady. Przyjmuje się, że nawet odmowa wypowiedzenia formuły „ślubuję” powinna skutkować podję-

¹⁶ W. Kisiel, red. *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 2012.

¹⁷ P. Chmielnicki, red. *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 261.

ciem przez radę uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu. Odmowa złożenia ślubowania jest czynnością prawną, ponieważ niesie za sobą określone skutki prawne w postaci wygaśnięcia mandatu¹⁸. Wszelkie inne uchybienia związane ze składaniem ślubowania, nie mogące być poczytane jako odmowa jego złożenia powodują jego nieważność i niosą za sobą konieczność jego powtórzenia. Konsekwencją przyjęcia konieczności złożenia ślubowania dla nabycia prawa do sprawowania mandatu radnego jest fakt, że podjęcie przez radę gminy uchwały przed złożeniem ślubowania przez co najmniej taką liczbę radnych, która odpowiada kworum wymaganemu dla podjęcia danej uchwały, skutkuje nieważnością uchwały¹⁹.

Kluczowym obowiązkiem radnego jest narzucona w art. 24 u.s.g., art. 21 ust. 2 u.s.p. oraz art. 23 ust. 3 u.s.w. powinność brania udziału w pracach rady, jej komisji i innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Obowiązek ten w rzeczywistości sprowadza się do obecności na posiedzeniach rady, komisji rady oraz innych instytucji takich jak organów związków gmin lub związków powiatów, oraz brania w nich czynnego udziału, a przede wszystkim poprzez udział w głosowaniu jako prawnej formie rozstrzygania spraw publicznych w organach kolegialnych²⁰.

Podobnie jak w przypadku naruszenia dyspozycji art. 23 ust. 1 u.s.g., 21 ust. 1 u.s.p. oraz art. 23 ust. 1 u.s.w. zauważyć można brak stanowczych sankcji za niewywiązywanie się z obowiązku udziału w pracach rady i wymienionych w art. 24 u.s.g., art. 21 ust. 2 u.s.p., art. 23 ust. 3 u.s.w. instytucji. Przepisy prawa nie wprowadzają żadnej możliwości zastosowania środków dyscyplinujących przez radę, w której pracach powinien brać udział, ani żadnych innych sankcji, jak na przykład w postaci odwołania niesumiennego radnego w czasie trwania kadencji rady drogą referendum. Co więcej, orzecznictwo wręcz zabrania powoływania „sądów koleżeńskich” czy innych jednostek uprawnionych do orzekania o odpowiedzialności radnych za naruszenie ich obowiązków²¹. Ma to swoje uzasadnienie we względach bezpieczeństwa. Otóż otwarcie radzie możliwości do pozbawiania mandatu niektórych jej członków, niosłoby za sobą olbrzymie ryzyko powstawania nadużyć zmierzających do eliminowania tą drogą przeciwników politycznych z grona radnych.

Braku udziału w pracach rady nie wolno też poczytywać jako dobrowolnego zrzeczenia się mandatu radnego. Przepisy Kodeksu wyborczego przewidują bowiem dla rezygnacji z mandatu (poza przypadkiem odmowy złożenia ślubowania) formę pisemną.

¹⁸ Ibidem, s. 262.

¹⁹ G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.

²⁰ B. Dolnicki, red. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 219.

B. Dolnicki, red. *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 106.

²¹ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1995 r., SA/Wr 2515/95, OwSS 1996 Nr 1, poz. 13.

Zdaje się, że przepisy prawa nie zabraniają natomiast wprowadzania w statucie j.s.t. lub regulaminie rady innego rodzaju, aniżeli pozbawienie mandatu, sankcji stosowanych wobec niesumiennej radnych. Do najczęściej wymienianych w piśmiennictwie środków sankcjonowania radnych za zaniedbywanie obowiązków należą upomnienia, nagany, upublicznianie informacji o zaniedbaniach, a przede wszystkim (co w praktyce odnosi największy skutek mobilizujący do należytego sprawowania) potrącanie diet²².

Jednakże również praktyki wprowadzania (za pomocą wyżej wymienionych statutów) sankcji za niewywiązywanie się z obowiązków radnego, znajdują sprzeciw w orzecznictwie. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawartym we wspomnianym wyżej orzeczeniu, przepisy prawa oprócz tego, że nie uzasadniają stosowania przez radę gminy wobec poszczególnych radnych środków dyscyplinarnych, nie uzasadniają również zawiadamiania mieszkańców gminy o zastosowaniu wobec radnego takowych środków. Przyjęcie takiego poglądu wyklucza nawet podawanie do wiadomości mieszkańców nazwisk radnych, notorycznie opuszczających sesje i posiedzenia komisji. Stanowisko sądu jest jednak, moim zdaniem słusznie, krytykowane przez doktrynę prawa. Jak pisze A. Szewc²³ skoro sposób wykonywania obowiązków radnego wynikających z ustawy jest sprawą mieszczącą się w zakresie ustroju organów samorządu terytorialnego, tym samym mieści się w obrębie spraw, które mogą być normowane w statutach samorządowych lub w innych uchwałach organów stanowiących j.s.t. Takie spojrzenie na ten problem znajduje poparcie w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie²⁴, według którego „pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu jest generalne, a nie kazuistyczne”. Argument przemawiający za przyjęciem dopuszczalności wprowadzania w statutach j.s.t. omawianych „delikatnych” sankcji (czyli nie tak drastycznych, jak pozbawienie mandatu) za niewywiązywanie się z obowiązków, jest fakt, że takie działanie nie jest przecież kreowaniem nowych obowiązków członków rady, ale precyzowaniem przepisów zawartych w ustawach samorządowych. Ponadto, z praktycznego punktu widzenia, zaaprobowanie możliwości upubliczniania informacji o naruszaniu obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu przez radnego, ani nie daje pola do nadużyć takich, jakie dawałoby na przykład przyjęcie możliwości odwołania z funkcji radnego, ani nie stoi w sprzeczności z przepisami prawa, zgodnie z którymi przebieg obrad nie jest objęty tajemnicą. Rada ma przecież prawo udzielać informacji o aktywności radnego na indywidualne żądania osób zainteresowanych, jest to bowiem informacja publiczna w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i musi być udostępniana na indywidualne żądanie. Dozwolona jest również publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej

²² S. Płazek [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 264 i 265.

²³ A. Szewc, *Obowiązek aktywności radnego*, Wspólnota 1/2011.

²⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., I II SA/Kr 625/07.

sprawozdania z działalności organów j.s.t., a także ich organów wewnętrznych (komisji) wraz z protokołami posiedzeń i listami obecności. Zawarcie w statucie j.s.t. sankcji za niewywiązywanie się z obowiązków radnego ma pozytywny skutek dla działania rady, a w związku z tym dla funkcjonowania całej j.s.t., w postaci mobilizowania radnych do należytego wypełniania swoich obowiązków. Ma też drugie znaczenie, korzystne również dla członków rady danej kadencji, mianowicie zwiększa zaufanie mieszkańców do organów władzy, a zarazem do osób w nich zasiadających, co ma wpływ na decyzje podejmowane w kolejnych wyborach.

Z tej perspektywy za korzystną należy uznać rozwijającą się praktykę uchwalenia Kodeksu etyki radnych – niewładczego aktu samozwiązania się radnych i dobrowolnego podporządkowania wybranym zasadom etycznym, służącym właściwemu wypełnianiu funkcji publicznej. Chociaż uchwała taka ma charakter wewnętrzny, niewiążący, co za tym idzie nie można wyciągać negatywnych konsekwencji wobec osób łamiących jego postanowienia, jest jednak wskazówką należytego postępowania (szczególnie dla osób sprawujących mandat radnego po raz pierwszy), a przede wszystkim wpływa na wzmocnienie prestiżu radnych deklarujących realizowanie jego postanowień, jako godnych zaufania, kompetentnych i prawdziwych reprezentantów wspólnoty samorządowej.

Powyższe rozważania dowodzą, że członkowie rady, mimo braku osobnych kompetencji, odgrywają doniosłą i odpowiedzialną rolę nie tylko jako członkowie organu stanowiącego j.s.t., ale jako osoby, w których zaufanie pokłada ogół wspólnoty samorządowej. Ich pozycja jest wyrazem realizacji zasady subsydiarności w najczystszej niemal postaci. Stanowisko swoje piastują z woli mieszkańców, działają dla mieszkańców, a ich obowiązkiem jest utrzymywanie więzi z lokalną społecznością i pozostawanie z nią w ciągłym kontakcie, a przede wszystkim otwartość na jej potrzeby i wymagania. Radny, spełniający obowiązki przypisane mu jako reprezentantowi mieszkańców w sposób właściwy, jest kluczowym czynnikiem powstawania pośród obywateli zaufania do władzy, związanego z poczuciem, że władza działa dla obywatela, a nie na odwrót. Poczucie to daje mieszkańcom wiarę w sens angażowania się w sprawy wspólnoty każdego jej członka i buduje poczucie przynależności do wspólnoty, dzięki czemu mieszkańcy j.s.t. stają się częścią prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego.

Streszczenie

Praca traktuje o statusie prawnym radnego, wysuwając na pierwszy plan rozważania na temat jego pozycji w systemie organów państwowych, jako reprezentanta mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, której rady jest członkiem, szczególnie uwzględniając znaczenie tak postrzeganej roli radnego dla istnienia i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości. Zagadnienie to zostało opisane na podstawie analizy przepisów prawa samorządowego, ale też z perspektywy prawa ustrojowego i prawa wyborczego. Praca przedstawia obowiązki radnego oraz postulowane sposoby ich wykonywania, a także prawne i faktyczne skutki ich niedopeł-

nienia. Autorka dokonuje interpretacji przepisów dotyczących działania radnego przy jednoczesnym krytycznym spojrzeniu na błędy, luki oraz nieścisłości legislacyjne. Praca stanowi próbę wskazania postulowanych przez autorkę sposobów rozwiązania problemów z nich wynikających poprzez syntezę stanowisk zawartych w doktrynie i w praktyce orzeczniczej.

Słowa kluczowe: radny, mandat radnego, obowiązki radnego, wybory do rady, reprezentacja mieszkańców.

Summary

The article deals with legal status of councilor, putting in foreground his position as a person, who represents citizens of local government unit, also as a member of the council. Important point of consideration is meaning of his role, perceived in perspective of existence and advancement of civil society and implementation of the of the constitutional principle of subsidiarity. That issue has been described from perspective of local self-government law, as well as from the systemic law and election law. The article presents duties of a councilor and propounded ways of their implementation, and also legal or practical consequences of their failure. The author tries to clarify rules referring to a councilor with a critical look at the errors, gaps and inconsistencies in legislation. This article is author's attempt to identify postulated possibilities of solving problems arising from legislation errors, based on the synthesis of positions contained in doctrine and judicial practice.

Key words: councilor, duties of councilor, elections to the council, councilor's legitimacy, representation of the citizens.

Bibliografia

- Chmielnicki P., red. *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.
- Czaplicki K. W., *Komentarz do ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Dolnicki B., red. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Dolnicki B., red. *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Garlicki L. *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.
- Jóźwiak M., Kopczyńska I., *Kontrola wykonywania za pomocą komisji*, [w:] *Działalność kontrolna rady gminy i komisji*, red. Z. Majewski, Warszawa 2005.
- Jyż G., Pławewski Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kisiel W., red. *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Szewc A. *Obowiązek aktywności radnego*, Wspólnota 1/2011.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.)

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)

Wykaz orzeczeń

- Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1995 r., SA/Wr 2515/95, OwSS 1996 Nr 1, poz. 13.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., I II SA/Kr 625/07.