

INFORMATOR

BAROMETRU OBYWATELSKIEGO

Rada dzielnicy m. st. Warszawy.

Aspekty prawne i społeczne.



**BAROMETR
OBYWATELSKI**



**FUNDACJA NA RZECZ ROZWOJU
WARSZAWA 2030+**

Oskar Kochman

Warszawa, grudzień 2021 r.

Spis treści:

Wstęp

1. Ustój m. st. Warszawy
 - 1.1. Historia ustroju m. st. Warszawy
 - 1.2. Zakres działania i kompetencje dzielnicy m. st. Warszawy
 - 1.3. Zarząd i Rada Dzielnicy – podział kompetencji
2. Rada Dzielnicy m. st. Warszawy
 - 2.1. Wybór rady dzielnicy
 - 2.2. Pierwsza sesja rady dzielnicy w nowej kadencji
 - 2.3. Przewodniczący i prezydium rady dzielnicy
 - 2.4. Sesje i tryb obradowania rady dzielnicy
 - 2.5. Komisje rady dzielnicy
3. Mandat radnego dzielnicy m. st. Warszawy
 - 3.1. Uprawnienia radnego dzielnicy
 - 3.2. Obowiązki radnego dzielnicy
 - 3.3. Prawne gwarancje realizacji mandatu radnego
 - 3.4. Wygaśnięcie mandatu radnego dzielnicy

Zakończenie

Wstęp

Subsydiarność, to kluczowe pojęcie opisujące funkcjonowanie systemu władzy, w którym obecnie funkcjonujemy. Zasada pomocniczości stanowi, że każdy poziom władzy powinien wykonywać wyłącznie te zadania, które nie mogą być skutecznie realizowane przez niższe szczeble władz lub jednostki. Zasada pomocniczości stanowi obecnie jeden z fundamentów funkcjonowania państw demokratycznych. W Polsce zasada subsydiarności znalazła się już w preambule Konstytucji RP, jest również jedną z podstawowych zasad, na których opiera się Unia Europejska.

Warszawa posiada swoisty i wyjątkowo w skali Polski ustrój, w którym funkcjonują dzielnice m. st. Warszawy, które, mimo że są jednostkami pomocniczymi są określone w ustawie, a ich powołanie jest obligatoryjne. Jest to wynikiem, w głównej mierze tego, że przed laty dzielnice miały status samodzielnych gmin. Z uwagi na ich wielkość, liczbę ludności, kwestie natury historycznej i społecznej, dzielnice m. st. Warszawie odgrywają szczególną rolę jako de facto najniższy stopień samorządu terytorialnego.

Niniejsze opracowanie stanowi przedstawienie Rada dzielnicy m. st. Warszawy jako jednostki pomocniczej m. st. Warszawy w kontekście prawnym i społecznym, z szczególnym uwzględnieniem radnego jako członka organu stanowiącej. W poszczególnych rozdziałach przedstawione zostają historia ustroju m. st. Warszawy, kompetencje poszczególnych organów.

Publikacja składa się z czterech części. Pierwsza część stanowi wprowadzenie do ustroju m. st. Warszawy prezentując jego rozwój historyczny, zakres działania i kompetencje dzielnic m. st. Warszawy oraz podział kompetencji organów dzielnicy. Druga część obejmuje omówienie Rady dzielnicy m. st. Warszawy, w szczególności zasady wyboru rady, pierwszą sesję nowej kadencji, rolę przewodniczącego i prezydium rady, sesję i tryb obradowania rady dzielnicy, w tym komisji rady oraz przebieg procedury uchwałodawczej. Część trzecia dotyczy wykonywania mandatu radnego dzielnicy m. st. Warszawy. Omówione zostają w niej uprawnienia i obowiązki radnego dzielnicy, prawne gwarancje realizacji mandatu radnego, odpowiedzialność radnych dzielnicy, wygaśnięcie mandatu radnego dzielnicy, zasady składania oświadczeń majątkowych oraz szereg innych pobocznych zagadnień. Ostatnia, czwarta część, obejmuje zagadnienia dotyczące sprawowania społecznej kontroli i obserwacji funkcjonowania rady dzielnicy, w szczególności wykonywania mandatu radnego. Opracowanie zawiera również aneks w postaci wyciągów z aktualnych tekstów jednolitych aktów prawnych regulujących sposób funkcjonowania rady dzielnicy m. st. Warszawy.

Z uwagi na dotychczasowy brak na tekstów i opracowań popularnonaukowych omawiających tę tematykę, oraz skomplikowanie ustroju m. st. Warszawy, dotychczas wiedza z zakresu funkcjonowania rady dzielnicy była zastrzeżona dla lokalnej elity politycznej. Opracowanie realizuje cel polegający na dostarczeniu lokalnej społeczności skondensowanej i kompleksowej wiedzy z zakresu funkcjonowania rady dzielnicy m. st. Warszawy, pozwalającej na sprawowanie społecznej

kontroli i rzetelnej obserwacji prac rady. Jest to tym bardziej istotne, że radny dzielnicy jest nieodwoływalny, nie jest związany instrukcjami wyborców, a jakość pracy radnych i ich zaangażowanie może być niedostateczne. W takiej sytuacji jedyną formą sankcji jest odpowiedzialność polityczna, czyli brak reelekcji. Zwiększenie dostępności do opracowanej wiedzy prawniczej zwiększa świadomość obywatelską oraz społeczne zaangażowanie mieszkańców, w tym także udział mieszkańców jako uczestników rady dzielnicy oraz komisji radny.

Ponadto stanowi przydatne narzędzie dla radnych dzielnicy ms. Warszawy wskazujące na uprawnienia i obowiązki radnego dzielnicy, prawne gwarancje realizacji mandatu radnego, co może przyczyniać się do poprawienia jakości pracy radnych. Publikacja przekłada również skomplikowany dla laików język prawny na język powszechny, który jest zrozumiały dla czytelników. Zwiększenie wiedzy mieszkańców i świadomość obowiązków i uprawnień radnych dzielnicy wpływa pozytywnie na realizację podstawowego obowiązku radnych, którym jest utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami.

Rozdział 1

Ustój m. st. Warszawy

1.1. Historia ustroju m. st. Warszawy

W ciągu kilkudziesięciu już lat III Rzeczypospolitej wraz z trwającą transformacją ustrojową Polski, także samorząd miasta stołecznego Warszawy przechodził duże zmiany. W kontekście niniejszego opracowania kluczowym zagadnieniem jest rola i pozycja ustrojowa dzielnic m. st. Warszawy w trzech tzw. ustawach warszawskich.

Pierwszą ustawą odnoszącą się do ustroju warszawskiego była ustawa z 8 marca 1990 roku, w której przyjęto jednolite przepisy dla wszystkich gmin w całej Polsce, w tym także dla gmin obecnych dzielnic Warszawy. Jednak to rozwiązanie było krytykowane przez stołeczny samorząd, co legło u podstaw opracowania kolejnej ustawy, odrębnej dla Warszawy – ustawy z dnia 18 maja 1990 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tzw. pierwsza ustawa warszawska). Zgodnie z jej postanowieniami m. st. Warszawa było związkiem dzielnic-gmin, który posiadał osobowość prawną, z kolei dzielnice-gminy m. st. Warszawy były gminami w rozumieniu ustawy o samorządzie terytorialnym. Dzielnice-gminy posiadały szeroki zakres kompetencji – do ich zakresu działania należały wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zakresu działania i zadań Związku należały sprawy wynikające ze stołecznego charakteru m.st. Warszawy oraz sprawy publiczne o znaczeniu okołomiejskim spośród

zadań gminy określonych w art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym, a w szczególności te, których wykonanie przekraczało możliwości dzielnic-gmin m.st. Warszawy i wymagało współdziałania międzykomunalnego. Na mocy pierwszej ustawy warszawskiej dzielnice-gminy miały silną i niezależną pozycję, jednak powodowało to liczne spory kompetencyjne oraz utrudniało realizowanie zadań na poziomie dzielnic-gmin i związku.

Te słabości dotychczasowej regulacji były podstawą przyjęcia dnia 25 marca 1994 roku ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tzw. druga ustawa warszawska). Zgodnie z jej postanowieniami miasto stołeczne Warszawa było związkiem komunalnym gmin warszawskich. Miasto stołeczne Warszawa tworzyły gminy: Warszawa-Bemowo, Warszawa-Białołęka, Warszawa-Bielany, Warszawa--Centrum, Warszawa-Rembertów,

Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Włochy. W ustawie tej utworzono dużą gminę Warszawa-Centrum, która pełnić miała rolę centrum metropolii warszawskiej.

„Była to zatem kolejna próba znalezienia odpowiedniej równowagi pomiędzy takim usytuowaniem władzy, aby znajdowała się ona jak najbliżej obywatela, a koniecznością zapewnienia sprawności i możliwości jej wykonywania.”¹

¹ H. Gronkiewicz-Waltz, B. Jakacka, *O ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, 77 (3), s. 147-163.

W drugiej ustawie warszawskiej bardzo istotna i wzmocniona była rola Prezydenta m. st. Warszawy, który był jednocześnie przewodniczącym zarządu związku międzykomunalnego gmin warszawskich oraz jednoosobowym organem wykonawczym największej gminy, czyli Warszawa-Centrum. Taki rozkład władzy istniał do 1999 roku, gdy to na mocy nowelizacji ustawy o ustroju m. st. Warszawy zerwano z tą swoistą unią personalną.

Jednak również i propozycja ustroju m. st. Warszawy wynikająca z drugiej ustawy warszawskiej nie rozwiązywała problemów z realizacją zadań metropolitarnych. W związku przyjęto kolejną, trzecią już i obowiązującą do dziś ustawę warszawską tj. ustawę z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy. Ustawa ta zakłada przejście od federalizacji dzielnic-gmin warszawskich do ich centralizacji. Zgodnie z tą ustawą m. st. Warszawa jest gminą mająca status miasta na prawach powiatu, w której obligatoryjne jest utworzenie jednostek pomocniczych – dzielnic. Dotychczas istniejące gminy warszawskie stały się dzielnicami, a ich rola i kompetencje uległy znacznemu zmniejszeniu. Zasadniczym problemem trzeciej ustawy warszawskiej jest bardzo często występowanie politycznej kohabitacji na linii prezydent m. st. Warszawy – Rada m. st. Warszawy – rada i zarząd dzielnicy. Taka sytuacja powoduje de facto centralizację realizacji zadań, pomimo pozornej decentralizacji. Również w zakresie finansowym budżet dzielnic stanowi załącznik do ustawy budżetowej m. st. Warszawy i finalnie jest wynikiem decyzji nie władz dzielnic, ale rady m. st. Warszawy. Takie rozwiązanie nie daje dzielnicom samodzielności finansowej, a co za tym idzie również inwestycyjnej, ale jest uważane

przez część doktryny za tryb pozwalający na sprawiedliwe i efektywne zarządzanie metropolią.

1.2. Zakres działania i kompetencje dzielnicy m. st. Warszawy

Dzielnice m. st. Warszawy mają charakter jednostek pomocniczych gminy, którą zgodnie z ustawą jest Warszawa. Przeprowadzony na ich potrzeby podział terytorialny m. st. Warszawy ma charakter podziału pomocniczego posiadającego pięć zasadniczych cech:

- fakultatywność, ponieważ jego dokonanie pozostaje w sferze uznania organów, na potrzeby których się go przeprowadza;
- niesamoistność, ponieważ można go przeprowadzić wyłącznie w ramach jednostek zasadniczego podziału terytorialnego;
- nietrwałość, ponieważ jego zmian dokonuje się za pomocą aktów normatywnych o niskiej pozycji w systemie źródeł prawa;
- wielokryterialność, ponieważ do wyodrębniania jednostek podziału pomocniczego stosuje się wiele kryteriów o różnym charakterze, z reguły zbliżonych do stosowanych przy modelowaniu podziału zasadniczego;

- niewyczerpujący charakter, ponieważ cała przestrzeń jednostki podziału zasadniczego nie musi zostać podzielona na jednostki pomocnicze.²

Należy jednak na powyższą charakterystykę nałożyć dwie swoiste odrębności odnoszące się stricte do dzielnic m. st. Warszawy.

Po pierwsze, utworzenie dzielnic m. st. Warszawy jest obowiązkowe. Po drugie, podział m. st. Warszawy ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że cały obszar miasta podlega podziałowi na jednostki pomocnicze.

Tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie dzielnic m.st. Warszawy

Pierwszy podział na dzielnice został dokonany już na mocy ustawy. Zgodnie z art. 14 ustawy o ustroju m. st. Warszawy dzielnicami m.st. Warszawy, w dniu wejścia w życie ustawy, są: Bemowo, Białołęka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga-Północ, Rembertów, Śródmieście, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wesoła, Wilanów, Włochy, Wola i Żoliborz w granicach dotychczasowych, odpowiednio, gmin warszawskich, gminy Wesoła lub dzielnic w gminie Warszawa-Centrum. Należy podkreślić, że powyższy podział dotyczy momentu wejścia w życie ustawy.

W celu zapewnienia elastyczności funkcjonowania jednostek pomocniczych, ustawodawca przyznał Radzie Miasta Warszawy kompetencję do dokonywania zmian podziału terytorialnego miasta. Rada Miasta st. Warszawy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji

² S. Gajewski, *Kształtowanie granic jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2016, s. 16-17.

z mieszkańcami lub z ich inicjatywy tworzy, łączy, dzieli i znosi jednostki pomocnicze.³

Rada Miasta st. Warszawy dokonuje przekształceń w podziale terytorialnym z inicjatywy własnej lub mieszkańców. Przepis ustawy nie wprowadza szczegółowej procedury ani kryteriów, odsyłając do odpowiedniego stosowania art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje okoliczności uwzględniane przy dokonywaniu zmian granic gmin. Kryteriami są: jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zdolność wykonywania zadań publicznych

Tryb nie został szczegółowo określony w ustawie, jednak w §43a Statutu określa tę procedurę w sposób następujący:

Rada Miasta, w drodze uchwały, tworzy, łączy, dzieli i znosi dzielnice. Zmiana granic dzielnic następuje w trybie zmiany statutów właściwych dzielnic. Projekt uchwały wymaga opinii rady dzielnicy, której dotyczy, oraz prezydenta miasta. W przypadku niewyrażenia opinii, po upływie 60 dni wymóg uzyskania opinii uznaje się za spełniony.

Zmiana granic dokonywana jest w sposób:

- 1) zapewniający dzielnicy terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny;
- 2) uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe;

³ Odmienne: M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 45; P. Chmielnicki, Ustrój i organizacja jednostek pomocniczych gminy, (w:) K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płazek, Jednostki pomocnicze gminy, Kraków 2002, s. 52

- 3) zapewniający zdolność wykonywania zadań wynikających z zakresu działania dzielnicy.

Zamiar wprowadzenia zmiany wymaga przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami dzielnicy, której ten zamiar dotyczy, na zasadach i w trybie określonych w uchwale Rady Miasta. Z inicjatywą zmiany może wystąpić również grupa mieszkańców w ramach inicjatywy obywatelskiej.

Zmiana następuje z dniem 1 stycznia, a w roku, w którym odbywają się wybory do Rady Miasta, może nastąpić z dniem wyborów.

Statut dzielnicy

Podstawowym aktem regulującym funkcjonowanie dzielnicy m. st. Warszawy jest statut. Ustawa o ustroju miasta st. Warszawy wskazuje, że statut jest nadawany przez Radę m. st. Warszawy wskazując na obligatoryjne elementy, które powinien zawierać statut: nazwę dzielnicy, jej granice, zadania i kompetencje oraz zasady i tryb funkcjonowania jej organów.

Przez zadania, o których mowa w przepisie, należy rozumieć główne cele, które dzielnica powinna osiągnąć w swojej działalności i kierunek działań, natomiast kompetencje to szczegółowe upoważnienie do podjęcia konkretnego działania, w tym jego formy oraz warunków zastosowania. Zadania dzielnicy określone zostały w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o ustroju m. st. Warszawy. Katalog ten ma charakter otwarty. Przy nadawaniu statutu dzielnicy nie Rada Miasta nie powinna powtarzać regulacji ustawowej, ale ją rozszerzać i szczegółowo z odwołaniem do przepisów ustaw samorządowych, wskazywać na zadania przekazane dzielnicy do realizacji.

Należy również wskazać, że kompetencje dzielnicom mogą być przekazywane nie tylko w statucie, ale również na podstawie innych uchwał Rady Miasta.

Zadania i kompetencje

Dzielnica działa na podstawie statutu dzielnicy nadanego przez Radę m.st. Warszawy i innych uchwał Rady m.st. Warszawy przekazujących dzielnicy zadania i kompetencje gminne i powiatowe, zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej oraz zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o ustroju m. st. Warszawy, do zakresu działania dzielnicy należą sprawy lokalne, a w szczególności:

- 1) utrzymywanie i eksploatacja gminnych zasobów lokalowych;
- 2) utrzymywanie placówek oświaty i wychowania, kultury, pomocy społecznej, rekreacji, sportu i turystyki, w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy;
- 3) zadania związane z ochroną zdrowia, w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy;
- 4) utrzymanie zieleni i dróg o charakterze lokalnym, w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy;
- 5) utrzymywanie i eksploatacja dzielnicowych obiektów administracyjnych;
- 6) sprawowanie nadzoru nad jednostkami niższego rzędu utworzonymi na jej obszarze;

- 7) podejmowanie we własnym zakresie działań na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy.

Ustawa wskazuje również, że w zakresie kompetencji dzielnicy, Zarząd dzielnicy może upoważnić poszczególnych członków zarządu oraz innych pracowników Urzędu m.st. Warszawy, wykonujących pracę w danej dzielnicy, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym i postępowaniu podatkowym, w tym do wydawania decyzji.

Statut m. st. Warszawy, a w ślad za nim, statuty poszczególnych dzielnic m. st. Warszawy wskazują, że do zakresu działania dzielnicy należą, niezastrzeżone dla organów Miasta, sprawy lokalne o zasięgu dzielnicowym:

- 1) inwestycji;
- 2) gminnych zasobów lokalowych położonych na obszarze Dzielnicy;
- 3) nieruchomości Miasta położonych na obszarze Dzielnicy;
- 4) nabywania i zbywania nieruchomości Miasta, położonych na obszarze Dzielnicy, w zakresie i trybie określonym zarządzeniem Prezydenta;
- 5) jednostek organizacyjnych Miasta położonych na obszarze Dzielnicy i niezaliczonych do
- 6) podmiotów o znaczeniu ponaddzielnicowym uchwałą Rady Miasta:
 - a) placówek oświaty i wychowania,
 - b) jednostek organizacyjnych, których działalność statutowa dotyczy obsługi finansowej w zakresie oświaty,

- c) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej,
 - d) domów kultury,
 - e) bibliotek,
 - f) ośrodków sportu i rekreacji,
 - g) jednostek organizacyjnych Miasta, których działalność statutowa dotyczy zarządu zasobem lokalowym,
 - h) innych jednostek określonych w uchwale Rady Miasta;
- 7) zieleni oraz dróg wewnętrznych stanowiących własność lub będących we władaniu Miasta, z wyłączeniem terenów zieleni i dróg przekazanych w zarząd innym podmiotom;
 - 8) dzielnicowych obiektów administracyjnych;
 - 9) jednostek niższego rzędu utworzonych na obszarze Dzielnicy;
 - 10) ochrony praw lokatorów i dodatków mieszkaniowych;
 - 11) działalności kulturalnej;
 - 12) ochrony środowiska, ochrony zwierząt i gospodarki wodnej, w tym gospodarki wodami opadowymi i roztopowymi;
 - 13) dróg publicznych, z wyłączeniem dróg przekazanych innym podmiotom, a także transportu drogowego, ruchu drogowego i przewozów;
 - 14) architektury i budownictwa;
 - 15) pobierania podatków i opłat lokalnych oraz opłaty skarbowej, podatku rolnego i leśnego, a także ubezpieczenia społecznego rolników;
 - 16) promocji Dzielnicy;
 - 17) miejsc pamięci narodowej;

- 18) współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego;
- 19) innych spraw przekazanych Dzielnicy uchwałą Rady Miasta.

Dzielnice, w imieniu miasta, samodzielnie zarządzają i korzystają z mienia Miasta, przekazanego im do zarządzania i korzystania na podstawie zarządzeń prezydenta m. st. Warszawy. Prezydent może przekazać dzielnicom mienie miasta do samodzielnego zarządzania i korzystania, jednakże z wyłączeniem mienia:

- 1) położonego na terenie dwóch lub więcej dzielnic;
- 2) przeznaczonego do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców więcej niż jednej dzielnicy;
- 3) pozostającego w zarządzie jednostek organizacyjnych Miasta o zasięgu terytorialnym działania obejmującym więcej niż jedną dzielnicę.

1.3. Zarząd i Rada Dzielnicy – podział kompetencji

Tak jak w przypadku wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, tak również w dzielnicy m. st. Warszawy funkcjonują dwa organy władzy: organem stanowiącym i kontrolnym dzielnicy jest rada dzielnicy, a organem wykonawczym - zarząd dzielnicy. Powyższe organy mają umocowanie ustawowe i ich powołanie jest obligatoryjne.

Rada Dzielnicy

Rada Dzielnicy jest organem stanowiącym i kontrolnym Dzielnicy.

Do właściwości Rady Dzielnicy należy w szczególności:

- 1) opiniowanie:
 - a) projektu Statutu Miasta i projektu Statutu Dzielnicy oraz ich zmian,
 - b) projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta, w części dotyczącej Dzielnicy,
 - c) projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dotyczących obszaru Dzielnicy,
 - d) projektów programów rozwoju Miasta oraz wieloletniego programu inwestycyjnego Miasta, w części dotyczącej Dzielnicy,
 - e) projektów zmian w podziale Miasta na dzielnice, w zakresie dotyczącym Dzielnicy,
 - f) projektu Załącznika Dzielniczego,
 - g) wykonania budżetu Miasta, w części dotyczącej Dzielnicy,
 - h) zakresu działania Dzielnicy, zasad przekazywania jej składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań wykonywanych przez Dzielnicę,
 - i) projektów uchwał w sprawach: herbu i barw Miasta, herbu Dzielnicy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi, nazw dróg wewnętrznych oraz wznoszenia pomników, dotyczących obszaru Dzielnicy,
 - j) innych spraw przekazanych przez Radę Miasta;
- 2) tworzenie, łączenie, podział i likwidacja jednostek pomocniczych niższego rzędu w Dzielnicy oraz określanie ich organizacji i

- zakresu działania;
- 3) wybór i odwołanie Burmistrza Dzielnicy i pozostałych członków Zarządu Dzielnicy;
 - 4) przyjmowanie sprawozdań z działalności Zarządu Dzielnicy;
 - 5) wybór i odwołanie Przewodniczącego Rady Dzielnicy i Wiceprzewodniczących Rady Dzielnicy;
 - 6) tworzenie stałych lub doraźnych komisji Rady Dzielnicy oraz powoływanie i ich członków;
 - 7) występowanie do Rady Miasta z wnioskami o przekazanie Dzielnicy zadań i kompetencji z zakresu właściwości Miasta;
 - 8) zajmowanie stanowisk, wyrażanie opinii oraz zgłaszanie wniosków w sprawach istotnych dla Dzielnicy.

Rada dzielnicy posiada również kompetencję do występowania z inicjatywą podjęcia uchwały lub stanowiska przez radę miasta st. Warszawy. Rada dzielnicy kontroluje działalność zarządu dzielnicy oraz rozpatruje skargi na działalność zarządu. Kontrola ta dotyczy w szczególności wykonywania przez zarząd dzielnicy uchwał rady dzielnicy.

Zarząd dzielnicy

Zarząd Dzielnicy jest organem wykonawczym dzielnicy m. st. Warszawy. Zarząd dzielnicy jest wybierany przez radę dzielnicy w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów.

Pozostali członkowie zarządu dzielnicy wybierani są na wniosek Burmistrza Dzielnicy, zwykłą większością głosów, w głosowaniu tajnym.

Jeżeli w ciągu 30 dni od dnia pierwszego posiedzenia rady dzielnicy zarząd dzielnicy nie zostanie wybrany, Prezydent m. st. Warszawy – nie później niż w ciągu 14 dni od upływu tego terminu – powołuje zarząd dzielnicy, w tym burmistrza dzielnicy. Odwołanie burmistrza dzielnicy następuje na wniosek prezydenta m. st. Warszawy lub na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu Rady Dzielnicy, bezwzględną większością głosów, w głosowaniu tajnym. Odwołanie burmistrza dzielnicy jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu dzielnicy. rada dzielnicy może odwołać członka zarządu dzielnicy na wniosek burmistrza dzielnicy, prezydenta lub na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady dzielnicy, zwykłą większością głosów, w głosowaniu tajnym.

Zarząd Dzielnicy w szczególności:

- 1) przygotowuje projekty uchwał rady dzielnicy;
- 2) wykonuje uchwały rady miasta oraz uchwały rady dzielnicy;
- 3) reprezentuje dzielnicę na zewnątrz;
- 4) kieruje bieżącymi sprawami dzielnicy;
- 5) gospodaruje mieniem komunalnym powierzonym dzielnicy;
- 6) prowadzi gospodarkę finansową dzielnicy w zakresie budżetu miasta, na podstawie załącznika dzielnicowego;
- 7) sprawuje nadzór nad jednostkami organizacyjnymi m st. Warszawy położonych na obszarze dzielnicy i niezaliczonych do podmiotów o znaczeniu ponaddzielnicowym uchwałą rady miasta;

Zarząd Dzielnicy, w drodze uchwały, określa podział swych zadań między członków Zarządu Dzielnicy.

W sesjach Rady Dzielnicy uczestniczy Burmistrz Dzielnicy lub jego Zastępcy.

Wykonując budżet Miasta w ramach środków finansowych przeznaczonych do dyspozycji Dzielnicy, Zarząd Dzielnicy odpowiada za jego prawidłowe wykonanie w szczególności poprzez:

- prawidłową gospodarkę finansową Dzielnicy;
- informowanie mieszkańców Dzielnicy o założeniach Załącznika Dzielnicowego, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystaniu środków budżetowych.

Zarząd Dzielnicy przedstawia Radzie Dzielnicy w terminie do dnia 5 lutego roku następującego po roku budżetowym sprawozdanie z wykonania Załącznika Dzielnicowego.

Rada Dzielnicy rozpatruje sprawozdanie, o którym mowa w ust. 2, oraz podejmuje uchwałę w sprawie jego przyjęcia lub nieprzyjęcia w terminie do dnia 20 lutego roku następującego po roku budżetowym.

Rozdział II

Rada Dzielnicy m. st. Warszawy

2.1. Wybór rady dzielnicy

Wybory do rad dzielnic przeprowadza się łącznie z wyborami do Rady m.st. Warszawy. Wybory do rad zarządza się nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji rad. Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, wyznacza, w drodze rozporządzenia, datę wyborów oraz określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w kodeksie (kalendarz wyborczy Do wyborów do rady dzielnicy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, dotyczące wyboru radnych do rady gminy w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców. Komitetom wyborczym zgłaszającym kandydatów do rady dzielnicy nie przysługuje prawo do bezpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w publicznym radiu i publicznej telewizji z tytułu tego zgłoszenia.

Wybory do rad dzielnic przeprowadzają dzielnicowe komisje wyborcze powołane w trybie i na zasadach przewidzianych dla gminnych komisji wyborczych w gminach liczących do 20 000 mieszkańców.

Podziału dzielnic na okręgi wyborcze dokonuje rada m.st. Warszawy.

Nie można jednocześnie kandydować do rady dzielnicy i do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Czynne prawo wyborcze (prawo wybierania) i bierne prawo wyborcze (prawo wybieralności) w wyborach do rady dzielnicy posiada obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej dzielnicy.

Cenzus domicylu – zamieszkiwanie

„Definicję pojęcia "stałego zamieszkiwania" wprowadza przepis definicyjny art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego, który rozumie przez to pojęcie zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Definicja ta nie różni się znacznie od pojęcia miejsca zamieszkania osoby fizycznej występującego w art. 25 Kodeksu cywilnego - jest to miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Czynnikiem wyróżniającym, wynikającym z art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego, jest konieczność wskazania adresu. Stosując odpowiednio ten przepis do wyborów do rad dzielnic należy przyjąć, że relewantne znaczenie przy ustaleniu miejsca stałego zamieszkania radnego rady dzielnicy, wobec faktu, że wszyscy radni zamieszkują na terenie Warszawy, ma oznaczenie adresu zamieszkania. Podkreślić przy tym należy, że Kodeks wyborczy nie wiąże stałego zamieszkiwania z zameldowaniem dla potrzeb określenia praw wyborczych. Przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje ex lege z chwilą zamieszkania na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego pod wskazanym adresem, bez względu na dopełnienie obowiązku meldunkowego.

Institucja zameldowania ma bowiem charakter wyłącznie ewidencyjno-porządkowy. Nie można utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania na pobyt stały, gdyż z czynnością zameldowania nie wiąże się nabycie jakichkolwiek praw bądź obowiązków (zob. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 11 grudnia 2017 r., sygn. akt II OPS 2/17, dostępna (w:) CBOSA; K. Skotnicki, Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, Łódź 2000 r., s. 22-24.).

O miejscu zamieszkania zasadniczo decydują dwie przesłanki faktyczne: przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości pod wskazanym adresem (corpus, tj. czynnik zewnętrzny) i zamiar stałego pobytu (animus, tj. czynnik wewnętrzny). Jeśli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, powoduje to utratę miejsca zamieszkania. Biorąc pod uwagę wyjątkowość instytucji mandatu radnego dzielnicy Warszawy trzeba stwierdzić, że o zamieszkaniu w danej dzielnicy pod wskazanym adresem można mówić, gdy okoliczności sprawy pozwolą przeciętnemu obserwatorowi na sformułowanie wniosku, że w tym miejscu – w tej konkretnej dzielnicy, skupia się działalność osoby fizycznej oraz znajduje się jej centrum życiowe. Istotną rolę przy ustalaniu corpus odgrywa życie rodzinne. Faktyczne przebywanie w danym miejscu nie może być rozumiane jedynie, jako pobyt wymuszony koniecznością wykonywania w niej swych obowiązków pracowniczych czy zarobkowych, ale musi mieć ono jednocześnie cechy założenia tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów. Przebywanie w danym miejscu pod wskazanym adresem (na terenie danej dzielnicy) musi wiązać się ze skupieniem w niej życiowej aktywności, związanej nie tylko z pracą, ale również z rodziną

(por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. II OSK 479/13, (w:) CBOSA).

Przy określaniu miejsca stałego miejsca zamieszkania jednym z ważniejszych czynników jest miejsce zatrudnienia radnego. W przypadku radnych rady dzielnicy praca na terenie dzielnicy zwykle jest związana ze spędzaniem na jej obszarze kilkudziesięciu godzin tygodniowo. Stanowi to istotny argument za uznaniem, że stałym miejscem zamieszkania radnego na terenie danej dzielnicy Warszawy, jest miejsce zatrudnienia w tej dzielnicy.

Z kolei biorąc pod uwagę drugi z elementów składowych pojęcia stałego miejsca zamieszkania – animus, trzeba przyjąć, że ma on charakter subiektywny i jest zależy od zamiaru stałego przebywania na terenie danej dzielnicy. Animus musi być dostatecznie uzewnętrzniony w postaci określonych zachowań w szczególności czynności prawnych, pracowniczych, czy rodzinnych. Przy ustalaniu zamiaru stałego pobytu chodzi nie tylko o związki natury ekonomicznej, ale też emocjonalnej, czy rodzinnej. Nawet w przypadku zakupu domu, czy mieszkania w innej dzielnicy bardzo trudno jest udowodnić, że radny przeniósł się tam fizycznie z zamiarem zamieszkania tam na stałe.”⁴

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 2301/17, Legalis.

Nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba:

- 1) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 2) wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

Szczegółowe przepisy w zakresie prowadzenia kampanii wyborczej określają przepisy kodeksu wyborczego. Prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje:

- komitetowi wyborczemu partii politycznej;
- koalicyjnemu komitetowi wyborczemu;
- komitetowi wyborczemu organizacji;
- komitetowi wyborczemu wyborców.

Lista kandydatów w wyborach do rady dzielnicy m. st. Warszawy nie może zawierać mniej niż 5 nazwisk kandydatów, z tym że liczba kandydatów nie może być większa niż liczba radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym, powiększona o dwóch kandydatów. Do list wyborczy do rad dzielnic zastosowanie ma parytet płci (oznacza to, że liczba kandydatów - kobiet nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście i jednocześnie liczba kandydatów - mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście). Kandydować można tylko

w jednym okręgu wyborczym i tylko z jednej listy kandydatów. Każda zgłaszana lista kandydatów w wyborach do rady dzielnicy powinna być poparta podpisami co najmniej 150 wyborców. Wyborca może udzielić poparcia dowolnej liczbie list kandydatów. Wycofanie udzielonego poparcia nie rodzi skutków prawnych. Wyborca udzielający poparcia liście składa podpis obok czytelnie wpisanego jego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL.

Wykaz podpisów musi zawierać na każdej stronie nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego listę, numer okręgu wyborczego, w którym lista jest zgłaszana, oraz adnotację:

„Udzielam poparcia liście kandydatów zgłaszanej przez (nazwa komitetu wyborczego) w okręgu wyborczym nr (numer okręgu) w wyborach do Rady (nazwa rady) zarządzonych na (dzień, miesiąc, rok).”

Listy kandydatów, odrębnie dla każdego okręgu wyborczego, zgłasza się do dzielnicowej komisji wyborczej najpóźniej w 35 dniu przed dniem wyborów do godziny 24⁰⁰, wraz z wykazem podpisów.

W tym miejscu należy zauważyć, że o każdego zgłoszenia należy dołączyć pisemne oświadczenia kandydatów o wyrażeniu zgody na kandydowanie oraz o posiadaniu prawa wybieralności do danej rady. Zgoda kandydata na kandydowanie w wyborach powinna zawierać dane: imię (imiona), nazwisko, nazwisko rodowe, imiona rodziców, datę i miejsce urodzenia, obywatelstwo oraz numer ewidencyjny PESEL kandydata, a także wskazanie jego przynależności do partii politycznej.

Dzielnicowa komisja wyborcza, przyjmując zgłoszenie, niezwłocznie bada, czy zgłoszenie jest zgodne z przepisami kodeksu i jeżeli zgłoszenie listy kandydatów dokonane zgodnie z przepisami kodeksu, komisja wyborcza niezwłocznie rejestruje we wskazanym okręgu wyborczym sporządzając protokół rejestracji.

Jak wyżej wskazano, przesłanką prawa wybieralności jest zamieszkiwanie na terenie dzielnicy. Zakres badania przez dzielnicową komisję wyborczą zgłoszonych jej list kandydatów nie jest ściśle określony w przepisach prawa. Oznacza to, że po stronie komisji są szerokie uprawnienia do badania prawidłowości zgłoszenia. Badanie powinno dotyczyć wszystkich elementów zgłoszenia. Za uzasadnione należy zatem uznać np. weryfikowanie danych o kandydatach na radnych dzielnicy m.in. z wykorzystaniem ewidencji PESEL. Celem szerokiego badania jest ustalenie miejsca zamieszkania kandydatów na radnych w kontekście analizy złożenia przez kandydata oświadczenia zgodnego z prawdą. Warto wskazać, że jeżeli w toku kampanii wyborczej okaże się, że np. oświadczenie kandydata jest nieprawdziwe, dzielnicowa komisja wyborcza ma prawo skreślenia kandydata z już zarejestrowanej listy wyborczej.

Oświadczenie kandydata o zgodzie na kandydowanie

„Deklaracja składana przez kandydata na radnego (...) co do wyrażenia zgody na kandydowanie oraz posiadania prawa wybieralności, a więc także co do niekaralności, stanowi oświadczenie składane przez kandydata we własnym imieniu i we własnej sprawie, zatem, w wypadku

podania w niej fałszywych danych, nie stanowi poświadczenia nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne, przez "inną osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu", w rozumieniu art. 271 § 1 KK"⁵.

Złożenie przez kandydata na radnego dzielnicy oświadczenia niezgodnego z prawdą nie powoduje odpowiedzialności karnej.

W wyborach do rady komitety wyborcze mogą wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami wydatków. Limit wydatków ustala się, mnożąc kwotę 1200 złotych⁶ przypadającą na jeden mandat radnego przez liczbę mandatów przypadających na okręg lub okręgi, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów.

Przykład:

W dzielnicy Włochy m. st. Warszawy jest trzy okręgi wyborcze, w których wybieranych jest po 7 radnych w każdym. Komitet wyborczy A zarejestrował listy we wszystkich trzech okręgach limit wydatków na kampanie wyborczą wynosi 25 200 złotych (1200 zł x 21 mandatów). Komitet wyborczy B zarejestrował listy wyborcze tylko w dwóch okręgach, przez co jego limit wydatków na kampanię wyborczą wynosi 16 800 zł (1200 zł x 14 mandatów).

Wzór: $Lw = Lm \times 1200 \text{ zł}$

⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia post. z 30 lipca 2008 r., II KK 68/08, OSNKW 2008, Nr 10, poz. 84.

⁶ Przepisy Kodeksu wyborczego dają uprawnienie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia do podwyższenia tej kwoty w przypadku wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem o ponad 5%, w stopniu odpowiadającym wzrostowi tych cen.

Lw – limit wydatków

Lm – liczba mandatów do obsadzenia w okręgach, w których komitet zarejestrował listy wyborcze.

1200 zł – stała kwota wynikająca z przepisów prawa (kwota może być aktualizowana rozporządzeniem ministra finansów).

Podział mandatów

W wyborach do rady dzielnicy komisja wyborcza dokonuje podziału mandatów w każdym okręgu wyborczym pomiędzy listy kandydatów w sposób następujący:

- 1) liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1; 2; 3; 4 i dalsze kolejne liczby, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy;
- 2) każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych.

Jeżeli kilka list uzyskało ilorazy równe ostatniej liczbie z liczb uszeregowanych w podany wyżej sposób, a tych list jest więcej niż mandatów do rozdzielenia, pierwszeństwo mają listy w kolejności ogólnej liczby oddanych na nie głosów. Gdyby na dwie lub więcej list oddano równą liczbę głosów, o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których na daną listę oddano większą liczbę głosów. Jeżeli i

te liczby byłyby równe, wówczas o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez komisję.

Mandaty przypadające danej liście kandydatów uzyskują kandydaci w kolejności wynikającej z otrzymanej liczby głosów w ramach listy. Przy równej liczbie głosów dzielnicowa komisja wyborcza przeprowadza losowanie.

Dzielnicowa komisja wyborcza niezwłocznie podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania i wyniki wyborów w okręgach wyborczych poprzez wywieszenie w swojej siedzibie w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców jednego z egzemplarzy protokołu z wyborów do rady dzielnicy.

2.2. Pierwsza sesja rady dzielnicy w nowej kadencji

Pierwszą sesję rady dzielnicy nowej kadencji zwołuje Prezydent w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów na obszarze całego kraju. Po upływie terminu tego terminu pierwszą sesję zwołuje komisarz wyborczy w ciągu 21 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów na obszarze całego kraju. Pierwszą sesję rady dzielnicy, do czasu wyboru przewodniczącego rady dzielnicy, prowadzi najstarszy wiekiem radny, obecny na sesji, potocznie zwany przewodniczącym bądź radnym seniorem.

Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, dzielnicowa komisja wyborcza wręcza radnym zaświadczenia o wyborze. Przyjęty jest zwyczaj wręczania zaświadczeń na pierwszej sesji z uwagi na jej uroczysty charakter.

Porządek obrad pierwszej sesji zawiera więc punkt, który stanowi informacja Przewodniczącego Dzielnicowej Komisji Wyborczej o wynikach wyborów do rady dzielnicy oraz wręczenie radnym zaświadczeń o wyborze. Zasadne jest umieszczenie tego punktu porządku obrad przed ślubowaniem radnych, gdyż wydanie zaświadczeń stanowi niejako zamknięcie procedury wyborczej określonej w przepisach Kodeksu wyborczego, natomiast ślubowanie jest określone w przepisach o funkcjonowaniu rady dzielnicy. Praktyka jest jednak różna w dzielnicach m. st. Warszawy – zdarza się, że wydanie zaświadczeń odbywa się po ślubowaniu, jak również przed ślubowaniem.

Na pierwszej sesji radni składają ślubowanie. Przepisy ustawy o ustroju m. st. Warszawy, jak również statut m. st. Warszawy oraz statuty dzielnicy m. st. Warszawy nie określają treści roty przysięgi. W związku z tym na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o ustroju m. st. Warszawy do radnych dzielnicy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące radnych gminy, co oznacza, że radni składają przysięgę poprzez odpowiednie zastosowanie roty przysięgi dla radnych gminy.

Przepis art. 23a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że przed przystąpieniem do wykonywania mandatu radni składają ślubowanie, i określa jego treść: „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców”. Z kolei art. 23a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza porządek ślubowania, nakazując po odczytaniu rot, wywołanym kolejno radnym

powstanie i wypowiedzenie słowa: „*ślubuję*”. Można dopowiedzieć zdanie: „*Tak mi dopomóż Bóg*”.

Sporna treść przysięgi?

W tym miejscu sporne jest, czy mając na uwadze odpowiednie zastosowanie przepisów do radnych dzielnicy, rola przysięgi powinna zawierać modyfikację polegającą na zamianie słów „*mojej gminy*” na słowa „*mojej dzielnicy*”, tym bardziej w kontekście pomocniczego wobec gminy – m. st. Warszawy charakteru dzielnicy. W praktyce funkcjonowania rad dzielnic można dostrzec rozbieżności w tym względzie.

Kolejnym punktem jest z dokonanie czynności technicznej, a mianowicie wybór komisji skrutacyjnej, której celem jest przeprowadzenie liczenia głosów w wyborach przeprowadzanych na pierwszej sesji.

Na pierwszej sesji wybierany jest przewodniczący rady dzielnicy oraz wiceprzewodniczący w liczbie ustalonej przez radę dzielnicy. Rada dzielnicy wybiera przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących rady dzielnicy, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady Dzielnic, w głosowaniu tajnym. Członkami prezydium rady dzielnicy mogą być tylko radni dzielnicy.

Z przyjętej praktyki wynika, że na pierwszej sesji nie jest wybierany zarząd dzielnicy. Uroczysta sesja kończy się z reguły wspólną pamiątkową fotografią rady dzielnicy nowej kadencji.

2.3. Przewodniczący i prezydium rady dzielnicy

Przewodniczący rady dzielnicy organizuje prace rady oraz prowadzi jej obrady, czyli sesje. Do wykonywania tych zadań może on wyznaczyć wiceprzewodniczącego rady dzielnicy.

W przypadku nieobecności przewodniczącego rady dzielnicy i niewyznaczenia przez wiceprzewodniczącego rady dzielnicy do pełnienia jego obowiązków, obowiązki te wykonuje najstarszy wiekiem wiceprzewodniczący rady dzielnicy, a w przypadku braku wiceprzewodniczącego rady dzielnicy – najstarszy wiekiem radny obecny na sesji.

Odwołanie przewodniczącego rady dzielnicy i wiceprzewodniczących rady dzielnicy następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Wniosek o odwołanie przewodniczącego rady dzielnicy i jego wiceprzewodniczących jest rozpatrywany na następnej sesji po tej, na której zgłoszono wniosek. W przypadku rezygnacji członka prezydium, rada dzielnicy podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji nie później niż w ciągu miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. Niepodjęcie uchwały o przyjęciu rezygnacji członka prezydium rady w ciągu miesiąca od dnia jej złożenia jest równoznaczne z jej przyjęciem przez radę dzielnicy z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała w tej sprawie.

Przepisy statutu dzielnicy m. st. Warszawy tworzą otwarty katalog czynności stanowiących uprawnienia i obowiązki przewodniczącego.

Przewodniczący rady dzielnicy w szczególności:

- 1) zwołuje sesje Rady Dzielnicy i przewodniczy jej obradom;
- 2) sprawuje pieczę nad sprawnym przebiegiem obrad oraz przestrzeganiem porządku obrad;
- 3) podpisuje uchwały i stanowiska Rady Dzielnicy oraz protokoły z jej obrad;
- 4) opracowuje projekt planu pracy Rady Dzielnicy;
- 5) ustala porządek obrad Rady Dzielnicy przed każdą sesją, z zastrzeżeniem § 22 ust. 4, po zasięgnięciu opinii Wiceprzewodniczących Rady Dzielnicy i przewodniczących klubów;
- 6) nadaje bieg projektom uchwał i stanowisk;
- 7) przyjmuje i analizuje oświadczenia majątkowe radnych;
- 8) przyjmuje skargi, dokonuje ich kwalifikacji oraz kieruje je do rozpatrzenia.

W celu realizacji swoich zadań Przewodniczący Rady Dzielnicy może zwołać spotkanie Wiceprzewodniczących Rady Dzielnicy, przewodniczących klubów radnych lub przewodniczących komisji Rady Dzielnicy.

Przewodniczący rady dzielnicy nie jest odrębnym organem administracji publicznej, a wyłącznie częścią organu kolegialnego. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego pozycja przewodniczącego rady „w sensie ustrojowym, nie różni się od

pozostałych radnych; jest on bowiem *primus inter pares* - pierwszym wśród równych”.⁷

Przewodniczący rady dzielnicy nie jest więc odrębnym organem administracji publicznej czy też organem dzielnicy. Z uwagi na jednoznaczną treść statutów dzielnicy m. st. Warszawy przewodniczącego rady nie można również uznać za podmiot uprawniony do reprezentowania dzielnicy „na zewnątrz”, gdyż jest to wyłączna kompetencja zarządu dzielnicy. Oznacza to, że przewodniczący nie ma prawa do występowania w imieniu dzielnicy jako podmiotu prawa lub w imieniu rady dzielnicy jako organu administracji publicznej.

Należy również wskazać, że przewodniczący bez wyraźne upoważnienia rady wyrażonej w uchwale nie jest uprawniony do jej reprezentowania w jakikolwiek sposób, w tym w postępowaniach sędow-administracyjnych (np. przewodniczący rady dzielnicy nie może wywieść skargi do sądu administracyjnego w imieniu rady gminy bez stosownego upoważnienia w postaci uchwały rady). Brak jest również przepisu, który wprost stanowiłby o zdolności procesowej przewodniczącego rady w sprawach ze skarg na uchwały rady, co oznacza, że konieczne jest podejmowanie uchwały rady upoważniającej przewodniczącego do reprezentacji rady w każdej sprawie.

Z faktu sprawowania funkcji w prezydium rady wiążą się pewne ograniczenia, a mianowicie przewodniczący rady dzielnicy i

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., II OSK 2672/12, Legalis.

wiceprzewodniczący rady dzielnicy nie mogą przewodniczyć komisjom stałym ani być członkami komisji rewizyjnej rady dzielnicy.

2.4. Sesje i tryb obradowania rady dzielnicy

Rada dzielnicy obraduje na sesjach. Statut dzielnicy tworzy szczegółową procedurę tego, kto prowadzi sesje rady. Sesje otwiera, prowadzi i zamyka przewodniczący rady dzielnicy, wiceprzewodniczący rady dzielnicy wyznaczony przez przewodniczącego rady dzielnicy. Jeżeli jednak przewodniczący nie jest obecny na sesji i nie wyznaczy do prowadzenia obrad innego członka prezydium rady, to sesje otwiera prowadzi i zamyka najstarszy wiekiem wiceprzewodniczący rady dzielnicy, a w przypadku braku wiceprzewodniczącego rady dzielnicy – najstarszy wiekiem radny obecny na sesji.

Kluczowym dokumentem, który reguluje zakres treści konkretnej sesji jest porządek obrad. Rada dzielnicy obraduje na sesji wyłącznie nad sprawami ujętymi w porządku obrad.

Przerwa w obradach

Przewodniczący obrad może z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej 3 radnych, klubu radnych lub komisji rady dzielnicy, zarządzić przerwę w obradach. W wypadku przerwy skutkującej kontynuowaniem obrad w innym dniu niż dzień zarządzenia przerwy konieczne jest przeprowadzenie sprawdzenia kworum.

Rozpoczęcie obrad może nastąpić wyłącznie w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (kworum). Podstawą sprawdzenia kworum są podpisy radnych na liście obecności. Jeżeli z listy obecności wynika brak kworum, przewodniczący obrad przerywa obrady i wyznacza nowy termin posiedzenia tej samej sesji. W przypadku obrad zdalnych kworum sprawdzone jest poprzez odpytanie radnych czy są obecni.

Uchwały, stanowiska i wnioski formalne rada dzielnicy podejmuje w obecności co najmniej połowy jej ustawowego składu, w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów, chyba że inne przepisy lub Statut stanowią inaczej. Przed przystąpieniem do głosowania przewodniczący obrad może zarządzić sprawdzenie kworum. Sprawdzenie kworum następuje poprzez zliczenie radnych obecnych w danym momencie na sali obrad. W przypadku, gdy w trakcie ustalania wyników głosowania lub sprawdzania kworum zostanie stwierdzony jego brak, przewodniczący obrad wzywa radnych do powrotu na salę. Jeżeli, mimo wezwania, uzyskanie kworum nie będzie możliwe, przewodniczący obrad zarządza sporządzenie nowej listy obecności i złożenie przez radnych obecnych na sali obrad podpisów, które stanowią będą podstawę do potwierdzenia obecności radnego na posiedzeniu.

Pandemia COVID – 19

W dniu 31 marca 2020 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi

sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 374 z późn. zm., dalej jako „ustawa o COVID-19”), która wprowadziła do systemu polskiego prawa samorządu terytorialnego „zdalny tryb obradowania”.

„Art. 15zxx. 1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych oraz samorządowych kolegiach odwoławczych mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania).

2. Obradowanie w zdalnym trybie zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegialnie.

3. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegialnie.”

Zgodnie z powyższym przepisem w przypadku Dzielnicy Włochy m. st. Warszawy:

- w odniesieniu do Rady Dzielnicy Włochy m. st. Warszawy Przewodnicząca Rady ma podstawę prawną do zarządzania sesji Rady w trybie zdalnym;
- w odniesieniu do Komisji Rady Dzielnicy Włochy m. st. Warszawy Przewodniczący poszczególnych Komisji mają podstawę prawną do zarządzania posiedzeń Komisji w trybie zdalnym;
- w odniesieniu do Zarządu Dzielnicy Włochy m. st. Warszawy Burmistrz dzielnicy;
- forma trybu zdalnego: środki porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie zależy od wyboru osoby uprawnionej do zwołania tj. przewodniczących lub burmistrz;
- ustawodawca nie zdefiniował środków porozumiewania się na odległość w ustawie o COVID-19, co oznacza, że stosować należy odpowiednio definicje zawarte w innych aktach normatywnych m.in. w ustawie o Prawach konsumenta, co oznacza, że dopuszczalny jest co do zasady każdy środek elektroniczny i nieelektroniczny sposób wymiany informacji bez jednoczesnej fizycznej obecności w tym samym miejscu; wybór formy porozumiewania się na odległość musi spełniać warunek weryfikowalności oddania głosu przez radnego jako kluczowego warunku podjęciach uchwały;

- przepisy dotyczące jawności obrad i wstępu na sesje Rady i posiedzenia Komisji nie zostały zawieszane, co oznacza, że stosuje się je bezpośrednio przy wyborze trybu zdalnego; optymalnym rozwiązaniem jest dobór takich środków porozumiewania się na odległość, który pozwoli mieszkańcom na śledzenie obrad w czasie rzeczywistym, a także w części obrad „sprawy różne” poświęconej głosom mieszkańców na zadawanie pytań w formie tekstowej (czat), bądź audio-wideo; jednocześnie, w przypadku posiedzeń Komisji, na których rozpatrywane są sprawy mieszkańców np. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji bądź Komisji Mieszkaniowej konieczne jest zapewnienie możliwości udziału zdalnego zainteresowanym mieszkańcom, których sprawy rozpatrywane będą na ww. Komisjach;

- dobór sposobu prowadzenia obrad w trybie zdalnym determinuje również sposób głosowania, gdyż zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, mającą odpowiednie zastosowanie do obrad Rady i Komisji Dzielnicy Włochy, głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Jeżeli sposób prowadzenia obrad w trybie zdalnym nie będzie zapewniał ww. urządzeń, zgodnie z art. 14 ust. 3 konieczne będzie przeprowadzenie głosowania imiennego; głosowanie to odbywa się przez wywoływanie w kolejności alfabetycznej nazwisk radnych i odnotowywanie w protokole czy radny oddał głos „za”, „przeciw” czy „wstrzymuję się”; nie jest zatem możliwa żadna inna forma np. podnoszenie ręki; jednocześnie, w przypadkach określonych ustawą oraz statutem głosowań tajnych, przeprowadzenie dyskusji może odbyć się w trybie zdalnym, jednak głosowanie odbywa się tajnie, czyli nie może

zostać przeprowadzone za pomocą środków porozumiewania się na odległość, a wyłącznie korespondencyjnie (co dopuszcza art. 15zzx ust. 1 ustawy o COVID-19);

- sporządzany z sesji Rady protokół wykładany jest do wglądu w terminie 7 dni w Urzędzie Dzielnicy; zgodnie z §33 ust. 4 Statutu Dzielnicy Włochy, Radny, a także inna osoba zabierająca głos w dyskusji, może zgłosić uwagi do protokołu; statutu Dzielnicy nie określa formy zgłoszenia uwag do protokołu, co pozwala Przewodniczącej Rady na przyjmowanie uwag w formie komunikacji elektronicznej bądź telefonicznie, a także w każdy inny sposób; w związku z trwającym stanem epidemii zasadnym jest przesyłanie protokołu w wersji elektronicznej każdej osobie zabierającej głos na sesji (czyli osobom uprawnionym do zgłaszania uwag) oraz wskazania sposobu przyjmowania uwag przez Przewodniczącą Rady;

Sekretarz obrad

Przewodniczący obrad może powołać z grona radnych sekretarzy obrad i powierzyć im: prowadzenie listy mówców, rejestrowanie zgłaszanych wniosków, obliczanie i ustalanie wyników głosowania jawnego oraz wykonywanie innych czynności o podobnym charakterze.

Dokumenty formalne, związane z przedmiotem obrad sesji rady dzielnicy, a szczególności: porządek obrad, projekty uchwał i stanowisk wnoszonych na sesję oraz opinie do nich, zwane są „drukami”. Każdy druk opatruje się kolejnym numerem i datą. Za nadanie kolejnego numeru druku odpowiada komórka organizacyjna Urzędu Dzielnicy, obsługująca Radę Dzielnicy.

Sesja uroczysta

Przewodniczący Rady Dzielnicy może zwołać sesję uroczystą Rady Dzielnicy. Do sesji uroczystych nie stosuje się wielu przepisów, które mają zastosowanie do sesji w trybie zwykłym (np. brak konieczności kworum, brak terminu, brak konieczności porządku obrad w zakresie określonym w statucie). Na sesji uroczystej nie podejmuje się uchwał.

Zwoływanie sesji

Przewodniczący rady zwołuje sesje rady dzielnicy zwołuje w miarę potrzeby, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał, według ustalanego przez siebie półrocznego terminarza. W przypadku niezwołania sesji w tym terminie, sesje zwołuje prezydent m. st. Warszawy ustalając porządek obrad z wiceprzewodniczącymi rady.

O terminie, miejscu i porządku obrad sesji Przewodniczący Rady Dzielnicy zawiadamia najpóźniej na 7 dni przed terminem sesji:

- radnych;
- członków Zarządu Dzielnicy;
- Przewodniczącego Rady Miasta;
- Prezydenta.

Brak zachowania terminu powoduje nieważność zwołania sesji. O terminie, miejscu i porządku obrad sesji zawiadamia się również mieszkańców Dzielnicy, w sposób zwyczajowo przyjęty, w szczególności za pośrednictwem strony internetowej dzielnicy (w tym również w mediach społecznościowych). Zawiadomienie o sesji, porządek jej obrad, projekty uchwał ujętych w porządku obrad oraz inne, niezbędne materiały wyklada

się do skrytek radnych oraz udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej Dzielnicy. Nie udostępnia się dokumentów, względem których istnieje ustawowe ograniczenie ich jawności. Na pisemne żądanie radnego materiały mogą być przekazywane wyłącznie pocztą elektroniczną.

Na wniosek prezydenta, zarządu dzielnicy lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady dzielnicy, przewodniczący rady dzielnicy obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia tego wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien zawierać porządek obrad sesji wraz z projektami uchwał. Zawiadomienie takie powinno zostać dokonane niezwłocznie. Jeżeli wnioskodawcami zwołania sesji są radni, wyznaczają oni spośród siebie przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania ich w sprawach dotyczących tej sesji.

Porządek obrad sesji ustala przewodniczący rady dzielnicy. Porządek obrad obejmuje w szczególności:

- 1) przyjęcie protokołu obrad poprzedniej sesji;
- 2) rozpatrzenie projektów uchwał (stanowisk) i przyjęcie uchwał (stanowisk);
- 3) interpelacje i zapytania radnych.

Rada dzielnicy, na wniosek radnego lub zarządu dzielnicy, może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady dzielnicy. Do zmiany porządku obrad sesji zwołanej na wniosek dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy zwołania takiej sesji.

Na wniosek Zarządu Dzielnicy, Przewodniczący Rady Dzielnicy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji projekt uchwały, jeżeli wpłynął on do Rady Dzielnicy co najmniej na 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji.

Rada Dzielnicy wyraża swoją wolę w formie:

- uchwał – gdy wola Rady Dzielnicy rodzi skutki prawne;
- stanowisk – gdy wola Rady Dzielnicy nie rodzi skutków prawnych;
- ustaleń – w sprawach procedowania na sesji.

Prawo inicjatywy uchwałodawczej i zgłaszania projektów stanowisk przysługuje:

- 1) radzie miasta;
- 2) prezydentowi;
- 3) zarządowi dzielnicy;
- 4) przewodniczącemu rady dzielnicy;
- 5) klubowi radnych;
- 6) komisji rady dzielnicy;
- 7) grupie co najmniej 3 radnych;
- 8) grupie co najmniej 1,5% osób posiadających czynne prawo wyborcze do rady dzielnicy, na zasadach i w trybie określonych przez radę miasta;
- 9) organowi uchwałodawczemu jednostki pomocniczej niższego rzędu

w dzielnicy.

Wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela, upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem.

Projekt uchwały powinien zawierać w szczególności:

- tytuł;
- podstawę prawną;
- przepisy merytoryczne;
- termin wejścia w życie uchwały.

Do projektu uchwały dołącza się uzasadnienie, w którym powinny być zawarte:

- 1) wyjaśnienie potrzeby i celu podjęcia uchwały;
- 2) przedstawienie dotychczasowego stanu w zakresie objętym uchwałą;
- 3) wskazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem;
- 4) skutki finansowe realizacji uchwały.

Projekt uchwały wnoszony na sesję wymaga opinii prawnej radcy prawnego lub adwokata wykonującego obsługę prawną urzędu dzielnicy na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, co do zgodności uchwały z prawem, oraz opinii głównego księgowego dzielnicy, co do konsekwencji finansowych uchwały dla budżetu miasta, w części określonej w załączniku dzielnicowym.

Projekt uchwały wnoszony na sesję wymaga również opinii właściwej merytorycznie komisji rady dzielnicy. Jeżeli projekt wymaga opinii więcej niż jednej komisji, przewodniczący rady dzielnicy, kierując projekt do komisji, określa komisję wiodącą.

W uzasadnionych przypadkach przewodniczący rady dzielnicy może skierować projekt uchwały na sesję bez opinii właściwej merytorycznie komisji rady dzielnicy.

Projekt stanowiska powinien być dostarczony do rady dzielnicy najpóźniej na 7 dni przed terminem sesji, na której ma być rozpatrzony. Do projektu stanowiska dołącza się jego uzasadnienie, zawierające wyjaśnienie potrzeby podjęcia stanowiska.

Wnioskodawca może wycofać projekt uchwały lub stanowiska najpóźniej na 7 dni przed terminem sesji, na której ma być rozpatrywany. Późniejsze wycofanie projektu jest możliwe jedynie w formie głosowania na sesji nad porządkiem obrad.

Dyskusja na sesji

Dyskusję przeprowadza się oddzielnie nad każdym punktem porządku obrad. Rada Dzielnicy może jednak podjąć ustalenie o przeprowadzeniu łącznej debaty nad więcej niż jednym punktem, jeśli przemawiają za tym względy merytoryczne.

W dyskusji nad danym punktem porządku obrad przewodniczący obrad udziela głosu w pierwszej kolejności przedstawicielom klubów, począwszy od największego do najmniejszego, a następnie pozostałym radnym,

według kolejności ich zgłoszeń. Poza kolejnością przewodniczący obrad udziela głosu prezydentowi, członkom zarządu dzielnicy, osobie upoważnionej przez prezydenta lub członków zarządu dzielnicy oraz wnioskodawcy projektu uchwały albo stanowiska.

Ograniczenie czasu wystąpień

Przewodniczący obrad może określić dopuszczalny czas wystąpień osób zabierających głos w danym punkcie porządku obrad, o ile nie zostanie wniesiony sprzeciw przez któregokolwiek z radnych. W razie wniesienia takiego sprzeciwu, ustalenie w tym zakresie podejmuje rada dzielnicy. Ograniczenie czasu wystąpień nie może dotyczyć wystąpień sprawozdawcy komisji rady dzielnicy, przedstawiciela wnioskodawcy projektu uchwały albo stanowiska, a także prezydenta, członków zarządu dzielnicy oraz osoby upoważnionej przez prezydenta.

W dyskusji nad danym punktem porządku obrad, w której radni zabierają głos według listy zgłoszeń, radny może zabrać głos tylko raz. Powtórne zabranie głosu w tym samym punkcie porządku obrad jest możliwe jedynie po wyczerpaniu listy mówców i jeżeli wcześniej rada dzielnicy nie podjęła ustalenia o zamknięciu listy mówców. Ograniczenie to nie dotyczy przedstawiciela wnioskodawcy projektu uchwały albo stanowiska oraz sprawozdawcy komisji rady dzielnicy.

Przewodniczący obrad może udzielić głosu osobie niebędącej radnym (urzędnikom dzielnicy mieszkańcom itd.). Poza kolejnością zgłoszonych

mówców przewodniczący obrad udziela głosu w trybie sprostowania. Wystąpienie w trybie sprostowania nie może trwać dłużej niż 1 minutę.

Jeżeli w trakcie wystąpienia mówca:

- odbiega od przedmiotu obrad
- przekracza czas,
- treść lub forma wystąpienia mówcy w sposób oczywisty zakłócają porządek obrad lub powagę sesji

- przewodniczący obrad przywołuje go do porządku. Po dwukrotnym przywołaniu do porządku, przewodniczący obrad może odebrać mówcy głos. Okoliczność tę odnotowuje się w protokole sesji. Przewodniczący obrad nakazuje opuszczenie miejsca obrad osobie niebędącej radnym, która swoim zachowaniem zakłóca porządek lub w inny sposób uchybia powadze sesji.

Po wyczerpaniu listy mówców przewodniczący obrad zamyka dyskusję.

Radny obecny na sesji w czasie rozpatrywania danego punktu porządku obrad może – w przypadku dotyczącego go: zamknięcia listy mówców, zamknięcia dyskusji lub odebrania mu głosu – złożyć treść swojego wystąpienia na piśmie do protokołu obrad, jednakże nie później niż w ciągu 3 dni od zamknięcia sesji.

Czytanie projektu

Każdy projekt uchwały (odpowiednio również stanowiska) jest czytany na sesji rady dzielnicy. Czytanie projektu uchwały obejmuje: przedstawienie

projektu, opinię właściwej komisji rady dzielnicy, dyskusję nad projektem, zgłaszanie propozycji poprawek oraz dyskusję nad propozycjami poprawek. czytanie projektu kończy się przegłosowaniem zgłoszonych poprawek i całego projektu uchwały albo odesłaniem do ponownego rozpatrzenia przez właściwe komisje rady dzielnicy.

W czasie czytania przewodniczący obrad w pierwszej kolejności udziela głosu przedstawicielowi wnioskodawcy projektu uchwały, celem przedstawienia projektu. W drugiej kolejności, celem przedstawienia opinii, przewodniczący obrad udziela głosu sprawozdawcy komisji wiodącej, a następnie sprawozdawcom pozostałych komisji Rady Dzielnicy opiniujących projekt.

Po wystąpieniach przedstawiciela wnioskodawcy projektu uchwały i sprawozdawców komisji Rady Dzielnicy opiniujących projekt, przewodniczący obrad otwiera dyskusję, w której zgłaszać można na piśmie poprawki do projektu uchwały oraz wnioski dotyczące dalszego procedowania nad projektem uchwały.

Sprawozdawca komisji wiodącej przed głosowaniem: przedstawia radzie dzielnicy projekt uchwały, omawia zgłoszone poprawki, wyjaśniając skutki wynikające z ich uchwalenia oraz ewentualne powiązania i niezgodności istniejące między nimi.

W dyskusji można zgłosić wniosek o odrzucenie projektu uchwały bądź o ponowne skierowanie projektu uchwały do komisji wiodącej

lub właściwej komisji rady dzielnicy opiniującej projekt.

Po zamknięciu dyskusji przewodniczący obrad rozpoczyna procedurę głosowania. Od tej chwili można zabrać głos tylko w celu zgłoszenia lub uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania i to jedynie przed zarządzeniem głosowania.

Radny wyraża swoją wolę w głosowaniu poprzez oddanie głosu: "za", "przeciw" albo "wstrzymuję się". Kolejność głosowania jest następująca:

- 1) głosowanie wniosku o odrzucenie projektu uchwały lub stanowiska;
- 2) odesłanie projektu uchwały lub stanowiska do komisji;
- 3) głosowanie poprawek, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach; w przypadku przegłosowania poprawki wykluczającej inne poprawki, poprawek tych nie poddaje się pod głosowanie; w przypadku zgłoszenia do tego samego przepisu kilku poprawek, w pierwszej kolejności głosuje się poprawkę najdalej idącą;
- 4) głosowanie nad przyjęciem projektu uchwały lub stanowiska.

Przewodniczący obrad ogłasza wyniki każdego głosowania jawnego, w tym głosowań imiennych, niezwłocznie po ustaleniu ich wyników. Wyniki wszystkich głosowań jawnych odnotowuje się w protokole sesji.

Głosowanie jawne przeprowadza przewodniczący obrad przy pomocy sekretarza obrad. W głosowaniu jawnym radni głosują przez podniesienie ręki lub za pomocą aparatury do głosowania. Za głosy oddane uznaje się te, które oddano "za", "przeciw" albo "wstrzymuję się".

Głosowanie tajne przeprowadza wybrana na sesji z grona radnych komisja skrutacyjna. Radni głosują na kartach opatrzonych pieczęcią Rady Dzielnicy oraz datą i podpisem przewodniczącego komisji skrutacyjnej. Przewodniczący komisji skrutacyjnej ogłasza wyniki głosowania tajnego niezwłocznie po ich ustaleniu. Wyniki głosowania tajnego odnotowuje się w protokole komisji skrutacyjnej i w protokole sesji.

W przypadku głosowań personalnych, gdy kandydat jest tylko jeden, na karcie do głosowania, obok imienia i nazwiska kandydata, umieszcza się wyrazy "za", "przeciw" i „wstrzymuję się”. Przy każdym z tych wyrazów umieszcza się kratkę. Radny głosuje poprzez postawienie znaku "X" w jednej z kretek. Gdy kandydatów jest więcej niż jeden, na karcie do głosowania, obok wpisanych w porządku alfabetycznym nazwisk i imion kandydatów, umieszcza się kratki, po jednej kratce obok nazwiska każdego z kandydatów. Radny głosuje poprzez postawienie znaku "X" w kratce przy nazwiskach kandydatów, których wybiera.

W przypadkach przewidzianych ustawą lub na pisemny wniosek 1/3 ustawowego składu Rady Dzielnicy, Rada Dzielnicy przeprowadza głosowanie imienne. Głosowanie to odbywa się przez wywoływanie w kolejności alfabetycznej nazwisk radnych i odnotowywanie w protokole czy radny oddał głos „za”, „przeciw” czy „wstrzymuję się”.

Przy podejmowaniu przez Radę Dzielnicy ustaleń odnoszących się do procedowania na sesji, głosowanie może być zastąpione

wypowiedzianą przez przewodniczącego obrad formułą: „*jeśli nie usłyszę głosu sprzeciwu, uznam, że Rada propozycję przyjęła*”. Brak sprzeciwu uznaje się za podjęcie przez Radę Dzielnicy ustalenia jednogłośnie.

Podjęte uchwały i przyjęte stanowiska podpisuje Przewodniczący Rady Dzielnicy. W przypadku nieobecności Przewodniczącego Rady Dzielnicy na sesji, podpis składa przewodniczący obrad. Uchwały Rady Dzielnicy są zamieszczane w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Dzielnicy.

Podczas sesji mogą być zgłaszane wnioski formalne, które poddaje się pod głosowanie natychmiast po ich zgłoszeniu. Wniosek formalny może dotyczyć:

- ograniczenia czasu wystąpień mówców;
- zarządzenia przerwy w obradach;
- przerwania sesji;
- zamknięcia listy mówców;
- zarządzenia głosowania imiennego;
- stwierdzenia kworum;
- głosowania bez dyskusji;
- zamknięcia dyskusji;
- reasumpcji głosowania.

W sprawie wniosku formalnego udziela się głosu poza listą mówców. Zabranie głosu w tej sprawie nie może trwać dłużej niż 1 minutę. Przewodniczący obrad udziela głosu jednemu przeciwnikowi wniosku. Wniosek o głosowanie bez dyskusji, o zamknięcie dyskusji oraz o

zamknięcie listy mówców nie może dotyczyć:

- 1) uchwały o odwołaniu Przewodniczącego Rady Dzielnicy bądź Wiceprzewodniczącego Rady Dzielnicy;
- 2) uchwały o odwołaniu Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Dzielnicy,
- 3) uchwały budżetowej;
- 4) uchwały w sprawie zmian w Załączniku Dzielnicowym;
- 5) uchwały o powołaniu i odwołaniu Burmistrza oraz członków Zarządu Dzielnicy.

Wniosek o reasumpcję głosowania może być zgłoszony i głosowany wyłącznie

na tym samym posiedzeniu, na którym przeprowadzone zostało głosowanie, którego dotyczył ten wniosek.

2.5. Komisje rady dzielnicy

Rada dzielnicy powołuje stałe lub doraźne komisje spośród członków rady. Powołując komisje w uchwale obligatoryjnie rada dzielnicy określa: przedmiot ich działania, zadania oraz skład osobowy. Rada może również powoływać komisje doraźne, w przypadku których konieczne jest określenie okresu, na który komisja doraźna zostanie powołana. Przepisy prawa co do zasady nie określają tego jakie konkretnie komisje stałe powołuje rada dzielnicy. Istnieją jednak dwa wyjątki. Jednym z nich jest

komisja rewizyjna, której powołanie jest obligatoryjne na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz statutu dzielnicy. Drugim jest nowy rodzaj komisji, a mianowicie komisja skarg, wniosków i petycji, której powołanie jest obligatoryjne na podstawie na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Komisja rady dzielnicy liczy co najmniej 5 radnych. Przepisy nie określają maksymalnej liczby członków komisji. Każdy radny jest obowiązany na mocy statutu dzielnicy do pracy w co najmniej jednej komisji stałej. Jak wyżej wspomniano, członkowie prezydium rady dzielnicy nie mogą przewodniczyć komisjom stałym ani być członkami komisji rewizyjnej.

Rada Dzielnicy wybiera i odwołuje przewodniczącego i wiceprzewodniczących komisji. Przewodniczący komisji kieruje jej pracami, a w szczególności: ustala terminy i porządek dzienny posiedzeń, wyznacza sprawozdawców do poszczególnych spraw na posiedzenia komisji, zwołuje i zamyka posiedzenia komisji oraz kieruje jej obradami. Z upoważnienia przewodniczącego komisji może go zastępować wiceprzewodniczący tej komisji. Komisje mogą być również zwoływane na wniosek co najmniej 1/4 członków tej komisji lub przewodniczącego rady dzielnicy. W przypadku losowej niemożności wykonywania zadań przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego komisji, posiedzenie może zwołać i prowadzić przewodniczący rady dzielnicy lub wyznaczony przez niego wiceprzewodniczący rady dzielnicy, bez prawa głosowania, o ile nie są członkami tej komisji.

W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć, oprócz radnych będących członkami danej komisji, członkowie zarządu dzielnicy oraz radni niebędący członkami tej komisji. Nie mają jednak oni prawa brania udziału w głosowaniach, a prawo głosu jest im zwyczajowo udzielana po zabraniu głosu przez radnych będących członkami danej komisji. Przewodniczący komisji może zaprosić na posiedzenie, bez prawa udziału w głosowaniu, również inne osoby, których obecność może być uzasadniona ze względu na przedmiot rozpatrywanej sprawy (np. kierowników jednostek organizacyjnych, wykonawców inwestycji, przedstawicieli administracji, ekspertów czy również mieszkańców). Komisja nie może odmówić wysłuchania określonej osoby, jeżeli z wnioskiem o takie wysłuchanie zwróci się przewodniczący rady dzielnicy lub członek zarządu dzielnicy.

Komisja podejmuje uchwałę o wyłączeniu jawności całości lub części posiedzenia oraz o wyłączeniu z udziału w nim osób zaproszonych w przypadkach przewidzianych przez ustawy. W tym miejscu należy wskazać, że zasadą jest pełna jawność posiedzeń każdej komisji rady dzielnicy. Wyłączenie jawności powinno więc być interpretowane zawężająco jako wyjątek. Wyłączenie jawności może być dokonane wyłącznie w przypadkach przewidzianych przez ustawę.

W sprawach należących do ich właściwości komisje wyrażają swoją wolę w formie uchwały. Uchwały komisji zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu jej członków. Wnioski zgłoszone w trakcie obrad komisji, które nie znalazły się w przyjętej przez nią uchwale, na wniosek co najmniej 2 jej członków, są przedstawiane na sesji Rady Dzielnicy jako wnioski mniejszości. Z obserwacji praktyki pracy radnych

dzielnicy wynika, że bardzo rzadko formułują wnioski mniejszości, co należy ocenić krytycznie w kontekście podnoszenia jakości stanowionego prawa miejscowego.

Uchwałę komisji oraz wnioski mniejszości przekazuje się niezwłocznie Przewodniczącemu Rady Dzielnicy, który informuje o jej treści Zarząd Dzielnicy i innych zainteresowanych.

Uchwałę komisji oraz wnioski mniejszości przedstawia na sesji Rady Dzielnicy przewodniczący komisji lub upoważniony przez komisję sprawozdawca.

Z posiedzenia komisji sporządza się protokół. Członek komisji, a także inna osoba zabierająca głos w dyskusji na posiedzeniu tej komisji, może zgłosić uwagi do protokołu. Protokół, do którego nie wniesiono uwag, uważa się za przyjęty. Protokół z posiedzenia komisji podpisuje przewodniczący komisji lub wiceprzewodniczący komisji, który przewodniczył jej obradom, a także osoba przewodnicząca obradom w zastępstwie prezydium komisji. Protokoły z posiedzeń komisji wyklada się do wglądu w komórce organizacyjnej Urzędu Dzielnicy, obsługującej Radę Dzielnicy oraz udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej Dzielnicy. Komisje przedstawiają Radzie Dzielnicy okresowe plany pracy oraz sprawozdania ze swojej działalności.

Komisja rewizyjna

Jedną z dwóch obowiązkowych komisji stałych rady dzielnicy m. st.

Warszawy jest komisja rewizyjna, której powołanie wynika z ustawy o samorządzie gminnym oraz statutu dzielnic. Statut Komisja Rewizyjna liczy od pięciu do siedmiu członków powoływanych przez Radę Dzielnic spośród radnych, w tym przedstawicieli wszystkich klubów radnych. Jak wcześniej wspomniano, W skład Komisji Rewizyjnej nie mogą wchodzić radni pełniący funkcję przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego rady dzielnicy. Przewodniczącego i wiceprzewodniczącego komisji rewizyjnej wybiera i odwołuje Rada Dzielnic spośród członków komisji. Zwyczajowo na funkcję przewodniczącego komisji rewizyjnej wybierany jest radny opozycji.

Do zadań komisji rewizyjnej należy:

- 1) kontrola legalności, rzetelności, celowości i gospodarności działalności Zarządu Dzielnic i jednostek organizacyjnych Miasta, w szczególności w zakresie:
 - a) wywiązywania się z zadań przewidzianych statutem i statutem m. st. Warszawy,
 - b) wykonywania uchwał rady miasta i rady dzielnicy oraz zarządzeń prezydenta,
 - c) działalności finansowej i gospodarczej;
- 2) opiniowanie wydatkowania środków finansowych przeznaczonych do dyspozycji Dzielnic w Załączniku Dzielnicowym;
- 3) przygotowywanie projektów rozstrzygnięć w sprawach skarg, w których organem właściwym do rozpatrzenia jest Rada Dzielnic;
- 4) wykonywanie innych zadań zleconych przez Radę Dzielnic

w zakresie kontroli.

**Które jednostki miejskie może kontrolować
dzielnicowa komisja rewizyjna?**

Jednostki organizacyjne m. st. Warszawy położone na obszarze dzielnicy i niezaliczonych do podmiotów o znaczeniu ponaddzielnicowym uchwałą rady miasta st. Warszawy:

- a) placówek oświaty i wychowania,
- b) jednostek organizacyjnych, których działalność statutowa dotyczy obsługi finansowej w zakresie oświaty,
- c) żłobków,
- d) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej,
- e) domów kultury,
- f) bibliotek,
- g) ośrodków sportu i rekreacji,
- h) jednostek organizacyjnych Miasta, których działalność statutowa dotyczy zarządu zasobem mieszkaniowym,
- i) innych jednostek określonych w uchwale rady miasta;

Komisja rewizyjna działa w oparciu o roczny plan kontroli zatwierdzany przez radę dzielnicy, a w przypadkach nadzwyczajnych: każdorazowo - na podstawie zlecenia rady dzielnicy, wyrażonego w formie uchwały. Komisja Rewizyjna przedstawia Radzie Dzielnicy roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informuje Radę Dzielnicy o prowadzonych lub zakończonych kontrolach - na każde jej wezwanie.

Komisja Rewizyjna może powoływać ze swojego składu co najmniej trzyposobowe zespoły kontrolne, dla przeprowadzenia określonej kontroli. Uchwała Komisji Rewizyjnej o powołaniu zespołu kontrolnego określa w szczególności:

- 1) członków zespołu, w tym jego przewodniczącego;
- 2) przedmiot, zakres i cel kontroli;
- 3) tryb kontroli;
- 4) planowany termin rozpoczęcia i zakończenia kontroli.

Członkowie zespołów kontrolnych prowadzą czynności kontrolne na podstawie pisemnego upoważnienia udzielonego przez przewodniczącego danego zespołu. Upoważnienia do prowadzenia czynności kontrolnych może udzielić również Przewodniczący Komisji Rewizyjnej.

W razie powzięcia w toku kontroli uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, przewodniczący komisji rewizyjnej, na wniosek przewodniczącego zespołu kontrolnego, niezwłocznie zawiadamia o tym przewodniczącego rady dzielnicy oraz burmistrza dzielnicy.

Przewodniczący zespołu kontrolnego, po uzyskaniu zgody Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, może wystąpić do Burmistrza Dzielnicy o wykonanie ekspertyzy lub opinii w zakresie prowadzonej kontroli.

Po zakończeniu kontroli zespół kontrolny sporządza protokół z kontroli,

zawierający w szczególności:

- 1) podstawę prawną kontroli;
- 2) nazwę i skład zespołu kontrolnego;
- 3) przedmiot, zakres i cel kontroli;
- 4) termin rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych;
- 5) wykaz przeprowadzonych czynności kontrolnych, z określeniem czasu i miejsca ich przeprowadzenia, osób, które były obecne przy czynnościach kontrolnych, wraz z ich wyjaśnieniami, oraz wykaz badanych dokumentów, z przytoczeniem ich najważniejszych tez;
- 6) wnioski z kontroli, w tym wykaz stwierdzonych nieprawidłowości i zaleceń pokontrolnych.

Protokół z kontroli podpisuje przewodniczący zespołu kontrolnego.

Protokół z kontroli doręcza się:

- Przewodniczącemu Rady Dzielnic;
- Burmistrzowi Dzielnic;
- kontrolowanemu.

Kontrolowany przedstawia Przewodniczącemu Komisji Rewizyjnej swoje uwagi i wyjaśnienia do protokołu z kontroli w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania. W oparciu o protokół z kontroli i uwagi oraz wyjaśnienia kontrolowanego, Komisja Rewizyjna sporządza sprawozdanie z kontroli. Sprawozdanie to w szczególności stwierdza wykonanie lub niewykonanie przez kontrolowanego zaleceń pokontrolnych, określonych w protokole z kontroli. Sprawozdanie z kontroli podpisuje Przewodniczący Komisji Rewizyjnej i dostarcza je niezwłocznie:

- 1) Przewodniczącemu Rady Dzielnicy;
- 2) Burmistrzowi Dzielnicy;
- 3) kontrolowanemu.

W posiedzeniach Komisji Rewizyjnej oraz zespołów kontrolnych mogą uczestniczyć:

- 1) radni niebędący członkami komisji rewizyjnej;
- 2) burmistrz dzielnicy lub osoba przez niego upoważniona;
- 3) przedstawiciel kontrolowanej jednostki organizacyjnej miasta.

W przypadkach określonych w ustawie, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej lub przewodniczący zespołu kontrolnego, za zgodą Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, mogą podjąć decyzję o wyłączeniu jawności posiedzenia - odpowiednio - Komisji Rewizyjnej lub zespołu kontrolnego.

Komisja skarg, wniosków i petycji

Jak wspomniano wyżej, rada dzielnicy rozpatruje skargi na działania zarządu dzielnicy oraz jednostek organizacyjnych, a także jest organem odpowiadającym na wnioski oraz petycje składane przez obywateli. Do realizacji tych czynności, z mocy art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada dzielnicy powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.

W skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących

funkcje członków prezydium rady (analogicznie jak w przypadku komisji rewizyjnej).

Zgodnie z art. 227 w zw. z art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego rada dzielnicy jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu dzielnicy i kierowników jednostek organizacyjnych m. st. Warszawy, za wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Zgodnie bowiem z art. 242 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Oznacza to, że jeżeli wniosek dotyczy kwestii zastrzeżonych do rady dzielnicy.

Podobne uwagi można poczynić w odniesieniu do petycji (art. 2 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach).

Wspomniany art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadza nowych, nieznanych wcześniej kompetencji rady dzielnicy, a wyłącznie reguluje obowiązek, aby skargi, wnioski i petycje były rozpatrywane na odrębnej komisji stałej.

Podsumowując, do zakresu działania komisji skarg, wniosków i petycji, rady dzielnicy należy m. in.:

- 1) rozpatrywanie skarg na działanie wójta oraz gminnych jednostek organizacyjnych,
- 2) rozpatrywanie wniosków,
- 3) rozpatrywanie petycji.

Rozdział III

Mandat radnego dzielnicy m. st. Warszawy

3.1. Uprawnienia radnego dzielnicy

Rada dzielnicy jest organem stanowiącym i kontrolnym dzielnicy. Z tych kompetencji wynikają dwa zasadnicze uprawnienia radnych: tworzenie prawa miejscowego oraz kontrolę działalności zarządu dzielnicy oraz jednostek organizacyjnych.

W postępowaniu uchwałodawczym

W toku postępowania uchwałodawczego radni dzielnicy posiadają uprawnienia związane z tworzeniem prawa miejscowego w zakresie kompetencji przyznanych dzielnicy m. st. Warszawy.

Jak wskazano w rozdziale opisującym tryb obrad rady oraz komisji rady, a także przebieg procesu uchwałodawczego, zasadniczym uprawnieniem radnych jest legitymacja do złożenia wniosku o zwołanie sesji oraz prawo inicjatywy uchwałodawczej (przysługującej grupie radnych bądź radnym tworzącym klub). Z kolei w toku czytania projektu uchwały bądź stanowiska, radny ma możliwość zgłaszania poprawek do projektów oraz wniosków w zakresie procedowania danego aktu. Uprawnienia te radny może realizować samodzielnie.

Głównym uprawnieniem w postępowaniu uchwałodawczym jest oczywiście możliwość wzięcia udziału w głosowaniu przez radnego i oddania głosu zgodnego z własnymi przekonaniami.

Uprawnienia kontrolne

Zasadniczym sposobem realizacji uprawnień kontrolnych przez radnych jest działalność komisji rewizyjnej, z jej szczególnym trybem powoływania oraz zabezpieczeniem praw mniejszości i reprezentatywności klubów.

Jednak poza tą kolegialną formą kontroli, radni dzielnicy posiadają również indywidualne uprawnienia kontrolne.

Interpelacje i zapytania

Zgodnie z § 32 Statutu Dzielnicy Włochy m. st. Warszawy radni mogą składać interpelacje i zapytania w sprawach dotyczących Dzielnicy i jej mieszkańców. Interpelacja dotyczy spraw istotnych i obejmuje wskazanie konieczności rozwiązania problemu i żądanie zajęcia stanowiska przez Zarząd Dzielnicy. Interpelacja powinna zawierać pytania dotyczące przedstawionego w niej stanu faktycznego. Interpelację składa się na piśmie, na sesji Rady Dzielnicy lub w okresie między sesjami. Interpelacja złożona na sesji Rady Dzielnicy może być również przedstawiona ustnie, w trakcie tej sesji z tym, że ustne przedstawienie tej interpelacji nie może przekraczać 5 minut. W przypadku, gdy interpelacja została złożona w okresie między sesjami Rady Dzielnicy, na wniosek radnego, który ją złożył, przewodniczący obrad przedstawia jej treść na najbliższym posiedzeniu Rady Dzielnicy. Ustne przedstawienie interpelacji nie może przekraczać 5 minut. Interpelację kieruje się do Zarządu Dzielnicy za pośrednictwem Przewodniczącego Rady Dzielnicy. Przewodniczący Rady Dzielnicy niezwłocznie przekazuje interpelację Zarządowi Dzielnicy. Odpowiedzi na interpelację udziela się na piśmie, w ciągu 21 dni od dnia jej złożenia.

Radny, który złożył interpelację, może uznać odpowiedź za niewystarczającą i zażądać jej uzupełnienia. Do takiego żądania stosuje się odpowiednio postanowienia dotyczące interpelacji. Odpowiedź na interpelację może być również przedstawiona na sesji, z tym, że nie może ona przekraczać 10 minut.

Praktyka pokazuje, że formułowane przez radnych interpelacje często nie odpowiadają treści przepisów. Najczęstszą wadą jest brak określenia w interpelacji stanu faktycznego oraz nieadekwatność pytań. W zakresie treści, zdarzają się przypadki interpelacji, które nie dotyczą spraw istotnych dla dzielnicy, a nawet przypadki kierowania w interpelacji spraw de facto prywatnych, dotyczących samych radnych.

Należy również wskazać, że interpelacja jest środkiem o charakterze kontrolnym, który bywa błędnie wykorzystywany przez radnych do formułowania wniosków do zarządu dzielnicy. W tym miejscu wymaga podkreślenia, że do realizacji przez radnych wniosków i postulatów, w tym zakresie działań inwestycyjnych, służy inicjatywa uchwałodawcza.

Z kolei, zapytanie dotyczy kwestii incydentalnej i składane jest ustnie na sesji. Zapytanie nie może trwać dłużej niż 2,5 minuty. Odpowiedzi na zapytanie udziela członek Zarządu Dzielnicy bądź osoba wskazana przez Zarząd Dzielnicy, ustnie na tej samej sesji lub w razie konieczności przeprowadzenia analiz, pisemnie w ciągu 14 dni od dnia złożenia zapytania. Odpowiedź na zapytanie udzielona na sesji nie może przekraczać 5 minut. Przewodniczący Rady Dzielnicy prowadzi rejestr interpelacji i zapytań radnych. Treść interpelacji i zapytań, wraz z

udzielonymi odpowiedziami, jest niezwłocznie udostępniana w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej Dzielnic.

W tym miejscu należy podkreślić, że odpowiedź na zapytanie powinna być co do zasady udzielana ustnie na sesji. Jedynie wyjątkowo, jeżeli udzielenie odpowiedzi wymaga przeprowadzenia analiz, odpowiedź może być udzielona pisemnie w terminie 14 dni. Analizując złożone przez radnych zapytania, wiele z nich, nie wymaga przeprowadzania analiz (np. zapytania o daty zakończenia inwestycji itp.), a mimo to zarząd dzielnicy informuje radnego, że odpowiedź zostanie dzielona na piśmie.

Prawo do informacji

Bardzo ważnym uprawnieniem kontrolnym radnych o charakterze indywidualnym jest również ustawowe prawo radnego do informacji wynikające z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wynika z niego, że 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. Z uwagi na art. 8 ust. 1 ustawy o ustroju m. st. Warszawy przepis ten ma odpowiednie zastosowanie do radnych dzielnic m. st. Warszawy.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy radnemu dzielnicy przysługuje prawo do:

- uzyskiwania informacji i materiałów,
- wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały,
- wglądu w działalność.

Realizacja tych uprawnień dotyczy następujących podmiotów:

- 1) urzędu dzielnicy,
- 2) spółek z udziałem m. st. Warszawy wykonujących działalność na terenie dzielnicy,
- 3) spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych wykonujących działalność na terenie dzielnicy,
- 4) gminnych osób prawnych wykonujących działalność na terenie dzielnicy,
- 5) zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących działalność na terenie dzielnicy.

„Jeśli chodzi o kwestię prawa do informacji i materiałów, nie jest możliwe dokładne wyliczenie, które dokumenty będące w dyspozycji podmiotów zobowiązanych powinny podlegać udostępnieniu bądź nie. W zasadzie to radny powinien określić i wskazać informacje oraz materiały niezbędne mu do wykonywania mandatu. Jednocześnie powinien on w tym zakresie

kierować się obiektywnymi kryteriami, mając na względzie nadrzędny cel wykonywania mandatu - dobro wspólnoty samorządowej.”⁸

Prawo wglądu w działalność określonych w tym przepisie podmiotów oznacza, że na żądanie radnego należy zapewnić mu prawo do obserwacji m.in. posiedzeń organów kolegialnych (np. zarządów spółek prawa handlowego, zakładów, przedsiębiorstw itp.), a także wgląd w działania różnych komisji konkursowych (np. w przypadku konkursów na stanowiska, konkursów związanych z rozstrzygnięciem zamówień publicznych).

Radni mogą korzystać równolegle z dwóch różnych trybów dostępu do informacji:

- trybu ogólnego regulowanego przede wszystkim przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej;
- trybu szczególnego regulowanego przepisami ustrojowych ustaw samorządowych.

Wybór jednego z tych trybów należy do radnego. „Radny chcący pozyskać określone informacje powinien rozważnie wybrać tryb swojego działania. W szeregu przypadków lepszym i skuteczniejszym rozwiązaniem może okazać się skorzystanie z trybu ogólnego. W tym zakresie cała procedura regulowana jest odrębną ustawą przewidującą określone terminy na udostępnienie informacji, sposób odmowy udostępnienia, środki ochrony prawnej, w tym kontrolę sądownoadministracyjną, a nawet w określonych

⁸ S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018.

sytuacjach odpowiedzialność karną. Elementów tych nie reguluje ustrojowa ustawa samorządowa. Należy jednak zaznaczyć, iż na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej radny być może będzie musiał zmierzyć się z problematyką informacji przetworzonej czy też odpłatności za udostępnione informacje, co nie występuje na gruncie ustrojowych ustaw samorządowych. Jednocześnie ustrojowe ustawy samorządowe umożliwiają radnemu wstęp do określonych pomieszczeń oraz wglądu w działalność określonych jednostek organizacyjnych, co nie wynika – z niewielkimi wyjątkami – z ustawy o dostępie do informacji publicznej.”⁹

Uprawnienie do tworzenia klubów radnych

Radni mogą tworzyć kluby radnych. Z reguły kluby tworzone są przez komitety wyborcze biorące udział w wyborach. Klub może być utworzony przez co najmniej 3 radnych. Radny może być członkiem tylko jednego klubu¹⁰. Przewodniczący klubu zgłasza przewodniczącemu rady dzielnicy skład osobowy klubu. Kluby radnych mogą posiadać własne regulaminy, które nie mogą być sprzeczne ze statutem dzielnicy. Regulamin klubu radnych i zasadność jego przyjęcia pozostaje do uznania radnych. Statutu dzielnicy nie może przewidywać przepisów uzależniających utworzenie klubu radnych od zatwierdzenia przez radę jego regulaminu. Taki przepis miałby charakter pozaustawowego utrudnienia działalności klubu.

⁹ M. Kiełbus, „Nowe” uprawnienia kontrolne radnych, [w] „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego”, 2019

¹⁰ Odmienne postanowienie statutu dzielnicy, umożliwiające radnym przynależność do więcej niż jednego klubu radnych byłoby niezgodne z prawem. Tak rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 19.12.2006 r., NK.II.A.Ch.0911 - 189/06, Legalis

Ponadto regulamin klubu jest aktem wewnętrznym, poświęconego zagadnieniom czysto organizacyjnym i kancelaryjnym.¹¹

Klub radnych nie posiada osobowości prawnej, nie jest również podmiotem niemających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 33¹ KC). Oznacza to, że klub radnych nie ma zdolności sądowej. W praktyce nie może być zatem ani inicjatorem postępowania sądowego, ani uczestnikiem takiego postępowania.¹² Jest on rozpoznawany przez przepisy prawa tylko w kontekście działania organu, którym jest rada dzielnicy.

Klub może zajmować stanowisko we wszystkich sprawach, stanowiących przedmiot obrad sesji Rady Dzielnicy. Stanowisko klubu radnych przedstawia jego przedstawiciel. Obserwowaną praktyką są skromne stanowiska klubów bądź ich brak (np. sformułowania „*Klub przedstawi stanowisko w głosowaniu*”). W przypadku skromnych stanowisk wstępnych klubów lub ich braku, mieszkańcy nie są w stanie poznać motywacji radnych danego klubu. Nie wiedzą, dlaczego klub podjął wobec projektu uchwały określone stanowisko. To uniemożliwia lub utrudnia rzetelną ocenę programu i działalności klubu radnych.

Należy wskazać, że z uwagi na określenie w statucie gwarancji zabrania głosu przez sprawozdawców prac komisji oraz przedstawicieli klubów oraz nadanie priorytetu tym stanowiskom, jest uzasadnione oczekiwanie, że te

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 1997 r. II SA 310-316/97, Legalis.

¹² Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2015 r., II SA/Sz 1375/15, Legalis

właśnie „*uprzywilejowane*” głosy będą odpowiednio przygotowane oraz będą wprowadzeniem do dalszej dyskusji. Celem tych głosów wstępnych jest przekonanie do prezentowanego stanowiska oraz jego odpowiednie uzasadnienie.

Klub radnych jest obowiązany do tego, aby ze swojego grona wytypować po co najmniej jednym radnym jako członku komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji. Uchwała powołująca skład tych komisji z naruszeniem tego przepisu spowoduje nieważność uchwały.¹³

Działalność klubu radnych nie może być finansowana z budżetu miasta. Kluby radnych mogą jednak występować do burmistrza dzielnicy o nieodpłatne udostępnienie im pomieszczeń w celu odbywania spotkań i dyżurów.

3.2. Obowiązki radnego dzielnicy

Obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego i ich organizacjami.

Podstawowym obowiązkiem radnego dzielnicy jest utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami dzielnicy oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez nich postulaty i przedstawia je organom dzielnicy do rozpatrzenia. Obowiązek ten ma charakter postulatu, brak jest bowiem prawnych podstaw do ustanowienia przepisów umożliwiających w rzeczywistości wyegzekwowanie tego obowiązku bądź

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r. II OSK 2069/11, Legalis.

nadanie mu sankcji. Jedyńy sposób rozliczenia radnego z realizacji tego obowiązku to odpowiedzialność polityczna, czyli ocena radnego z kolejnych wyborach.

Jako utrzymywanie stałej więzi należy rozumieć przede wszystkim taki sposób działalności radnego dzielnicy, który powoduje bieżący kontakt z mieszkańcami dzielnicy (nie tylko okręgu wyborczego, z którego radny uzyskał mandat wyborczy). Do takich działań należy przede wszystkim: udział radnego w wydarzeniach lokalnych, dyżury radnego w terenie, współpraca z organizacjami społecznymi (stowarzyszeniami i fundacjami) itp.

„W tym miejscu należy wskazać, że mandat radnego to zbiór praw i obowiązków reprezentanta wspólnoty samorządowej, który obejmując swą funkcję zobowiązuje się przestrzegać prawa i rzetelnie wykonywać obowiązki. Są to obowiązki nałożone na radnego nie tylko przez przepisy prawa, ale także zobowiązania wynikające z programu wyborczego, czy kodeksu etycznego. Radny nie może pozwolić sobie na niestosowne zachowanie, ponieważ jest reprezentantem mieszkańców i takie zachowanie godzi również w dobre imię samorządu, który reprezentuje. Ślubując rzetelne sprawowanie swoich obowiązków zobowiązuje się do sumiennego i aktywnego działania nie tylko w samych obradach rady i komisji, ale i poza nią. Takiemu rozumieniu rzetelnego wykonywania mandatu radnego nie służy z pewnością podejmowanie działań paraliżujących działanie urzędu powołanego do obsługi organu gminy. Radny powinien za każdym razem szczegółowo uzasadniać wszystkie

podejmowane decyzje i przedstawiać czynniki, które były ich podstawą, wykonuje bowiem swoje obowiązki z myślą o wspólnocie samorządowej i mieszkańcach, na co zwraca się uwagę w Europejskim Kodeksie Radnych.”¹⁴

Utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami ma również charakter informacyjny, który obejmuje przekazywanie mieszkańcom informacji o bieżącej sytuacji dzielnicy, jak również planowany działań, kierunków oraz działalności urzędu. W tym miejscu informowanie odnosi się również do relacjonowania pracy radnego w komisjach rady oraz sesjach rady dzielnicy. Do informowania radny może wykorzystywać w szczególności media społecznościowe, w tym lokalne grupy.

„W ustawie samorządowej nie znajdziemy (...) *expressis verbis* sformułowanego obowiązku radnego udzielania informacji wyborcom (...), to informowanie wyborców o sprawach gminy i działalności jej organów należy traktować jako podstawowy obowiązek radnego. Z obowiązku tego wypływa refleksywne prawo wyborcy do bycia poinformowanym”¹⁵

Obowiązek uczestnictwa w pracach rady – sesje rady oraz posiedzenia komisji.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Poznaniu z dnia 6 sierpnia 2013 r. II SA/Po 477/13, Legalis.

¹⁵ E. Olejniczak-Szałowska, Ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 3.

Radny jest obowiązany brać udział w pracach Rady Dzielnicy i jej komisji. Ten obowiązek radnego polega na przynależności do komisji stałych i doraźnych rady oraz obecności na sesjach rady dzielnicy. Przepisy statutu dzielnic nie przewidują ograniczeń w zakresie przynależności do komisji rady. Należy wskazać, że radny może uczestniczyć we wszystkich komisjach rady jednak z prawem głosu tylko w tych komisjach, których jest członkiem.

Obowiązek nie może ograniczać się do samego tylko udziału w pracach rady i komisji rady czy jedynie podpisania listy obecności na ich posiedzeniach. Udział radnego w tych pracach ma być czynny. Radny powinien więc aktywnie uczestniczyć w pracach różnych gremiów, w szczególności brać udział w głosowaniach, zabierać głos w dyskusjach, składać wnioski, zgłaszać uwagi. Wspomnieć należy, że prawo nie przewiduje możliwości udziału radnego przez pełnomocnika.

Zakazy dotyczące radnych

Przepisy dotyczące zakazu łączenia mandatu radnego z określonymi funkcjami dzielą się na dwie kategorie: zakaz zatrudniania po objęciu mandatu radnego oraz zakaz łączenia dotychczasowego zatrudnienia po wyborze.

Z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie dzielnicy, w której radny uzyskał mandat. Radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy.

Osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, oraz

wykonywać funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba ta obowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Z mocy prawa radny otrzymuje urlop bezpłatny na okres sprawowania mandatu oraz 3 miesięcy po jego wygaśnięciu. Radny otrzymuje urlop bezpłatny bez względu na rodzaj i okres trwania stosunku pracy. Stosunek pracy zawarty na czas określony, który ustałby przed terminem zakończenia urlopu bezpłatnego, przedłuża się do 3 miesięcy po zakończeniu tego urlopu.

W przypadku radnego wykonującego funkcję kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej, przejętej lub utworzonej przez gminę w czasie kadencji, termin przedłużenia urlopu wynosi 6 miesięcy od dnia przejęcia lub utworzenia tej jednostki.

Niezłożenie przez radnego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów wniosku o udzielenie urlopu jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.

Po wygaśnięciu mandatu pracodawca przywraca radnego do pracy na tym samym lub równorzędnym stanowisku pracy z wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu, jakie radny otrzymywałby, gdyby nie przysługujący urlop bezpłatny. Radny zgłasza gotowość przystąpienia do pracy w terminie 7 dni od dnia wygaśnięcia mandatu.

Zakaz łączenia mandatu członka organu stanowiącego z określonymi prawem funkcjami, przyczynia się - w aspekcie subiektywnym - do usunięcia konfliktu interesów oraz - w aspekcie obiektywnym - do ochrony autorytetu organów samorządu lokalnego.

Zakaz łączenia odnosi się do realnej niepołączalności (*incompatibilitas*) mandatu radnego z funkcją kierownika bądź zastępcy gminnej jednostki organizacyjnej. Nie zabrania natomiast ubiegania się o mandat. Jednakże przed objęciem mandatu osoba pełniąca funkcję kierownika lub zastępcy jednostki organizacyjnej, jest zobligowana do rezygnacji ze sprawowania tych funkcji.

„Przepis art. 24b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zmierza do uniknięcia sytuacji, w której ta sama osoba byłaby członkiem organu stanowiącego gminy (rady) i jednocześnie wykonywałaby czynności (pełniłaby funkcje) należące do sfery wykonawczej gminy. Kolizyjność tych dwóch sfer jest oczywista, powołany przepis (jak i inne tzw. przepisy antykorupcyjne dotyczące radnych, np. art. 24a, art. 24e, art. 24f ustawy o samorządzie gminnym) ma uniemożliwić lub w znacznym stopniu zapobiec powstaniu powiązań mogących wzbudzać bardziej lub mniej uzasadnione z obiektywnego punktu widzenia podejrzenia o charakterze korupcyjnym. Zakaz pełnienia przez radnych ustawowo określonych funkcji i stanowisk jest uzasadniony nie tylko względami etycznymi, jest

on również środkiem gwarantującym utrzymywanie przez osoby wykonujące mandat radnego zaufania wyborców".¹⁶

Poza zakazem łączenia stanowisk odpowiednio stosowane do radnych dzielnicy przepisy antykorupcyjne ustawy o samorządzie gminnym są dalej idące. Zgodnie bowiem z art. 24e ust. 1-2 ustawy o samorządzie gminnym radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z rotą przysięgi. Radni nie mogą powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami.

W doktrynie prawa wskazuje się, że ten przepis ma być gwarantem wykonywania mandatu zgodnie z treścią złożonego przez radnego ślubowania.¹⁷ Pojęcie „*dodatkowe zajęcia*” nie jest zdefiniowane w ustawie ani innych przepisach. Ustawodawca nie zawarł również żadnego przykładowego wyliczenia „*dodatkowych zajęć*”. Należy przyjąć, że pojęcie to interpretowane jest w związku z tym szeroko. „Dodatkowe zajęcia” to de facto jakąkolwiek formą aktywności. Nie ma znaczenia charakter jednorazowy lub ciągły tej aktywności, to czy działalność polega na działaniu, czy zaniechaniu, jak również zarobkowy bądź niezarobkowy jej charakter.¹⁸ Dodatkowe czynności mogą przejawiać się jako czynności

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2005 r., II OSK 61/05, Legalis.

¹⁷ A. Wierzbica, Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2008, s. 193.

¹⁸ Z. Sypniewski, M. Szewczyk, Status prawny radnego, Zielona Góra 1999 r., s. 132;

prawne bądź faktyczne.¹⁹ Podkreślić należy, że zabronione nie są oczywiście wszystkie „*dodatkowe zajęcia*”, a tylko te, które mogą podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z treścią przysięgi.

W orzecznictwie wskazuje się, że podważenie zaufania wyborców nie musi wiązać się wyłącznie z sytuacjami korupcjogennymi czy deliktowymi. Charakter dodatkowych czynności, jakie wykonywał radny, ich mnogość oraz powiązanie działalności zawodowej z kwestiami rodzinnymi mogą zostać uznane za podważające zaufanie wyborców do wykonywania mandatu. By zakwalifikować dodatkowe zajęcie do takiej działalności, która łamie ustawy zakaz musi to być taka aktywność radnego, która nie licuje z godnością, rzetelnością, uczciwością czy też dobrem dzielnicy i jej mieszkańców, a więc tymi zasadami, o których mowa w rocie ślubowania. Nie każde dodatkowe zajęcie bowiem jest tą działalnością, która łamie ustawy zakaz. Dla stwierdzenia naruszenia tego zakazu istotne jest, by w ramach zajęcia dodatkowego radny podejmował taką aktywność, która kontestuje jego postawę jako osoby pełniącej funkcję publiczną, podważając przez to zaufanie wyborców.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał za zasadne wygaszenie mandatu radnego, który podejmował następujące czynności dodatkowe:

„Radny współwłaścicielem oraz prezesem zarządu spółki, która zawierała umowy sprzedaży oraz umowy o usługi budowlane z podmiotem

¹⁹ K. Jaroszyński, (w:) Ustawa..., komentarz do art. 24e SamGminU, teza 3

publicznym - SPZOZ w S., którego dyrektorem w tym czasie była jego żona. Jak przy tym wynika z akt administracyjnych sprawy a w szczególności z protokołu z kontroli nr (...) Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w S. w roku 2008 prowadzona przez radnego spółka wystawiła na rzecz SPZOZ w S. co najmniej 6 faktur, a w roku 2009 co najmniej 3 faktury. Podkreślić przy tym należy, że biznesowe powiązania rodzinne spółki, której współwłaścicielem był radny z jednej strony oraz jego żony - dyrektora SPZOZ w S. z drugiej wywołały reakcje wyborców które świadczą o tym, że jego działania podważyły zaufanie wyborców do wykonywania mandatu.”²⁰

Poza zakazem podejmowania przez radnych dodatkowych zajęć przepis przewiduje jeszcze inne zakazane zachowania radnego:

- otrzymywanie darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu,
- powoływania się na mandat radnego w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami oraz działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami.

Radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. W tym miejscu warto wskazać na wątpliwości dotyczące głosowań wyborczych. Problemem prawnym wywołującym liczne wątpliwości jest to, czy radny może brać udział w głosowaniu wyboru przewodniczącego rady dzielnicy, gdy jest

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r. II OSK 2318/11, Legalis.

kandydatem na tę funkcję. W praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych dominuje pogląd, że zakaz, o którym mowa m.in. w art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, nie dotyczy tzw. głosowań wyborczych, w których każdy radny powinien uczestniczyć, albowiem przepisy ustrojowe zobowiązują radnego do czynnego udziału w pracach rady i jej organów, do których radny został wybrany lub desygnowany. Jednak w tego typu sprawach orzecznictwo jest niejedolite.

Za wyłączeniem:

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2010 r., II OSK 1865/09, sąd uznał, że głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym. Radny ma interes prawny w wybraniu go na funkcję przewodniczącego rady, a więc powinien być wykluczony jest jego udział w głosowaniu w tej sprawie. Bardzo rygorystyczne podejście do omawianej kwestii zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2013 r., I OSK 124/13. Stwierdził, że art. 25a ustawy o samorządzie gminnym zakazuje udziału w pracach rady i głosowaniu każdego radnego, którego interesu prawnego ono dotyczy. Nie ma też potrzeby analizować materii wyników głosowania i rozważyć, czy udział radnego miał czy nie miał wpływu na ostateczny wynik i podjęcie uchwały.

Za udziałem:

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Warszawie z dnia 30 czerwca 2011 r. II SA/Wa 486/11, sąd stwierdził, że wzięcie przez

radnego udziału w głosowaniu nad własną kandydaturą na przewodniczącego rady dzielnicy nie narusza art. 25a ustawy samorządzie gminnym. Podejmowanie uchwały o wyborze przewodniczącego rady dzielnicy nie jest bowiem związane ze sprawami majątkowymi radnego kandydującego na to stanowisko, a uczestniczenie w głosowaniu osoby zainteresowanej wynikiem głosowania nie powoduje zjawisk korupcyjnych, któremu przepis ten powinien służyć. Zadaniem sądu wybór przewodniczącego rady dzielnicy nie należy do spraw o charakterze majątkowym, albowiem podejmując uchwałę w tym zakresie rada dzielnicy nie rozstrzyga o sprawach majątkowych radnego, np. wyższej diecie w stosunku do pozostałych radnych rady dzielnicy. Wysokość diety radnych i przewodniczącego rady stanowią przedmiot odrębnej uchwały, bądź uchwał i wówczas rozważyć należy wyłączenie od głosowania osoby zainteresowanej wyższym wymiarem świadczenia pieniężnego.

Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa, użyte w art. 25a ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „*interesu prawnego*” należy interpretować szeroko, co oznacza, że przez interes prawny należy rozumieć interes wyływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego.²¹

Celem przepisu jest wyeliminowanie obiektywnie uzasadnionej wątpliwości, czy radny, z uwagi na przedmiot głosowania, będzie podejmował decyzje wyłącznie dla dobra publicznego. Jest to związane z tym, że głosowania w sprawach, w których występuje tzw. element

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Lublinie z dnia 20 listopada 2007 r. III SA/Lu 414/07, Legalis.

osobistego zainteresowania, stanowią realne zagrożenie dla pobudek, którymi będzie się kierował radny.²²

Niepołączalność

Mandatu radnego dzielnicy nie można łączyć z:

- mandatem posła lub senatora;
- wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody;
- członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego.

Zakazy dot. prowadzenia działalności gospodarczej

Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

²² A. Rzetecka-Gil, Interes prawny radnego jako przesłanka wyłączająca jego udział w głosowaniu, PPP 2009, Nr 1, s. 71-76.

Radni, a także osoby pozostające we wspólnym pożyciu radnymi, nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie tych osób na te funkcje są z mocy prawa nieważne.

Jeżeli wybór lub powołanie nastąpiły przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, radny jest obowiązany zrzec się stanowiska lub funkcji w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania przez radnego albo wójta czy też od dnia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę lub powołania na stanowisko. W razie niezrzeczenia się stanowiska lub funkcji radny traci je z mocy prawa po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym.

Radni nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady gminy, a w razie niezbycia ich nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru).

Zastosowanie tych przepisów do radnych dzielnic ma miejsce na mocy art. 8 ust. 1 ustawy o ustroju m. st. Warszawy. Problemатyczne jest ich odpowiednie przełożenie na specyfikę warszawskiego samorządu i charakter prawny dzielnic.

Jak wskazuje się w doktrynie: „Antykorupcyjny cel tych przepisów wymaga bowiem - dla zapewnienia jego efektywnej realizacji w stosunku do radnych dzielnic m.st. Warszawy - uwzględnienia przy ustalaniu zakresu ich stosowania różnic między pozycją prawną tej jednostki pomocniczej a statusem gminy. Każdorazowo, odrębnie dla każdego z przepisów regulujących status radnych gminy, niezbędne będzie więc dokonanie oceny, czy zastosowanie ich w literalnym brzmieniu w odniesieniu do radnych dzielnic m.st. Warszawy będzie możliwe z zachowaniem celu tych unormowań czy też niezbędne okaże się przeprowadzenie modyfikacji. Nie jest jednak możliwe ustalenie jednej, generalnej reguły określającej zasady ich dokonywania.”²³

Oświadczenie majątkowe

Radni dzielnic są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, zwanego „oświadczeniem majątkowym”. Oświadczenie majątkowe dotyczy ich majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie majątkowe zawiera informacje o:

- 1) zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków, komunalnej osoby prawnej lub od związku metropolitalnego mienia, które podlegało zbyciu w drodze

²³ S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Komentarz do art. 8. Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018

- przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych;
- 2) dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu;
 - 3) mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 złotych;
 - 4) zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone.

Radny składająca oświadczenie majątkowe określa w nim przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie majątkowe wraz z kopią swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą radni składają w dwóch egzemplarzach przewodniczącemu rady dzielnicy.

Radni dzielnicy składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Do pierwszego oświadczenia majątkowego radny jest obowiązany dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał mandat. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez radnych do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji.

Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonuje przewodniczący rady dzielnicy, a jeden egzemplarz oświadczenia przekazuje urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Oświadczenie majątkowe przechowuje się przez 6 lat.

Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonuje również naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Analizując oświadczenie majątkowe, naczelnik urzędu skarbowego uwzględnia również zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby składającej oświadczenie.

Przewodniczący rady dzielnicy i naczelnik urzędu skarbowego dokonując analizy oświadczenia majątkowego radnego jest uprawniony do porównania treści analizowanego oświadczenia majątkowego oraz załączonej kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych oraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT).

W przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy oświadczenia występuje do Centralnego Biura Antykorupcyjnego z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia majątkowego.

Przewodniczący rady dzielnicy oraz naczelnik urzędu skarbowego w terminie do dnia 30 października każdego roku przedstawia radzie gminy informację o:

- 1) radnych, którzy nie złożyli oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie;
- 2) nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem radnych, którzy złożyli nieprawidłowe oświadczenia;
- 3) działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych.

Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym, powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego.

Art. 233 [Fałszywe zeznania]

§ 1. Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 1a. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu

lub jego najbliższym, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 2. Warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie.

§ 3. Nie podlega karze za czyn określony w § 1a, kto składa fałszywe zeznanie, nie wiedząc o prawie odmowy zeznania lub odpowiedzi na pytania.

§ 4. Kto, jako biegły, rzeczoznawca lub tłumacz, przedstawia fałszywą opinię, ekspertyzę lub tłumaczenie mające służyć za dowód w postępowaniu określonym w § 1, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4a. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 4 działa nieumyślnie, narażając na istotną szkodę interes publiczny, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 5. Sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia, jeżeli:

- 1) fałszywe zeznanie, opinia, ekspertyza lub tłumaczenie dotyczy okoliczności niemogących mieć wpływu na rozstrzygnięcie sprawy,*
- 2) sprawca dobrowolnie sprostuje fałszywe zeznanie, opinię, ekspertyzę lub tłumaczenie, zanim nastąpi, chociażby nieprawomocne, rozstrzygnięcie sprawy.*

§ 6. Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

3.3. Prawne gwarancje realizacji mandatu radnego

Radny jako funkcjonariusz publiczny

Zgodnie z art. 25 ustawy o samorządzie gminnym w związku z wykonywaniem mandatu radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Przepis ten nie stanowi, że rady jest funkcjonariuszem publicznym, a jedynie tylko, że radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla takich funkcjonariuszy. Jednak już w art. art. 115 § 13 pkt 2 Kodeksu karnego, wymienia się radnego jako funkcjonariusza publicznego.

Uprawnienia pracownicze radnego

Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady dzielnicy, której jest członkiem. Rada dzielnicy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów dzielnicy. Konieczność uzyskania zgody pracodawcy na rozwiązanie z radnym stosunku pracy stanowi jeden ze środków zapewnienia radnemu swobodnej i nieskrępowanej możliwości wykonywania mandatu.²⁴

²⁴ A. Rzetecka-Gil, Zgoda rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy radnego, PPP 2008, Nr 11, s. 73

Jedynie rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron lub wypowiedzenie umowy o pracę przez samego radnego nie wymagają uzyskania zgody rady.²⁵ Również złożenie przez pracodawcę wypowiedzenia zmieniającego warunki pracy lub płacy wymaga uzyskania zgody rady, gdyż wypowiedzenie zmieniające (art. 42 Kodeksu pracy) może zawsze prowadzić do definitywnego rozwiązania umownego stosunku pracy.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że gdy podstawą rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu, rada dzielnicy ma obowiązek odmówić wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy.

Zgoda rady gminy na wypowiedzenie warunków pracy i płacy powinna być udzielona uprzednio, czyli jeszcze przed złożeniem odpowiedniego oświadczenia przez pracodawcę pracownikowi. Nawet gdyby zgoda została udzielona następczo – będzie nieważna.

Brak wystąpienia przez pracodawcę radnego do rady gminy o uzyskanie zgody na wypowiedzenie zmieniające spowoduje skutek opisany w art. 45 § 1 Kodeksu pracy.

Problematycznym zagadnieniem jest to, jakimi przesłankami powinna się kierować rada dzielnicy, udzielając lub odmawiając udzielenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w sytuacji, gdy podstawą rozwiązania tego stosunku nie są zdarzenia związane z wykonywaniem

²⁵ R. Sadlik, Ochrona stosunku pracy radnego, Sł.Pracow. 2009, Nr 7, s. 18

przez radnego mandatu, gdyż ustawodawca nie stworzył katalogu przestępstw.

W tym przedmiocie wykształciły się trzy poglądy doktryny i orzecznictwa:

- 1) Rada posiada pełną uznaniowość;
- 2) Rada zobligowana jest odwołać się do prawa, zasad porządku prawnego, ponadto powinna uwzględniać zakaz nadużycia prawa, zakaz arbitralności i samowolności rozstrzygnięcia;
- 3) Rada może nie wyrazić zgody tylko w sytuacji, gdy rozwiązanie stosunku pracy jest wynikiem wykonywania mandatu radnego, a w każdym innym przypadku rada nie może odmówić wyrażenia zgody.

„Zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i w piśmiennictwie, dotyczącym analogicznej regulacji art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dominuje wykładnia, zgodnie z którą zgoda albo odmowa zgody rady gminy na rozwiązanie z radnym stosunku pracy powinna być udzielona w drodze uchwały, przy czym wskazuje się dodatkowo na potrzebę uzasadnienia takiej uchwały.”²⁶

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, że uchwała podjęta w trybie art. 25 ustawy o samorządzie gminnym mocą, której organ odmawia wyrażenia zgody na zamianę stosunku pracy z radnym, winna zawierać jasne i kompletne uzasadnienie. Na obowiązek ten, wyprowadzany z wykładni systemowej i celowościowej, wskazuje się

²⁶ *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 307-310

konsekwentnie w orzecznictwie sądów administracyjnych.²⁷ Uchwała w sprawie niewyrażenia zgody na zwolnienie z pracy radnego wymaga przeanalizowania wszystkich istotnych w sprawie okoliczności, które powinny być uwzględnione w jej uzasadnieniu.²⁸ Brak uzasadnienia, wskazującego na motywy, jakimi kierowała się rada, uniemożliwia bowiem ocenę, czy wystąpiła sytuacja określona w art. 25 ust. 2 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym, skutkująca obligatoryjną odmową zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.²⁹ Podjęcie uchwały powinno być poprzedzone postępowaniem w celu zbadania okoliczności wystąpienia pracodawcy z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym i ustaleniem, czy nie mieszczą się one w przesłankach negatywnych, wykluczających możliwość udzielenia zgody. Twierdzenie, że rada gminy jest zwolniona z obowiązku wskazania motywów uchwały, jeżeli nie wyraża zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, byłoby ponadto niezgodne z zasadą praworządności.³⁰

Przepisy nie regulują problemu polegającego na niepodjęciu uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody bądź odmowy rozwiązania stosunku pracy. W tej sytuacji pracodawca nie ma nawet możliwości zaskarżenia bezczynności rady.

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06, Wokanda 2006, Nr 11, s. 37.

²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 1747/08, Wspólnota 2009, Nr 13, s. 45.

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1074/10, Legalis.

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. II OSK 336/12, Legalis.

Z kolei w orzecznictwie sądów pracy problem jest rozwiązywany niejednolicie. Część orzeczeń wskazuje, że pracodawca może po upływie 30 dni od złożenia wniosku do rady i braku uchwały rady rozwiązać stosunek pracy, z kolei druga część orzeczeń wskazuje, że w związku z brakiem uchwały takie rozwiązanie stosunku pracy będzie bezprawne.

„Rada gminy winna zająć stanowisko w terminie 30 dni od otrzymania pisma pracodawcy występującego o zgodę, o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Brak stanowiska rady gminy w tym terminie oznacza wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym gminy”³¹

Stanowisko przeciwne:

„Niepodjęcie przez radę miasta (gminy) uchwały w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem będącym radnym w terminie 30 dni od doręczenia pisma pracodawcy o zamiarze rozwiązania stosunku pracy nie może być uznane za wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy w rozumieniu art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Samo pożądane dążenie do „racjonalizacji procedury wyrażania zgody przez radę gminy i usunięcia stanu niepewności prawnej, który mógłby istnieć dowolnie długo, gdyby nie związanie rady terminem, co niewątpliwie leży w interesie zarówno pracownika, jego pracodawcy, jak i zainteresowanych organów samorządu terytorialnego” (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego

³¹ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 2 lipca 2009 r. I PK 25/09, Legalis.

z dnia 2 lipca 2009 r., I PK 25/09), nie przekonuje do tezy, że nie podjęcie wymaganej uchwały w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym jest równoznaczne z wyrażeniem wymaganej zgody na rozwiązanie stosunku pracy w rozumieniu art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym już dlatego, że wymagana zgoda powinna być wyrażona „uprzednio”, czyli uzyskana przez pracodawcę przed podjęciem decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy z radnym.”³²

W przypadku gdy rada dzielnicy odmówi wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem będącym radnym, pracodawca nie ma prawa wypowiedzieć pracownikowi stosunku pracy, gdyż naraża się na zakwestionowanie wypowiedzenia w sądzie pracy przez radnego.

Pracodawca nie jest jednak bezradny. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Pracodawca radnego ma niewątpliwie interes prawny, by wystąpić do sądu administracyjnego ze skargą na uchwałę rady gminy, odmawiającą zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

Pracodawca radnego jest zobowiązany zwolnić go od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów dzielnicy (sesje rady oraz posiedzenia komisji). Z kolei uczestnictwo w pracach organów

³² Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 4 listopada 2010 r. II PK 111/10, Legalis.

gminy nie obejmuje indywidualnych czynności radnego w postaci dyżurów, spotkań z wyborcami. Nie obejmuje także uczestnictwa w klubach radnych.³³

„Radny gminy nie zachowuje prawa do wynagrodzenia od macierzystego zakładu pracy za czas nieobecności w pracy z powodu udziału w posiedzeniach tejże rady.”³⁴

Prawo do diety

Radny otrzymuje dietę z tytułu sprawowania mandatu. Wysokość diety i zasady jej wypłacania określa Rada Miasta odrębną uchwałą.

Diety radnych dzielnic są uregulowane Uchwałą Nr II/20/2002 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 grudnia 2002 roku w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych dzielnic m.st. Warszawy.

[tekst ujednoczony Uchwały Nr II/20/2002]

§ 1

1. Radnemu przysługuje jedna dieta miesięczna za udział w sesjach rady i posiedzeniach komisji, płatna za dany miesiąc do dnia 10-go następnego miesiąca.
2. Podstawę do ustalenia wysokości diety, o której mowa w ust. 1, stanowi półtorakrotność kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska

³³ J. Korczak, Zasady zwalniania radnego..., poz. 50

³⁴ Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 maja 1994 r. I PZP 22/94, Legalis.

państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 110, poz. 1255 i z 2000 r. Nr 19, poz. 239 oraz z 2001r. Nr 85, poz. 924 i Nr 100, poz. 1080).

§ 2

1. Wysokość diety uzależniona jest od pełnionej funkcji.
2. Dieta stanowi procent podstawy określonej w § 1 ust. 2 i wynosi:
 - 1) w dzielnicach m.st. Warszawy liczących powyżej 100 tys. mieszkańców
 - a) 90% - dla przewodniczącego rady dzielnicy
 - b) 89% - dla wiceprzewodniczących rady dzielnicy
 - c) 88% - dla przewodniczących komisji
 - d) 87% - dla wiceprzewodniczących komisji
 - e) 86% - dla pozostałych radnych
 - 2) w dzielnicach m.st. Warszawy liczących od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców
 - a) 75% - dla przewodniczącego rady dzielnicy
 - b) 74% - dla wiceprzewodniczących rady dzielnicy
 - c) 73% - dla przewodniczących komisji
 - d) 72% - dla wiceprzewodniczących komisji
 - e) 71% - dla pozostałych radnych
 - 3) w dzielnicach poniżej 15 tys. mieszkańców
 - a) 50% – dla przewodniczącego rady dzielnicy
 - b) 49% - dla wiceprzewodniczących rady dzielnicy
 - c) 48% - dla przewodniczących komisji
 - d) 47% - dla wiceprzewodniczących komisji

e) 46% - dla pozostałych radnych

3. Jeżeli radny pełni kilka funkcji przysługuje mu jedna dieta w wyższej wysokości z tytułu pełnienia tej funkcji.

§ 3

1. W przypadku jednorazowej nieobecności w ciągu miesiąca na posiedzeniu komisji stałej lub doraźnej każdej której radny jest członkiem, dieta nie ulega zmniejszeniu z zastrzeżeniem § 4.

2. Jeżeli radny w ciągu miesiąca jest nieobecny na posiedzeniach rady lub komisji większą ilość razy niż określona w ust. 1, to przysługująca mu dieta ulega zmniejszeniu każdorazowo o 10% za nieusprawiedliwioną nieobecność na sesji i każdorazowo 5% za nieusprawiedliwioną nieobecność na komisji.

3. Radnemu nie potrąca się diety za nieobecność na posiedzeniach komisji zwoływanych w czasie sesji, na której radny nie jest obecny.

4. Usprawiedliwienia dokonuje przewodniczący rady dzielnicy lub upoważniony wiceprzewodniczący.

§ 4

W przypadku nieobecności radnego na wszystkich posiedzeniach rady oraz komisji w ciągu miesiąca dieta za dany miesiąc nie przysługuje.

§ 5

1. Diety oblicza się na podstawie list obecności radnych na sesjach rady dzielnicy i komisjach rady dzielnicy.

2. Komórka organizacyjna Urzędu m.st. Warszawy zapewniająca obsługę rady dzielnicy, na podstawie list o których mowa w ust. 1 i przekazanej przez przewodniczącego rady lub upoważnionego wiceprzewodniczącego

radę listy usprawiedliwionych nieobecności radnych w danym miesiącu, sporządza miesięczne zestawienie wypłat diet radnym.

3. Nadzór nad prawidłowością sporządzenia zestawienia sprawuje naczelnik komórki organizacyjnej Urzędu m.st. Warszawy, o której mowa w ust. 2. Sporządzone zestawienie zatwierdza Burmistrz Dzielnicy.

4. Na podstawie zestawienia, o którym mowa w ust. 2 sporządzane są listy wypłat diet za każdy miesiąc.

§ 6

Podróże służbowe radnych są rozliczane na zasadach określonych rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. Nr 66, poz. 800 i z 2002 r. Nr 14, poz. 138).

3.4. Wygaśnięcie mandatu radnego dzielnicy

Co do zasady radny dzielnicy sprawuje mandat do końca kadencji. Pierwszą przyczyną wygaśnięcia mandatu radnego jest po prostu upływ kadencji, na którą został wybrany. Drugą przyczyną jest zrzeczenie się mandatu.

Zasadnicze przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego określa art. 383 kodeksu wyborczego.

Art. 383 ustawy Kodeks wyborczy

§ 1. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku:

1) śmierci;

- 2) utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów;
- 3) odmowy złożenia ślubowania;
- 4) pisemnego zrzeczenia się mandatu;
- 5) naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności;
- 6) wyboru na wójta;
- 7) niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym.

§ 2. Wygaśnięcie mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 2 – z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2, oraz pkt 3, 5 i 7, stwierdza rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu.

§ 2a. Wygaśnięcie mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 1, 4 i 6, stwierdza komisarz wyborczy, w drodze postanowienia, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Postanowienie komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej.

§ 3. W przypadkach określonych w § 1 pkt 2, 3, 5 i 7 przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień.

§ 4. Uchwałę rady o wygaśnięciu mandatu radnego doręcza się niezwłocznie zainteresowanemu i przesyła wojewodzie oraz komisarzowi wyborczemu.

§ 4a. Postanowienie komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu radnego doręcza się niezwłocznie zainteresowanemu i przesyła wojewodzie oraz przewodniczącemu rady.

§ 5. Jeżeli radny przed dniem wyboru wykonywał funkcję lub prowadził działalność, o której mowa w § 1 pkt 5, obowiązany jest do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania.

§ 6. W przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności przez radnego w terminie, o którym mowa w § 5, rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze uchwały, w ciągu miesiąca od upływu tego terminu.

Uchwałę o wygaśnięciu mandatu rada podejmuje w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Aktualny jest pogląd ukształtowany przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego, że termin ten ma charakter instrukcyjny, a jego upływ nie pozbawia rady prawa do podjęcia takiej uchwały.³⁵ Jeżeli rada nie podejmie uchwały o wygaśnięciu mandatu w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu, wówczas wojewoda powinien stwierdzić wygaśnięcie mandatu w zarządzeniu zastępczym.

W przypadku pozbawienia radnego dzielnicy praw publicznych prawomocnym orzeczeniem, sąd przesyła komisarzowi wyborczemu, wojewodzie oraz przewodniczącemu rady dzielnicy odpisy orzeczeń

³⁵ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (7) z dnia 23 października 2000 r., OPS 13/00, ONSA 2001, Nr 2, poz. 50.

niezwłocznie po ich uprawomocnieniu się. W odpisie umieszcza się datę uprawomocnienia się orzeczenia. O wygaśnięciu mandatu radnego z przyczyny pozbawienia praw publicznych informuje komisarz wyborczy, w drodze obwieszczenia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu. Informację komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej.

Od uchwały rady i postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu radnego (z wyjątkiem przyczyny polegającej na utracie praw publicznych oraz wyboru do zarządu dzielnicy), zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały albo postanowienia. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który stwierdził wygaśnięcie mandatu.

Sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia. Skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę radnego dzielnicy.

Zakończenie

Publikacja stanowi zarys tematyki związanej z ustrojową pozycją rady dzielnicy m. st. Warszawy oraz radnego dzielnicy. W głównej mierze skupia się na przedstawieniu uregulowań zawartych w ustawie o ustroju m. st. Warszawy, statucie m. st. Warszawy oraz statutach dzielnic. Z kolei, w odniesieniu do radnych opracowanie przedstawia interpretacje odpowiedniego zastosowania do radnych dzielnicy przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

Celem publikacji jest z jednej strony przedstawienia przepisów, a z drugiej ich omówienie z powołaniem na stanowiska doktryny oraz orzecznictwa, w tym prezentacja stanowisk przeciwnych. Opracowanie stanowi komentarz do podstawowych przepisów regulujących status rady dzielnicy oraz radnych dzielnicy m. st. Warszawy.

Zdaniem Autora opracowania de lege lata stan prawny jest niespójny. Radni dzielnic m. st. Warszawy mają szerokie uprawnienia (w tym stosunkowo wysokie diety) oraz związane z nimi obowiązki, a ich mandat posiada ochronę prawną przewidzianą dla radnych gminnych, ale jednocześnie sam status prawny dzielnicy jako jednostki pomocniczej m. st. Warszawy przekazuje dzielnicom niewielkie kompetencje. W szczególności, dzielnice nie posiadają żadnych realnych możliwości wpływania na „swój” budżet w postaci załącznika dzielnicowego do budżetu m. st. Warszawy. To powoduje, że dzielnica nie może samodzielnie realizować projektów inwestycyjnych. W kontekście wykonywania mandatu przez radnych dzielnicowych ta sytuacja rodzi

liczne zjawiska niepożądane społeczne. Słowem przykładu, radni dzielnic, którzy nie mogą z uwagi na niewielkie znacznie polityczne realizować swojego programu w oparciu o „budżet” dzielnicy zgłaszają projekty do budżetu obywatelskiego, który powinien służyć mieszkańcom, a jednocześnie jako radni mają wpływ na urząd, który posiada uprawnienia związane z procedurą budżetu obywatelskiego.

Jak wyżej wskazano, problematyczne jest również to, że bardzo często zachodzi znacząca kohabitacja pomiędzy większością w radzie dzielnicy, a więc i zarządem dzielnicy, a prezydentem m. st. Warszawy oraz radą m. st. Warszawy. To w jeszcze większym stopniu pogłębia zależność dzielnicy od decyzji politycznych zapadających na poziomie ratusza.

Niemniej jednak w dalszym ciągu dzielnice m. st. Warszawy są jednostkami będącymi najbliższej obywateli, które posiadają kompetencje na poziomie lokalnym, przez co są przedmiotem zainteresowania mieszkańców. Stanowią w ustroju warszawskim pierwszą platformę, w której radni i mieszkańcy mogą omawiać lokalne sprawy. W ten sposób dzielnice m. st. Warszawy realizują przynajmniej częściowo idee subsydiarności.

O autorze:



Oskar Kochman - magister prawa, ukończył Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, aplikant adwokacki w Izbie Adwokackiej w Warszawie, prawnik w podmiotach gospodarczych oraz kancelariach prawnych, starszy specjalista Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Autor analiz prawno-

ekonomicznych dla Obserwatora Finansowego - oficjalnego portalu Narodowego Banku Polskiego. Aktywny uczestnik konferencji naukowych z zakresu prawa oraz gospodarki. Działacz społeczny zainteresowany tematyką prawa samorządowego, w szczególności ustroju miasta stołecznego Warszawy.



Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018 – 2030.