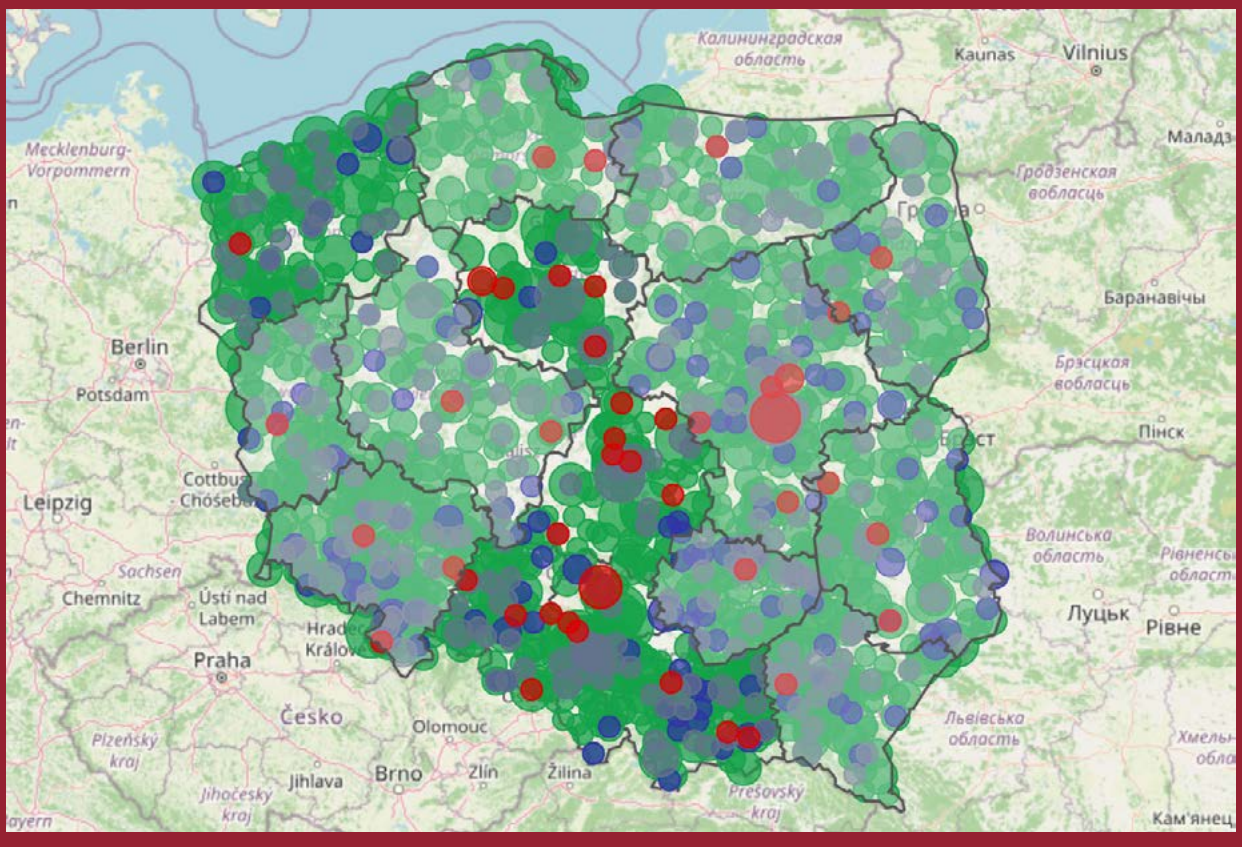
sieć obywatelska
WATCHDOG

„KAŻDY MUSI GDZIEŚ PRACOWAĆ”. RADNI ZATRUDNIENI W JEDNOSTKACH ZALEŻNYCH OD GMIN

STAN NA 17.08.2026



Działamy na rzecz Jawności!

„Każdy musi gdzieś pracować”. Radni zatrudnieni w jednostkach zależnych od gmin

Raport z monitoringu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, 2026

sieć obywatelska WATCHDOG

Sieć Obywatelska Watchdog Polska, 2026

Spis treści

Wstęp **4**

Temat, do którego wracamy **5**

Na czym polega badany problem? **5**

Międzynarodowe standardy dotyczące konfliktu interesów **6**

Podstawy prawne **7**

Jak działa narzędzie kazdymusigdziespracowac.pl? **8**

- Skąd nazwa serwisu? 8
- Jak można było przesłać zgłoszenie? 8
- Przygotowanie baz danych 8
- Jak weryfikowaliśmy zgłoszenia? 8
- Dlaczego sprawdzaliśmy tylko zatrudnienie w gminach? 9
- Dlaczego nie sprawdzaliśmy po prostu oświadczeń majątkowych? 10

Wyniki **10**

- Odpowiedzi „problematyczne” 11
- Spory o informację przetworzoną 11
- Pytania bezpośrednio do radnych 11
- Zatrudnienie potwierdzone – garść statystyk 11
- Wybrane przypadki 12

Inne obserwacje z prowadzenia działania **13**

- Kto dowiaduje się o złożonym wniosku? 13
- „Świadomie unikam takiej zależności” 13
- „Moje zatrudnienie nie jest rezultatem decyzji politycznej” 13
- Kogo reprezentuje radny? 13
- Są też dobre przykłady 14
- Dostęp do informacji w praktyce 14
- Zahasłowane odpowiedzi i konieczność kontaktu telefonicznego 14
- Ostrzeżenia przed dalszym udostępnianiem informacji 14

Wnioski **15**

Wstęp

Raport podsumowuje działanie, które Sieć Obywatelska Watchdog Polska prowadziła w pierwszej połowie 2026 roku. W marcu uruchomiliśmy portal kazdymusigdziespracowac.pl[1]. Zbieraliśmy przez niego zgłoszenia o radnych zatrudnionych w podmiotach zależnych od gminy, w której sprawują mandat.

Takie zatrudnienie jest zgodne z prawem, o ile radny nie kieruje jednostką organizacyjną swojej gminy i nie jest zastępcą jej kierownika. Budzi jednak wątpliwości co do jego niezależności. Jednym z podstawowych zadań rady gminy lub miasta jest kontrola organu wykonawczego, czyli wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Radna lub radny może pracować w instytucji zależnej od władz gminy i jej budżetu – w szkole, spółce komunalnej czy domu kultury. Trzeba wtedy zapytać, czy wykonuje mandat w pełni niezależnie. Od odpowiedzi zależy też, jak skutecznie rada sprawuje kontrolę.

Każde zgłoszenie najpierw weryfikowaliśmy, a dopiero potem publikowaliśmy na stronie. Chcieliśmy zebrać dane, które pokażą skalę zjawiska. Na ich podstawie można prowadzić opartą na faktach debatę o przejrzystości i niezależności w samorządzie.

Wierzymy, że publiczna dyskusja o sposobach ograniczania konfliktu interesów i wzmacniania niezależności radnych poprawi działanie samorządu. Skorzystają na tym przede wszystkim mieszkańcy.

Dziękujemy wszystkim, którzy zgłaszali przypadki zatrudnienia radnych w podmiotach zależnych od gmin. Bez Was ten raport by nie powstał.

1 http://Kazdymusigdziespracowac.pl

Temat, do którego wracamy

Temat zależności radnych od władzy wykonawczej w samorządzie towarzyszy nam od kilkunastu lat. Już w 2015 roku, podczas konsultacji prowadzonych przez Ministerstwo Cyfryzacji, postulowaliśmy[2], by takiej zależności zapobiec. Wprost wskazywaliśmy, że trzeba zakazać zatrudniania radnych, a także ich małżonków, w jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych, samorządowych zakładach budżetowych oraz w spółkach handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Do problemu wracaliśmy w kolejnych latach, między innymi podczas monitoringu spółek komunalnych[3] i w programie działania Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska na lata 2018–2020.

Wiemy, że zmiany tak istotne dla funkcjonowania samorządu wymagają czasu. Dziś znów trwa dyskusja o nowelizacji ustaw samorządowych. Nic jednak nie wskazuje, by zatrudnianie radnych w jednostkach zależnych od gminy stało się w niej ważnym tematem.

Dlatego tym razem sięgnęliśmy po inne narzędzie. Zaprosiliśmy do współpracy osoby działające lokalnie, razem z nimi zebraliśmy dane i wprowadziliśmy temat do debaty publicznej. Liczymy, że zainteresowanie mediów lokalnych i ogólnopolskich zwiększy szansę na zmianę. Jeśli nie od razu w przepisach, to przynajmniej w świadomości, standardach i postawach.

Na czym polega badany problem?

Zatrudnianie radnych gmin i miast w instytucjach zależnych od samorządu jest co do zasady legalne. Radny nie może jednak zasiadać w radzie nadzorczej ani kierować gminną jednostką organizacyjną lub być zastępcą jej kierownika. Zgodność z prawem nie usuwa przy tym problemu konfliktu interesów i zależności, które mogą wpływać na sposób wykonywania mandatu.

Jednym z podstawowych zadań rady gminy lub miasta jest kontrola wójta, burmistrza albo prezydenta. Radny powinien móc ją sprawować swobodnie: zadawać niewygodne pytania, żądać wyjaśnień, głosować zgodnie z własną oceną i interesem mieszkańców. Trudniej o to, gdy jego praca, a często także sytuacja życiowa, zależy od instytucji podległej władzy wykonawczej gminy.

Pytanie, czy radny powinien pracować w spółce, szkole, domu kultury albo innej jednostce zależnej od gminy, nie dotyczy więc wyłącznie etyki życia publicznego. Chodzi o granice swobody mandatu. Chodzi też o to, czy etat i pensja mogą stać się narzędziem wpływu na przedstawicieli wybranych przez mieszkańców.

Najbardziej oczywiste zagrożenie to bezpośrednia presja przy ważnych głosowaniach. Zatrudnienie radnego, warunki jego pracy albo szanse na awans mogą zależeć od decyzji władz gminy, wprost lub pośrednio. Wtedy ocena projektu uchwały może zderzyć się z troską o własne bezpieczeństwo zawodowe i finansowe. Otwarty nacisk nie jest do tego potrzebny. Wystarczy świadomość zależności i obawa o miejsce pracy, by radny stał się ostrożniejszy, zaczął się cenzurować albo unikał konfliktu z władzą wykonawczą. Dlatego ważne jest też, jak sami radni postrzegają swoją sytuację. Czy odczuwają naciski ze strony włodarzy, czy uważają je za możliwe i czy zastanawiają się, jak zależność zawodowa wpływa na ich głosowania i aktywność kontrolną?

Problem pojawia się także wtedy, gdy radni decydują o instytucjach, w których sami pracują. Głosują przecież nad budżetem gminy, kwotami dla poszczególnych jednostek i innymi sprawami, od których zależą warunki ich zatrudnienia. W skrajnych przypadkach chodzi wprost o wynagrodzenia. Tak było w Piasecznie. Radna zatrudniona jako sekretarz szkoły podpisała wniosek o podwyżki dla pracowników administracji[4], skierowany do Komisji Oświaty Rady Miejskiej. W tej komisji sama zasiadała.

Zależność zawodowa osłabia też kontrolę w mniej widoczny sposób. Radny-pracownik może chcieć uniknąć napięć w pracy. Wtedy rzadziej porusza tematy niewygodne dla władz gminy i składa mniej interpelacji. Może też nie pytać o nieprawidłowości w wydatkach albo omijać sprawy, które uderzyłyby w jego przełożonych. Problemem nie jest wtedy pojedyncze głosowanie, lecz powolne słabnięcie jednej z najważniejszych funkcji rady.

Taka zależność może wpływać również na rywalizację wyborczą. Pracownik gminnego ośrodka kultury, jednostki sportowej, szkoły czy spółki komunalnej często jest bardziej rozpoznawalny i częściej styka się z mieszkańcami niż inni kandydaci. Powstaje pytanie, czy dostęp do publicznych instytucji i zasobów nie daje mu przewagi, którą może wykorzystać do budowania pozycji politycznej.

Wątpliwości budzi wreszcie samo zatrudnianie i awansowanie radnych. Decyzje personalne w spółkach komunalnych i innych jednostkach gminnych mogą wyglądać jak nagroda za polityczną lojalność, nawet jeśli w danym przypadku liczyły się wyłącznie kompetencje. Już sama możliwość takiego podejrzenia szkodzi przejrzystości życia publicznego i zaufaniu mieszkańców do lokalnych instytucji.

Nie każdy radny zatrudniony w jednostce gminnej traci niezależność. Niektórzy mimo to skutecznie kontrolują władzę wykonawczą i głosują wbrew niej. Problem jest jednak systemowy. Niezależność radnego nie powinna opierać się głównie na jego osobistej odporności na presję. System powinien ograniczać sytuacje, w których radny musi wybierać między interesem mieszkańców a własnym etatem.

2 https://siecobywatelska.pl/ostatni-tydzien-zbierania-podpisow-pod-propozycjami-zmian-w-prawie-samorzadowym/

3 https://siecobywatelska.pl/jawne-spolki-komunalne-raport-z-monitoringu-watchdog-polska/

4 https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2026/10/polaczone-i-anonim.pdf

Zatrudnianie radnych w instytucjach zależnych od gminy, w której sprawują mandat, budzi więc wątpliwości na wielu płaszczyznach. Naszym zdaniem podważa wiarygodność samorządu i ogranicza rzeczywistą swobodę mandatu. Odbiera też mieszkańcom pewność, że ludzie wybrani do kontrolowania lokalnej władzy mogą to robić bez obawy o własną pracę. Do tego dochodzi ryzyko, że etat w gminnej jednostce będzie postrzegany jako polityczna korzyść. Dlatego chcemy rozmawiać o przejrzystszych zasadach zatrudniania, standardach antykorupcyjnych i ograniczeniach w łączeniu mandatu radnego z pracą w podmiotach zależnych od gminy.

Międzynarodowe standardy dotyczące konfliktu interesów

Wyniki monitoringu pracy radnych w jednostkach organizacyjnych gmin i miast oraz w podmiotach od nich zależnych pokazują, że te sytuacje trzeba oceniać pod kątem konfliktu interesów. Łączenie mandatu z pracą w podmiocie podległym samorządowi może budzić wątpliwości co do niezależności radnego, bezstronności jego decyzji i skuteczności kontroli nad organem wykonawczym. Punktem odniesienia dla takiej oceny są standardy międzynarodowe. Część z nich wynika z aktów prawnych wiążących Polskę, część z rekomendacji przyjętych na poziomie europejskim.

Jednym z podstawowych dokumentów jest Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC)[5]. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło ją 31 października 2003 r. rezolucją 58/4. To wiążąca umowa międzynarodowa: Polska ją ratyfikowała, a 15 października 2006 r. weszła w życie. Konwencja stawia na zapobieganie nadużyciom, czyli wczesne rozpoznawanie i ograniczanie ryzyka. Zgodnie z art. 7 ust. 4 państwa mają dążyć do rozwiązań, które zapewniają przejrzystość i zapobiegają konfliktom interesów. Art. 8 ust. 5 dodaje, że osoby pełniące funkcje publiczne powinny informować właściwe organy między innymi o dodatkowym zatrudnieniu i działalności, które mogą kolidować z ich obowiązkami. Z obu przepisów wynika potrzeba mechanizmów ujawniania i oceny powiązań. Mają one wychwycić potencjalny konflikt interesów, zanim wpłynie na decyzje. Działają tylko wtedy, gdy obowiązki informacyjne są jasno określone, a osoby nimi objęte rozumieją ryzyko. Właściwe organy muszą też mieć możliwość sprawdzania oświadczeń i reagowania na nieprawidłowości.

W przypadku radnych ważna jest również Europejska Karta Samorządu Lokalnego[6], przyjęta w ramach Rady Europy. Była efektem wieloletnich prac nad wspólnymi europejskimi standardami samorządności. Projekt przygotowano z inicjatywy Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, a następnie dopracowano z udziałem ekspertów rządowych. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął Kartę w czerwcu 1985 r., a 15 października 1985 r. w Strasburgu otwarto ją do podpisu. Polska ratyfikowała Kartę w całości, a w 1994 roku ogłoszono ją w Dzienniku Ustaw. Jako ratyfikowana umowa międzynarodowa jest częścią polskiego porządku prawnego i wiąże zarówno organy państwa, jak i samorządu. Karta ma przede wszystkim chronić autonomię samorządu: demokratyczny charakter władz lokalnych, zakres ich kompetencji, samodzielność finansową i prawo do ochrony sądowej.

Karta nie opisuje procedur postępowania z konfliktem interesów. Wyznacza jednak zasady, które trzeba uwzględnić przy ich tworzeniu. Art. 3 ust. 2 przewiduje, że organy wykonawcze odpowiadają przed wybranymi radami. Art. 7 ust. 1 wymaga zapewnienia radnym warunków do swobodnego wykonywania funkcji. Najważniejszy w tym kontekście jest art. 7 ust. 3: funkcje i zajęcia, których nie można łączyć z mandatem, określa ustawa lub podstawowe zasady prawne. Karta chroni więc niezależność mandatu, a konkretne ograniczenia pozostawia prawu krajowemu.

Najnowszą regulacją jest unijna dyrektywa antykorupcyjna, czyli dyrektywa (UE) 2026/1021[7]. Parlament Europejski przyjął stanowisko 26 marca 2026 r., Rada zatwierdziła akt 21 kwietnia, a dyrektywę podpisano 29 kwietnia 2026 r. Weszła w życie 31 maja 2026 r. i wymaga wdrożenia do prawa krajowego. Państwa mają na to 24 miesiące, czyli czas do 1 czerwca 2028 r. W przypadku oceny ryzyka i strategii krajowych termin wynosi 36 miesięcy. Art. 20 dyrektywy przewiduje działania na rzecz przejrzystości, odpowiedzialnego podejmowania decyzji i zapobiegania korupcji. Należą do nich narzędzia do ujawniania konfliktów interesów i postępowania po ich wykryciu. Dyrektywa wymaga też oceny, które sektory i zawody są szczególnie narażone na korupcję, oraz wspierania udziału organizacji społecznych w działaniach zapobiegawczych. Uzupełniają to obowiązek przyjęcia krajowej strategii antykorupcyjnej z art. 21 oraz organy do spraw zapobiegania korupcji z art. 22. Organy te mogą między innymi sprawdzać przestrzeganie zasad dotyczących konfliktów interesów. Dyrektywa zobowiązuje więc państwa do stworzenia narzędzi zapobiegania, ale część rozwiązań pozostawia ich wyborowi.

Standardy postępowania w sytuacji konfliktu interesów znajdziemy także w Wytycznych OECD dotyczących zarządzania konfliktem interesów w służbie publicznej[8]. Rada Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju przyjęła je 28 maja 2003 r. jako część zalecenia OECD/LEGAL/0316. Mogą służyć jako ogólny punkt odniesienia również dla samorządów i przedsiębiorstw publicznych. Wytyczne definiują konflikt interesów jako sytuację, w której prywatny interes osoby pełniącej funkcję publiczną może niewłaściwie wpłynąć na

5 https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20070840563

6 https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19941240607

7 https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/dyrektywa-2026-1021-w-sprawie-zwalczania-korupcji-zastepujaca-decyzje-ramowa-72597549

8 https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf

wykonywanie jej obowiązków. Praca radnego w spółce lub jednostce kontrolowanej przez gminę może więc oznaczać konflikt rzeczywisty, potencjalny albo pozorny. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których radny współdecyduje o tym podmiocie: jego finansowaniu, nadzorze, umowach czy obsadzie stanowisk. Formalne przestrzeganie prawa nie zawsze wystarcza. Liczy się również bezstronność i zaufanie mieszkańców do instytucji samorządowych.

OECD zaleca, by zasady zatrudniania i pełnienia funkcji w spółkach publicznych były jasno określone. Interesy, które mogą kolidować z mandatem, należy ujawniać już przy zatrudnieniu i aktualizować, gdy zmieniają się okoliczności. Samo ujawnienie nie rozwiązuje jednak konfliktu. Może być konieczne wyłączenie radnego z dyskusji i głosowania, ograniczenie jego dostępu do informacji albo rezygnacja z kolidującej pracy. Jeśli konflikt jest trwały i nie da się nad nim zapanować, wyjściem może być rezygnacja z funkcji publicznej.

Konfliktowi interesów w samorządach wprost poświęcone są rezolucja 434 (2018) i rekomendacja 423 (2018)[9]. Przyjął je Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy 7 listopada 2018 r. Rezolucja zawiera zalecenia głównie dla samorządów. Rekomendacja wzywa Komitet Ministrów, by zachęcał rządy i parlamenty do działania. Oba dokumenty podkreślają, że konflikt interesów trzeba jasno zdefiniować i określić, co robić po jego rozpoznaniu. Potencjalne konflikty należy zgłaszać przed objęciem funkcji i w trakcie jej pełnienia, a przy ich ocenie brać pod uwagę dodatkowe zatrudnienie. Osoby pełniące funkcje publiczne powinny mieć dostęp do szkoleń, niezależnego doradztwa i oceny, na przykład ze strony komisji etyki. Zbieranie danych o skali problemu ma z kolei pomagać w ulepszaniu przyjętych rozwiązań.

Podstawy prawne

Obecne przepisy ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.) ograniczają radnych na kilka sposobów. Podstawowy zakaz zawiera art. 24b ust. 1. Osoba wybrana na radnego nie może pracować w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat. Nie może też kierować jednostką organizacyjną tej gminy ani być zastępcą jej kierownika. Wybór nie rozwiązuje jednak automatycznie istniejącego stosunku pracy. Ustawa przewiduje obowiązkowy urlop bezpłatny, który zawiesza podległość służbową na czas sprawowania mandatu.

Radny musi złożyć wniosek o urlop przed przystąpieniem do wykonywania mandatu, w ciągu 7 dni od ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Pracodawca nie ma tu żadnej swobody i musi urlopu udzielić. Urlop obejmuje cały okres sprawowania mandatu i 3 miesiące po jego wygaśnięciu (art. 24b ust. 2). Ochrona obejmuje również umowy terminowe. Umowa na czas określony, która wygasłaby w trakcie urlopu, przedłuża się z mocy prawa do 3 miesięcy po jego zakończeniu (art. 24b ust. 3). Może się zdarzyć, że gmina utworzy lub przejmie jednostkę organizacyjną w trakcie kadencji. Wtedy radny, który nią kieruje lub jest zastępcą kierownika, ma na złożenie wniosku 6 miesięcy od tego dnia (art. 24b ust. 4). Te same zasady dotyczą radnego, którego mandat obsadzono w trakcie kadencji uchwałą rady gminy (art. 24b ust. 6). Jeśli radny nie złoży wniosku w terminie, ustawa uznaje to za zrzeczenie się mandatu (art. 24b ust. 5). To fikcja prawna: radny niczego nie deklaruje, a mimo to traci mandat. Właściwy organ wyborczy stwierdza wtedy jego wygaśnięcie na podstawie art. 383 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego.

Art. 24c u.s.g. chroni pozycję zawodową radnego po zakończeniu mandatu. Pracodawca musi przywrócić go do pracy na tym samym lub równorzędnym stanowisku. Wynagrodzenie ma odpowiadać temu, jakie radny otrzymywałby, gdyby nie korzystał z urlopu bezpłatnego. Warunek jest jeden: radny musi zgłosić gotowość powrotu do pracy w ciągu 7 dni od wygaśnięcia mandatu.

Żeby nie dało się obejść tych zakazów, art. 24d u.s.g. zabrania wójtowi powierzania radnemu tej gminy pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Bez tego przepisu utratę etatu w urzędzie można by radnemu wynagrodzić płatnymi zleceniami: umową zlecenia, o dzieło, kontraktem menedżerskim albo umową z jego jednoosobową firmą. Zasady te wykluczają jakiekolwiek bezpośrednie transfery środków finansowych od organu wykonawczego do radnego z tytułu świadczenia pracy.

Art. 24e ust. 1 u.s.g. zakazuje radnym podejmowania dodatkowych zajęć i przyjmowania darowizn, które mogłyby podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z art. 23a ust. 1. Chodzi o zgodność ze ślubowaniem i z dobrem wspólnoty samorządowej. Ust. 2 zabrania powoływania się na mandat przy dodatkowych zajęciach i przy działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek lub wspólnie z innymi. Przepis posługuje się pojęciami nieostrymi, takimi jak „dodatkowe zajęcia" czy zachowania „mogące podważyć zaufanie wyborców". Obejmuje relacje zarobkowe, doradcze czy lobbingowe, które w odbiorze społecznym budzą uzasadnione podejrzenie braku obiektywizmu, faworyzowania wąskich grup interesu albo czerpania ukrytych korzyści z zasiadania w radzie. Zakaz powoływania się na mandat ma z kolei uniemożliwić wykorzystywanie statusu radnego w interesach i przy zdobywaniu zleceń.

Te zakazy dałoby się odnieść do zatrudniania radnych w badanych przez nas jednostkach. Ich naruszenie nie prowadzi jednak automatycznie do utraty mandatu. Ocenę pozostawia się procesowi politycznemu, czyli wyborom. Pojawiają się wprawdzie stanowiska, że rażące naruszenie może uzasadniać wygaszenie mandatu na podstawie art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego. Przepisy nie rozstrzygają tego jednoznacznie, dlatego w praktyce zakazy z art. 24e działają raczej jak postulat niż egzekwowalna norma.

Najdalej idące i bezwzględnie egzekwowane ograniczenia zawiera art. 24f u.s.g. Ma on całkowicie wykluczyć czerpanie przez radnych korzyści z mienia gminy. Zgodnie z ust. 1 radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskali mandat, ani na własny rachunek, ani wspólnie z innymi. Nie mogą też

9 https://rm.coe.int/conflicts-of-interest-at-local-and-regional-level-governance-committee/16808d33d0

taką działalnością zarządzać ani być w niej przedstawicielami czy pełnomocnikami. Radny, który prowadził taką działalność przed objęciem mandatu, musi ją zakończyć w ciągu 3 miesięcy od złożenia ślubowania (ust. 1a). Jeśli tego nie zrobi, rada gminy lub wojewoda stwierdza wygaśnięcie mandatu.

Art. 24f ust. 2 zabrania radnym, a także między innymi ich małżonkom i osobom pozostającym z nimi we wspólnym pożyciu, zasiadania we władzach zarządzających, kontrolnych i rewizyjnych spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Nie mogą też być pełnomocnikami takich spółek. Wybór lub powołanie na taką funkcję są z mocy prawa nieważne. Jeśli radny objął funkcję przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, musi się jej zrzec w ciągu 3 miesięcy od złożenia ślubowania. W przeciwnym razie traci ją z mocy prawa (art. 24f ust. 4).

Ustawa ogranicza też inwestycje radnych. Zgodnie z art. 24f ust. 5 radni nie mogą mieć więcej niż 10% udziałów lub akcji w spółkach handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Nadwyżkę muszą zbyć przed pierwszą sesją rady. Jeśli tego nie zrobią, przez całą kadencję i dwa lata po niej nie wykonują wynikających z niej praw.

Zgodnie z art. 24fa ust. 1 u.s.g. radni, ich małżonkowie i osoby pozostające z nimi we wspólnym pożyciu nie mogą wynajmować mieszkań z zasobu mieszkaniowego gminy, w której radny sprawuje mandat. Nie mogą też wynajmować lokali utworzonych przez społeczną inicjatywę mieszkaniową (SIM, dawniej TBS), w której gmina ma ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu. Radni nie mogą również kupować na własność mieszkań z gminnego zasobu ani lokali utworzonych przez SIM będącą samorządową osobą prawną.

Jak działa narzędzie kazdymusigdziespracowac.pl?

Serwis **kazdymusigdziespracowac.pl** uruchomiliśmy 16 marca 2026 roku. Od tego dnia użytkownicy i użytkowniczki mogli przesyłać zgłoszenia, które zbieraliśmy do 30 kwietnia. Była to pierwsza, pilotażowa edycja działania i – według naszej wiedzy – pierwsza próba zebrania na taką skalę informacji o zatrudnianiu radnych w jednostkach zależnych od gmin, w których sprawują mandat.

Skąd nazwa serwisu?

Nazwa „Każdy musi gdzieś pracować" pochodzi z wypowiedzi prezydenta Szczecina z 6 września 2024 roku. W rozmowie na antenie Radia Super FM[10], dotyczącej zatrudniania radnych w spółkach należących do miasta lub przez nie nadzorowanych, powiedział: „Każdy musi gdzieś pracować. Wszystko zależy od przypadku i od danej sytuacji". Prowadzący pytali wówczas m.in. o to, czy miasto zamierza ograniczać takie praktyki oraz czy współpraca radnych ze spółkami komunalnymi może mieć charakter polityczny. Przywołane zdanie stało się dla nas punktem wyjścia do nazwania serwisu, którego celem było przyjrzenie się temu zjawisku w skali całego kraju.

Jak można było przesłać zgłoszenie?

Zgłoszenie mogła przesłać każda osoba korzystająca z serwisu. Nie wymagaliśmy zakładania konta ani logowania, prosiliśmy natomiast o podanie imienia i nazwiska osoby zgłaszającej oraz adresu e-mail. Część osób zdecydowała się mimo to na zgłoszenia anonimowe, obawiając się możliwych konsekwencji ujawnienia swojej tożsamości. Sam fakt pojawiania się takich obaw jest dla nas istotnym sygnałem dotyczącym warunków, w jakich funkcjonują osoby próbujące patrzeć lokalnej władzy na ręce.

Proces zgłaszania był możliwie prosty. Najpierw należało wskazać gminę na mapie, następnie wybrać z listy konkretną radną lub radnego oraz instytucję, w której – według wiedzy osoby zgłaszającej – dana osoba była zatrudniona.

Na potrzeby serwisu przygotowaliśmy bazę instytucji, których właścicielem lub podmiotem prowadzącym jest gmina. W bazie znajdowały się m.in. spółki komunalne, szkoły i przedszkola prowadzone przez gminę, biblioteki, domy i ośrodki kultury, ośrodki pomocy społecznej, ośrodki sportu i rekreacji, zakłady komunalne oraz inne gminne jednostki organizacyjne.

Przygotowanie baz danych

Już na etapie tworzenia serwisu napotkaliśmy problem, który sam w sobie pokazuje ograniczenia dostępności danych o samorządzie. Nie udało nam się pozyskać jednej aktualnej bazy obejmującej składy wszystkich rad gmin i miast w Polsce. Dlatego rozpoczęliśmy od danych Państwowej Komisji Wyborczej aktualnych na dzień wyborów samorządowych, a następnie – również dzięki informacjom przekazywanym przez użytkowników i użytkowniczki portalu – na bieżąco aktualizowaliśmy składy poszczególnych rad.

Podobny problem dotyczył instytucji zależnych od gmin. Zakupiona od GUS baza nie pozwalała w prosty sposób wyodrębnić wszystkich podmiotów, które były dla nas istotne. Przygotowanie danych wymagało więc dodatkowej pracy i weryfikacji. Mimo tych ograniczeń w czasie trwania działania otrzymaliśmy 4904 zgłoszenia.

Jak weryfikowaliśmy zgłoszenia?

Każde przesłane zgłoszenie trafiało do naszego systemu i początkowo otrzymywało status **„oczekujące"**. Następnie

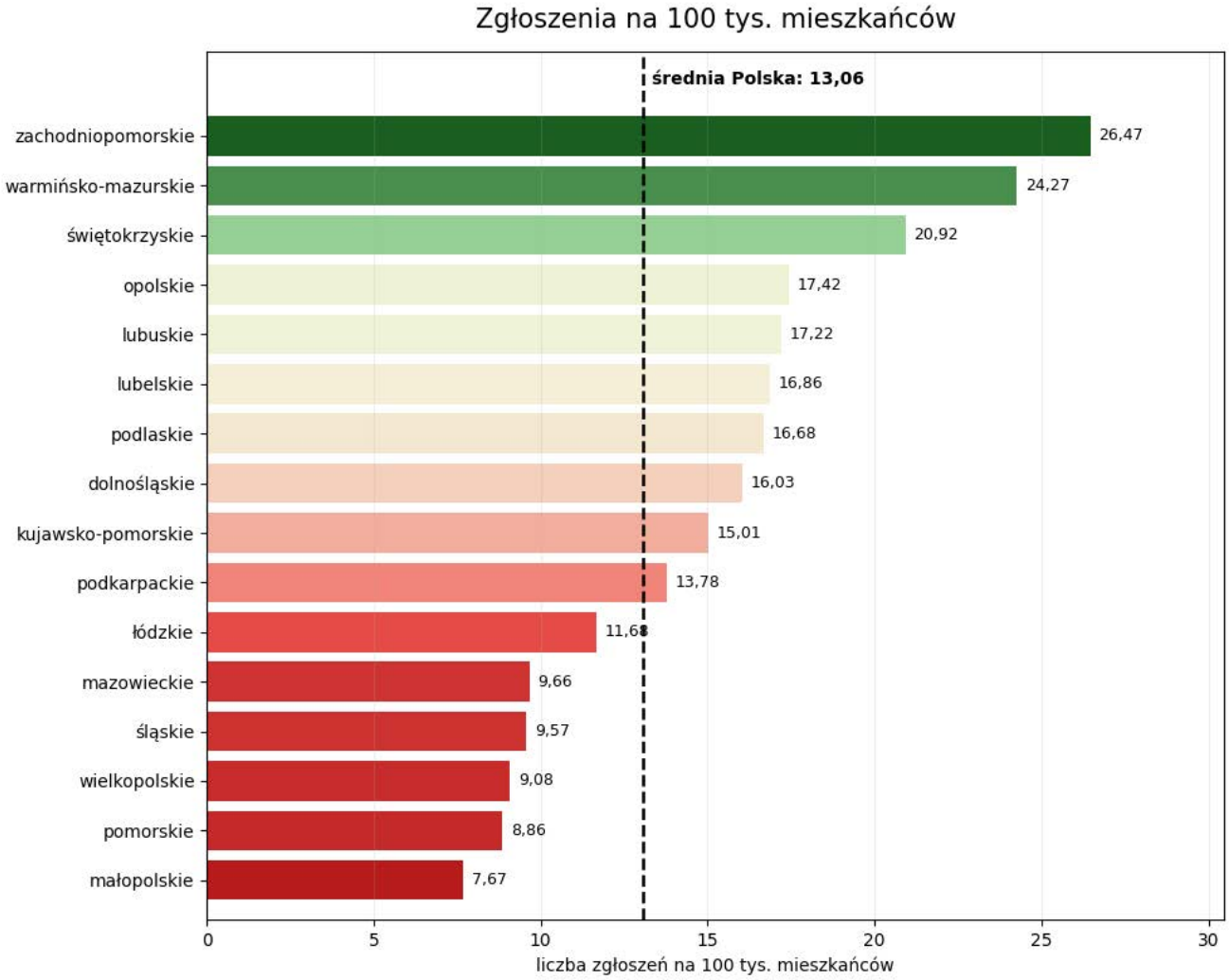
10 https://www.super.fm/wiadomosci/5421/zawsze-ktos-bedzie-mial-watpliwosci-prezydent-szczecina-o-pracy-dla-radnych

zwracaliśmy się do wskazanej instytucji z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Pytaliśmy, czy na dzień złożenia wniosku dana osoba była zatrudniona na podstawie umowy o pracę albo współpracowała z instytucją na innej podstawie, np. umowy zlecenia, umowy o dzieło, kontraktu B2B czy powołania.

Po wysłaniu wniosku zgłoszenie otrzymywało status „weryfikujemy". Jeżeli odpowiedź instytucji potwierdzała zatrudnienie lub współpracę, dołączaliśmy ją do systemu i publikowaliśmy zgłoszenie ze statusem „potwierdzone". Jeśli instytucja zaprzeczała, zgłoszenie oznaczaliśmy jako „niepotwierdzone".

Nie każdą sprawę dało się jednak rozstrzygnąć jednoznacznie. Zdarzało się, że instytucja odmawiała przekazania informacji albo udzielała odpowiedzi, która nie pozwalała nam jednoznacznie przypisać zgłoszenia do żadnej z wcześniejszych kategorii. Takie zgłoszenia otrzymywały status „problematyczne".

Wszystkie zgłoszenia, wraz z informacją o ich statusie, publikowaliśmy na mapie dostępnej na stronie. Zależało nam nie tylko na graficznym pokazaniu skali zjawiska, lecz również na tym, aby każda zainteresowana osoba mogła sprawdzić sytuację w swojej gminie, powiecie czy województwie.



Dlaczego sprawdzaliśmy tylko zatrudnienie w gminach?

Od początku mieliśmy świadomość, że powiązania pomiędzy osobami sprawującymi mandat a jednostkami samorządowymi mogą przyjmować znacznie więcej form. W pilotażu świadomie skoncentrowaliśmy się jednak na jednym, jasno określonym typie sytuacji: zatrudnieniu radnych w jednostkach zależnych od tej samej gminy, w której sprawują mandat.

Nie analizowaliśmy zatrudnienia radnych w jednostkach należących do innych samorządów, powiązań między różnymi szczeblami samorządu ani zatrudniania członków rodzin osób pełniących funkcje publiczne. Nie badaliśmy również okoliczności, w jakich dana osoba została zatrudniona, ani tego, czy mogło dojść do zatrudnienia „po znajomości". Z perspektywy naszego działania nie miało znaczenia, czy radny lub radna najpierw podjęli pracę w danej instytucji, a dopiero później uzyskali mandat, czy też zatrudnienie nastąpiło już w trakcie jego sprawowania. Interesował nas sam fakt występowania zależności zawodowej od podmiotu należącego do gminy.

Warto to podkreślić, ponieważ część instytucji zdawała się odczytywać nasze pytania właśnie jako próbę ustalenia, czy zatrudnienie miało związek z uzyskaniem mandatu. W odpowiedziach na wnioski niektóre z nich zaznaczały, że dana osoba pracowała w instytucji, jeszcze zanim została radną lub radnym. Z punktu widzenia naszego badania nie rozstrzygało to jednak problemu, ponieważ przedmiotem analizy nie był sposób uzyskania zatrudnienia, lecz potencjalny konflikt interesów wynikający z jednoczesnego sprawowania mandatu i pozostawania w zależności zawodowej od gminy.

Jeszcze przed uruchomieniem serwisu zastanawialiśmy się nad objęciem badaniem większej liczby rodzajów powiązań i wszystkich szczebli samorządu. Uznaliśmy jednak, że przy dostępnych zasobach nie bylibyśmy w stanie rzetelnie zweryfikować tak szerokiego zakresu zgłoszeń.

W trakcie działania otrzymaliśmy wiele wiadomości od osób rozczarowanych tym, że serwis nie pozwala zgłaszać innych typów zależności. Dotyczyły one m.in. sytuacji na poziomie powiatów i województw oraz powiązań między różnymi gminami. Wiemy, że takie przypadki występują – również dzięki stałemu kontaktowi z osobami działającymi lokalnie. Pilotaż wymagał jednak świadomego ograniczenia zakresu.

Skala zainteresowania pokazała zresztą, że była to właściwa decyzja organizacyjna. Do obsługi narzędzia oddelegowaliśmy cztery osoby, a mimo to w okresach największej liczby zgłoszeń nie nadążaliśmy z wysyłaniem kolejnych wniosków o informację publiczną.

Dlaczego nie sprawdzaliśmy po prostu oświadczeń majątkowych?

W czasie trwania działania pojawiały się również pytania, dlaczego informacji o miejscach zatrudnienia radnych nie pozyskiwaliśmy bezpośrednio z ich oświadczeń majątkowych.

Pierwszą przyczyną była skala przedsięwzięcia. Samodzielne przeanalizowanie oświadczeń majątkowych wszystkich radnych w Polsce byłoby niezwykle czasochłonne i w praktyce uniemożliwiłoby przeprowadzenie działania w przyjętej formule. Dlatego zdecydowaliśmy się połączyć wiedzę mieszkańców i osób działających lokalnie z formalną weryfikacją za pomocą wniosków o informację publiczną.

Drugim powodem była jakość samych danych. Oświadczenia majątkowe nie zawsze pozwalają jednoznacznie ustalić miejsce zatrudnienia. Zdarza się, że radni wskazują jedynie dochód z umowy o pracę, nie podając nazwy pracodawcy, albo jako miejsce wykonywania działalności publicznej wymieniają radę miasta lub gminy. Oparcie całego badania wyłącznie na oświadczeniach majątkowych nie gwarantowałoby więc kompletności danych.

Pilotaż miał przede wszystkim sprawdzić, czy przy zaangażowaniu osób działających lokalnie można stworzyć ogólnopolski obraz zjawiska, a następnie każdą informację zweryfikować u źródła. Liczba zgłoszeń oraz doświadczenia z ich sprawdzania pokazały zarówno skalę zainteresowania tematem, jak i to, jak dużym przedsięwzięciem jest systematyczne badanie takich zależności.

Wyniki



Klikij w obrazek aby przejść do mapy interaktywnej

Łącznie otrzymaliśmy 4904 zgłoszenia dotyczące zatrudnienia radnych. Nie wszystkie mogły jednak przejść do etapu weryfikacji. Część osób nie potwierdziła zgłoszenia poprzez kliknięcie linku przesłanego e-mailem, co było warunkiem rozpoczęcia przez nas dalszych działań. Wprowadziliśmy to rozwiązanie, żeby chronić narzędzie przed zalaniem spamem i atakami botów. Wiele zgłoszeń było również duplikatami – ta sama osoba i to samo miejsce zatrudnienia były wskazywane przez kilku użytkowników i użytkowniczek. Po uporządkowaniu zgłoszeń ostatecznie wysłaliśmy 2952 wnioski o informację publiczną, aby zweryfikować przekazane nam informacje.

Według stanu na 17 sierpnia 2026 roku 2366 instytucji potwierdziło zatrudnienie lub współpracę wskazanej radnej lub radnego, a 355 tego nie potwierdziło. Kolejne 54 odpowiedzi od podmiotów oznaczyliśmy jako „problematyczne", a 174 instytucje nie odpowiedziały na nasz wniosek mimo wysyłanych przez nas przypomnień. Ze względu na skalę przedsięwzięcia, liczbę zgłoszeń i konieczność zamknięcia danych w określonym momencie zdecydowaliśmy się nie dochodzić informacji przed sądem. Część tych spraw trwałaby kilkanaście miesięcy, a w tym czasie dane mogłyby się zdezaktualizować. Jednakże w naszym przekonaniu informacje, o które wnioskowaliśmy, są objęte prawem do informacji i bezwzględnie powinny być udostępniane.

Odpowiedzi „problematyczne"

Do tej kategorii trafiały przede wszystkim te sprawy, w których na podstawie otrzymanej odpowiedzi nie mogliśmy jednoznacznie stwierdzić, czy zgłoszenie należy uznać za potwierdzone, czy niepotwierdzone.

W zdecydowanej większości takich przypadków instytucje odmawiały przekazania informacji, argumentując, że pytanie dotyczy osoby, która – ich zdaniem – nie pełni funkcji publicznej, a zatem informacja o jej zatrudnieniu nie stanowi informacji publicznej.

Zdarzały się również odpowiedzi niepełne. Przykładowo instytucja informowała nas jedynie, że wskazana osoba nie pozostaje z nią w stosunku pracy. Nasze pytanie było jednak szersze i obejmowało również inne formy współpracy, takie jak umowy cywilnoprawne, kontrakty B2B czy powołanie. W kilku przypadkach, mimo dodatkowych wyjaśnień z naszej strony, nie udało się uzyskać jednoznacznej odpowiedzi.

Osobną grupę stanowiło sześć przypadków, w których poinformowano nas, że radny lub radna przebywa na urlopie bezpłatnym. Czasami instytucje dodawały, że urlop ma związek z pełnieniem mandatu, ale nie było to regułą. W takich sytuacjach przypisanie statusu „potwierdzone" albo „niepotwierdzone" nie oddawałoby rzeczywistego stanu rzeczy. Nie chcieliśmy jednocześnie tworzyć kolejnej kategorii dla zaledwie kilku przypadków, dlatego również oznaczyliśmy je jako „problematyczne".

Spory o informację przetworzoną

W kilku przypadkach musieliśmy także wyjaśniać instytucjom, że odpowiedź na nasze pytanie nie wymaga wytworzenia informacji przetworzonej. Pytaliśmy bowiem o prostą informację, czy wskazana osoba jest zatrudniona w danym podmiocie lub z nim współpracuje. Udzielenie odpowiedzi wymagało jedynie sięgnięcia do istniejących danych, np. dokumentacji kadrowej lub systemu informatycznego. Przy czym naszym zdaniem w większości przypadków to dane oczywiste i niemające nic wspólnego z wytworzeniem jakościowo nowej informacji.

Wykonanie wniosku polegało na odnalezieniu informacji w posiadanych zasobach. Przyjęcie, że już samo wyszukanie danych czyni informację przetworzoną, prowadziłoby w praktyce do znacznego ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej.

Pytania bezpośrednio do radnych

W sytuacjach, w których instytucja odmawiała udostępnienia informacji, próbowaliśmy zweryfikować zgłoszenie bezpośrednio u zainteresowanych radnych. Wysłaliśmy w ten sposób 32 wiadomości, jednak otrzymaliśmy zaledwie 5 odpowiedzi. Pokazuje to, że również bezpośredni kontakt z osobami, których dotyczyły zgłoszenia, nie zawsze pozwalał uzupełnić brakujące informacje.

Warto przy tym odnotować przypadek radnej, która sama poinformowała nas o swoim zatrudnieniu. 24 lutego Joanna Radzięda, radna z Suchego Lasu, przesłała nam informację, że jest zatrudniona w spółce Aquanet S.A., w Dziale Zarządzania Środowiskowego. Był to przykład sytuacji, w której osoba pełniąca mandat sama zdecydowała się przekazać informację istotną z punktu widzenia prowadzonego przez nas działania.

Zatrudnienie potwierdzone – garść statystyk

Prawie połowa radnych, których zatrudnienie zostało potwierdzone, pracuje w szkołach – to 49% wszystkich przypadków. Jeśli uwzględnić również przedszkola oraz zespoły szkolno-przedszkolne, udział placówek oświatowych wzrasta do 58%. Oznacza to, że zdecydowana większość potwierdzonych przypadków zatrudnienia radnych dotyczy właśnie sektora oświaty.

Na drugim miejscu znajdują się spółki komunalne, jednak ich udział jest wyraźnie mniejszy i wynosi 18%.

Miejsca zatrudnienia radnych według typu instytucji:

Szkoła	1163
Spółka/zakład	429
Biblioteka i ośrodek kultury	250
Przedszkole/zespół szkolno-przedszkolny	205
Ośrodek pomocy społecznej	154
Centrum sportu i rekreacji	61
Centrum usług społecznych/wspólnych	38
Inne	23
Szpital, przychodnia	16
Żłobek	13
Muzeum	10
Straż miejska	4
Suma	**2366**

Potwierdzone zgłoszenia zatrudnienia radnych w podmiotach zależnych od gmin według województwa:

województwo	zatrudnieni radni	liczba radnych w województwie
dolnośląskie	250	2729
mazowieckie	249	5345
zachodniopomorskie	185	1793
lubelskie	174	3289
śląskie	158	2796
podkarpackie	153	2536
małopolskie	149	2956
warmińsko-mazurskie	141	1822
wielkopolskie	128	3621
łódzkie	127	2783
kujawsko-pomorskie	124	2255
podlaskie	120	1829
pomorskie	119	2007
świętokrzyskie	111	1590
lubuskie	96	1286
opolskie	82	1139

Wybrane przypadki

Instytucje zatrudniające największą liczbę radnych

W zebranych przez nas danych znalazło się kilka instytucji, w których zatrudnienie potwierdziliśmy w przypadku co najmniej czterech radnych. Najwięcej takich osób – pięć – pracowało w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Ciechocinku.

REGON	NAZWA INSTYTUCJI	LICZBA RADNYCH
340711031	OŚRODEK SPORTU I REKREACJI W CIECHOCINKU	5
001155928	SZKOŁA PODSTAWOWA NR 1 IM. TADEUSZA KOŚCIUSZKI W SOLCU KUJAWSKIM	4
978069939	ZAKŁAD USŁUG KOMUNALNYCH W ŚWIDNICY	4
471708576	OZORKOWSKIE PRZEDSIĘBIORSTWO KOMUNALNE SP. Z O.O.	4

Radni zatrudnieni w największej liczbie podmiotów

Zdarzały się również przypadki, w których jedna osoba była zatrudniona w kilku jednostkach zależnych od gminy lub z nimi współpracowała. Najwięcej – po cztery podmioty – odnotowaliśmy w przypadku dwóch radnych, a w siedmiu przypadkach chodziło o zatrudnienie w trzech instytucjach.

Celowo nie eksponujemy danych tych radnych jako przykładów szczególnie problematycznych przypadków. W zdecydowanej większości chodzi bowiem o osoby zatrudnione w kilku szkołach. Taka sytuacja często wynika nie z gromadzenia kilku niezależnych miejsc pracy, lecz z konieczności uzupełniania pensum w różnych placówkach. Przyczyną może być m.in. niż demograficzny i związana z nim mniejsza liczba godzin dostępnych w jednej szkole, co zmusza nauczycieli do dzielenia etatu pomiędzy kilka jednostek.

Dlatego sama liczba podmiotów, w których dana osoba jest zatrudniona, nie powinna być automatycznie interpretowana jako wskaźnik większej skali konfliktu interesów. Tylko w jednym przypadku osoba była zatrudniona w trzech różnych typach instytucji – Gminnej Bibliotece Publicznej, Gminnym Ośrodku Kultury oraz Centrum Usług Wspólnych. To przypadek jakościowo odmienny od sytuacji nauczycieli uzupełniających godziny w kilku szkołach.

Przypadek MOKTiS w Otwocku

Szczególnym przypadkiem był Miejski Ośrodek Kultury, Turystyki i Sportu w Otwocku, którego dotyczyło aż siedem zgłoszeń o zatrudnieniu radnych. MOKTiS odmówił jednak udzielenia nam informacji, która mogłaby potwierdzić otrzymane przez nas zgłoszenia lub im zaprzeczyć, powołując się na ochronę prywatności osób fizycznych.

W tej sytuacji zwróciliśmy się bezpośrednio do siedmiu radnych, których dotyczyły zgłoszenia. Odpowiedziały nam tylko dwie osoby. Obie poinformowały, że nie są zatrudnione w MOKTiS ani nie współpracują z nim odpłatnie. Jedna z radnych zaznaczyła dodatkowo, że zakończyła współpracę z instytucją po objęciu mandatu.

Gdyby pozostałe osoby albo sam MOKTiS zdecydowały się udzielić nam jednoznacznej odpowiedzi, możliwe byłoby zweryfikowanie wszystkich zgłoszeń. W obecnej sytuacji część

informacji musiała pozostać niepotwierdzona. Ten przykład dobrze pokazuje, że możliwość stworzenia rzetelnego obrazu zjawiska zależała nie tylko od liczby otrzymanych zgłoszeń, lecz również od gotowości instytucji i samych radnych do przekazywania informacji.

Inne obserwacje z prowadzenia działania

Kto dowiaduje się o złożonym wniosku?

Po wysłaniu wniosków o informację publiczną zdarzało się, że kontaktowali się z nami telefonicznie kierownicy jednostek – najczęściej dyrektorzy szkół – a czasem nawet sami radni, o których zatrudnienie pytaliśmy.

Ta druga sytuacja budziła nasze szczególne wątpliwości. Oznaczała bowiem, że informacja o osobie wnioskującej została przekazana komuś, kto niekoniecznie uczestniczył w procedurze udostępniania informacji. W naszym przypadku, ogólnopolskiej organizacji działającej spoza danej gminy, nie miało to większego znaczenia. Inaczej może jednak wyglądać sytuacja mieszkańca niewielkiej miejscowości, który pyta o działania osób ze swojego najbliższego otoczenia. Świadomość, że jego dane mogą zostać przekazane osobie, której dotyczy wniosek, może wywołać efekt mrożący, a nawet zniechęcić do korzystania z prawa do informacji. Znamy sytuacje, gdy przekazanie danych spotkało się z „działaniami odwetowymi" osób, o których działalność pytano.

Nie rozwijaliśmy jednak tego wątku podczas rozmów. Staraliśmy się przede wszystkim wyjaśniać cel naszego działania i powody, dla których pytamy o zatrudnienie radnych. Kilka z tych rozmów okazało się szczególnie interesujących.

„Świadomie unikam takiej zależności"

W jednym przypadku skontaktował się z nami nauczyciel, o którego zatrudnienie zapytaliśmy. W toku rozmowy okazało się, że pracuje w szkole prowadzonej przez powiat, podczas gdy mandat sprawuje w radzie gminy. Nie występowała więc zależność, którą badaliśmy, i złożenie wniosku do tej szkoły stanowiło błąd z naszej strony.

Radny podzielił się jednak swoim doświadczeniem i powiedział, że świadomie starał się unikać sytuacji, w której jego miejsce pracy byłoby zależne od gminy, której jest radnym. Zwrócił też uwagę, że w jego radzie zasiada wiele osób pracujących w szkołach gminnych i – w jego ocenie – może mieć to przełożenie chociażby na dyskusje dotyczące budżetów poszczególnych placówek.

„Moje zatrudnienie nie jest rezultatem decyzji politycznej"

Kolejna z reakcji na wyniki monitoringu pochodziła od radnego zatrudnionego w gminnej szkole podstawowej. Radny zwrócił się o uzupełnienie publikacji jego danych, podkreślając, że pracuje w szkole od wielu lat, a więc rozpoczął pracę przed objęciem mandatu, zaś jego stosunek pracy wynika z przepisów Karty Nauczyciela i nie jest rezultatem decyzji politycznej. Wskazał również, że kandydował jawnie z komitetu obecnego burmistrza oraz że jako przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji rzeczywiście wykonuje zadania kontrolne. Jego zdaniem brak tych informacji na stronie monitoringu mógł sugerować istnienie niewykazanego konfliktu interesów i prowadzić do niepełnej oceny jego działalności publicznej.

Przypadek ten pokazuje różnicę między indywidualną oceną sposobu wykonywania mandatu a ryzykiem systemowego konfliktu interesów. Monitoring nie służył ustalaniu, czy zatrudnienie radnego było nagrodą polityczną, ani czy w konkretnym przypadku doszło do wywierania nacisku. Jego przedmiotem było samo łączenie mandatu kontrolnego z zatrudnieniem w podmiocie organizacyjnie lub finansowo związanym z gminą. Taka relacja nie przesądza o braku rzetelności radnego. Pokazuje jedynie zagrożenie, jakim w zaistniałej sytuacji może być rzeczywisty, potencjalny albo pozorny konflikt interesów, zwłaszcza podczas rozpatrywania spraw dotyczących finansowania, funkcjonowania lub interesów jednostki będącej jego pracodawcą.

W odpowiedzi na korespondencję ze strony radnego wyjaśniliśmy, że radni zatrudnieni w jednostkach gminnych mogą działać niezależnie i skutecznie kontrolować organ wykonawczy, jednak system ochrony bezstronności nie powinien zależeć wyłącznie od osobistej odporności poszczególnych osób na presję. Samo istnienie zależności zawodowej może bowiem wpływać na sposób wykonywania mandatu lub wywoływać u mieszkańców uzasadnione wątpliwości co do niezależności radnego, nawet jeśli w konkretnym przypadku nie doszło do żadnych nieprawidłowości.

Kogo reprezentuje radny?

Inna rozmowa, która szczególnie utkwiła nam w pamięci, odbyła się z dyrektorką szkoły. W jej ocenie szkoły powinny mieć swoją reprezentację w radzie gminy.

To stwierdzenie dobrze pokazuje istotę badanego przez nas problemu. Radny nie jest przecież przedstawicielem instytucji, w której pracuje, lecz mieszkańców, którzy powierzyli mu mandat. Powinien oceniać decyzje z perspektywy interesu całej gminy, a nie interesu swojego miejsca zatrudnienia.

Pojawia się też pytanie o pozostałe gminne instytucje: dlaczego jedna szkoła, biblioteka czy spółka miałaby mieć w radzie swojego nieformalnego „przedstawiciela", podczas gdy inne podmioty takiej reprezentacji nie mają?

Problem staje się szczególnie widoczny wtedy, gdy rada podejmuje decyzję bezpośrednio dotyczącą miejsca pracy radnego. Jakiej bezstronności możemy oczekiwać w głosowaniu nad likwidacją szkoły, jeśli jeden z radnych jest w niej zatrudniony? Albo gdy decyzja dotyczy wysokości środków

przeznaczanych na wynagrodzenia w jego jednostce?

Wcześniej przywoływaliśmy przykład Piaseczna, gdzie radna zatrudniona jako sekretarz szkoły podpisała wniosek o podwyżki dla pracowników administracji skierowany do Komisji Oświaty Rady Miejskiej, w której sama zasiadała. Nie przesądzamy, jaka decyzja w konkretnej sytuacji jest właściwa. Zwracamy uwagę na samą konstrukcję, w której osoba podejmująca decyzję publiczną może być jednocześnie jej bezpośrednio zainteresowanym beneficjentem.

Są też dobre przykłady

W trakcie działania zetknęliśmy się również z przykładami osób, które świadomie podjęły decyzje mające na celu uniknięcie konfliktu interesów.

W Piasecznie otrzymaliśmy informację o radnej, która zrezygnowała z mandatu na rzecz pracy w Gminnym Ośrodku Sportu i Rekreacji. Jak wyjaśniała we wpisie na Facebooku[11], zależało jej na tym, aby jej „praca i osiągnięcia były oceniane przez pryzmat kompetencji, a nie pełnionej funkcji". To przykład podejścia, które pokazuje świadomość problemu i próbę jednoznacznego rozdzielenia obu ról.

W kilku odpowiedziach instytucje wskazywały również, że dana osoba przebywa na urlopie bezpłatnym. W części przypadków wprost zaznaczano, że ma to związek z objęciem mandatu radnego. Najczęściej dotyczyło to pracowników urzędów miast lub gmin, wobec których obowiązują szczególne ograniczenia dotyczące łączenia zatrudnienia z mandatem, ale samo rozwiązanie pokazuje jeden ze sposobów rozdzielenia obu ról.

Pozytywnie oceniamy również postawę radnej z Suchego Lasu, która – mimo że spółka, w której jest zatrudniona, nie udzieliła nam informacji – sama zgłosiła fakt swojego zatrudnienia. W sytuacji, w której celem naszego działania była przejrzystość, dobrowolne przekazanie takiej informacji jest przykładem dobrej praktyki.

Dostęp do informacji w praktyce

Prowadzenie tego działania pozwoliło nam przyjrzeć się nie tylko zatrudnieniu radnych, ale również temu, jak poszczególne instytucje radzą sobie z realizacją prawa do informacji publicznej. Większość odpowiedzi nie sprawiała problemów, jednak w kilku przypadkach spotkaliśmy się z praktykami, które mogły niepotrzebnie utrudniać dostęp do informacji lub zniechęcać do zadawania pytań.

Zahasłowane odpowiedzi i konieczność kontaktu telefonicznego

W kilku przypadkach otrzymaliśmy dokument zabezpieczony hasłem wraz z informacją, że hasło zostanie nam przekazane telefonicznie. Zwróciliśmy uwagę, że wniosek o informację publiczną może być składany bez podawania danych pozwalających na identyfikację wnioskodawcy, a uzależnienie dostępu do przesłanej odpowiedzi od wykonania telefonu może prowadzić do ujawnienia jego tożsamości i wywoływać efekt mrożący.

Po naszych wyjaśnieniach udało się uzyskać informacje bez takich dodatkowych utrudnień.

Ostrzeżenia przed dalszym udostępnianiem informacji

Nasze wątpliwości budziły również sformułowania zamieszczane w stopkach niektórych odpowiedzi. Spotkaliśmy się m.in. z takimi komunikatami:

> *Za ewentualne dalsze udostępnianie materiałów i wynikające z tego konsekwencje (naruszenie tajemnic prawnie chronionych, wynikających z właściwych przepisów o ochronie tych tajemnic, czy też naruszenie dóbr osobistych), odpowiedzialność ponosi udostępniający te informacje*

czy

> *Wszelkie informacje otrzymane odnośnie wniosku o udzielenie informacji mogą być wykorzystywane wyłącznie do wiadomości stron niniejszego zapytania. Strona otrzymująca powyższe informacje przyjmuje odpowiedzialność prawną za powierzone informacje i oświadcza, że nie będzie ich rozpowszechniała.*

Zwracaliśmy instytucjom uwagę, że tego rodzaju komunikaty są problematyczne. Skoro organ zdecydował się udostępnić określone dane w trybie dostępu do informacji publicznej, nie powinien jednocześnie sugerować wnioskodawcy, że samo ich dalsze wykorzystanie lub rozpowszechnianie może narazić go na odpowiedzialność. Ocena, czy zachodzą ustawowe przesłanki ograniczenia dostępu do informacji, należy do podmiotu rozpatrującego wniosek. Jeśli takie przesłanki występują, właściwą drogą jest zastosowanie przewidzianej prawem procedury odmowy, a nie przerzucanie na wnioskodawcę odpowiedzialności za sam fakt otrzymania informacji.

Takie ostrzeżenia mogą mieć realny efekt mrożący. My znamy zasady dostępu do informacji i nie zniechęciły nas one do dalszych działań. Wręcz przeciwnie, od razu informowaliśmy te instytucje, że opublikowaliśmy otrzymaną odpowiedź. Osoba, która korzysta z tego prawa po raz pierwszy, może jednak odebrać podobny komunikat jako groźbę konsekwencji prawnych i zrezygnować z dalszego zadawania pytań.

W jednym z takich przypadków instytucja wyjaśniła nam, że nie miała zamiaru nikogo zastraszać, i zadeklarowała zmianę stosowanego komunikatu. Doceniamy tę reakcję. Mamy świadomość, że część podmiotów bardzo rzadko otrzymuje wnioski o informację publiczną i korzysta z gotowych wzorów pism, niekiedy przygotowanych wiele lat wcześniej lub przez obsługę prawną. Dopóki ktoś nie zwróci uwagi na ich treść, mogą one pozostawać niezmienione. Tym bardziej cieszy nas, że w tym przypadku nasza uwaga doprowadziła do refleksji nad stosowaną praktyką.

Te doświadczenia były dla nas ważnym, choć nieplanowanym rezultatem projektu. Pokazały, że problem przejrzystości samorządu nie ogranicza się do tego, jakie informacje są dostępne, ale dotyczy również tego, jak łatwo mieszkaniec może je uzyskać i czy sposób działania instytucji zachęca go do korzystania z prawa do informacji, czy przeciwnie – może go od tego odstraszać.

11 https://www.przegladpiaseczynski.pl/artykul/15309,ewa-urbanska-zlozyla-mandat-radnej

Wnioski

1. Mimo iż w ramach działania nie mieliśmy możliwości sprawdzenia każdej gminy w Polsce, to uzyskane i potwierdzone dane pokazują, że **niepożądana sytuacja zatrudniania radnych nie ma charakteru marginalnego**. Jest zjawiskiem, które występuje.

2. **Obowiązujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym zakazują jedynie kierowania gminnymi jednostkami, zasiadania w zarządach/radach nadzorczych spółek czy bezpośredniej pracy w urzędzie gminy**. Nie regulują natomiast pracy na stanowiskach szeregowych, nauczycielskich czy specjalistycznych w jednostkach podległych.

3. Przepisy dotyczące „dodatkowych zajęć podważających zaufanie" (art. 24e u.s.g.) **mają w praktyce charakter wyłącznie postulacyjny,** gdyż brak za nie bezpośredniej sankcji prawnej (poza oceną wyborczą).

4. **Polskie prawo nie dorównuje standardom międzynarodowym.** Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC), wytyczne OECD i unijna dyrektywa antykorupcyjna 2026/1021 zakładają, że konflikt interesów trzeba nie tylko zidentyfikować i ujawnić, ale też aktywnie nim zarządzać. W praktyce oznacza to na przykład wyłączenie się z głosowania albo rezygnację z funkcji.

5. **Sam fakt, że radny pracował w danej instytucji jeszcze przed zdobyciem mandatu, nie usuwa konfliktu ról.** Nasze badanie nie dotyczyło tego, czy ktoś otrzymał pracę dzięki działalności politycznej. Interesowała nas sytuacja, w której w tym samym czasie jedna osoba jest radnym i pozostaje zawodowo związana z podmiotem zależnym od gminy. Potencjalny konflikt interesów może więc powstać niezależnie od kolejności zdarzeń: także wtedy, gdy ktoś przez wiele lat pracował w szkole czy spółce, a dopiero później został radnym.

6. **Problem nie wymaga udowodnienia bezpośredniego nacisku na radnego.** Zależność może działać znacznie subtelniej: poprzez świadomość, że decyzje władz gminy mogą wpływać na miejsce pracy, warunki zatrudnienia czy sytuację jednostki. Szczególnie widoczne jest to przy głosowaniach dotyczących budżetów, wynagrodzeń, reorganizacji czy likwidacji placówek. Rozmowa z dyrektorką szkoły, która uważała, że szkoły „powinny mieć swoją reprezentację w radzie", pokazuje dodatkowo, jak łatwo może dojść do pomieszania dwóch ról: reprezentowania mieszkańców i reprezentowania interesów własnego miejsca pracy.

7. **Są radni, którzy sami dostrzegają problem i próbują rozdzielić obie role.** W raporcie pojawiają się przykłady rezygnacji z mandatu na rzecz pracy w jednostce gminnej, korzystania z urlopu bezpłatnego czy dobrowolnego ujawnienia informacji o zatrudnieniu. Pokazuje to, że konflikt interesów nie jest wyłącznie konstrukcją teoretyczną – część osób pełniących funkcje publiczne sama uznaje, że jednoczesne wykonywanie obu ról może budzić wątpliwości, i podejmuje działania, aby ich uniknąć.

8. **Problemem jest również brak łatwo dostępnych i uporządkowanych danych.** Samo przygotowanie narzędzia wymagało stworzenia i aktualizowania bazy radnych oraz uporządkowania informacji o jednostkach zależnych od gmin. Oświadczenia majątkowe również nie zawsze pozwalają ustalić rzeczywiste miejsce zatrudnienia. Oznacza to, że obywatel, który chciałby sam sprawdzić takie zależności w swojej gminie, nie dysponuje jednym prostym i aktualnym źródłem danych.

9. **Zaangażowanie mieszkańców okazało się skutecznym sposobem identyfikowania problemu.** Łącznie do serwisu wpłynęły 4904 zgłoszenia, a dodatkowo pojawiały się liczne wiadomości dotyczące powiązań, których pilotaż w ogóle nie obejmował – m.in. na poziomie powiatów i województw czy między różnymi samorządami. Pokazuje to zarówno duże zainteresowanie tematem, jak i potencjał społecznego monitoringu jako uzupełnienia danych publicznych.

10. **Pilotaż raczej otwiera temat, niż go zamyka.** Nie badaliśmy powiązań rodzinnych, zatrudnienia w innych samorządach, okoliczności uzyskania pracy ani wszystkich szczebli samorządu. Wyniki nie pozwalają więc powiedzieć, jaka jest pełna skala zależności zawodowych osób sprawujących mandaty. Pokazują jednak wystarczająco dużo przypadków, by uznać, że problem zasługuje na dalsze badanie i debatę o standardach niezależności radnych.