



**Protokół nr XII/2019
z posiedzenia Zespołu ds. reformy ustroju samorządowych jednostek
pomocniczych we Wrocławiu
ul. G.Zapolskiej | 12.12..2019 r., g. 16.15**

W posiedzeniu wzięli udział:

1. Jacek Pluta
2. Sebastian Wolszczak
3. Barbara Choinka
4. Sławomir Czerwiński
5. Agnieszka Imiela-Sikora
6. Grzegorz Maślanka
7. Maciej Skórzyński

W posiedzeniu jako gość uczestniczył:

dr Piotr Sikora – Radca Prawny – Urząd Miejski Wrocławia

Lista obecności stanowi załącznik nr 1 do protokołu.

1. Zespół kontynuował etap pracy zmierzający do przygotowania założeń oraz rekomendacji w zakresie reformy ustroju jednostek pomocniczych we Wrocławiu, z uwzględnieniem dokumentu pn.: "Nowa konstytucja Osiedli. Raport dotyczący rekomendacji zmian wrocławskiego ustroju osiedlowego" / zamieszczony na stronie Internetowej: <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/files/dokumenty/11753/raport%20Nowa%20Konstytucja%20Osiedli%20-%20rekomendacje.pdf/> oraz Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia (red. I. Mironowicz) zamieszczony na stronie Internetowej: https://www.academia.edu/31490893/Analiza_Funkcjonalna_Osiedli_Wroc%C5%82awia

Debata obejmowała dokończenie problematyki: tworzenia i funkcjonowania Centrów Aktywności Lokalnej, sporządzonej opinii prawnych na wniosek Zespołu, propozycji zmian w Statutach Osiedli oraz stanu wdrażania I etapu prac Zespołu tzw. "Funduszu Osiedlowego"

2. Ustalenia ze spotkania Zespołu:

1. Członkowie Zespołu zatwierdzili Protokół nr XI/2019 z poprawką z przeprowadzonego w dniu 28.10.2019 r. posiedzenia (w pkt 4 ustaleń dodano wyrazy: „stała” oraz „dążeniem”).

2. Zespół potwierdził ustalenia wypracowane w toku poprzedniego posiedzenia. Wskazał na potrzebę podjęcia działań w zakresie uwspólniania polityk dot. osiedli i CAL-i, z uwzględnieniem partnerstwa Rad Osiedli. Rady Osiedli i NGO jako podmioty funkcjonujące w symbiozie i organizujący działalność CAL-i powinny spełniać role suponowane w pkt 3, 4, 5 i 7 Protokołu Nr XI/2019 z posiedzenia Zespołu w dniu 28.10.2019 r.

3. Potwierdzono zalecenia ujęte w pkt 8 przywołanego Protokołu nr XI/2019, uzupełniając je poprzez wskazanie na potrzebę specjalizacji CAL-i wraz z dążeniem do powierzenia prowadzenia działalności w CAL-ach w drodze konkursów.

4. Zespół zapoznał się z dostarczonymi materiałami zawierającymi efekty prac koncepcyjnych oraz informacji nt. dobrych praktyk Sieci Centrów Aktywności Lokalnej - nieformalnej grupy branżowej oraz Zespołu stałego ds. CAL (grupa strategiczna urzędników i NGO). W kontekście dostarczonych materiałów oraz rekomendacji wpływających z opracowania pt. Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia dotyczących Lokalnych Centrów s.195-199 (red. I. Mironowicz) Zespół wyraża akceptację dla przyjętych założeń modelu tworzenia i realizowania funkcji CAL oraz podkreśla znaczenie takich praktyk w dalszym budowaniu modelu jak:

- 1) poprawa efektywności procesów Informacyjnych dot. podejmowanych działań jako elementu sprawczego zwiększającego aktywności mieszkańców,
- 2) wzmocnienie działań w zakresie poprawy funkcjonalności i efektywności struktur instytucjonalnych jako przesłanki wzrostu aktywności lokalnych społeczności na drodze ich skanalizowania i wykorzystania,
- 3) przypisanie Centrum konceptu realnego, fizycznego, **położonego na osiedlu**, organizacyjnie i powiązanego z osiedlem psychologicznie dostępnego punktu, w którym powinny ogniskować, kumulować i krzyżować się w sposób swobodny, a nawet nieformalny rozmaite inicjatywy,
- 4) podjęcie działań sprzyjających tworzeniu wspólnych **miejsz dla mieszkańców różnych osiedli**, z zachowaniem, a wręcz wzmacnianiem różnorodności na osiedlach intensyfikując poczucie wspólnoty,
- 5) przygotowanie warunków do generowania przez te punkty synergii wynikającej zarówno z niewykorzystanej dotąd energii tkwiącej w mieszkańcach jak i aktywności Interesariuszy, ukierunkowanej na ewolucyjne i oddolne ukształtowanie nowego ładu i porządku terytorialnego miasta.

Ponadto za szczególnie istotne w modelu funkcjonowania CAL Zespół uznaje:

- 6) tworzenie CAL jako żywej i realnej przestrzeni dyskusji i wymiany informacji. Cal-e jako przestrzenna platforma współpracy mieszkańców oraz wszystkich osiedlowych Interesariuszy z Radami Osiedli włącznie, stanowiących element wsparcia, w tym administracyjnego, zwłaszcza rad osiedli, grup mieszkańców czy organizacji pozarządowych,
- 7) gospodarzem na Osiedlu jest samorząd osiedla jako jednostka pomocnicza miasta Wrocławia, stanowiąca najniższy poziom władzy samorządowej, będąca najbliższą mieszkańcom,
- 8) CAL nie może zajmować wiążącego stanowiska dotyczącego kształtowania i zarządzania przestrzenią osiedla, miasta,
- 9) Rady Osiedli i CAL-e (na danym osiedlu nie musi być CAL-u, ale może być jeden lub więcej) muszą/powinny współpracować dla dobra społeczności lokalnej w każdej sferze powodującej integrację i aktywizację mieszkańców,
- 10) działania CAL zmierzające do stworzenia modelu aktywnego społeczeństwa lokalnego ukształtowanego przy współudziale wszystkich zainteresowanych stron (aktorów), w szczególności we współpracy z samorządem lokalnym – Radą Osiedla.

5. Zespół zapoznał się ze sporządzonymi z własnej Inicjatywy opiniami prawnymi i po wysłuchaniu uczestniczącego w posiedzeniu Radcy Prawnego uznał:

- 1) Pozostawienie bez dalszego biegu sprawy objęte poniższą opinią prawną:

OPINIA PRAWNA

Dotycząca następującego zagadnienia:

Czy w obecnym stanie faktycznym i prawnym istnieje prawna możliwość wydłużenia kadencji radnych osiedlowych? Jako element uzasadnienia dla tego rozwiązania podaje się uchwalenie i wdrożenie reformy osiedli, polegającej między innymi na uchwaleniu nowych statutów jednostek pomocniczych (z nowymi, zmienionymi kompetencjami), struktury tych jednostek itp.).

Zagadnienia dotyczące kadencji organów jednostek pomocniczych gminy nie zostały uregulowane przepisami rangi ustawowej. Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 506 ze zm.; dalej: ustawa), zawiera jedynie ogólną regulację, rozstrzygając w art. 5, iż gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto (ust. 1). Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy (ust. 2). Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy (ust. 3).

Co się tyczy kadencji organu stanowiącego Osiedla, regulację w tym zakresie zawarto w Statutach osiedli (identycznych w swej treści dla wszystkich osiedli miasta Wrocławia, dalej: Statut osiedla), do czego delegację zawiera art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy. Zgodnie z § 12 ust. 2 Statutu osiedla, kadencja Rady osiedla wynosi 4 lata. Żaden przepis *expressis verbis* nie wprowadza procedury umożliwiającej modyfikację (wydłużenie) kadencji rady osiedla. W szczególności Statut osiedla nie daje kompetencji Radzie Miejskiej Wrocławia czy też innemu organowi, do wydłużenia kadencji rady osiedla. Tym samym, w ocenie opiniującego, w obowiązującym stanie faktycznym i prawnym

nie jest możliwe przedłużenie kadencji Rady Osiedla. Na brak możliwości takiego działania zwracał uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, który w wyroku z dnia 29.10.2009 r., ([III SA/Łd 404/09](#), LEX nr 528480) orzekł, iż „żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do przedłużania kadencji funkcjonujących organów jednostki pomocniczej – osiedla. Przepis [art. 35 ust. 3 pkt 2](#) ustawy o samorządzie gminnym uprawnia radę gminy do określenia w statucie jednostki pomocniczej zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, jednak w ramach tego uprawnienia rada gminy może ustalić jedynie zasady kadencyjności organów jednostki pomocniczej, które będą dotyczyć organów wybranych po ustaleniu tych zasad”.

Nawet przyjęcie odmiennego poglądu, a mianowicie dopuszczającego regulację w statutach osiedli takich zagadnień jak skrócenie kadencji, (tak red. B. Dołnicki: *ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Wyd. II. Lex 2018), aktualnie zmiana statutu osiedla w tym zakresie naruszy akceptowaną w doktrynie i orzecznictwie regułę, zgodnie z którą, modyfikacja ordynacji wyborczej, ewentualnie skracanie/wydłużanie kadencji organów w trakcie ich trwania nie powinna mieć miejsca. Zmiany w tym zakresie nie mogą być dokonywane w trakcie kadencji, a z odpowiednim wyprzedzeniem. W wyroku z dnia 23 października 2012 r., III SA/Kr 915/11, LEX nr 1234636, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, iż „Art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności «zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej», jednakże art. 169 ust. 4 Konstytucji wprowadza wyraźne granice dla tego rodzaju statutowej regulacji: granice ustaw. Kształtując, w ramach przyznanej swobody, zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, rada gminy musi uwzględnić obowiązujące prawo i granice określone ustawami, kierując się standardami demokratycznego państwa prawnego (...) Zmiany w systemie wyborczym nie mogą być wprowadzane *ad hoc*, tj. przed samymi wyborami. Tego typu regulacja wymaga uwzględnienia konieczności adaptacji do nowego stanu prawnego podmiotów korzystających zarówno z czynnego, jak i biernego prawa wyborczego”.

(-) dr Piotr Sikora
radca prawny

2. Rozważenie przygotowania katalogu przesłanek, które mogłyby być uwzględnione w dalszych rozważaniach w toku prac Zespołu w związku z treścią opinii prawnej przedstawionej niżej:

OPINIA PRAWNA

Dotycząca następującego zagadnienia:

W jakim zakresie (jak dalece) można w sposób enumeratywny określić przesłanki dyscyplinowania radnych z tytułu wykonywania mandatu oraz wygaszenia mandatu radnego? Nie dotyczy oczywistych jak np.: zrzeczenie się, śmierć, skazanie prawomocnym wyrokiem itp. Wynika to z praktyki aktywności radnych (nieobecności na posiedzeniach plenarnych, podczas dyżurów, zakłócanie posiedzeń itp.).

Odpowiadając na postawione wyżej pytanie, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 506 ze zm.; dalej: *ustawa*), Zgodnie z jego brzmieniem Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej.

W oparciu o tak skonstruowaną podstawę prawną ugruntował się powszechnie pogląd, że procedura odwołania członków organów jednostki pomocniczej należy do spraw które powinny być uregulowane w statucie jednostki pomocniczej gminy. Powinny, ale nie muszą. (zob. red. P. Chmielnicki; *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*. Wyd. 3. Warszawa 2007. LexisNexis, str. 366). W praktyce regułą jest zawieranie w statutach jednostek pomocniczych gmin regulacji dotyczących wygaśnięcia (odwołania) radnego jednostki pomocniczej. Przy czym przesłanki takie z reguły sprowadzają się do standardowych okoliczności (śmierć radnego, rezygnacji radnego z mandatu, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu).

Chociaż akceptowana w praktyce - zasada uwzględniania wskazanych wyżej rozwiązań doczekała się krytycznych ocen w najnowszym orzecznictwie. W wyroku bowiem z dnia 26 marca 2019r. WSA w Łodzi uznał, także praktyki za przekroczenie delegacji ustawowej. W uzasadnieniu do wyroku czytamy: „Za nieuprawnione przekroczenie kompetencji ustawowych sąd uznał także zawarty w §

28 ust. 1 pkt 2 Statutu zapis, zgodnie z którym jedną z przesłanek wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej jest utrata prawa wybieralności. Wbrew stanowisku pełnomocnika rady miejskiej uprawnienia wprowadzenia powyższego zapisu nie można wywieść z żadnego przepisu u.s.g., w tym z powołanego art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., jak również z analogicznego zastosowania przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 754 z późn. zm.), która to ustawa w art. 492 § 1 pkt 4 w zw. z art. 11 § 2 pkt 1 wprowadza instytucję stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta w przypadku utraty prawa wybieralności lub braku takiego prawa w dniu wyborów, a która to instytucja, jak słusznie podnosi strona skarżąca nie ma zastosowania do sołtysa, czy też członka rady sołeckiej. Wskazać należy, że przyznane organom władzy publicznej kompetencje prawotwórcze muszą być realizowane w sposób ścisły, wykluczający jakąkolwiek ich interpretację, czy to rozszerzającą, czy też zawężającą. Tym samym zawarta w § 28 ust. 1 pkt 2 Statutu przesłanka wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej, z uwagi na utratę prawa wybieralności, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach i w sposób istotny narusza art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. W ocenie sądu nie można bowiem przyjąć, aby sporne unormowanie stanowiło element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane, na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej.”(III SA/Łd 16/19).

Dostrzegając istotne ryzyko przyjmowania podobnych regulacji jako działania poza granicami prawa (delegacji ustawowej), w ocenie opiniującego brak jest podstaw prawnych do wprowadzania w statutach jednostek pomocniczych regulacji zarówno do ustalania podstaw wygaśnięcia mandatu radnego osiedla jak również dyscyplinujących takich radnych. Tezę powyższą wzmacnia idea wolnego (nie związanego) charakteru mandatu radnego, która w judykaturze i doktrynie jest powszechnie akceptowana.

(-) dr Piotr Sikora
radca prawny

6. Zespół zapoznał się z uwagami i propozycjami zmian w Statutach Osiedli Miasta Wrocławia i w uchwale Rady Miejskiej w sprawie Ordynacji Wyborczej do Rad Osiedli zgłoszonymi przez Radnego Osiedla Muchobór Wielki. Uwzględniając zakres przedmiotowy wnioskowanych zmian Zespół skierował przedłożone propozycje zmian do analizy prawnej, jednocześnie wskazując, że zostaną rozpatrzone, w toku dalszych prac Zespołu.

7. Zespół przyjął informację dot. stanu wdrażania projektu tzw. „Funduszu Osiedlowego”.

Uwzględniając zakres przedmiotowy i ilościowy zagadnień dot. sfery objętej zakresem właściwości Zespołu oraz upływ czasu ustalono, że zakres tematyczny kolejnych posiedzeń obejmować będzie między innymi funkcjonowanie jednostek otoczenia Rad Osiedli oraz zmiany formalno-prawne działania jednostek pomocniczych z uwzględnieniem aktów normatywnych regulujących ich funkcjonowanie. Jednocześnie Członkowie Zespołu przygotowują (sporządzają) zestawienia problemów i spraw dotyczących współpracy i współdziałania z jednostkami otoczenia Rad Osiedli końca br.

W tym zakresie Zespół ustalił terminy kolejnych posiedzeń jak poniżej:

1. na dzień 16 stycznia 2020 r. o godz. 16.00
2. na dzień 30 stycznia 2020 r. godz. 16.15

Załącznik:

1. Lista obecności uczestników spotkania.

* Protokół nr XII/2019 oraz załącznik zostały opublikowane na stronie www.wroclaw.pl/rozmawia oraz <http://bip.um.wroc.pl> w dniu 31.01.2020 r.



Zespół ds. reformy ustroju samorządowych jednostek
pomocniczych we Wrocławiu
ul. G. Zapolskiej 4 | 12.12.2019 r., g. 16.15

LISTA OBECNOŚCI

Lp.	Imię i Nazwisko	Podpis
1	Jacek Pluta	M. Pluta
2	Bohdan Aniszczyk	
3	Sebastian Wolszczak	
4	Jolanta Niezgodzka	
5	Dariusz Piwoński	
6	Barbara Choinka	Choinka
7	Sławomir Czerwiński	S. Czerwiński
8	Agnieszka Imiela - Sikora	A. Imiela - Sikora
9	Michał Kwiatkowski	
10	Grzegorz Maślanka	Maślanka
11	Maciej Skórzyński	

Goście:

1 dr. Piotr Sikora Zdzisław Rany UM Wrocław

Jan