

**Ewa Koniuszewska\***

Uniwersytet Szczeciński

## INSTYTUCJA *INCOMPATIBILITAS* W PRAWIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### Streszczenie

Istotę *incompatibilitas* stanowi zakaz łączenia przez jedną osobę dwóch lub więcej funkcji publicznych, przy czym niedopuszczalność kumulowania przez dany podmiot tych funkcji zachodzi wówczas, jeśli pomiędzy wynikającymi z nich kompetencjami występuje wewnętrzny konflikt. Konflikt ten wpływa z kolei negatywnie na jakość, efektywność i bezstronność wykonywanych zadań. W celu eliminowania ujemnych następstw realizacji przez osoby pełniące funkcje publiczne rozbieżnych kompetencji, nieodzowne stało się zatem ustanowienie zakazów łączenia określonych funkcji z innymi funkcjami lub stanowiskami państwowymi, a także ze sprawowaniem mandatu przedstawicielskiego. Adresatami tych zakazów są, między innymi, radni i pracownicy samorządowi.

**Słowa kluczowe:** niepołączalność, zakaz łączenia funkcji, zakaz łączenia stanowisk, radni, pracownicy samorządowi

### Zagadnienia wprowadzające

Dwie i pół dekady funkcjonowania samorządu terytorialnego to okres, w którym szereg instytucji nieodłącznie związanych ze wspólnotami samorzą-

\* Adres e-mail: [ekoniuszewska@mec.univ.szczecin.pl](mailto:ekoniuszewska@mec.univ.szczecin.pl)

dowymi zostało ukształtowanych, a także poddanych przeobrażeniom. Jedną spośród nich, a godną uwagi z uwagi na jej szeroki i zmieniający się zakres, jest instytucja *incompatibilitas*.

Istotą *incompatibilitas* stanowi, w ogólnym ujęciu, ograniczenie lub wyłączenie możliwości występowania osób pełniących funkcje publiczne w różnych sytuacjach prawnych lub faktycznych, które wzbudzałyby podejrzenie o wystąpienie szeroko rozumianego konfliktu interesów ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami dla właściwej realizacji funkcji publicznych<sup>1</sup>. W piśmiennictwie podejmowano próby doprecyzowania znaczenia pojęcia *incompatibilitas* w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne. Przyjęto, że oznacza ono 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, takich jak: pełnienie funkcji kreacyjnej, sprawowanie nadzoru i kontroli. Zaistnienie konfliktu wpływa negatywnie na jakość, efektywność i bezstronność wykonywanych zadań<sup>2</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>3</sup>. W nauce prawa konstytucyjnego, w odniesieniu do niepołączalności mandatu parlamentarnego, *incompatibilitas* kategoryzowana jest na formalną i materialną. Pierwsza z wymienionych oznacza zakaz łączenia mandatu z innymi funkcjami lub stanowiskami państwowymi, z kolei niepołączalność materialna rozumiana jest jako zakaz podejmowania i prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej w okresie sprawowania mandatu<sup>4</sup> czy też w czasie pełnienia funkcji publicznej<sup>5</sup>. W doktrynie zwraca się ponadto uwagę na konieczność roz-

---

<sup>1</sup> M. Zubik, *Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 103.

<sup>2</sup> D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 17–18.

<sup>3</sup> D. Lis-Staranowicz, *Incompatibilitas (niepołączalność) w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 1, s. 106.

<sup>4</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 16, Warszawa 2014, s. 216. Także: K. Grajewski, *Konstytucyjna regulacja zasady incompatibilitas a inne przepisy dotyczące sprawowania mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1, s. 52; D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1, s. 27.

<sup>5</sup> A. Cieleń, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 258–259.

różniania pojęć: „niepołączalność formalna” i „niewybieralność”. Niewybieralność oznacza bowiem wykluczenie zdolności określonej osoby do kandydowania w wyborach i objęcia mandatu ze względu na inny pełniony urząd, funkcję czy stanowisko<sup>6</sup>. Prezentując wyrażane przez przedstawicieli doktryny poglądy na temat istoty instytucji *incompatibilitas* należy również zwrócić uwagę na stanowisko, zgodnie z którym oznacza ona 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 mieszczących się w jej ramach nie powinno się na gruncie języka prawniczego stosować pojęcia „niepołączalność”<sup>7</sup>. Zwolennicy przeciwnego poglądu podkreślają, że w pojęciu zasady *incompatibilitas* mieszczą się zakazy łączenia pewnych funkcji z innymi funkcjami lub prowadzeniem działalności gospodarczej<sup>8</sup>. Przyjmując trafność drugiego z przedstawionych stanowisk, w dalszych rozważaniach uwzględniana będzie *incompatibilitas* w jej znaczeniu formalnym i materialnym.

Mimo zauważalnej rozbieżności poglądów na temat istoty charakteryzowanej instytucji, nie jest kwestionowany cel, którego realizacji ma ona służyć. Przyjmuje się, że stanowi 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>9</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że nie powinno się konstruować teorii instytucji *incompatibilitas* w oderwaniu od konkretnego wymiaru<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 216.

<sup>7</sup> D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego...*, s. 25.

<sup>8</sup> K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 192.

<sup>9</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 88.

<sup>10</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 90–91.

Wobec tego, mając na względzie dorobek doktryny i stanowiska prezentowane w judykaturze<sup>11</sup> należy stwierdzić, że dotychczasowe uwagi zachowują swoją aktualność w odniesieniu do *incompatibilitas* wiążącej osoby pełniące funkcje publiczne w strukturach samorządowych. Przedmiotem dalszych analiz będą rozwiązania prawne stanowiące wyraz realizacji niepołączalności, w jej ujęciu formalnym i materialnym, wobec radnych i pracowników samorządowych. Przy czym zakres tych analiz ograniczony zostanie do aktualnego stanu prawnego. Z uwagi bowiem na ramy niniejszego opracowania konieczne jest pominięcie ewolucji obowiązujących regulacji prawnych.

### **Instytucja *incompatibilitas* odnosząca się do radnych**

Ustawodawca, determinując w ustawach ustrojowych<sup>12</sup> status prawny radnego, zamieścił w nich uregulowania urzeczywistniające instytucję *incompatibilitas* w znaczeniu formalnym. Nie marginalizując przyjętej w tych aktach prawnych ich systematyki, zasadnym wydaje się poddanie analizie w pierwszej kolejności tych postanowień, w których niepołączalność została wyeksponowana w sposób najbardziej czytelny. Zakaz łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami publicznymi czy też z innymi zadaniami państwowymi wyrażony został *expressis verbis* w art. 25b u.s.g. (odpowiednio art. 21 ust. 8 u.s.p., art. 23 ust. 4 u.s.w.). Zgodnie z jego treścią, mandatu radnego nie można łączyć z mandatem posła i senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego. 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,

---

<sup>11</sup> A. Szewc, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 288; A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 346; Wyrok NSA z 3.09.2013 r., sygn. akt II OSK 1781/13, CBOSA; Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 29.11.2012 r., sygn. akt II SA/Go 770/12, CBOSA; Wyrok WSA w Szczecinie z 3.04.2012 r., sygn. akt II SA/Sz 118/12, CBOSA; Wyrok NSA z 15.11.2012 r., sygn. akt II OSK 2094/12, CBOSA.

<sup>12</sup> Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), zwana dalej u.s.g.; Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.) zwana dalej u.s.p.; Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.), zwana dalej u.s.w.

lecz naród jako podmiot jednolity. Wobec tego niemożliwym jest, aby poseł lub senator sprawujący mandat radnego nie był związany partykularną opinią lub interesem<sup>13</sup>. Ponadto zagrożenie dla niezależności mandatu parlamentarnego stanowią uprawnienia nadzorcze organów sprawujących nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględnienia wymaga także wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji<sup>14</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>15</sup>. Za wykluczeniem możliwości łączenia mandatu radnego z wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody przemawia z kolei 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., art. 23 ust. 4 pkt 3 u.s.w.) zakazu łączenia mandatu radnego z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego 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 również piastunem organu lub członkiem organu jednostki pomocniczej gminy<sup>16</sup>.

Naruszenie rozwiązań prawnych wykluczających możliwość łączenia mandatu radnego z innymi mandatami czy też z wyszczególnionymi ustawowo funkcjami skutkuje, na mocy art. 383§1 pkt 5 Kodeksu wyborczego<sup>17</sup>, wygaśnięciem mandatu radnego.

Na gruncie ustaw samorządowych niedozwolone jest kumulowanie przez radnego funkcji członka komisji rewizyjnej i funkcji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego wspólnoty samorządowej oraz członkostwa w zarządzie. Stosownie do postanowień art. 18a ust. 2 u.s.g., w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klu-

<sup>13</sup> D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego według ustaw samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 10, s. 66–67.

<sup>14</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>15</sup> D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność (incompatibilitas)...*, s. 67.

<sup>16</sup> A. Szewc, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 427.

<sup>17</sup> Ustawa z 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

bów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady. Można sądzić, że ustanowienie niepołączalności wymienionych funkcji wiąże się z precyzyjnym określeniem kompetencji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady. W art. 19 ust. 2 u.s.g. ustawodawca bowiem stanowi, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. Niepożądane jest zatem angażowanie wymienionych podmiotów w inną działalność niż związana z realizacją zadań wyszczególnionych w art. 19 ust. 2 u.s.g. Analogiczny zakaz wiąże przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady powiatu i sejmiku województwa. Podkreślić jednak należy, że w powiecie i w samorządzie województwa zakaz łączenia funkcji uległ rozszerzeniu i obejmuje, zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 u.s.p. i art. 30 ust. 2 u.s.w., funkcje członka komisji rewizyjnej i członka zarządu. Z uwagi na fakt, że podstawowym zadaniem komisji rewizyjnej jest kontrola działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, samorządowych jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych gminy, to ustanowienie tego zakazu stało się koniecznością. Służyć ma on bowiem eliminowaniu sytuacji, w których członek komisji rewizyjnej kontrolowałby własną działalność. Z kolei w regionalnej wspólnocie samorządowej dodatkowo niedopuszczalne jest równoczesne pełnienie funkcji członka komisji rewizyjnej i marszałka województwa. Zastanawia powód, dla którego ustawodawca zaakcentował niepołączalność wymienionych funkcji, skoro marszałek województwa jest przewodniczącym zarządu, a członkostwa w zarządzie nie można łączyć z członkostwem komisji rewizyjnej.

Instytucję *incompatibilitas* w znaczeniu formalnym wyraża szereg regulacji prawnych, którym przypisuje się walor antykorupcyjny. Należy do nich art. 24a ust. 2 u.s.g (art. 23 ust. 2 u.s.p., art. 25 ust. 2 u.s.w.), w którym sformułowany został zakaz pełnienia przez radnego funkcji kierownika gminnej (powiatowej, wojewódzkiej) jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy, przy czym 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 orzecznictwie podkreśla się, że nie ma znaczenia, na jakiej podstawie prawnej doszło do sprawowania funkcji zastępcy kierownika w samorządowej jednostce organizacyjnej, jak również nie ma znaczenia prawnego, czy wiąże się ona z dodatkowym uposażeniem, oraz jaki konkretnie zakres

czynności obejmuje, a także czy pełnienie tej funkcji ma charakter stały czy okresowy<sup>18</sup>. Zaznaczyć ponadto należy, że „pełnienie funkcji” kierownika lub jego zastępcy jest zakresowo szersze niż świadczenie pracy w ramach stosunku pracy. Zatem pełnienie funkcji kierowniczych następuje nie tylko w ramach zatrudnienia pracowniczego, ale może odbywać się również społecznie, honorowo<sup>19</sup>.

Ustawodawca, formułując zakaz, nie wskazał precyzyjnie jego adresata. Można jednak sądzić, 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 art. 24b ust. 1 u.s.g. (art. 24 ust. 1 u.s.p., art. 26 ust. 1 u.s.w.<sup>20</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. Szczególnie potraktował ustawodawca radnych wykonujących funkcję kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej (na poziomie gminy także zastępcy kierownika), przejętej lub utworzonej przez daną jednostkę samorządu terytorialnego w czasie kadencji. Wydłużył bowiem dla nich termin do złożenia wniosku o urlop bezpłatny do 6 miesięcy, licząc od dnia przejścia lub utworzenia tej jednostki organizacyjnej. Niezłożenie wniosku w wyznaczonych terminach potraktowane zostało jako równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.

Kolejny 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., art. 27b ust. 1 u.s.w.). Zgodnie z ich treścią, radny nie może zarządzać działalnością gospodarczą, jeżeli łączy się z nią wykorzystanie mienia danej jednostki samorządu terytorialnego, a także nie może być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Należy przyjąć, że zakaz zarządzania działalnością obejmuje brak przyzwolenia na kierowanie działalno-

<sup>18</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 9.07.2010 r., sygn. akt III SA/Wr 150/10, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2011, nr 1, poz. 53.

<sup>19</sup> K. Jaroszyński, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 256.

<sup>20</sup> Na poziomie powiatu i województwa zakaz ograniczony został do kierownika powiatowej i wojewódzkiej jednostki organizacyjnej.

ścią gospodarczą scharakteryzowaną w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej<sup>21</sup>, którą prowadzi inny podmiot będący przedsiębiorcą. Z kierowaniem tym wiąże się możliwość samodzielnego decydowania o wszelkich kwestiach związanych z prowadzoną działalnością, a w szczególności o sposobach pozyskiwania dochodów, formach działalności czy też przeznaczeniu środków stanowiących dochód<sup>22</sup>. W orzecznictwie podkreśla się, że zarządzanie działalnością gospodarczą polega na posiadaniu kompetencji do podejmowania wiążących decyzji w zakresie prowadzonej działalności. Nie oznacza to więc faktycznego podejmowania czynności wchodzących w zakres zarządzania<sup>23</sup>. W sytuacji, gdy działalnością podmiotu prowadzącego także działalność gospodarczą kieruje organ kolegialny, wówczas co do zasady, wszyscy jego członkowie są osobami zarządzającymi działalnością gospodarczą, w rozumieniu art. 24f ust. 1 u.s.g.<sup>24</sup>. Zakaz pełnienia przez radych funkcji przedstawiciela lub pełnomocnika można z kolei interpretować jako wykluczenie możliwości podejmowania przez nich czynności w cudzym imieniu z bezpośrednim skutkiem dla reprezentowanego, jeżeli dotyczą prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia danej wspólnoty. Przykładowo, jeżeli radny-adwokat przyjmie pełnomocnictwo procesowe od spółki komunalnej, to naruszy zakaz sformułowany w art. 24f ust. 1 u.s.g.<sup>25</sup>. Naruszenie ustawowego zakazu wyrażonego w tym artykule (art. 25b ust. 1 u.s.p. i art. 27b ust. 1 u.s.w.) powoduje sankcję określoną w art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego, w postaci wygaśnięcia mandatu radnego. Podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego, ewentualnie wydanie przez organ nadzoru zarządzenia zastępczego, może nastąpić tylko wtedy, jeżeli kumulatywnie zostaną spełnione określone ustawowo przesłanki. Konieczne jest zatem pełnienie przez radnego funkcji podmiotu zarządzającego działalnością gospodarczą, przedstawiciela czy pełnomocnika w prowadzeniu takiej działalności i wykorzystanie w tej działalności mienia wspólnoty samorządowej, której jest reprezentantem<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.).

<sup>22</sup> J. Jagoda, w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005, s. 193.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z 9.07.2013 r., sygn. akt II OSK 1418/13, CBOSA.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 2.12.2010 r., sygn. akt III SA/Lu 397/10, LEX nr 757140.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 10.01.2013 r., sygn. akt II OSK 2896/12, LEX nr 1254207.

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.02.2014 r., sygn. akt II SA/Bd 107/14, LEX nr 1457733.



Następny 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. i art. 27b ust. 3 u.s.w.). Jego istotę stanowi wykluczenie możliwości pełnienia przez radnych funkcji członków władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych, jak również funkcji pełnomocników spółek handlowych z udziałem gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych lub przedsiębiorców, w których osoby takie uczestniczą. Spółką handlową z udziałem gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych jest spółka prawa handlowego, w której gminna (powiatowa, wojewódzka) osoba prawna ma co najmniej jeden udział (akcję)<sup>27</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>28</sup>. Ustawodawca potraktował na równi z gminnymi (powiatowymi, wojewódzkimi) osobami prawnymi przedsiębiorców, w których gminne (powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne uczestniczą. Konsekwencją naruszenia charakteryzowanego zakazu jest, zgodnie z art. 24f ust.2 u.s.g. (art. 25b ust. 3 u.s.p. i art. 27b ust.3 u.s.w.), 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 mocy prawa po upływie 3-miesięcznego terminu od złożenia ślubowania.

Ustawodawca, formułując w ustawach ustrojowych wiążące radnych zakazy łączenia ich mandatu z działalnością zarobkową lub inną działalnością mogącą podważyć zaufanie wyborców, spełnia przede wszystkim postulat przeciwdziałania korupcji w życiu publicznym. Kształtuje przy tym postawę społeczną, w której służba na rzecz społeczności samorządowej powinna odbywać się bez uprzywilejowanego traktowania interesu indywidualnego, prywatnego, w sytuacji gdy z pierwszeństwa powinien korzystać interes ogółu<sup>29</sup>. Instrumentem wspomagającym realizację tych dążeń jest instytucja *incompatibilitas* w znaczeniu materialnym.

Na mocy postanowień art. 24a ust.1 u.s.g. (art. 23 ust. 1 u.s.p. i art. 25 ust.1 u.s.w.) wprowadzony został zakaz nawiązywania z radnym stosunku pracy w urzędzie

<sup>27</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, s. 113.

<sup>28</sup> A. Szewc, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz...*, s. 245.

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 27.03.2014 r., sygn. akt IV SA/Po 620/13, LEX nr 1453291.

tej gminy (w starostwie powiatowym, w urzędzie marszałkowskim), w której radny uzyskał mandat. Zakaz ten nie dotyczy jednak radnych powiatu wybranych do zarządu powiatu oraz radnych wybranych do zarządu województwa, z którymi stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie wyboru. Celem przyjętej regulacji jest zapobieżenie konfliktowi interesów, jaki mógłby zaistnieć pomiędzy radnym, jako członkiem organu danej wspólnoty samorządowej, a pracownikiem urzędu podległym temu organowi<sup>30</sup>. Zakaz nawiązywania z radnym stosunku pracy obejmuje wszystkie stanowiska w urzędzie, jak również wszelkie normatywnie określone podstawy nawiązania stosunku pracy<sup>31</sup>. Doznaje on jednak pewnego złagodzenia, bowiem znajduje zastosowanie tylko w przypadku zatrudnienia radnego w urzędzie tej gminy (starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim), w której uzyskał mandat. Nie ma zatem przeszkód, aby z radnym został nawiązany stosunek pracy w urzędzie innej jednostki samorządu terytorialnego. Konsekwencją naruszenia charakteryzowanego zakazu jest wygaśnięcie mandatu, stosownie do postanowień art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego. 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., art. 25 ust. 1 u.s.w.) jest prawnie relewantny<sup>32</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., art. 25 ust. 4 u.s.w.) wójt (zarząd powiatu lub starosta, zarząd województwa lub marszałek województwa) 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>33</sup>. Uregulowania art. 24d u.s.g. (art. 23 ust. 5 u.s.p., art. 25 ust. 4 u.s.w.) znajdują zastosowanie zarówno w sytuacjach, w których radny zobowiązuje się do osobistego świad-

---

<sup>30</sup> J. Jagoda, *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 33.

<sup>31</sup> A. Jochymczyk, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 337.

<sup>32</sup> K. Jaroszyński, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami...*, s. 255.

<sup>33</sup> S. Płazek, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 434.

czenia pracy, jak i za pośrednictwem osób trzecich. Taka bowiem interpretacja przepisu służy eliminowaniu przypadków zawierania umów pozornych<sup>34</sup>. Z drugiej natomiast strony przywołane rozwiązania prawne nie będą mogły być stosowane wobec radnych zawierających umowy cywilnoprawne w innym celu niż wykonywanie pracy. Analizowane uregulowanie nie zakazuje bowiem zawierania jakichkolwiek kontaktów cywilnoprawnych między radnym a jednostką samorządu terytorialnego, w której uzyskał on mandat. Prawodawca zabrania jedynie umów zobowiązujących radnego do wykonywania pracy<sup>35</sup>. 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, zarządem województwa lub marszałkiem województwa) jest wygaśnięcie mandatu<sup>36</sup>. Postanowienia art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego skutek ten bowiem wiążą z naruszeniem zakazu łączenia mandatu z określoną w ustawie funkcją lub działalnością.

Kolejny zakaz służący, między innymi, urzeczywistnieniu niepołączalności mandatu radnego z inną aktywnością przedstawiciela, mogącą rzutować na poziom zaufania wyborców, sformułowany został w art. 24e ust. 1 u.s.g. (art. 25a u.s.p., art. 27a u.s.w.). 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>37</sup>. Ponadto powinien on objąć wszelką aktywność o charakterze jednorazowym, periodycznym oraz ciągłym<sup>38</sup>. Zaznaczyć przy tym trzeba, że zakaz ten nie wyklucza moż-

<sup>34</sup> K. Jaroszyński, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami...*, s. 268.

<sup>35</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 2.07.2009 r., sygn. akt III SA/Wr 140/09, LEX nr 553403

<sup>36</sup> Pogląd ten podziela S. Płażek, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki ..., s. 435; K. Jaroszyński, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami...*, s. 268; odmiennie A. Szewc, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 349.

<sup>37</sup> Z. Sypniewski, M. Szewczyk, *Status prawny radnego. Książka pomocna każdemu radnemu*, Zielona Góra 1999, s. 132.

<sup>38</sup> K. Jaroszyński, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami...*, s. 271; S. Płażek, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki ..., s. 435.

liwości podejmowania wszelkich dodatkowych zajęć, lecz tylko takich, których wykonywanie mogłoby podważać 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 temu zakazowi może być odmowa wyboru przez wyborców na kolejną kadencję<sup>39</sup>.

### **Instytucja *incompatibilitas* odnosząca się do pracowników samorządowych**

Instytucja *incompatibilitas* w jej znaczeniu formalnym i materialnym znajduje również zastosowanie wobec pracowników samorządowych. Status prawny tej kategorii pracowników reguluje ustawa o pracownikach samorządowych<sup>40</sup>. Akt ten wprawdzie nie definiuje pojęcia „pracownik samorządowy”, ale wyznacza w sposób pozytywny jego zakres wskazując, do których pracowników samorządowych ustawa ma zastosowanie<sup>41</sup>. Adresatami rozwiązań w niej zawartych są, na mocy postanowień art. 2 u.p.s., osoby zatrudnione w: urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin oraz gminnych jednostkach i zakładach budżetowych, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Zasygnalizować także należy, że w art. 4 u.p.s. wprowadzono dwa kryteria podziału pracowników samorządowych. Są to: podstawa zatrudnienia oraz rodzaj stanowisk, na jakich zatrudnia się pracowników<sup>42</sup>. W aktualnym stanie prawnym pracownicy samorządowi zatrudniani są na podstawie wyboru, powołania albo umowy o pracę. Natomiast drugie kryterium podziału pracowników pozwala wyróżnić pracowników zatrudnianych na stanowiskach: urzędni-

<sup>39</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne...*, s. 194.

<sup>40</sup> Ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z. 2008 r., nr 223, poz. 1458 z późn. zm.) zwana dalej jako u.p.s.

<sup>41</sup> A. Szewc, T. Szewc, w: *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2011, s. 52.

<sup>42</sup> A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 28.

czych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, doradców i asystentów, pomocniczych i obsługi.

Ustawodawca dla poszczególnych kategorii pracowników samorządowych ustanowił zakazy sprawowania określonych funkcji lub stanowisk, jak również podejmowania i prowadzenia wskazanych rodzajów działalności, przy czym rozwiązania prawne stanowiące wyraz realizacji *incompatibilitas* w jej znaczeniu formalnym i materialnym zawarł w kilku ustawach.

W art. 27 u.s.g. sformułowany został zakaz łączenia funkcji wójta oraz jego zastępcy z: funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie; członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta; zatrudnieniem w administracji samorządowej; mandatem posła lub senatora. Brak przyzwolenia na łączenie funkcji wójta oraz jego zastępcy z członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego nie wyklucza jednak możliwości piastowania funkcji w innych organach, ciałach i instytucjach samorządowych, na przykład z członkostwem w zarządzie związku komunalnego<sup>43</sup>. Należy jednak mieć na uwadze, że dodatkowe ograniczenia mogą wynikać z przepisów odrębnych. Z kolei niedopuszczalność łączenia funkcji wójta oraz jego zastępcy z zatrudnieniem w administracji rządowej podyktowana jest ochroną samodzielności gmin. Ma ona przeciwdziałać sytuacjom, w których wójtowie gmin lub ich zastępcy byliby poddawani presji ze strony administracji rządowej i wykazywaliby nadmierną dbałość o jej interesy kosztem interesu gminy<sup>44</sup>. Godzi się zauważyć, że użyte przez ustawodawcę „zatrudnienie w administracji rządowej” powinno się odnosić do zatrudnienia *sensu largo* – zarówno w formie umowy o pracę, mianowania, powołania, administracyjnego stosunku pracy i innych form pokrewnych<sup>45</sup>. Natomiast ustanowienie niepołączalności funkcji wójta lub jego zastępcy z mandatem posła lub senatora urzeczywistnia konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władzy w aspekcie personalnym. Jak już uprzednio zaznaczono, jej istotę stanowi brak prawnej możliwości jednoczesnego piastowania dwóch funkcji w jednej z wyodrębnionych władz.

Konsekwencją naruszenia przez wójta zakazu sformułowanego w art. 27 u.s.g. jest wygaśnięcie jego mandatu. Stosownie bowiem do postanowień art. 492 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego, wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek naru-

<sup>43</sup> A. Szewc, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz...*, s. 299.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 299.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z 29.01.2002 r., sygn. akt II SA/Wr 2764/01, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2002, nr 2, poz. 47.

szenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach. Natomiast zgodnie z treścią art. 28e u.s.g. wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców.

Niepołączalność formalna wobec pracowników samorządowych będących członkami zarządu powiatu i zarządu województwa wyrażona została w analogiczny sposób. Stosownie do postanowień art. 26 ust. 3 u.s.p. i art. 31 ust.3 u.s.w., członkostwa w zarządzie powiatu i województwa nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora.

Kolejne zakazy łączenia funkcji i stanowisk adresowane do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), ich zastępców, członków zarządów powiatów i województw, skarbników i sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego, kierowników jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, osób zarządzających i członków organów zarządzających osobami prawnymi wspólnot samorządowych oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa sformułowane zostały w art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>46</sup>. Akt ten zastąpił uprzednio obowiązującą ustawę o tym samym tytule<sup>47</sup> i uznany został za istotne ogniwo sytemu prawnego ukierunkowane na ograniczenie zjawiska korupcji w sferze publicznej<sup>48</sup>. Ustawodawca wyszczególnionym podmiotom zabronił być, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji: członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego; członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych; członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą. Zakazy te skonstruowane zostały jako bezwzględne, sztywne i niedopuszczające odstępstw (poza wyjątkiem określonym w art. 6 u.o.p.d.g.)<sup>49</sup>. Konsekwencją ich naruszenia przez osoby pełniące

---

<sup>46</sup> Ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584 z późn. zm.) zwana dalej u.o.p.d.g.

<sup>47</sup> Ustawa z 5.06.1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1992 r., nr 56, poz. 274 z późn. zm.).

<sup>48</sup> A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 14.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 54.

funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest wygaśnięcie mandatu. Jeżeli natomiast zakazy urzeczywistniające *incompatibilitas* formalną naruszają pozostali spośród wyszczególnionych pracowników samorządowych, wówczas właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje z nimi umowę o pracę, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym uzyskał informację o przyczynie odwołania albo rozwiązania umowy o pracę. W przypadku jednak, gdy zakazy te narusza członek zarządu województwa lub powiatu, skarbnik jednostki samorządu terytorialnego, to organ stanowiący wspólnoty samorządowej odwołuje tę osobę z pełnionej funkcji najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący organu stanowiącego uzyskał informację o przyczynie odwołania. Przy czym jeśli członek zarządu województwa lub powiatu przed dniem wyboru pełnił jedną z wymienionych funkcji, obowiązany jest zrzec się jej w ciągu 3 miesięcy od dnia wyboru. W razie niewypełnienia tego obowiązku organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odwołuje członka zarządu najpóźniej w ciągu miesiąca od upływu terminu przewidzianego na zrzeczenie się funkcji.

W stosunku do wymienionych w przywołanej ustawie pracowników samorządowych urzeczywistniana jest również instytucja *incompatibilitas* w jej znaczeniu materialnym. Wyraz jej realizacji stanowi, wynikająca z art. 4 u.o.p.d.g., niedopuszczalność w okresie zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, zatrudnienia pracownika lub wykonywania przez niego innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność. Pracownikom nie wolno także posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek. Ponadto nie mogą oni prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Zaznaczyć jednak należy, że ostatni z wymienionych zakazów nie dotyczy działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego. Naruszenie wyszczególnionych zakazów skutkuje sankcjami analogicznymi do tych, które grożą w razie naruszenia niepołączalności formalnej.

Katalog zakazów adresowanych do pracowników samorządowych uzupełniają postanowienia art. 7 ust. 1 u.o.p.d.g. Zgodnie z jego treścią, pracownicy samorządowi objęci zakresem podmiotowym ustawy nie mogą przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji być zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brali udział

w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy jednak przypadków wydawania decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem decyzji dotyczących ulg i zwolnień w tych podatkach lub opłatach. Podkreślić należy, że o ile uprzednio charakteryzowane zakazy obowiązywały pracowników samorządowych w okresie zajmowania przez nich stanowiska lub pełnienia funkcji, o tyle zakaz wynikający z art. 7 ust. 1 u.o.p.d.g. rozciąga się na okres roczny, licząc od dnia zaprzestania funkcji publicznej. Wprowadza on zatem dalej idące ograniczenia konstytucyjnej zasady wolności pracy niż wynikające z art. 4 u.o.p.d.g. Potrzebę takiej regulacji uzasadnia się, między innymi, koniecznością ochrony funkcjonariuszy publicznych przed podejrzeniami ich o stronnictwo i chęć zapewnienia sobie korzyści na przyszłość, już po zakończeniu pełnienia funkcji publicznej<sup>50</sup>.

*Incompatibilitas* w postaci materialnej znajduje zastosowanie wobec pracowników samorządowych także na podstawie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Ustawodawca statuuje w art. 30 ust. 1 u.p.s. zakaz obejmujący podmiotowo pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym. *A contrario* zakresem oddziaływania tego przepisu nie zostali objęci pracownicy zatrudnieni na stanowiskach doradców i asystentów oraz pomocniczych i obsługi. Z kolei od strony przedmiotowej zakaz ten powinien być rozumiany jako konieczność powstrzymania się od wszelkiej aktywności sprzecznej lub związanej z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków pracowniczych, mogącej wywołać podejrzenia o stronnictwo lub interesowność oraz działalność godzącej w obowiązki uregulowane ustawowo. Termin zajęcia odnosi się do wszystkich możliwych zajęć dodatkowych, a więc wykonywanych w ramach stosunku pracy, stosunków cywilno-prawnych, prowadzenia działalności gospodarczej, pełnomocnictwa czy prokury oraz zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji u przedsiębiorcy i w organizacjach społecznych. Nie ma znaczenia podstawa prawna wykonywania zajęć, czas ich trwania, charakter oraz odpłatność<sup>51</sup>. Naruszenie któregośkolwiek z zakazów ustalonych w art. 30 ust.1 u.p.s. potraktowane zostało przez ustawodawcę na równi z cięż-

---

<sup>50</sup> Ibidem, s. 134.

<sup>51</sup> B. Cudowski, *Ograniczenia swobody zatrudnienia pracowników samorządowych i członków korpusu służby cywilnej*, w: *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 69.



kim naruszeniem przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych, skutkującym rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia albo odwołaniem ze stanowiska<sup>52</sup>.

## Podsumowanie

Instytucja *incompatibilitas* stanowi przedmiot licznych regulacji prawnych zawartych w ustawach ustrojowych. Wyznaczają one ramy podmiotowe i przedmiotowe tej instytucji w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne w strukturach samorządowych. Od strony podmiotowej zakresem jej objęci zostali radni i określone kategorie pracowników samorządowych, a od strony przedmiotowej wyszczególnione funkcje publiczne oraz sprecyzowane kategorie aktywności gospodarczej. Ustawodawca, mając na uwadze fakt, że kumulowanie tych funkcji może powodować dysonans wynikających z nich kompetencji, wielokrotnie wykorzystuje instytucję niepołączalności jako środek przeciwdziałający tego typu sytuacjom. Ponadto traktuje ją jako gwarancję rzetelnego i sprawnego działania władz lokalnych i regionalnych. Niekiedy jednak potrzebę zastosowania instytucji *incompatibilitas* ogranicza skonkretyzowany cel, którego realizacji ma ona służyć. Stanowi go konieczność ochrony podmiotów piastujących mandat przedstawicielski oraz osób pełniących funkcje publiczne w strukturach samorządowych przed uwikłaniem w powiązania i konflikt interesów, a także przed działaniami o charakterze korupcyjnym. Rzutują one bowiem na zaufanie do sprawowanej władzy oraz poddają w wątpliwość bezstronność i uczciwość jej piastunów.

## Literatura

- Cieleń A., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Cudowski B., *Ograniczenia swobody zatrudnienia pracowników samorządowych i członków korpusu służby cywilnej*, w: *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.

<sup>52</sup> A. Szewc, T. Szewc, w: *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, s. 226.

- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 16, Warszawa 2014.
- Grajewski K., *Konstytucyjna regulacja zasady incompatibilitas a inne przepisy dotyczące sprawowania mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1.
- Jagoda J., *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6.
- Jagoda J., w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005.
- Jaroszyński K., w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Jochymczyk A., w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.
- Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego w Konstytucji PR z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1.
- Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego według ustaw samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 10.
- Lis-Staranowicz D., *Incompatibilitas (niepołączalność) w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 1.
- Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.
- Plażek S., w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Sypniewski Z., Szewczyk M., *Status prawny radnego. Książka pomocna każdemu radnemu*, Zielona Góra 1999.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Szewc A., w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2005.
- Szewc A., w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2012.
- Szewc A., Szewc T., w: *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2011.
- Wierzbica A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.
- Zubik M., *Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4.

**Źródła prawa**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).
- Ustawa z 5.06.1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1992 r., nr 56, poz. 274 z późn. zm.).
- Ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584 z późn. zm.).
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.).
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).
- Ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.).
- Ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r., nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).
- Ustawa z 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

**Orzecznictwo**

- Wyrok NSA z 29.01.2002 r., sygn. akt II SA/Wr 2764/01, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2002, nr 2, poz. 47.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 2.07.2009 r., sygn. akt III SA/Wr 140/09, LEX nr 553403.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 9.07.2010 r., sygn. akt III SA/Wr 150/10, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2011, nr 1, poz. 53.
- Wyrok WSA w Lublinie z 2.12.2010 r., sygn. akt III SA/Lu 397/10, LEX nr 757140.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 3.04.2012 r., sygn. akt II SA/Sz 118/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z 15.11.2012 r., sygn. akt II OSK 2094/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 29.11.2012 r., sygn. akt II SA/Go 770/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z 10.01.2013 r., sygn. akt II OSK 2896/12, LEX nr 1254207.
- Wyrok NSA z 9.07.2013 r., sygn. akt II OSK 1418/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z 3.09.2013 r., sygn. akt II OSK 1781/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.02.2014 r., sygn. akt II SA/Bd 107/14, LEX nr 1457733.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 27.03.2014 r., sygn. akt IV SA/Po 620/13, LEX nr 1453291.

**THE INSTITUTION OF *INCOMPATIBILITAS*  
IN LOCAL GOVERNMENT LAW**

**Summary**

The essence of *incompatibilitas* is a ban on combining by one person of two or more public functions. The inadmissibility of accumulation by a given operator of these functions takes place if an internal conflict occurs between competences arising from those. This conflict, in turn, has a negative impact on the quality, efficiency and impartiality of tasks carried out. Thus, in order to eliminate negative consequences of the implementation by public officials of divergent competences it became necessary to establish prohibitions of combining certain functions with other functions or public positions, as well as with a representative's office. The addressees of these prohibitions are, inter alia, councillors and local government staff.

*Translated by Agnieszka Kotula*

**Keywords:** incompatibilities, incompatibility of functions, incompatibility of positions, councillors, local government staff