



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 2 sierpnia 2023 r.

BADK.DPK.133.137.2023

<b>P10-64/23</b>	Data wpływu petycji 17 lipca 2023 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 2 sierpnia 2023 r.

**SAMORZĄD GMINNY, POWIATOWY, WOJEWÓDZTWA**

**TEMAT**

- POSZERZENIE ZAKRESU OBOWIĄZKÓW RADNYCH WOBEC MIESZKAŃCÓW,**
- OGRANICZENIE PEŁNIENIA MANDATU RADNYCH DO 2 KADENCJI.**

**WNOSZĄCY PETYCJE:** petycja zbiorowa

Fundacja Miasto Obywatelskie Lubartów.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej wprowadzenia zmian: w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, poprzez wprowadzenie ograniczenia pełnienia mandatu radnego do dwóch kadencji oraz poszerzenie zakresu obowiązków radnego wobec mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:**

Zdaniem wnoszących petycję obywatele, mieszkańcy regionów Polski często mają problem ze skontaktowaniem się z radnym. Ich zdaniem, trudno jest liczyć na to, że radny podejmie zgłaszane przez mieszkańców tematy, nie tylko w odniesieniu do podmiotów komunalnych, a także, czy w ogóle odniesie się do składanej korespondencji. Nie ma bowiem możliwości wyegzekwowania udzielenia odpowiedzi na przesłane pisma, co stoi w sprzeczności z istotą demokracji przedstawicielskiej. Przykładowo, o ile art. 23. ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym precyzyjnie określa obowiązki radnego wobec każdego mieszkańca, o tyle pozostaje martwy w obszarze jego realizacji.

Według autorów petycji, konieczne jest określenie przez ustawodawcę, w jaki sposób mieszkaniec gminy może skutecznie skontaktować się ze swoim przedstawicielem, bowiem unikanie kontaktów z mieszkańcami w samorządzie lokalnym prowadzi, zdaniem składających petycję, do pogłębiania się kryzysu demokracji. Ich zdaniem, mieszkańcy, którzy nie są włączani w proces decyzyjny, nie czują się tym samym we właściwy sposób reprezentowani.

Ponadto, składający petycję uważają, że należy ograniczyć kadencyjności radnych, analogicznie, jak w przypadku wójtów, burmistrzów, prezydentów, którzy mogą sprawować swoje funkcje jedynie przez dwie kadencje. Przepisy o kadencyjności funkcji wójtów, nie zmieniły sytuacji radnych, którzy nadal mogą kandydować i sprawować funkcję radnego bez ograniczeń.

**STAN PRAWNY:**

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) w art. 23 ust. 1 stanowi, że radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do

rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.

**Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym** (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) w **art. 21 ust. 1** stanowi, że radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej powiatu. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców powiatu postulaty i przedstawia je organom powiatu do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.

**Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa** (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094) w **art. 23 ust. 1** stanowi, że radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej województwa. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców województwa postulaty i przedstawia je organom województwa do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.

**Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych** (Dz. U. z 2018 r. poz. 130) w **art. 1-3** wprowadziła zmiany w ustawach:

- o samorządzie gminnym - w zmienionym **art. 16** stanowi, że kadencja rady gminy trwa 5 lat licząc od dnia wyboru;
- o samorządzie powiatowym - w zmienionym **art. 9 ust. 2** stanowi, że kadencja rady powiatu trwa 5 lat, licząc od dnia wyborów;
- o samorządzie województwa - w zmienionym **art. 16 ust. 2** stanowi, że kadencja sejmiku województwa trwa 5 lat, licząc od dnia wyborów.

#### **DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

Fragment artykułu „Od 2018 roku wydłużona kadencja wójtów i radnych”<sup>1</sup>.

„Wprowadzona 11 stycznia 2018 r. ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych zasada dwukadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) spowodowała, że wydłużono kadencję organów jednostek samorządu terytorialnego o rok. Osoby wybrane na te stanowiska w wyborach samorządowych w 2018 r. będą mogły pozostać – na tych samych stanowiskach i w tych samych gminach przez okres 10 lat. Ustawa ta „nic nie zmieniła w sytuacji radnych gmin, mogą oni sprawować funkcję radnego bez ograniczeń kadencji”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Źródło: autor: Jakub Gortyński [https://www.doradcasamorządu.pl/wydania-archiwalne/rok-2018/115-sas2\\_2018/3661-od-2018-roku-wyd%C5%82u%C5%BCona-kadencja-w%C3%B3jt%C3%B3w-i-radnych.html](https://www.doradcasamorządu.pl/wydania-archiwalne/rok-2018/115-sas2_2018/3661-od-2018-roku-wyd%C5%82u%C5%BCona-kadencja-w%C3%B3jt%C3%B3w-i-radnych.html)

<sup>2</sup> Źródło: <https://pulpowiatu.pl/29-lat-radnym-gminy/>

## **INFORMACJE DODATKOWE:**

Artykuł: „Kontakty radnych z mieszkańcami: rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody”<sup>3</sup>.

„(...) Kluczowe z perspektywy tematyki partycypacji publicznej znaczenie mają art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i analogiczne art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. (...) radny jest zobligowany kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy, ma obowiązek utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmować zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawiać je organom gminy do rozpatrzenia. Ustawy nie regulują jednak kwestii tego, w jakich formach ma się odbywać to „utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami” i kontaktowanie się z nimi. Tego problemu dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze wydane niedawno przez wojewodę zachodniopomorskiego (Dz. Urz. z 21 stycznia 2013 r. poz. 299).

Rada pewnej zachodniopomorskiej gminy przyjęła uchwałę w sprawie zmiany statutu gminy, w której zawarto m.in. postanowienie nakładające na radnych obowiązek odbywania – nie rzadziej niż raz na kwartał – planowanego dyżuru w swoim okręgu wyborczym lub w lokalu rady w celu przyjmowania postulatów od mieszkańców okręgu oraz uczestniczenia w zebraniach samorządu mieszkańców. Postanowienie to zostało jednak zakwestionowane przez wojewodę, który uznał je za naruszające w istotny sposób art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przywołując przepis nakazujący radnym utrzymywać stałą więź z mieszkańcami, wojewoda podkreślił, że „ustawodawca nie określił zasad, form ani metod tych kontaktów, nie upoważnił do tego także organu stanowiącego gminy, w związku z czym organ ten nie ma możliwości wprowadzania takich regulacji w podejmowanych przez siebie aktach – w tym w uchwale w przedmiocie przyjęcia statutu gminy.”

Artykuł lokalnej redakcji: „Napisz do radnego w gminie Stryszawa”<sup>4</sup>.

„(...) Każdy radny w gminie [Stryszawa] ma przypisany adres e-mail ustanowiony na potrzeby obsługi kontaktów z obywatelami i nie są to adresy prywatne radnych ale związane z mandatem społecznym. (...) Inicjatywa redakcji odnosi skutek - bo przez kilka kadencji radni nie używali e-maili utworzonych do tego celu (...). Rada Gminy Stryszawa zmierza więc do realizacji demokracji i praw obywatelskich zgodnie z wymogami prawa. (...) Obywatele a szczególnie mieszkańcy gminy Stryszawa mogą już bez problemu pisać do radnych indywidualnie e-maile,

<sup>3</sup>. Źródło: autor: Anna Krajewska, <http://niezniknelo.pl/OK2/arttykul/kontakty-radnych-z-mieszkancami-rozstrzygnięcie-nadzorcze-wojewody/index.html>

<sup>4</sup> Źródło: <https://suski.dlawas.info/wiadomosci/napisz-do-radnego-w-gminie-stryszawa/cid.16247.a>

prosić o zajęcie stanowiska lub podjęcie inicjatywy na sesji lub posiedzeniu komisji. - To być może zmniejszy ilość skarg na działalność samorządu i ułatwi podejmowanie inicjatyw potrzebnych społeczeństwu.

Artykuł: „Komu służy radny? Sąsiad, polityk i urzędnik w jednej osobie...”<sup>5</sup>.

„Czy radni, którzy tworzą najwyższą władzę w polskich samorządach rzeczywiście reprezentują społeczność i działają zgodnie z ich wolą? Ta wątpliwość nasuwa się w konsekwencji rozważań na temat prawnego statusu radnego, gdyż z jednej strony jego podstawowym obowiązkiem jest utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a z drugiej, nie jest on związany instrukcjami wyborców – jego mandat jest wolny. Czy brak konsekwencji w określeniu obowiązków i uprawnień radnego oznacza, że działania podejmowane przez niego są zależne tylko i wyłącznie od jego dobrej woli? Aby odpowiedzieć na to pytanie należy uważnie przyjrzeć się zadaniom radnego wynikającym z roli pośrednika pomiędzy władzą a mieszkańcami. Radny jest w tej relacji ogniwem łączącym, osobą znajdującą się blisko mieszkańców i jednocześnie blisko, a wręcz wewnątrz organów gminy, powiatu czy województwa. Ma podwójną rolę – członka organu stanowiącego i mieszkańca. Jest reprezentantem i reprezentowanym w jednej osobie: sąsiadem i politykiem, a dla wielu także – choć niesłusznie – urzędnikiem.

(...) Ustawodawca wskazał dwa podstawowe obowiązki radnego: kierowanie się dobrem wspólnoty samorządowej oraz utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami, w tym przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców gminy postulatów i przedstawianie ich organom jednostki do rozpatrzenia. Ponadto, radny powinien brać udział w pracach rady i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany. Jego powinnością jest informowanie mieszkańców o sprawach problematycznych i podejmowanych w związku z nimi rozstrzygnięciami.

Pojawia się pytanie o to, z którymi mieszkańcami należy utrzymywać więź, a także, „wobec kogo lub, czego, radny jest ustawowo zobowiązany”? Ustawy wskazują cztery takie kategorie: mieszkańców, wyborców, organizacje i właściwą jednostkę samorządu terytorialnego. (...) Należy uznać, iż zamiarem ustawodawcy było ustanowienie reprezentacji symbolicznej – w przepisach zabrakło sankcji prawnych, którymi mogliby wobec radnego posłużyć się wyborcy, mieszkańcy lub też tworzone przez nich organizacje w przypadku nieprawidłowego reprezentowania ich interesów. (...) Kontakt z mieszkańcami najczęściej realizowany jest poprzez tzw. dyżury. Ciekawy pogląd na ich temat wyraził Antoni Jeżowski w 1994 r.: „praktykowany jeszcze tu

---

<sup>5</sup> Źródło: autor: dr Joanna Podgórska-Rykała, specjalista m.in. w tematyce samorządu terytorialnego, pracownik naukowy w Katedrze Polityk Publicznych w Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie <https://ipea.up.krakow.pl/blog-post/komu-sluzy-radny-sasiad-polityk-i-urzednik-w-jednej-osobie/>

i ówdzie system dyżurów radnych umarł śmiercią naturalną”. Jeżowski zasugerował, że najlepszym sposobem pozyskiwania wiedzy na temat problemów i nastrojów mieszkańców jest „stała i systematyczna analiza publikacji prasowych oraz wsłuchiwanie się w głos członków własnych partii politycznych”. Poglądy te są jednak mało przekonujące, szczególnie trudno byłoby przekonać do nich świadomych i aktywnych wyborców.

Fundamentalna jest w tym kontekście dobra wola radnego. Bez niej postulaty mieszkańców nie zostaną zrealizowane. Z tegoż powodu niektórzy radni działają efektywniej, gdyż swoim obowiązkom poświęcają więcej czasu, niż inni. Warto przytoczyć klasyfikację stworzoną przez Zygmunta Zella, który biorąc pod uwagę sposób sprawowania mandatu i nasilenie jego „polityczności” podzielił radnych na trzy kategorie. W pierwszej znaleźli się ci, którzy pełnią swoje obowiązki tylko wtedy, gdy ktoś od nich tego zażąda. Są to działacze społeczni bądź pasjonaci spraw lokalnych, którzy zdecydowanie nie uważają siebie za polityków. Do drugiej kategorii zaliczono „polityków w małym zakresie”, działających głównie podczas sesji, komisji czy własnych dyżurów, którzy jeżeli nazwą siebie politykami, to raczej „lokalnymi”, podkreślając prestiż tego określenia. Czują presję społeczną, jest w nich dobra wola, ale mają też inne obowiązki zawodowe i rodzinne, którym muszą poświęcić czas i uwagę. Do ostatniej kategorii zaliczają się radni – politycy zawodowi, którzy pełnią swój mandat „24 godziny na dobę” uważając to za swoje powołanie i realizując w ten sposób ambicje zawodowe.

Bardzo ważną kwestią dla przedmiotowych rozważań jest przyjęta w polskim prawie koncepcja mandatu wolnego. W przepisach samorządowych zastrzeżono, iż radny nie jest związany instrukcjami wyborców. (...) Praktyka wskazuje, iż duża część radnych podejmując decyzje kieruje się zgodnością z własnym sumieniem i poglądami, jedynie posiłkując się oczekiwaniami ze strony mieszkańców. (...) Prawa i obowiązki radnych wynikające z przepisów ustaw nie stwarzają wystarczającej przestrzeni do pogłębiania relacji między radnym a mieszkańcem. Radni mają mało obowiązków, a te, które ustawodawca na nich nakłada są ogólne i mogą być interpretowane bardzo elastycznie. Jednocześnie system ochrony członków stanowiącego organu kolegialnego jest bardzo rozbudowany. Intensywność i jakość działań podejmowanych przez radnych zależy w dużej mierze od ich dobrej woli i motywacji wewnętrznej. Prawo nie przewiduje instrumentów o charakterze sankcji, którymi mogliby się posłużyć mieszkańcy względem nieaktywnego radnego. Jediną możliwością wyegzekwowania jego odpowiedzialności jest nie poparcie jego kandydatury w kolejnych wyborach”.

OPRACOWAŁ

Robert Michał Stawicki

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz