

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 12/2025

Szkolenia radnych. Wiedza i kompetencje w służbie społeczności lokalnej

*Marta Tartanus-Oryszczak
Urząd Miasta Wodzisławia Śląskiego*

Kompetencje rady gminy

kontrolnym w gminie jest rada gminy. Organ ten uzyskał zatem, decyzją ustawodawcy, bardzo szeroki zakres kompetencji. Do właściwości rady gminy należą „wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”¹. Przepis ten pozostaje w korelacji z art. 30 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z analizy powyższych norm prawnych wynika, że w u.s.g. ustawodawca zawarł generalną klauzulę kompetencyjną wskazującą organ stanowiący, jakim jest rada gminy, jako generalnego realizatora zadań gminnych. Wyjątek od tej reguły mogą wprowadzić tylko te przepisy prawa, które realizację określonej sprawy gminnej powierzają w sposób wyraźny, a nie dorozumiany, organowi wykonawczemu (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta). Tak wyrażona generalna klauzula kompetencyjna nadaje z punktu widzenia ustrojowego szczególną pozycję radzie gminy także na tle ewentualnych sporów z organem wykonawczo-zarządzającym gminy².

Analiza ustawowych kompetencji gminy wyraźnie wskazuje, że oprócz uprawnień mających wymiar niejako symboliczny, np. dotyczących herbu, nazw ulic czy nadawania honorowego obywatelstwa, radni decydują o sprawach fundamentalnych dla funkcjonowania administracji gminnej, takich jak kwestie budżetowe, zagadnienia z zakresu gospodarowania majątkiem, czy wręcz mają decydujący głos w sprawie powołania skarbnika, będącego głównym księgowym budżetu gminy. Co istotne, kompetencje rady dotyczą również bezpośrednio mieszkańców gminy poprzez uprawnienia w dziedzinie ustanawiania aktów prawa miejscowego wprowadzających lokalne regulacje, spośród

¹ Art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.

² A. Wierzbica, *Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 12, s. 6–14.

których najbardziej doniosłe i potencjalnie w największym stopniu przekładające się na jakość życia mieszkańców oraz ingerujące w ich prawo własności są oczywiście uprawnienia w dziedzinie planowania przestrzennego.

Relacje między organami gminy

Opisane wyżej kompetencje, z uwagi na zarówno swój potencjał oddziaływania społecznego, jak i wagę dla funkcjonowania społeczności lokalnej oraz – szerzej – całego państwa, muszą być rozpatrywane w kontekście całości legislacji oraz orzecznictwa. W ciągu trzech i pół dekady istnienia polskiego samorządu terytorialnego praktycznie każde uprawnienie rady gminy oraz działanie organu wykonawczego związane z jego realizacją „obrosło” wieloma przepisami zawartymi w innych ustawach pozostających z nimi w korelacji, regulacjami zawartymi w rozporządzeniach oraz przebogatym orzecznictwem sądów administracyjnych i rozstrzygnięciami organów nadzoru. Skutkuje to stałym i znaczącym wzrostem złożoności spraw, jakimi zajmuje się samorząd terytorialny, i prowadzi do rosnącej profesjonalizacji administracji, której zadaniem jest zaspokajanie potrzeb zbiorowości lokalnych w tak określonych ramach prawnych. Administracja ta natomiast, skupiona głównie w urzędach gmin i ewentualnie innych jednostkach organizacyjnych, jest z mocy art. 33 ust. 1 podległa wójtowi. Sprawia to, że organ wykonawczy dysponuje stale powiększającym się zakresem kwalifikacji i profesjonalizmu w stosunku do kolegialnego organu stanowiąco-kontrolnego.

Sytuacja taka wynika również z ustrojowego charakteru rady gminy jako organu, którego członkowie wybierani są w wyborach bezpośrednich spośród ogółu mieszkańców danej gminy. Radni realizują więc wizję udziału przedstawicieli społeczności we władzy lokalnej – samodecydowania i samorządności. Polscy radni gminni to przedstawiciele bardzo różnych grup zawodowych, co dobrze obrazują dane Głównego Urzędu Statystycznego (tab. 1).

Tabela 1. Radni rad gmin według grup zawodów

Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	8%
Specjaliści	23%
Technicy i inny średni personel	12%
Pracownicy biurowi	9%
Pracownicy usług i sprzedawcy	12%
Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	20%
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	6%
Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	4%
Pracownicy wykonujący prace proste	3%
Siły zbrojne	1%

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – wartości za rok 2023.

Przedstawione dane pochodzą z roku 2023, czyli dotyczą poprzedniej kadencji. Można jednak założyć, że obecny rozkład zawodów nie odbiega od niego znacząco. Podobnie zróżnicowane jest wykształcenie radnych. GUS podaje że w 2023 r. wykształceniem wyższym legitymowało się 42% radnych, średnim i policealnym – 38%, a zasadniczym zawodowym, gimnazjalnym i podstawowym – 20%. W tym samym roku odsetek wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z wyższym wykształceniem wynosił 92%. Polska Statystyka Publiczna nie zbiera informacji o wykształceniu urzędników samorządowych, biorąc jednak pod uwagę utrwalone od lat standardy zatrudniania pracowników samorządowych, można mieć pewność, że w tej grupie również dominują osoby o wysokim poziomie wykształcenia.

Oczywiste jest, że z faktu ukończenia uczelni wyższej nie sposób wnioskować o kompetencjach danej osoby, niemniej zawodowe zajmowanie się administracją stawia przedstawicieli organów wykonawczych oraz podległych im pracowników samorządowych na pozycji uprzywilejowanej w stosunku do radnych pod względem poziomu wiedzy o zawiłościach formalnoprawnych procesów występujących w zarządzaniu sprawami gminy. Dochodzi do tego również kwestia stosunku liczebności radnych do urzędników. Liczba radnych wynosi w zależności od wielkości gminy od 15 do maksymalnie 45 (w praktyce najwięcej radnych poza Warszawą, dla której ustanowiono odrębne przepisy w tej sprawie, ma Kraków – 43 osoby). Urzędy gmin liczą zaś od kilkudziesięciu do kilku tysięcy pracowników, którzy co do zasady są specjalistami w dziedzinach, za które odpowiadają. Można więc powiedzieć, że na jednego radnego gminnego przypada w Polsce od kilku do ponad stu urzędników podległych wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta, zajmujących się na co dzień, w pełnym wymiarze etatu, sprawami, na które przeciętny radny poświęca maksymalnie kilkanaście godzin miesięcznie pracy w komisjach i podczas sesji rady.

Problem ten, od wielu lat dostrzegany przez licznych komentatorów polskiego życia publicznego, doczekał się reakcji ustawodawcy. W 2018 r. dodał on do u.s.g. artykuł 21a, w myśl którego „przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym”.

Przepis ten budzi jednak wiele kontrowersji, gdyż ustawodawca nie rozstrzyga o jego relacji do wspomnianego wyżej art. 33 ust 1 u.s.g., na podstawie którego kierownikiem urzędu jest wójt. Jak dostrzegają komentatorzy, w sytuacji konfliktu (merytorycznego, politycznego czy personalnego)

między wójtem a przewodniczącym rady dochodzić może – i zapewne dochodzi – do wydawania sprzecznych poleceń³.

Ustrój polskich gmin, których jednoosobowy organ wykonawczy i kolegialny organ uchwałodawczy pochodzą z wyborów powszechnych, wyposaża obydwie te organy w silny społeczny i polityczny mandat. Z takiej konstrukcji ustrojowej wynika jednocześnie teoretyczna równość obydwu organów. Zaznaczyć przy tym należy, że żaden z organów nie ma uprawnień do odwołania drugiego – w pewnych okolicznościach możliwe jest jedynie wszczęcie przez radę procedury odwołania wójta w referendum. Sytuacja równowagi pozycji ustrojowej przy opisanej wyżej nierównowadze w dziedzinie kwalifikacji byłaby sama w sobie wystarczającą płaszczyzną potencjalnych konfliktów. Jeśli dodać do niej kwestię natury politycznej, czyli nierzadko występującą okoliczność, gdy większość w radzie sprawuje ugrupowanie lub koalicja ugrupowań opozycyjnych politycznie względem wójta, możemy mówić o konflikcie, który ma potencjał do znaczącego pogorszenia funkcjonowania gminy. Pluralizm społeczno-polityczny jest wartością pozytywną i sam fakt ścierania się różnych poglądów czy interesów różnych grup nie jest niczym złym, jeśli nie prowadzi do paraliżu decyzyjnego. Nawet w sytuacji konfliktu politycznego między organami gminy powinna jednak istnieć minimalna płaszczyzna współpracy w kwestiach o fundamentalnym znaczeniu dla społeczności. Niezależnie od indywidualnych poglądów wójta i poszczególnych radnych ustawodawca stawia przed nimi bardzo konkretne zadania określone nie tylko w u.s.g., lecz także w wielu innych przepisach. Świadomość ich skomplikowania jest zazwyczaj zdecydowanie większa po stronie wykonawczej z racji wspomnianego wcześniej rosnącego profesjonalizmu i specjalizacji branżowej podległego wójtowi korpusu pracowników samorządowych, którzy na bieżąco, w ramach obowiązków zawodowych śledzą legislację sukcesywnie nakładającą na gminy kolejne obowiązki. Przeciętny mieszkaniec z całą pewnością nie zdaje sobie sprawy z zakresu funkcjonowania i odpowiedzialności administracji gminnej. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że takiej wiedzy w pełni nie posiadają również wywodzący się spośród tych mieszkańców kandydaci ubiegający się o funkcję radnych gminy. Jako że konflikty na płaszczyźnie politycznej czy interesów grupowych zarówno pomiędzy poszczególnymi radnymi, jak i między radnymi a wójtem są na ogół niemożliwe do uniknięcia – różny może być co najwyżej stopień czy natężenie tych konfliktów – warto więc minimalizować potencjalne konflikty wynikające z braku wiedzy.

Christopher W. Moore, doświadczony amerykański mediator i ekspert w zarządzaniu konfliktami, określa sześć rodzajów konfliktów: wartości, relacji, interesów, strukturalny oraz danych⁴. W klasyfikacji Moore'a konflikt danych pojawia się wtedy, kiedy jedna ze stron ma małą ilość

³ J. Wilk, *Polecenia służbowe wydawane przez przewodniczącego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego*, LEX/el. 2018.

⁴ Ch.W. Moore, *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, tłum. A. Cybulko, M. Zieliński, Warszawa 2009.

informacji na dany temat lub nie posiada ich w ogóle. Konflikt taki będzie tym bardziej destruktywny, im mniejszy jest poziom wiedzy jednej ze stron relacji. Łączy się to ze zjawiskiem określanym w psychologii społecznej jako efekt Dunninga–Krugera, oznaczającym błąd poznawczy polegający na tym, że osoby niewykwalifikowane w jakiejś dziedzinie mają tendencję do przeceniania swoich w niej umiejętności⁵.

Ścieranie się interesów grupowych jest sednem demokracji lokalnej. Konflikty wartości i konflikty polityczne wynikają wprost z demokratycznego ustroju państwa. Konflikt strukturalny wynikający z ustrojowego usytuowania rady i wójta jest nierozwiązywalny z poziomu administracji samorządowej, trudno również z tej pozycji rozwiązywać konflikty relacji – wynikające z osobistych emocji. Konflikty wynikające z braku odpowiedniej wiedzy można jednak skutecznie ograniczać. Doskonałym narzędziem do tego celu są szkolenia.

Zakres szkoleń radnych

Ważną rolę komórek bądź stanowisk odpowiedzialnych za organizacyjną obsługę rad jest uświadomienie nowo wybranym przedstawicielom konieczności odbycia wstępnych szkoleń z zakresu obowiązków radnych oraz ograniczeń, jakie wiążą się ze sprawowaniem mandatu. Członek organu kolegialnego może doświadczać naturalnego z uwagi na strukturalne właściwości takiego ciała poczucia rozmycia odpowiedzialności. W wymiarze psychologicznym odpowiedzialność organu jednoosobowego jest dużo bardziej obciążająca z uwagi na prostą identyfikację osoby podejmującej decyzje. Jak bardzo zwodnicze jest to przekonanie, uświadamia lektura u.s.g. w zakresie obowiązków, nakazów i zakazów obowiązujących radnych, których niedotrzymanie lub złamanie może skutkować nie tylko utratą mandatu, lecz nawet – jak w przypadku podania nieprawdy w oświadczeniu majątkowym – odpowiedzialnością karną. Sprawowanie mandatu radnego nie pozostaje również bez wpływu na dotychczasową sytuację zawodową przedstawicieli. W przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę sytuacja jest dosyć jasna, a przepisy precyzyjne. Problemów mogą nastroić przepisy regulujące prowadzenie działalności gospodarczej. Szczególnie bogate orzecznictwo (ponad 500 wyroków) dotyczy art. 24f ust. 1 u.s.g., w myśl którego radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy. Przedstawienie czytelnej informacji o podstawowych prawach i obowiązkach radnego jest doskonałą okazją do nawiązania pozytywnej relacji między radnymi a pracownikami odpowiedzialnymi w urzędzie za obsługę organizacyjną rady. Jest całkowicie zrozumiałe, że nowo wybrani radni mogą być przytłoczeni zarówno wspomnianymi niuansami prawnymi, jak i procedurami czy zwyczajami

⁵ D. Dunning, J. Kruger, *Unskilled and unaware of it: how difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-assessments*, „Journal of Personality and Social Psychology” 1999, vol. 77(6), s. 1121–1134.

przyjętymi w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Profesjonalne wdrożenie radnych w ich obowiązki z pewnością pomaga w nawiązaniu zaufania i rzutuje na charakter dalszej współpracy.

Po realizacji wstępnego zakresu szkoleń warto umożliwić radnym poszerzenie wiedzy w innych dziedzinach mających zasadniczy wpływ na sprawowanie przez nich mandatu. Jednym z podstawowych zadań rady jest funkcja kontrolna względem organu wykonawczego. Zadania kontrolne mogą być realizowane w ściśle określonych ramach prawnych. Co do zasady uprawnienia kontrolne posiadają komisja rewizyjna lub inne komisje rady. Co za tym idzie, również w przypadku uprawnień kontrolnych mamy do czynienia z kolegialnością realizacji zadań. Jak pokazuje praktyka funkcjonowania wielu gmin, charakter ten nie jest powszechnie zrozumiały, zwłaszcza w kontekście dodanego w 2018 r. art.24 ust. 2 u.s.g., w myśl którego: „W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej”.

Przepis ten bywa częstym zarzewiem konfliktów. Jego praktyczna implementacja wymaga bowiem znajomości wielu dodatkowych norm prawnych sygnalizowanych przez pojęcia „dobra osobiste” oraz „tajemnica prawnie chroniona”. Sprawowanie mandatu radnego wymaga wiedzy znacząco przekraczającej przepisy u.s.g. Szczególnie istotne są zwłaszcza przepisy z dziedziny dostępu do informacji publicznej oraz ochrony danych osobowych. Dotyczy to zarówno realizacji uprawnień kontrolnych, jak i relacji radnego z mieszkańcami. Podczas wykonywania swoich obowiązków radni mogą mieć dostęp do wielu informacji o mieszkańcach, w tym do danych wrażliwych. Odpowiednie podejście i zgodne z prawem zachowanie w przetwarzaniu takich danych są szczególnie istotne nie tylko w wymiarze formalnym. Mogą mieć również bezpośrednie przełożenie na dobrostan mieszkańców. Mowa tutaj szczególnie o wszelkich zagadnieniach związanych z opieką społeczną i interwencją kryzysową czy nawet zagadnieniach z zakresu oświaty.

Oczywiście poza przedstawionym wymiarem prawnym sprawowania mandatu radnego kwestią o fundamentalnym znaczeniu są kompetencje uchwałodawcze rady. Jak opisano na wstępie, obejmują one bardzo szeroki zakres tematyczny. Z punktu widzenia funkcjonowania gminy kwestią o szczególnym znaczeniu jest gospodarka finansowa. Rada gminy uchwała budżet, określa wysokość podatków i opłat lokalnych. Projekty uchwał w tej sprawie przygotowuje organ wykonawczy. Szczególnie istotne jest więc, aby radni zarówno posiadali wiedzę w zakresie formalnej procedury budżetowej, w tym dopuszczalnego katalogu ewentualnych poprawek, jak i byli świadomi konsekwencji dotyczących ich decyzji dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Uprawnienia

decyzyjne w zakresie finansowym wymagają szczególnej odpowiedzialności, zwłaszcza gdy ma się na uwadze ogólną społeczną niechęć dotyczącą obciążeń finansowych.

Kolejną bardzo ważną kompetencją rady są jej uprawnienia w zakresie planowania przestrzennego. Przepisy z tego zakresu są jednymi z najistotniejszych uprawnień samorządów gminnych. Nie tylko wpływają na ład przestrzenny, lecz także mogą być decydujące dla perspektyw rozwojowych gminy. Są też regulacją, która z samej definicji stanowi bardzo silną ingerencję w prawo własności. Jak pokazuje praktyka, uchwały z tej dziedziny mają bardzo wysoki potencjał generowania konfliktów społecznych wynikających z różnicy interesów. Konflikty takie mogą pojawiać się na wielu płaszczyznach, zarówno w kwestii ograniczeń zabudowy terenów mieszkaniowych pomiędzy dotychczasowymi mieszkańcami, w których sąsiedztwie mogą pojawić się nowe tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, jak i w zakresie lokalizowania terenów przeznaczonych pod zabudowę usługową czy przemysłową. Szczególnie w tym ostatnim przypadku to na radnych spoczywa trudny obowiązek ważenia interesu jednostkowego – mieszkańców niezadowolonych z możliwości powstania w ich sąsiedztwie potencjalnie uciążliwych przedsiębiorstw – oraz dbałości o rozwój gospodarczy gminy. Tak jak w przypadku wspomnianych spraw finansowych warto, aby radni byli świadomi kwestii prawnych, jak również poszerzali swoją wiedzę z zakresu kształtowania przestrzeni gminy. Sprawa ta jest szczególnie istotna w obecnym czasie w związku z nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zobowiązującą gminy do przyjęcia nowych planów ogólnych.

Finasowanie i organizacja szkoleń radnych

Źródłem finansowania szkoleń radnych jest budżet jednostki samorządu terytorialnego. Radny, realizując zadania wynikające z tytułu pełnienia mandatu, powinien posiadać niezbędną wiedzę, aby móc podejmować trafne decyzje ważne dla społeczności lokalnej. W tym celu radni mogą uczestniczyć w szkoleniach z zakresu działalności samorządu terytorialnego. Ponoszenie wydatków na szkolenia stanowi zapewnienie odpowiednich warunków do prawidłowego funkcjonowania przedstawicieli organu stanowiącego i kontrolnego gminy, co znajduje potwierdzenie w art. 249 ust. 3 ustawy o finansach publicznych⁶, który stanowi, że wydatki związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ujmuje się w planie finansowym urzędu danej jednostki samorządu terytorialnego i finansuje z budżetu. Wydatek ten jest standardowo księgowany w paragrafie 4300 klasyfikacji budżetowej. Od ponad dekady powszechnie obowiązuje również stanowisko, że koszty szkoleń nie stanowią przychodu radnego i nie podlegają opodatkowaniu⁷.

⁶ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r., poz. 1530.

⁷ Por. Interpretacja Ministra Finansów z 13 września 2013 r., DD3/033/141/OBQ/13/RD-94895/13.

Komercyjny rynek szkoleń adresowanych do radnych nie jest szczególnie bogaty w zestawieniu z rynkiem szkoleń przeznaczonych dla pracowników samorządowych. W ofercie dominują szkolenia dotyczące podstawowych praw i obowiązków radnych często w połączeniu z kompetencjami miękkimi np. z zakresu wystąpień publicznych czy *savoir-vivre*. Jedną z najbogatszych i zróżnicowanych baz szkoleń skierowanych do radnych oferuje Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej⁸.

Fundusze unijne realizowane w obecnej perspektywie finansowej nie oferują okazji do pozyskania finansowania na szkolenia radnych. Pozyskanie środków na ten cel z funduszy krajowych może również nie być łatwym przedsięwzięciem. Być może sytuację tę zmieni nowa perspektywa funduszy norweskich. Ciekawą ofertą dla jednostek borykających się z problemami finansowymi mogą być darmowe szkolenia organizowane przez krajowe i regionalne związki jednostek samorządu terytorialnego. Bardzo ciekawy program bezpłatnych szkoleń dla radnych prowadzi obecnie również Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego⁹.

Wydatki na szkolenia radnych należy również analizować w kontekście potencjalnych kosztów, jakie jednostka samorządu terytorialnego może ponieść w wyniku błędnych lub niezgodnych z prawem decyzji. Koszt kilkudniowego szkolenia jest nieporównywalnie niższy niż straty finansowe i wizerunkowe wynikające z uchylecia przez organ nadzoru kluczowej uchwały, np. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy stawek podatkowych.

Szkolenia z zakresu techniki legislacyjnej, procedur administracyjnych i materialnego prawa samorządowego pozwalają uniknąć podstawowych błędów proceduralnych i merytorycznych. Prawidłowo skonstruowana uchwała to mniejsze ryzyko jej unieważnienia przez wojewodę lub zakwestionowania przez Regionalną Izbę Obrachunkową, co zapobiega opóźnieniom w realizacji zadań publicznych i kosztownym procesom sądowym.

Kompetencje rady w zakresie uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej, zaciągania zobowiązań czy określania polityki podatkowej są fundamentalne dla stabilności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Radny, który rozumie zasady finansów publicznych, potrafi analizować projekt budżetu, oceniać ryzyko związane z nowymi inwestycjami i świadomie kształtować dochody gminy, staje się gwarantem racjonalnej gospodarki finansowej.

Sprawne i kompetentne władze lokalne są jednym z kluczowych czynników przyciągających inwestorów zewnętrznych¹⁰. Rada, której członkowie posiadają wiedzę na temat nowoczesnych instrumentów rozwoju, planowania przestrzennego czy partnerstwa publiczno-prywatnego, może

⁸ Zob. <https://frdl.org.pl/szkolenia-zamkniete-1/szkolenia-dla-radnych-kadencja-2024-2029> [data dostępu: 21.07.2025].

⁹ Zob. <https://nist-www.nist.gov.pl/szkolenia> [data dostępu: 21.07.2025].

¹⁰ Zob. https://www.dbc.wroc.pl/Content/120902/Wasilewska_Wplyw_wladz_lokalnych_na_rozwoj.pdf [data dostępu: 21.07.2025].

skuteczniej kreować warunki do wzrostu gospodarczego gminy i poprawy jakości życia mieszkańców.

W kontekście finansowania szkoleń radnych samorządowych istotne jest również podejście do tego zagadnienia prezentowane przez regionalne izby obrachunkowe (dalej – RIO). W ramach swojej działalności nadzorczej i opiniodawczej RIO oceniają legalność i celowość wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Chociaż większość dostępnych opinii i zaleceń pokontrolnych dotyczy szkoleń pracowników samorządowych, zawarte w nich zasady można przez analogię odnieść do szkoleń radnych. RIO konsekwentnie stoją na stanowisku, że jednostki samorządu terytorialnego nie tylko mogą, lecz wręcz powinny rezerwować w swoich budżetach środki na podnoszenie kwalifikacji¹¹.

Takie podejście stanowi formę proaktywnego zarządzania ryzykiem. RIO doskonale zdają sobie sprawę, że niekompetentny, nieprzeszkolony organ stanowiący jest jednym z większych zagrożeń dla prawidłowości finansów publicznych. Błędy popełniane przez radnych z powodu braku wiedzy – czy to przy uchwalaniu budżetu, czy przy stanowieniu prawa miejscowego – prowadzą do naruszeń dyscypliny finansów publicznych i konieczności podejmowania przez RIO interwencji nadzorczych, takich jak uchylanie uchwał. Aprobując takie wydatki, izby działają prewencyjnie, zmniejszając prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości, które później musiałyby korygować.

Kluczowym warunkiem legalności finansowania szkoleń radnych ze środków publicznych jest ich bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu. Z tego powodu precyzyjne zdefiniowanie, czym jest „sprawowanie mandatu” i jaki jest jego zakres, ma fundamentalne znaczenie dla określenia dopuszczalnej tematyki szkoleń. Pojęcie sprawowania mandatu jest interpretowane w doktrynie i orzecznictwie szeroko. Nie ogranicza się ono jedynie do formalnego udziału w sesjach rady i głosowaniach. Obejmuje ono całą sferę aktywności publicznej radnego, która jest funkcjonalnie powiązana z jego rolą.

Do kluczowych elementów składających się na sprawowanie mandatu należą:

- udział w pracach organów jednostki samorządu terytorialnego: obowiązek brania udziału w pracach rady i jej komisji oraz innych instytucji, do których radny został wybrany lub desygnowany (art. 24 ust. 1 u.s.g.);
- utrzymywanie więzi z mieszkańcami: przyjmowanie postulatów mieszkańców i przedstawianie ich organom gminy do rozpatrzenia (art. 23 ust. 1 u.s.g.);
- wykonywanie uprawnień kontrolnych: kierowanie interpelacji i zapytań (art. 24 ust. 3 u.s.g.) oraz korzystanie z indywidualnego prawa do uzyskiwania informacji, materiałów i wglądu w działalność jednostek gminnych (art. 24 ust. 2 u.s.g.);

¹¹ Zob. <https://www.gazetaprawna.pl/praca/artykuly/851362,gmina-musi-okreslic-zasady-szkolen-i-zapewnic-na-nie-pieniadze.html> [data dostępu: 21.07.2025].

- przestrzeganie zakazów antykorupcyjnych: powstrzymywanie się od działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, zakaz łączenia mandatu z określonymi funkcjami czy zatrudnieniem w urzędzie gminy (art. 24a-24f u.s.g.); naruszenie tych zakazów prowadzi do wygaśnięcia mandatu.

W świetle szerokiej definicji mandatu dopuszczalny zakres tematyczny szkoleń finansowanych ze środków publicznych jest bardzo obszerny. Kryterium oceny legalności wydatku nie jest nazwa szkolenia, lecz jego funkcjonalny związek z realizacją ustawowych praw i obowiązków radnego.

Zasadne są więc szkolenia „twarde” (dotyczące kompetencji merytorycznych) o charakterze specjalistycznym, których związek z mandatem jest oczywisty i nie budzi kontrowersji. Należą do nich m.in. zagadnienia z zakresu: finansów publicznych, planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa administracyjnego i legislacji czy jawności życia publicznego i ochrony danych. Również szkolenia „miękkie” (kompetencje interpersonalne i komunikacyjne), choć czasem postrzegane jako mniej istotne, są ważne dla skutecznego sprawowania mandatu. Radny jest osobą publiczną, której praca polega na interakcji z ludźmi.

Niezależnie od wskazanych wyżej problemów z pozyskaniem dofinansowania warto pamiętać, że środki na podnoszenie wiedzy i kompetencji w relacji do budżetu najmniejszej nawet gminy są bardzo niewielkie. Koszt rządu kilku–kilkunastu tysięcy złotych rocznie może jednak przełożyć się na duże korzyści dla funkcjonowania całej wspólnoty lokalnej. Co istotne, szkolenia radnych, analogicznie do szkoleń urzędników, podlegają zwolnieniu z VAT pod warunkiem, że są finansowane ze środków publicznych¹².

Kompetentny radny wyposażony w wiedzę niezbędną do wykonywania swojego mandatu, a także rozumiejący ograniczenia formalnoprawne funkcjonowania organu wykonawczego gminy nawet w przypadku konfliktu politycznego może być partnerem w zarządzaniu sprawami lokalnymi. Szkolenia radnych należy więc postrzegać nie jako koszt, ale jako jedną z najbardziej efektywnych inwestycji w rozwój każdej jednostki samorządu terytorialnego.

¹² Zob. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/szkolenie-urzednika-moze-byc-zwolnione-z-vat,38814.html> [data dostępu: 21.07.2025].

Bibliografia

- Dunning D., Kruger J., Unskilled and unaware of it: how difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-assessments, „Journal of Personality and Social Psychology” 1999, vol. 77(6), s. 1121–1134.
- Interpretacja Ministra Finansów z 13 września 2013 r., DD3/033/141/OBQ/13/RD-94895/13.
- Moore Ch.W., Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów, tłum. A. Cybulko, M. Zieliński, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530.
- Wierzbica A., Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 12, s. 6–14.
- Wilk J., Polecenia służbowe wydawane przez przewodniczącego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, LEX/el. 2018.
- <https://frdl.org.pl/szkolenia-zamkniete-1/szkolenia-dla-radnych-kadencja-2024-2029> [data dostępu: 21.07.2025].
- <https://nist-www.nist.gov.pl/szkolenia> [data dostępu: 21.07.2025].
- https://www.dbc.wroc.pl/Content/120902/Wasilewska_Wplyw_wladz_lokalnych_na_rozwoj.pdf [data dostępu: 21.07.2025].
- <https://www.gazetaprawna.pl/praca/artykuly/851362,gmina-musi-okreslic-zasady-szkolen-i-zapewnic-na-nie-pieniadze.html> [data dostępu: 21.07.2025].
- <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/szkolenie-urzednika-moze-byc-zwolnione-z-vat,38814.html> [data dostępu: 21.07.2025].

O AUTORZE

Marta Tartanus-Oryszczak – magister ekonomii. Od ponad 20 lat związana z samorządem terytorialnym. Była zastępcą naczelnika Biura Prezydenta i Rady Miasta, a następnie naczelnikiem Biura Zarządzania Płynnością Finansową w Urzędzie Miejskim w Gliwicach, a w latach 2021–2024 zaś – sekretarzem miasta Gliwice. Od 2025 r. pełni funkcję zastępcy skarbnika Wodzisławia Śląskiego.

STRESZCZENIE

Artykuł omawia kompetencje rady gminy, relacje między organami jednostek samorządu terytorialnego, zakres szkoleń radnych oraz finansowanie i organizację tych szkoleń. Podkreśla szerokie kompetencje rady, w tym uchwalanie budżetu i planów zagospodarowania przestrzennego, oraz specyfikę pracy radnego. Zwraca uwagę na potencjalne konflikty między radą a wójtem oraz na potrzebę szkoleń, jako skutecznego narzędzia ich ograniczania. Podkreśla rolę podnoszenia kwalifikacji radnych w celu efektywnego zarządzania w samorządzie terytorialnym.

Słowa kluczowe

rada gminy, szkolenia radnych, kompetencje radnych, szkolenia z budżetu gminy

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL