



Warszawa, 04-09-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.604.28.2022.ŁK

**Pan Tomasz Ławniczak
Poseł na Sejm RP
Przewodniczący Komisji Samorządu
Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP**

**Pan Zygmunt Frankiewicz
Senator RP
Przewodniczący Komisji Samorządu
Terytorialnego i Administracji Państwowej
Senatu RP**

via ePUAP

Wielce Szanowni Panowie Przewodniczący,

Do mojego Biura wpłynęło pismo przedstawicieli Fundacji Miasto Obywatelskie Lubartów dotyczące aktualnie obowiązujących regulacji związanych z wykonywaniem mandatu radnego rad gmin, powiatów i sejmików województw. Jego autorki zwracają w szczególności uwagę na zdarzające się przypadki niewykonywania przez radnych obowiązków w zakresie utrzymywania więzi z mieszkańcami i ich organizacjami oraz przyjmowania zgłaszanych przez nich postulatów (odpowiednio art. 23 ust. 1 zd. drugie ustawy o samorządzie gminnym; art. 21 ust. 1 zd. drugie ustawy o samorządzie powiatowym; art. 23 ust. 1 zd. drugie ustawy o samorządzie województwa) i brak

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

możliwości egzekwowania wywiązywania się przez radnych z tego obowiązku. Analiza przepisów ustaw samorządowych i ich sądowej wykładni doprowadziła mnie do przekonania, że wskazana jest interwencja ustawodawcy w celu dookreślenia regulacji dotyczących wskazanego wyżej obowiązku. Ustawy samorządowe nie precyzują bowiem w najmniejszym stopniu form i zasad realizacji przez radnych obowiązku utrzymywania więzi z mieszkańcami i ich organizacjami, a także jakichkolwiek form odpowiedzialności radnych za nierealizowanie tego obowiązku.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że dookreślenie zasad utrzymywania więzi z mieszkańcami, a także środków dyscyplinujących radnych w razie nienależytego wywiązywania się ze swoich obowiązków, wykracza poza materie, które mogą być objęte regulacjami statutów jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2008 r., sygn. III SA/Wr 119/08¹; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 20 maja 2008 r., sygn. IV SA/GI 396/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 22 sierpnia 2013 r., sygn. II SA/Ke 449/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 23 czerwca 2014 r., sygn. III SA/Lu 647/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r., sygn. IV SA/GI 794/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 26 kwietnia 2016 r., sygn. II SA/OI 364/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 30 października 2019 r., sygn. II SA/Op 270/19; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 lutego 2020 r., sygn. II OSK 1042/18; odmiennie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2021 r., sygn. III OSK 60/21).

Jednocześnie, orzecznictwo sądowoadministracyjne nie dopuszcza wprowadzania w regulacjach statutów form odpowiedzialności dyscyplinarnej radnych w związku z nienależytym wykonywaniem obowiązków. Zagadnienie to obecne jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym niemalże od zarania samorządności terytorialnej. Już w wyroku z 17 listopada 1995 r., sygn. SA/Wr 2515/95 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że „przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym nie

¹ To i dalsze powołane orzeczenia sądów administracyjnych opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

uzasadniają stosowania przez radę gminy wobec poszczególnych radnych środków dyscyplinujących w razie niewykonywania przez nich obowiązku uczestniczenia w pracach rady, a także zawiadamiania mieszkańców gminy o zastosowaniu takich środków wobec radnego". Pogląd ten był przywoływany w szeregu dalszych orzeczeń sądów administracyjnych (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2003 r., sygn. II SA 2197/03; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 lutego 2012 r., sygn. III SA/Gd 536/11; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 8 sierpnia 2013 r., sygn. II SA/Ke 455/13, z 22 sierpnia 2013 r., sygn. II SA/Ke 490/13 i z 14 listopada 2014 r., sygn. II SA/Ke 764/14; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 września 2016 r., sygn. II SA/Wa 583/16 i z 30 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Wa 1690/16). Jednym z zasadniczych motywów stojących za stanowiskiem judykatury o niedopuszczalności wprowadzania statutowych środków dyscyplinujących radnych jest charakter mandatu radnego, któremu ustawodawca nadał status mandatu wolnego.

Oceniając istniejący stan prawny nie sposób jednak nie zauważyć pewnej niespójności pomiędzy statusem radnego, który nie może podlegać odpowiedzialności statutowej a statusem posłów i senatorów, którzy podlegają podobnej w swej istocie odpowiedzialności regulaminowej. Nie budzi większych wątpliwości sama zasada takiej odpowiedzialności posłów i senatorów mimo tego, że wolny charakter ich mandatu ma podstawę w regulacji rangi konstytucyjnej (art. 104 zd. drugie Konstytucji RP). W oparciu o regulaminy Sejmu i Senatu RP (pełniące analogiczną w swej istocie funkcję do stanowiących załącznik do statutów jednostek samorządu terytorialnego regulaminów ich organów stanowiących) funkcjonują stałe komisje: sejmowa Etyki Poselskiej i senacka Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich, wyposażone w kompetencje do stosowania środków dyscyplinujących posłów i senatorów, uchybiających swoim obowiązkom. Regulamin Senatu RP przewiduje przy tym wprost kompetencję Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich do rozpatrywania „spraw senatorów, którzy nie wykonują obowiązków senatorskich” (art. 25 ust. 1 uchwały Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r., MP. z 2018 r. poz. 846 ze zm.), do których należy wszakże również – analogicznie jak w przypadku radnych organów

stanowiących jednostek samorządu terytorialnego - utrzymywanie kontaktu z wyborcami i ich organizacjami (art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz.U. z 2022 r. poz. 1339).

Należy przy tym podkreślić, że wiele organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przyjęło – różnie nazywane, a wzorowane na Zasadach Etyki Poselskiej – regulacje deontologiczne odnoszące się do pracy radnych. Przyjmowanie takich dobrowolnych zobowiązań przez organy stanowiące uznawane jest przez sądy administracyjne za dopuszczalne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 maja 2006 r., sygn. II OSK 287/06), z zastrzeżeniem wszakże niestosowania jakichkolwiek sankcji (np. upomnienia) za niestosowanie się do określonych nimi zasad etyki. Aktualnie, jedyną quasi sankcją dla radnych, którzy nie wywiązują się z obowiązku utrzymywania więzi z mieszkańcami i ich organizacjami pozostaje możliwość uszczuplenia przysługującej im diety (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 7 listopada 2019 r., sygn. II SA/OI 763/19, w którym wskazano, że za wykonywanie obowiązku utrzymywania więzi z mieszkańcami radnemu może przysługiwać dieta). Ze względu na charakter diety (stanowiąc ma rekompensatę strat, jakie ponosi radny w związku z wykonywaniem swoich obowiązków – por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lutego 2022 r., sygn. III OSK 3602/21 i poglądy w nim przywołane), trudno uznać ten środek za dostateczny.

Powyższe skłania do wniosku o potrzebie rozważenia uzupełnienia regulacji ustaw samorządowych, poprzez wprowadzenie w nich możliwości pociągnięcia radnych organów stanowiących do odpowiedzialności analogicznej jak poselska i senatorska odpowiedzialność regulaminowa w celu zagwarantowania – wynikającego z przywołanych na wstępie przepisów ustaw samorządowych – prawa mieszkańców do kontaktów z radnymi.

Mając powyższe na względzie, w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), przedkładam niniejsze uwagi Panom Przewodniczącym z prośbą o ich rozpatrzenie.

Z wyrazami szacunku,

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/