

**UCHWAŁA NR XXVIII/7/2026
RADY MIEJSKIEJ W MRĄGOWIE**

z dnia 24 września 2026 r.

**w sprawie odmowy stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnej Rady Miejskiej
w Mrągowie**

Na podstawie art. 383 § 1 pkt 5 i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 365, z późn. zm.) w związku z art. 24d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm.) Rada Miejska w Mrągowie uchwala, co następuje:

§ 1. Odmawia się stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnej Rady Miejskiej w Mrągowie Pani Wiolety Raczkiewicz, wybranej w okręgu wyborczym nr 8, z powodu naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności.

§ 2. Szczegółowe uzasadnienie uchwały stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Miejskiej w Mrągowie.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady
Miejskiej w Mrągowie

**Magdalena Żuralska-
Malicka**

Uzasadnienie

W związku z powzięciem przez Radę Miejską w Mrągowie informacji o członkostwie radnych Rady Miejskiej w Mrągowie w Społecznej Komisji Mieszkaniowej oraz otrzymywaniu przez członków tej Komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach, Rada Miejska dokonała oceny, czy wskazane okoliczności stanowią naruszenie ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonej funkcji lub działalności, o którym mowa w art. 383 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

Po analizie obowiązujących przepisów t.j. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Uchwały XXXIII.3. Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 31 marca 2021 r. regulującej zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Mrągowa, Regulaminu działania Społecznej Komisji Mieszkaniowej, będącego załącznikiem Zarządzenia 1356/2022 Burmistrza Miasta Mrągowa z dnia 27 października 2022 r. oraz aktu ustalającego wynagrodzenie członków Komisji, t.j. Zarządzenia nr 42 Burmistrza Miasta Mrągowa z dnia 16.11.2004 r. Rada Miejska uznała, że w odniesieniu do wskazanych radnych nie zostało wykazane wystąpienie ustawowej przesłanki wygaśnięcia mandatu.

Zgodnie z art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku: „naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności”.

Jednocześnie art. 383 § 2 Kodeksu wyborczego stanowi, że wygaśnięcie mandatu z przyczyny określonej w § 1 pkt 5 stwierdza rada w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień.

Konstrukcja art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego wymaga zatem ustalenia konkretnego ustawowego zakazu, określającego funkcję lub działalność, której nie można łączyć z mandatem radnego, a następnie wykazania, że dany radny zakaz ten rzeczywiście naruszył. Nie jest wystarczające samo stwierdzenie, że radny wykonuje dodatkowe czynności lub otrzymuje z tego tytułu świadczenie pieniężne.

Zgodnie z § 16 ust. 1 uchwały nr XXXIII/3/2021 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 31 marca 2021 r. wnioski o umieszczenie na listach osób ubiegających się o najem lokalu na czas nieoznaczony oraz o najem socjalny lokalu rozpatrywane są przez Społeczną Komisję Mieszkaniową, natomiast wnioski o poprawę warunków mieszkaniowych w drodze zamiany są przez Komisję opiniowane. § 16 ust. 2 tej uchwały stanowi, że Społeczną Komisję Mieszkaniową powołuje Burmistrz Miasta Mrągowa, określając jej skład osobowy i regulamin działania. Jednocześnie § 16 ust. 12 pkt 1 uchwały określa działalność Społecznej Komisji Mieszkaniowej jako jedną z form kontroli społecznej nad rozpatrywaniem wniosków dotyczących najmu lokali, wskazując na działalność Komisji jako organu opiniodawczego.

Regulamin działania Społecznej Komisji Mieszkaniowej, stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 1356/2022 Burmistrza Miasta Mrągowa, określa zadania Komisji, jej skład oraz tryb działania. W szczególności przewiduje wykonywanie czynności związanych z weryfikacją wniosków, przeprowadzaniem wizji lokalnych, sporządzaniem projektów list osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu, przedstawianiem projektów list Burmistrzowi oraz opiniowaniem wniosków dotyczących lokali mieszkalnych. Regulamin określa również, że w skład Komisji wchodzi przewodniczący, zastępca przewodniczącego oraz trzech członków, a skład osobowy ustala Burmistrz.

Z powyższego wynika, że członkostwo w Społecznej Komisji Mieszkaniowej ma charakter funkcji wynikającej z powołania do składu Komisji, a nie funkcji wykonywanej na podstawie umowy cywilnoprawnej.

W kontekście art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego szczególnego znaczenia nabiera art. 24d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi: „Wójt nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.” Art. 24d ustanawia zatem zakaz dotyczący powierzenia radnemu wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

W ocenie Rady Miejskiej przepis ten nie znajduje zastosowania do członkostwa radnych w Społecznej Komisji Mieszkaniowej, ponieważ podstawą wykonywania przez członków Komisji czynności nie jest umowa cywilnoprawna zawarta z Gminą Miasto Mrągowo. Członkowie Komisji wykonują czynności w związku z powołaniem ich do jej składu przez Burmistrza, na podstawie regulacji określających funkcjonowanie Komisji.

Nie została zatem wykazana podstawowa przesłanka zastosowania art. 24d ustawy o samorządzie gminnym, tj. powierzenie radnemu wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Jest to zasadnicza różnica pomiędzy sytuacją będącą przedmiotem niniejszej uchwały a przypadkami, w których radny zawiera z gminą umowę zlecenia lub inną umowę cywilnoprawną, której przedmiotem jest wykonywanie określonej pracy.

W aktualnym orzecznictwie i praktyce nadzorczej art. 24d jest wskazywany jako przepis, którego naruszenie może stanowić podstawę zastosowania art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego. Jednocześnie przedmiotem takiej oceny jest właśnie wykonywanie przez radnego pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, według którego z brzmienia art. 24d ustawy o samorządzie gminnym nie sposób skutecznie wywodzić, by regulowanym zakazem objęte były przypadki, w których zobowiązanie dotyczyło incydentalnego wykonania przez radnego usługi na rzecz gminy. Rozszerzenie stosowania tego zakazu na wszystkie stosunki cywilnoprawne może również budzić wątpliwość w świetle konstytucyjnej zasady państwa prawa (wyrok NSA I z dnia 2 września 2014 r., sygn. akt I OSK 1654/14).

Istotne znaczenie dla oceny niniejszej sprawy ma również sposób uregulowania wynagrodzenia członków Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Zarządzeniem nr 42 Burmistrza Miasta Mrągowa ustalono wynagrodzenie dla członków Społecznej Komisji Mieszkaniowej za udział w posiedzeniach Komisji i uczestnictwo w sprawdzaniu warunków mieszkaniowych, określając jego wysokość jako 10% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zarządzenie uchyliło jednocześnie wcześniejszą regulację z 1998 r. dotyczącą wynagrodzenia członków Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Z treści tego aktu wynika zatem, że źródłem prawa do świadczenia jest akt Burmistrza ustalający wynagrodzenie członków Komisji, a nie indywidualna umowa cywilnoprawna zawierana z każdym członkiem Komisji. Okoliczność, że świadczenie zostało w zarządzeniu określone jako „wynagrodzenie”, nie przesądza o jego kwalifikacji jako wynagrodzenia należnego z tytułu umowy cywilnoprawnej. O charakterze prawnym świadczenia decyduje bowiem jego podstawa prawna oraz stosunek prawny będący źródłem obowiązku jego wypłaty, a nie wyłącznie użyta nazwa. W niniejszej sprawie źródłem świadczenia jest zarządzenie Burmistrza, a nie umowa cywilnoprawna.

Tym samym sam fakt otrzymywania przez radnych wynagrodzenia za udział w pracach Społecznej Komisji Mieszkaniowej nie może być utożsamiany z wykonywaniem pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej w rozumieniu art. 24d ustawy o samorządzie gminnym.

Na szczególną uwagę zasługuje również fakt, że wynagradzanie członków Społecznej Komisji Mieszkaniowej nie jest rozwiązaniem wprowadzonym dopiero w obecnej kadencji Rady Miejskiej.

Zarządzenie nr 42 Burmistrza Miasta Mrągowa z 2004 r. uchyliło wcześniejszą uchwałę Zarządu Miasta nr VII/121/98 z dnia 18 lutego 1998 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla członków Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Oznacza to, że system wynagradzania członków Komisji funkcjonuje w Gminie Miasto Mrągowo od wielu lat.

Okoliczność ta nie stanowi oczywiście sama w sobie dowodu legalności każdego późniejszego sposobu funkcjonowania Komisji. Ma jednak istotne znaczenie przy ustalaniu charakteru prawnego tej funkcji i świadczenia. W szczególności wskazuje, że wynagrodzenie członków Komisji zostało odrębnie uregulowane jako element organizacji jej funkcjonowania, niezależnie od tego, czy członkiem Komisji jest osoba posiadająca mandat radnego.

Nie sposób zatem przyjąć, że samo objęcie funkcji członka Komisji przez radnych obecnej kadencji spowodowało powstanie stosunku cywilnoprawnego, którego wcześniej nie było.

Rada Miejska nie stwierdziła również istnienia przepisu ustawowego, który wprost zakazywałby radnemu gminy członkostwa w społecznej komisji mieszkaniowej tego rodzaju. Przeciwnie, art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

Przepis ten nie oznacza oczywiście, że każda komisja, do której radny zostanie powołany, może być przez niego wykonywana bez ograniczeń. Wskazuje jednak, że sam fakt uczestniczenia radnego w pracach innej instytucji samorządowej nie jest co do zasady przez ustawodawcę zakazany.

W odniesieniu do Społecznej Komisji Mieszkaniowej brak jest natomiast przepisu ustawowego, który ustanawiałby zakaz łączenia członkostwa w tej Komisji z mandatem radnego.

Rada uwzględniła również treść art. 24e ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu.

Przepis ten ma charakter szczególny, nie ustanawia natomiast generalnego zakazu otrzymywania przez radnego wszelkich świadczeń pieniężnych związanych z wykonywaniem funkcji publicznych. Co istotne, ustawodawca wprost wskazuje w innych przepisach ustawy o samorządzie gminnym sytuacje, w których naruszenie określonego zakazu stanowi podstawę wygaśnięcia mandatu, jak np. w art. 24f ust. 1a w odniesieniu do działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego.

W przypadku art. 24e brak jest takiego szczególnego unormowania.

W konsekwencji nie ma podstaw do przyjęcia, że samo otrzymywanie przez radnego wynagrodzenia ustalonego zarządzeniem Burmistrza za udział w pracach Społecznej Komisji Mieszkaniowej automatycznie prowadzi do wygaśnięcia jego mandatu.

Wygaśnięcie mandatu radnego jest instytucją ingerującą w wynik wyborów i możliwość wykonywania mandatu uzyskanego w wyborach. Z tego względu zastosowanie art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego wymaga ustalenia w sposób jednoznaczny wszystkich elementów stanu faktycznego odpowiadających konkretnemu ustawowemu zakazowi.

W niniejszej sprawie ten element nie występuje.

Podstawą członkostwa radnych w Komisji jest powołanie do jej składu, natomiast podstawą wypłaty świadczenia jest zarządzenie Burmistrza ustalające ryczałtowe wynagrodzenie członków Komisji.

Nie wykazano zatem naruszenia zakazu określonego w art. 24d ustawy o samorządzie gminnym. Stanowisko to pozostaje zgodne z aktualnym sposobem kwalifikowania art. 24d w praktyce nadzorczej.

W wyniku przeprowadzonej analizy Rada Miejska w Mrągowie stwierdza, że:

- 1.członkostwo radnych w Społecznej Komisji Mieszkaniowej wynika z powołania do składu Komisji, a nie z zawarcia z Gminą Miasto Mrągowo umowy cywilnoprawnej;
- 2.Społeczna Komisja Mieszkaniowa została ustanowiona jako element systemu kontroli społecznej dotyczącej gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy i pełni funkcję opiniodawczą;
- 3.regulamin Komisji określa jej skład, zadania i tryb działania, nie ustanawiając umownej podstawy wykonywania czynności przez jej członków;
- 4.wynagrodzenie członków Komisji wynika z zarządzenia Burmistrza nr 42/, które ustala świadczenie za udział w posiedzeniach Komisji i uczestnictwo w sprawdzaniu warunków mieszkaniowych;
- 5.wynagrodzenie to jest rozwiązaniem funkcjonującym od wielu lat, gdyż zarządzenie nr 42 zastąpiło wcześniejszą regulację dotyczącą wynagradzania członków Komisji z 1998 r.;
- 6.nie wykazano, aby z którymkolwiek z radnych zawarto umowę cywilnoprawną, na podstawie, której powierzono mu wykonywanie pracy na rzecz Gminy Miasto Mrągowo;
- 7.nie wykazano istnienia innego przepisu ustawowego zakazującego radnym członkostwa w Społecznej Komisji Mieszkaniowej.

W konsekwencji nie została wykazana przesłanka wygaśnięcia mandatu określona w art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego.

Samo członkostwo radnych w Społecznej Komisji Mieszkaniowej oraz otrzymywanie przez nich wynagrodzenia ustalonego zarządzeniem Burmistrza nie może być utożsamiane z wykonywaniem pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej, o której mowa w art. 24d ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze, **Rada Miejska w Mrągowie odmawia stwierdzenia wygaśnięcia mandatów radnych wskazanych w uchwale.**