

Monika Augustyniak

STATUS PRAWNY RADNEGO JEDNOSTKI POMOCNICZEJ GMINY

Wprowadzenie

W obowiązującym stanie prawnym istnieje możliwość utworzenia w obrębie gminy jednostek pomocniczych. Regulacja dotycząca organizacji i funkcjonowania tych jednostek w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ jest bardzo ograniczona.

Określa tylko ogólne ramy ich funkcjonowania, elementy statutu oraz pozycję publiczno- i prywatnoprawną². Status prawny radnego jednostki pomocniczej gminy został w niewielkim zakresie unormowany w ustawie o samorządzie gminnym, w szerszym zakresie pozostawiony do regulacji w statucie danej jednostki.

Ustalenie statusu prawnego radnego jednostki, jego praw i obowiązków, ma istotne znaczenie w świetle partycypacji społecznej wspólnoty lokalnej, będącej potwierdzeniem zasady subsydiarności.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwana dalej u.s.g.

² Por. regulację zawartą w art. 39 ust. 4 u.s.g. oraz art. 48 u.s.g.

Prawa i obowiązki radnego

1. Uczestniczenie w pracach rady gminy

Uczestniczenie w pracach rady gminy stanowi prerogatywę przewodniczącego organu wykonawczego jednostek pomocniczych, który jest zarazem radnym danej jednostki. Zgodnie z art. 37a u.s.g. przewodniczący organu wykonawczego może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie. W tym przypadku chodzi o statut gminy³. Zamieszczenie przedmiotowych postanowień w statucie danej jednostki pomocniczej jest dopuszczalne, a nawet wydaje się, że znajduje swoje *ratio* w umiejscowieniu ich również w tym akcie prawnym. Przewodniczący organu wykonawczego nie ma prawa udziału w głosowaniu w radzie gminy, chyba że jednocześnie jest radnym gminy. Jego uczestniczenie w pracach rady stanowi uprawnienie, z którego nie musi korzystać. Uprawnienie to nie obejmuje głosowania nad sprawami rozpatrywanymi przez radę lub jej organy wewnętrzne⁴. Zakres i zasady udziału w sesjach oraz w pracy organów wewnętrznych rady powinien ustalać statut gminy.

Według A. Agopszowicza, uprawnienie do uczestniczenia w pracach rady zawarte w art. 37a u.s.g., powinno stać się obowiązkiem przewodniczącego organu wykonawczego, a nie tylko uprawnieniem, bowiem tego stanowczo wymaga współpraca między tymi organami. Taka redakcja przepisu wskazuje, że ustawodawca uznał tę współpracę za niecelową, z czym, zdaniem autora, trudno się zgodzić⁵. Sądzę, że redakcja przepisu, która przyznaje uprawnienie do współpracy na szczeblu organowi jednostki pomocniczej gminy i organowi gminy, wydaje się wystarczająca. Wprowadzenie obowiązku współpracy przepisem ustawowym lub w drodze upoważnienia do regulacji tej kwestii w statucie danej jednostki, nie wydaje się trafne, bowiem wyegzekwowanie tej współpracy jest wręcz niemożliwe. Stwierdzić należy, że w ustawie o samorządzie gminnym nie ma przepisów uzasadniających stosowanie przez organy gminy (w tym przypadku przez radę gminy) środków dyscyplinarnych wobec przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w razie niewykonania przez niego obowiązku uczestniczenia w pracach rady. Uniemożliwia to egzekwowanie obowiązku współpracy, nadając

³ Zob. § 39 ust. 2 Uchwały Nr XX/340/2004 Rady Miejskiej Katowic z 9 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Katowice (Dz.Woj.Śląsk. Nr 14, poz. 539), który stanowi, że przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej może składać pisemne wnioski na sesjach i komisjach rady w sprawach dotyczących danej jednostki i zgodnych z porządkiem obrad; por. też § 55 ust. 3 Uchwały Nr 124/21X/07 z 29 maja 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Płocka (Dz.Urz.Woj.Maz. Nr 169, poz. 4619), który określa, że przewodniczący organu wykonawczego osiedla może uczestniczyć w pracach Rady poprzez zabieranie głosu na sesjach w punkcie obrad pn. „sprawy różne” po udzieleniu głosu prowadzącemu sesję, bez prawa udziału w głosowaniu i zawiadamiany jest o sesji rady na takich samych zasadach, jak radny Rady.

⁴ Zob. A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 355.

⁵ A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 220.

jej tym samym charakterem postulacyjnym. Jedyną sankcją *de lege lata* jest utrata diety, w przypadku, gdy przepisy uchwały „dietowej”⁶ regulują tę kwestię. Poza tym rozwiązaniem istnieje jedynie możliwość weryfikacji dokonań i wywiązywania się z obowiązków przewodniczącego organu wykonawczego przy następnych wyborach do organów tych jednostek.

Przepisy statutu gminy mogą stwarzać możliwość zabrania głosu przez przewodniczącego we wszystkich sprawach albo w sprawach dotyczących tylko jednostek pomocniczych. Ograniczenie przedmiotowe prawa zabrania głosu należy do materii statutowej.

Przewodniczący rady gminy musi każdorazowo zawiadamiać, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. Od unormowań statutowych zależy, czy zawiadomienie to będzie również dotyczyć posiedzeń komisji stałych i doraźnych⁷.

Należy zwrócić uwagę, że art. 37a u.s.g. dotyczy tylko przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy. Można sądzić, że ustawodawca wyłączył z regulacji tego artykułu sołtysów. Jednak w doktrynie, jak i w praktyce samorządowej, wyrażane są poglądy, że poprzez przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, w ujęciu art. 37a u.s.g., należy także rozumieć sołtysa⁸.

Pozostali radni mogą uczestniczyć w sesjach rady i w posiedzeniach komisji na takich samych zasadach jak mieszkańcy danej wspólnoty lokalnej, zgodnie z postanowieniami określonymi w ustawach (np. jawność działania organów gminy) i w statucie rady gminy.

2. Dieta i (lub) zwrot kosztów podróży

Artykuł 37b ust. 1 u.s.g., stanowi, że rada gminy może⁹ ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Niedopuszczalne są więc tym samym żadne inne rekompensaty. Przychylił się do tego poglądu Naczelny Sąd

⁶ Zob. art. 37b ust. 1 u.s.g.

⁷ Zob. § 77 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa z 13 kwietnia 2005 r., stanowiącego załącznik do uchwały Nr LXXV/732/05 Rady Miasta Krakowa (tekst jedn. Dz.Urz.Wojew.Małop. Nr 256, poz. 1804 ze zm.), który stanowi, że Przewodniczący Rady Miasta zawiadamia przewodniczących zarządów Dzielnic o każdym planowanym posiedzeniu Rady i komisji, co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia posiedzenia, na zasadach określonych dla radnych.

⁸ A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny...*, s. 355; podobnie: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska [et al.], Warszawa 2002, s. 311.

⁹ A. Wiktorowska wskazuje, że fakultatywność pewnych sformułowań typu „Rada może” świadczą jednoznacznie o pewnym luzie decyzyjnym samej Rady, a więc o pewnym zakresie jej samodzielności tzw. statutowej – A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 91.

Administracyjny w wyroku z 19 września 2001 r., podkreślając, że „wydatki poniesione przez organy wykonawcze jednostek pomocniczych powinny być ujęte w wysokości diety przysługującej tym podmiotom”¹⁰. Stąd wniosek, że rada gminy nie może uchwałą upoważnić do ustanowienia rekompensat dla członków tych organów, bowiem w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, samodzielność gminy wynika z granic określonych przez ustawy, a na gruncie ustawy o samorządzie gminnym brak aktualnie podstawy prawnej umożliwiającej podjęcie takiej uchwały. Przez pojęcie diety należy więc rozumieć zwrot kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem funkcji i zadań powierzonych do realizacji, natomiast koszty podróży służbowej to koszty poniesione w związku z wyjazdem dotyczącym realizacji zadań związanych z pełnieniem funkcji. Ani judykatura, ani doktryna nie precyzują, jakie wydatki wchodzi w skład tych kosztów¹¹.

Podkreślić należy, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotów kosztów podróży służbowych radnych gminy¹² oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy¹³, nie mają zastosowania do członków organów jednostek pomocniczych.

W doktrynie i w judykaturze powstał spór w sprawie interpretacji zakresu tych pojęć oraz zakresu samodzielności rady gminy w ustalaniu zasad, o których mowa w tym artykule. Z jednej strony judykatura opowiada się za wąskim rozumieniem uprawnień w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej¹⁴ oraz przeciwko rozszerzaniu tych uprawnień na inne świadczenia, niż te ściśle wskazane przez ustawodawcę. Z drugiej strony „daje się zauważyć szeroką – podmiotową i przedmiotową – interpretację zakresu samych instytucji diety i zwrotu kosztów podróży w odniesieniu do członków organów jednostek pomocniczych”¹⁵.

Ustawodawca rozciągnął przywilej określony w art. 37b u.s.g. również na członków organu wykonawczego jednostki pomocniczej, członków rady dzielnicy (osiedla) oraz rady sołectkiej. Jednak zdecydował, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich będzie im przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej. Poprzez użycie łącznika alternatywy zwykłej w tym przepisie, ustawodawca

¹⁰ Wyrok NSA z 19 września 2001 r., II SA 1593/01, LEX nr 53382.

¹¹ P. Chmielnicki, *Statuty jednostek pomocniczych gminy. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2004, s. 61; zob. też S. Płazek, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki [et al.], Warszawa 2007, s. 313. Autor wskazuje, że mimo rozbieżności w orzecznictwie, obecnie jest dopuszczalne, by dieta oraz koszty podróży służbowych mogły być ustalane i wypłacane w formie ryczałtu; zob. też uchwałę NSA z 19 czerwca 2000 r., OPS 10/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 6.

¹² Dz.U. z 2000 r. Nr 66, poz. 800 ze zm.

¹³ Dz.U. z 2000 r. Nr 61, poz. 710.

¹⁴ Wyrok NSA z 19 września 2001 r., II SA 1593/01, LEX nr 53382.

¹⁵ P. Chmielnicki, *Statuty jednostek...*, s. 369; zob. też uchwałę SN z 8 lutego 1996 r., III AZP 33/95, OSNAPiUS 1996, nr 16, poz. 216; wyrok NSA z 23 stycznia 1997 r., SA/Rz 1021/96, Wokanda 1997, nr 11, s. 39. NSA w przedmiotowym wyroku stwierdził, że rada gminy może przyznać softysowi prawo do diet i zwrotu kosztów podróży za udział w posiedzeniach zarządu gminy oraz komisji rady.

pozostawił w gestii rady gminy decyzję o wyborze uprawnień. Sądzę, że rozróżnienie uprawnień określonych w ust. 1 oraz w ust. 2 art. 37b u.s.g., w zależności od funkcji, jaką się pełni w danej jednostce pomocniczej, nie znajduje uzasadnienia. Postulatem *de lege ferenda* jest więc jednolita konstrukcja przepisu określająca uprawnienie rady gminy do ustanowienia zasad, na jakich członkom organów jednostek pomocniczych (w tym przewodniczącym) będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży.

Wydaje się prawnie dopuszczalne, by zasady, na jakich przyznaje się diety i (lub) zwrot kosztów podróży, regulowane były statutem gminy¹⁶. Rada gminy może jednak w tym przedmiocie podjąć odrębną uchwałę. Praktyka wskazuje na częste posługiwanie się tą drugą formą regulacji takich zagadnień¹⁷. Istnieje możliwość różnicowania wysokości diety w zależności od funkcji, jaką się pełni w organach danej jednostki lub od uczestnictwa w posiedzeniach rady lub komisji.

3. Przywilej korzystania z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym

Ustawodawca postanowił, że z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym korzysta sołtys¹⁸ (art. 36 ust. 3 u.s.g.) oraz przewodniczący zarządu (art. 37 ust. 3 u.s.g.), co oznacza, że znajdują tu zastosowanie przepisy kodeksu karnego¹⁹ o ochronie funkcjonariuszy publicznych. Katalog organów, które korzystają z ochrony prawnej należy rozszerzyć o podmioty piastujące funkcje organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, w zakresie wydawania decyzji na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. Tym samym piastuni organów wykonawczych jednostek pomocniczych nienazwanych przez ustawodawcę, w przypadku upoważnienia ich przez radę gminy do wydawania decyzji, będą również korzystać z przymiotu ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Pozostali radni jednostek pomocniczych nie zostali objęci tym przywilejem.

4. Utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami

Radny jednostki pomocniczej powinien utrzymywać stałą więź z jej mieszkańcami poprzez przyjmowanie zgłaszanych przez nich postulatów, wniosków lub interwencji. Pomocne w wykonywaniu mandatu i utrzymywaniu tej więzi są dyżury

¹⁶ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 1996 r., III AZP 33/95, OSNP 1996/16/216.

¹⁷ Zob. uchwałę Nr LII/1155/01 Rady Miejskiej w Łodzi z 10 stycznia 2001 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów przejazdów lokalnych członkom organów jednostek pomocniczych miasta Łodzi – osiedli.

¹⁸ Zob. wyrok z 29 października 2001 r. sądu apelacyjnego w Krakowie, II AKa 258/02, Prok. i Pr. 2003/6/18.

¹⁹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

radnych. Problemy i zagadnienia nurtujące mieszkańców, radny może przedstawić organom jednostki. Jest to jednak jego uprawnienie, a nie obowiązek. Radny powinien kierować się dobrem wspólnoty, którą reprezentuje. Jednak jedyną odpowiedzialność, jaką ponosi jest odpowiedzialność polityczna przed wyborcami. Ustawa o samorządzie gminnym nie reguluje stosowania przez organy jednostek środków dyscyplinujących w stosunku do radnych danej jednostki. Dopuszczalne jest zamieszczenie w statucie jednostki lub w innej uchwale (niebędącej aktem prawa miejscowego) zasad etycznych lub kodeksu etycznego²⁰. Zawarte w nim normy mają jedynie charakter postulacyjny, a poddanie się im przez radnych ma charakter dobrowolny.

Uczestniczenie w pracach organów jednostki pomocniczej jest uprawnieniem radnego, chyba że przepis statutu do tego go obliguje. W takiej sytuacji radny będzie zobowiązany do podejmowania działań wynikających z mandatu, czyli reprezentowania mieszkańców danego terytorium i dbania o ich dobro oraz dobro wspólnoty lokalnej. Rada gminy powinna przewidzieć sankcje w statucie danej jednostki za niewywiązywanie się z obowiązków nałożonych na radnych jednostki. Do sankcji tych można przykładowo zaliczyć upomnienie, naganę czy podanie do publicznej wiadomości informacji o określonym zachowaniu radnego. Istnieje też możliwość powołania komisji dyscyplinarnej, której przedmiotem działania byłoby np. rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykonywania mandatu radnego, definiowanie zasad etycznych, jakimi powinien kierować się radny oraz podejmowanie działań zapobiegających konfliktom. Pamiętać jednak należy, że indywidualne postępowanie radnego podlega politycznej ocenie wyborców w następnych wyborach.

5. Uwagi w zakresie wykonywania mandatu radnego

Radni uczestniczą w pracach organów, komisji i zespołów, jeśli takie rozwiązania ustrojowe przewiduje statut danej jednostki. Radni nie mają statusu organu jednostki.

Statut danej jednostki może przewidywać złożenie przez radnego ślubowania przed objęciem mandatu. Nie jest to jednak obowiązek ustawowy. Złożenie aktu ślubowania należy odczytać jako złożenie „obietnicy sprawowania obowiązków radnego, godnie, rzetelnie oraz uczciwie”²¹. W statucie można uregulować, że odmowa złożenia ślubowania będzie oznaczać *de facto* zrzeczenie się mandatu, a w konsekwencji jego wygaśnięcie.

²⁰ Za takim rozwiązaniem wypowiada się również B. Kudrycka, *Etyczne obowiązki radnych i urzędników w przeciwdziałaniu korupcji*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4, s. 3 i nast.; por. też R. Szczepaniak, *Czy bycie radnym zobowiązuje?*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8, s. 54; P. Chmielnicki, *Obstrukcyjne działania radnych*, „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego” 2005, nr 1, s. 38.

²¹ S. Płażek, [w:] *Komentarz...*, s. 261.

Do radnych jednostek pomocniczych nie stosuje się przepisów antykorupcyjnych, chyba, że radny jednostki jest zarazem radnym gminy (powiatu, województwa). Nawet w przypadku upoważnienia organów wykonawczych jednostek pomocniczych do wydania decyzji administracyjnych, podmioty te nie będą zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych, bowiem decyzje wydawać będą we własnym imieniu, a nie w imieniu wójta.

Radnemu jednostki pomocniczej, odmiennie od uprawnień radnych gmin, nie przysługuje zwolnienie z pracy zawodowej, które umożliwiałoby mu branie udziału w pracach organów jednostki. Podkreśla to pomocniczy charakter pracy w tych jednostkach.

Przyjęcie ustawowej struktury organizacyjnej jednostek nie pozostaje bez wpływu na znaczenie tych organów dla społeczności lokalnych. Zdecydowane sięganie przy sołectwach do form demokracji bezpośredniej jest dowodem na to, że w tych jednostkach istnieją silniejsze więzi, wynikające nie tylko ze stosunków sąsiedzkich, dysponowania pewnym mieniem wspólnym, ale także z tradycji i przeszłości historycznych²². We wspólnotach wiejskich większe *ratio* znajduje powoływanie małych jednostek, z tak ukształtowanymi strukturami organizacyjnymi, by realizacja zadań tej jednostki była sprawna i szybka.

6. Radny w procesie legislacyjnym

Określenie w statucie danej jednostki ścieżki legislacyjnej obejmuje: wskazanie podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej (np. radny, grupa radnych, komisja, organ wykonawczy czy grupa mieszkańców), wymogi formalne projektu, obowiązek lub uprawnienie zasięgnięcia opinii komisji i opinii prawnej dotyczącej projektu, tryb procedowania (obejmujący jedno lub dwa czytania, możliwość wycofania projektu przed ostatecznym głosowaniem). Dotyczy to także kwestii zgłaszania poprawek i autopoprawek do projektów uchwał, warunki formalne zwołania sesji i posiedzeń komisji oraz zespołów, zagadnienie porządku obrad oraz jego zmian.

Organy kolegialne (uchwałodawcze, wykonawcze, wspomagające, wewnętrzne pomocnicze) działają *in pleno*, podejmując uchwały. O zakresie przedmiotowym uchwał tych organów rozstrzygać będzie bezpośrednio statut jednostki lub regulamin stanowiący jego załącznik. Uchwały te można podzielić na uchwały o charakterze rozstrzygającym lub inne, np. rezolucje, apele czy stanowiska proceduralne, dotyczące określenia sposobu procedowania danej kwestii²³.

²² Z. Leoński, [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, red. idem, współ. R. Hauser i A. Skoczylas, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 173.

²³ Por. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 49.

W statucie należy również wskazać określenie ogólnego trybu głosowania, jak i trybów szczególnych, przewidywanych dla istotnych zagadnień. Zgodnie z art. 14 u.s.g. uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady²⁴. Zasadą jest głosowanie jawne, chyba że ustawa stanowi inaczej. Powstaje pytanie, czy należy odnieść dyspozycję tego artykułu do organów kolegialnych? W. Kisiel zauważa, że nietrafne jest szerokie zastosowanie art. 14 u.s.g., w szczególności objęcie tym przepisem uchwał organów jednostek pomocniczych. Literalne brzmienie tego artykułu wskazuje, że dotyczy on uchwał rady gminy. Gdyby zamiarem ustawodawcy było rozszerzenie zakresu zastosowania tej reguły, to uczyniłby stosowne zastrzeżenie. Stąd wniosek, że nie można mechanicznie przenosić reżimu art. 14 u.s.g. na kolegialne organy jednostek pomocniczych, co w konsekwencji rodzi obowiązek ustalenia trybu podejmowania uchwał przez te organy w statucie danej jednostki²⁵. Nie oznacza to, że art. 14 u.s.g. nie może stać się źródłem inspiracji regulacji statutowych przewidzianych w tym zakresie i być wykonywany w sposób analogiczny do rady gminy, co często w praktyce znajduje potwierdzenie²⁶. Określenie *quorum*, zasad i trybu głosowania należy do materii statutowej danej jednostki²⁷. Ma to szczególne znaczenie, zwłaszcza w trakcie realizacji uprawnienia określonego w art. 39 ust. 4 u.s.g.

Istotnym zagadnieniem unormowań proceduralnych jest określenie uzasadnienia do uchwał podejmowanych przez organy tej jednostki i ciała kolegialne (komisje, zespoły). Ujęcie w uchwale uzasadnienia faktycznego i prawnego, które przedstawiałoby powody podjęcia konkretnej uchwały, ma znaczenie nie tylko dla mieszkańców wspólnoty danej jednostki (którzy w ten sposób poznają przesłanki i motywy działania danego organu), ale także dla organów gminy sprawujących kontrolę i nadzór nad ich działalnością.

W statucie należy również uregulować kwestię sporządzania protokołu z sesji lub posiedzeń organów, komisji, zespołów, bowiem stanowi on podstawę do stwierdzenia prawidłowości przeprowadzonych obrad. W związku z tym, słusz-

²⁴ W zakresie ustawowego składu rady por. uwagi: P. Czarny, *O pojęciu ustawowego składu rady (uwagi na tle orzecznictwa sądowego)*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1-2, s. 69 i nast.

²⁵ W. Kisiel, [w:] *Komentarz...*, s. 195.

²⁶ Zob. § 8 ust. 2 uchwały Nr VII/62/03 Rady Miejskiej w Wołominie z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie nadania nazwy dotychczasowemu Osiedlu Nr 3 oraz uchwalenia statutu Osiedla, który stanowi, że uchwały rady Osiedla zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym w obecności co najmniej połowy składu, o ile przepisy prawa i niniejszy Statut nie stanowią inaczej; zob. też § 11 ust. 1 uchwały Nr VII/144/04 Rady Gminy Augustów z 29 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa wsi Bór (Dz.Urz.Woj. Podl. z 2005 r. Nr 22, poz. 321), który stanowi, że uchwały zebrania zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. Zebranie wiejskie może postanowić o tajności głosowania.

²⁷ Statut powinien więc wskazywać, które uchwały zapadają zwykłą, bezwzględną lub kwalifikowaną większością głosów, w trybie jawnym, tajnym (np. przy kwestiach personalnych) lub imiennym; por. wyrok NSA z 20 grudnia 1994 r., SA/Kr 2423/94 1995, Nr 4, poz. 182; zob. też uchwała TK z 20 września 1995 r., W 18/94, OTK 1995, Nr 2, poz. 45. Zagadnienia proceduralne powinny również określać liczbę członków organu kolegialnego, których obecność jest konieczna dla prawidłowości podejmowanych rozstrzygnięć. Warto przy określaniu *quorum* odnieść się do pojęcia „ustawowego składu organu”.

nym wydaje się ujęcie w przepisach proceduralnych obowiązku jego sporządzenia. Sporządzenie protokołu, w zależności od regulacji statutowej w tym zakresie, można powierzyć radnemu danej jednostki lub pracownikowi urzędu gminy.

7. Radny dzielnicy warszawskiej

Ustawodawca odmiennie uregulował zagadnienie jednostek pomocniczych m.st. Warszawy. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy²⁸, utworzenie jednostek pomocniczych w Warszawie – dzielnic, jest obowiązkowe. Odmienny jest również status radnego dzielnicy warszawskiej. Ustawodawca wprowadził zakaz jednoczesnego kandydowania do rady dzielnicy i do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Artykuł 9 ust. 4 ustawy warszawskiej stanowi *explicite*, że pracami rady kieruje przewodniczący rady dzielnicy, a w sesjach mogą brać udział z głosem doradczym radni m.st. Warszawy. W związku z tym, regulacje statutowe dzielnic warszawskich muszą uwzględniać postanowienia ustawy w tym zakresie, w przeciwnym razie będą nieważne.

Zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 1 ustawy warszawskiej, do radnych dzielnicy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące radnych gminy. Obejmuje to zarówno uprawnienia, jak i obowiązki²⁹ (w tym obowiązek składania oświadczeń majątkowych). Ustawodawca nałożył na radnych dzielnic warszawskich również obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych³⁰.

Wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*

Określenie praw i obowiązków radnego jednostki pomocniczej w większości zostało powierzone materii statutowej. Ustawodawca postanowił tylko o możliwości uczestniczenia przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej w pracach rady gminy, na zasadach określonych w statucie gminy, jednak bez prawa udziału

²⁸ Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2002 r. Nr 41, poz. 361 ze zm.), zwana dalej ustawą warszawską.

²⁹ Zob. wyrok NSA z 12 czerwca 2007 r. (II OSK 132/07, LEX nr 341083), w którym NSA stwierdził, iż status radnych dzielnic nie jest taki sam, jak radnych gminy Warszawa, przepisy dotyczące radnych gminy stosuje się do nich odpowiednio. Podobnie J. Jagielski, który wskazuje, że w przypadku dzielnic o niepołączalności wykonywania mandatu radnego z określonym zatrudnieniem i funkcjami można mówić w perspektywie tego samego poziomu organizacyjnego. Dlatego odpowiednie zastosowanie zasady niepołączalności oznacza zakaz łączenia piastowania mandatu radnego dzielnicy z zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy w urzędzie dzielnicy. J. Jagielski, „Ustawa warszawska” – prawo niedoskonałe (uwagi na marginesie wdrażania ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 12, s. 59.

³⁰ Zob. art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.). Dyspozycją przedmiotowego artykułu zostali objęci także członkowie organu jednostki pomocniczej samorządu terytorialnego, której obowiązek utworzenia wynika z ustawy (zob. art. 4 pkt 17 teże ustawy).

w głosowaniu. Ponadto przepisy stanowią o obowiązku zawiadamiania każdorazowo przewodniczącego zarządu jednostki o sesji rady gminy na takich samych zasadach, jak radnych gminy. Ustawowo zostało również określone uprawnienie rady gminy dotyczące ustanowienia zasad, na jakich może być radnym przyznana dieta i (lub) zwrot kosztów podróży, w zależności od funkcji, jaką pełnią w organach danej jednostki. Zmiana regulacji w tym przedmiocie stanowi postulat *de lege ferenda*. Przywilejem korzystania z ochrony funkcjonariusza publicznego zostali objęci: sołtys, przewodniczący zarządu oraz podmioty piastujące funkcje organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami powinno stać się obowiązkiem radnego, jednak odpowiedzialność, jaką ponosi przed wyborcami, to odpowiedzialność polityczna. Ustawodawca nie wprowadził przepisem ustawowym zakazu łączenia funkcji radnego jednostki pomocniczej z funkcją w organach gminy. W związku z tym, wprowadzenie takiego ograniczenia nie może wynikać z regulacji statutowej. Odmiennie ustawodawca postanowił w sprawie radnych dzielnic warszawskich, wprowadzając *explicite* w art. 7 ust. 5 ustawy warszawskiej zakaz jednoczesnego kandydowania do rady dzielnicy i organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.