



## Czy radny gminy może powołać społecznego asystenta?

Paweł Baçal | Uniwersytet Warszawski  
<https://orcid.org/0000-0002-3362-646X>

### Streszczenie

Słowa kluczowe:  
społeczny asystent,  
radny, rada gminy,  
gmina, ustawa  
o samorządzie  
gminnym

Ustawa o samorządzie gminnym nakłada na gminę obowiązek upowszechniania idei samorządowej. W niektórych gminach uznano, że działaniem realizującym tę powinność będzie umożliwienie radnym powołania społecznych asystentów, na wzór posłów i senatorów, korzystających z tej formy współpracy. W artykule przedstawiono przypadki gmin, w których powołano lub planowano powołać społecznych asystentów, wraz z towarzyszącymi temu okolicznościami. Na podstawie uchwał i ich projektów scharakteryzowano tę instytucję, jak również poddano ocenie legalność jej funkcjonowania w obecnym stanie prawnym, posługując się orzecnictwem nadzorczym i sądowym, które wskazuje na liczne wątpliwości prawne w tym zakresie. W końcowej części artykułu autor przedstawia inny mechanizm zaangażowania w prace organów stanowiących samorządu.

### Is the member of the municipal council allowed to appoint their social adviser? (Summary)

**Keywords:**  
social advisor,  
member  
of the municipal  
council, municipal  
council,  
municipality,  
The Municipal  
Self – Government

According to the Municipal Self-Government Act, the municipality is obliged to promote the principle of self-governance. In the opinion of some of the municipal local governments, one of the ways to implement this principle is to allow members of the municipal council to appoint their social advisers. The inspiration for this idea comes from the national parliament. In the article, the author lists the municipalities where the members of the city council are allowed to appoint their social advisers, and also those where such an idea was considered. The article describes the institution of social advisers, their duties and rights, and aims to assess its legitimacy, since there are several legal doubts given by the supervisory bodies and administrative courts. The author concludes the article by presenting another way, through which it would be possible to legally promote the principle of self-governance.

## Wstęp

Wpływ mieszkańców na działania podejmowane przez decydentów nie musi być ograniczony wyłącznie do aktu wyborczego. Także w trakcie pełnienia funkcji przez wójta czy radnych gminy wspólnota samorządowa powinna mieć narzędzia do artykułowania swoich postulatów (Tykwińska-Rutkowska 2017: 54). Wśród nich wymienić można konsultacje społeczne czy budżet obywatelski. Katalog mechanizmów partycypacji społecznej nie jest zamknięty, w związku z czym mogą one przybierać różne formy. W niektórych gminach za wartość funkcjonowania uznano właśnie instytucję społecznego asystenta radnego. Jej istota sprowadza się do pomocy radnemu jednostki samorządu terytorialnego w wypełnianiu jego obowiązków, a tym samym do aktywnego uczestnictwa w sprawowaniu mandatu. Jest to także zaangażowanie polityczne, przede wszystkim ze względu na reprezentowaną przez radnego partię lub komitet – to główna różnica w stosunku do takich podmiotów, jak młodzieżowe rady czy rady seniorów, które powinny przestrzegać wymogu apolityczności/apartyjności (Stych 2016: 182). Społecznych asystentów powołują radni miasta Łódź, a wprowadzenie takiej instytucji rozważane było także w Lublinie czy Włocławku. Istnieją jednak wątpliwości, czy obecne przepisy stanowią odpowiednią podstawę do powoływania społecznych asystentów przez radnych. Celem artykułu jest przedstawienie tego mechanizmu oraz ocena jego obecnego statusu prawnego.

## Rozpowszechnienie instytucji społecznego asystenta radnego

Społeczni asystenci radnego powoływani są obecnie tylko w jednej gminie – jest nią miasto Łódź. Skutkiem tego trudno jest mówić o popularności takiego rozwiązania. Łódzcy radni uzyskali takie uprawnienie na podstawie uchwały Rady Miasta Łódź z 5 grudnia 2007 roku (uchwała nr XXII/465/07), tak więc instytucja ta funkcjonuje już kilkanaście lat. Jak wspomniano wyżej, także w innych gminach rozważano wprowadzenie możliwości powoływania społecznych asystentów. Do podjęcia uchwał w tej materii doszło także w Pabianicach, Sosnowcu oraz w Sopocie.

W tym pierwszym przypadku miało to miejsce 25 lutego 2009 roku (uchwała nr XLI/555/09). Do 2017 roku uchwała pozostawała w mocy, natomiast 17 listopada tego roku wojewoda łódzki wniósł na nią skargę do WSA w Łodzi, wnioskując o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz argumentując, że art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372) – dalej również u.s.g. – będący przepisem zakresowym, nie stanowi właściwej podstawy prawnej. Rada Miasta Pabianice podzieliła stanowisko organu nadzoru, w konsekwencji czego 21 grudnia 2017 roku podjęła uchwałę w sprawie uchylenia uchwały z 25 lutego 2009 roku (uchwała nr XLIX/636/17), natomiast WSA w Łodzi umorzył postępowanie (III SA/Łd 1190/17).

Uchwała Rady Miasta Sosnowiec w sprawie powołania społecznych asystentów radnych została podjęta 27 stycznia 2011 roku (uchwała nr 43/IV/11). W rozstrzygnięciu nadzorczym z 1 marca 2011 roku wojewoda śląski stwierdził nieważność tego aktu, wskazując, że z art. 5b ust. 1 u.s.g. „nie można jednakże wywieść kompetencji dla rady gminy do powoływania społecznych asystentów radnych, a tym bardziej do tworzenia unormowań dotyczących zasad ich funkcjonowania. W ocenie organu nadzoru powołany przepis jest normą ogólną, zawierającą wyłącznie postulat popularyzacji wśród wspólnoty gminnej zagadnień samorządowych oraz podejmowania działań mających na celu przybliżanie i zaangażowanie młodzieży w sprawy istotne dla społeczności lokalnej. Jedyną formą organizacyjną, jaką może utworzyć organ stanowiący w ramach tych działań, jest młodzieżowa rada gminy” (IV SA/GI 492/11). Gmina Sosnowiec zaskarżyła rozstrzygnięcie do WSA w Gliwicach, wnosząc o jego uchylenie. Zdaniem skarżącego art. 5b ust. 1 u.s.g. stanowi uszczegółowienie art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g., w którym promocja idei samorządowej została zaliczona do zakresu zadań gminy, natomiast art. 5b ust. 2 wskazuje na jedną, a nie jedną, z możliwych postaci promocji idei samorządowej wśród młodzieży. W wyroku z 30 czerwca 2011 roku WSA w Gliwicach oddalił skargę, wobec czego w mocy pozostało rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody śląskiego unieważniające uchwałę.

W przypadku Sopotu materia ta została uregulowana w statucie miasta w wyniku uchwalenia uchwały z dnia 9 września 2011 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sopotu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2011 r., poz. 3174). Co warte zauważenia, uchwała ta wprowadziła dwa modele społecznej asystentury. Pierwszym z nich był społeczny asystent ds. organizacji pracy rady miasta, powoływany przez przewodniczącego rady miasta. Drugi natomiast przyznawał prawo do powołania społecznego asystenta każdemu radnemu, ograniczając jednocześnie liczbę powołań do jednego. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 19 października 2011 roku wojewoda pomorski stwierdził częściową nieważność uchwały Rady Miasta Sopot, m.in. w części dotyczącej społecznych asystentów (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2011 r., poz. 3187). Organ nadzorczy zwracał uwagę na brak podstaw prawnych do powołania społecznego asystenta, zarówno przez przewodniczącego rady miasta (gdyż organizowanie prac rady należy do jego wyłącznej kompetencji), jak i poszczególnych radnych. W przypadku pierwszego modelu asystentury wojewoda wskazywał też na brak podania celu oraz zakresu zadań społecznego asystenta. Rozstrzygnięcie to zostało zaskarżone przez radę miasta do WSA w Gdańsku. W analizowanej części skargi skarżący powoływali się na walor edukacyjny płynący z wprowadzenia instytucji społecznego asystenta, wpisujący się w art. 5b u.s.g. Społeczny asystent ds. organizacji prac rady miasta mieści się ich zdaniem w zakresie funkcji organizacyjnych przewodniczącego rady miasta (III SA/Gd 536/11). WSA w Gdańsku przychylił się do zdania wojewody, w związku z czym w wyroku z dnia 23 lutego 2012 roku oddalił skargę. Orzeczenia sądów zostaną omówione w dalszej części artykułu.

Nad ideą wprowadzenia społecznych asystentów radnego debatowali także radni Rady Miasta Lublin. Pomysłodawcą była Fundacja Wolności, która wysunęła taki postulat we wnioskach z przeprowadzonego Badania Aktywności Radnych (Dunikowski i in. 2012: 38). Z informacji uzyskanych od kierownictwa fundacji wynika, że inspiracją dla tej propozycji były rozwiązania przyjęte w Radzie Miasta Łódź. Projekt został poparty przez ponadpartyjną większość radnych (druk nr 957-1). Podczas sesji Rady Miasta Lublin w dniu 25 kwietnia 2013 roku grupa radnych wystąpiła z wnioskiem o rozszerzenie porządku obrad o projekt uchwały w sprawie powołanie społecznych asystentów (Protokół 2013: 13–23). W trakcie dyskusji nad tym wnioskiem radni przeciwni mu wskazywali na wątpliwości co do podstawy prawnej oraz na niepotrzebne tworzenie stopnia pośredniego między mieszkańcami a radnymi. Natomiast osoby popierające wniosek powoływały się na kazuś Łodzi, gdzie mechanizm ten funkcjonował już ponad 5 lat. Podkreślali także dobrowolność powołania społecznego asystenta. Ostatecznie Rada Miasta Lublin nie zdecydowała się na wprowadzenie tego punktu do porządku obrad (Protokół 2013: 23). W następnych latach temat ten nie był podejmowany.

W 2009 roku z ideą powołania społecznych asystentów radnego wyszedł jeden z radnych Rady Dzielnicy Ursynów m.st. Warszawy. Co istotne, projekt spotkał się z przychylną reakcją prof. Jerzego Regulskiego: „asystenci uczyliby się samorządności, odciążali radnych w codziennych pracach. Miałoby to ogromną wartość edukacyjną. A że ma to być praca społeczna, budżety samorządów nie ucierpią” (Fusiecki 2009). Ze względu na zbliżający się koniec kadencji radni zaproponowali, aby decyzja w tej sprawie zapadła już po wyborach samorządowych, jednakże później nie wrócono do dyskusji nad tą propozycją. Pomysł wprowadzenia społecznych asystentów radnych pojawił się także we Włocławku (Włocławek.info 2011). Został zaproponowany przez jednego z radnych, a projekt uchwały został złożony przewodniczącemu rady miasta w listopadzie 2011 roku. Wniosek nie został jednakże poddany pod głosowanie, a radny wnioskodawca nie ponawiał w późniejszym czasie swojej propozycji.

### **Geneza – społeczny asystent posła/senatora**

Inspiracji dla wprowadzenia instytucji społecznych asystentów radnego należy szukać na poziomie ogólnopolskim. Ustawa z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r., poz. 1799) wprowadza pojęcie społecznego współpracownika, rozróżniając jednocześnie dwa jego rodzaje. Artykuł 18 ust. 3–3b omawianej ustawy dotyczy społecznych współpracowników klubów i kół parlamentarnych oraz ich biur. Obecnie ta forma nie jest wykorzystywana przez żaden klub ani koło, zarówno w sejmie, jak i w senacie. Z kolei art. 23 ust. 4–4b tejże ustawy daje prawo do powoływania społecznych współpracowników poszczególnym posłom i senatorom, co już jest wykorzystywane znacznie częściej. Dla obu przywołanych artykułów wspólne są regulacje dotyczące procedury zgłoszenia społecznego

współpracownika – przewodniczący klubu lub koła bądź indywidualny parlamentarzysta zobowiązany jest podać marszałkowi sejmu/senatu m.in. miejsce zatrudnienia czy źródła dochodów w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została społecznym współpracownikiem. Dodatkowo informacje te podawane są do publicznej wiadomości w formie zapisu elektronicznego, co w praktyce przybrało postać umieszczania tych danych w wykazie współpracowników danego posła bądź senatora, gdzie (zamiast używania ustawowego pojęcia) nazywa się ich właśnie społecznymi asystentami. Z pewnością funkcja społecznego asystenta posła lub senatora jest w dużym stopniu powiązana z kryterium politycznym – parlamentarzysta reprezentuje bowiem określone ugrupowanie (Stelina, Uziębło 2014: Lex/el.). Z tego powodu wśród społecznych asystentów niemalą grupę stanowią członkowie tzw. młodzieżówek partyjnych. Nie oznacza to jednakże, że kryterium polityczne jest jedynym brany pod uwagę przy powoływaniu społecznych współpracowników – istotne mogą być także kwestie miejsca zamieszkania, okręgu wyborczego czy specjalizacji danego posła czy senatora. Społeczni asystenci pełnią swoją funkcję dobrowolnie oraz nieodpłatnie (Stelina, Uziębło 2014: Lex/el.). Powoływani są na okres pełnienia funkcji przez posła/senatora, jednakże parlamentarzysta w każdej chwili może stosownym oświadczeniem złożonym marszałkowi sejmu/senatu zakończyć współpracę. Największym formalnym przywilejem społecznego asystenta jest brak konieczności każdorazowego ubiegania się o przepustkę na wejście na teren sejmu i senatu, bowiem taką rolę spełnia legitymacja społecznego asystenta wydawana każdemu społecznemu współpracownikowi przy powoływaniu go. Nie jest celem artykułu dokonanie oceny zarysowanej instytucji – można jedynie zaznaczyć, że jej popularność wśród parlamentarzystów wskazuje na docenienie przez nich tej formy współpracy. Tematyka społecznych asystentów posła/senatora nie była do tej pory przedmiotem zainteresowania doktryny, jak również orzecznictwa.

### **Analiza uchwał w sprawie powołania społecznych asystentów radnych**

Aby dokładnie scharakteryzować instytucję społecznych asystentów radnego, nieodzowna wydaje się analiza prawnej formy jej funkcjonowania. Jako podstawę analizy przyjęto uchwałę Rady Miasta Łódź ws. powołania społecznych asystentów – jedyny akt w tej materii pozostający w mocy. Natomiast uchwały innych rad gmin zostaną przeanalizowane pod kątem różnic w stosunku do aktu łódzkiego. Podstawa prawna ww. uchwał będzie omówiona odrębnie.

W § 1 pkt 1 uchwały Rady Miasta Łódź (uchwała nr XXII/465/07) wskazuje się cel jej wydania – jest nim promocja wyrażonej w art. 5b ust. 1 u.s.g. idei samorządowej. Jak wskazuje doktryna, termin ten akcentuje takie wartości, jak samodzielność, odpowiedzialność wspólnoty samorządowej za swoje sprawy oraz rolę lokalnej społeczności w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego (Ziółkowski 2018: 83).

Promowanie samorządności jest też istotne ze względów historycznych, bowiem w PRL była ona traktowana fasadowo (Niewiadomski 2011: Lex/el.). Ustawodawca nie wskazał sposobu realizacji tego zadania, pozostawiając to zagadnienie do rozstrzygnięcia poszczególnym gminom (Moll 2018: Lex/el.). Łódzki uchwałodawca uznał, że odpowiednim narzędziem promocji idei samorządowej będzie instytucja społecznego asystenta radnego i tym właśnie umotywował jej wprowadzenie. Podane zostało także główne zadanie społecznego asystenta – ma on wspierać działalność powołującego go radnego.

W § 1 pkt 2 i 3 oraz w § 2 uchwały określono uprawnienia oraz zasady związane z pełnieniem roli społecznego asystenta. Może on pełnić swoją funkcję jedynie dobrowolnie, a także nieodpłatnie. Wynika z tego, że nawiązanie współpracy z radnym w tej formie musi wiązać się z wyrażeniem zgody przez osobę mającą zostać społecznym asystentem. Wydaje się też, że współpraca ta może zostać zakończona nie tylko na wniosek członka organu stanowiącego gminy. Nieodpłatne pełnienie funkcji ma znaczenie przede wszystkim dla finansów samorządu. W takim kształcie regulacji prawnych uchwała nie generuje kosztów dla budżetu. Jak stanowi § 1 pkt 3, jeżeli powoływany asystent jest osobą niepełnoletnią, zgodę na pełnienie przez niego tejże funkcji muszą wyrazić także jego rodzice bądź prawni opiekunowie. Można więc domniemywać, że uchwałodawca zdaje sobie sprawę, iż zainteresowani współpracą z radnymi w tej formie będą przede wszystkim ludzie młodzi (Fusiecki 2009). Koresponduje to z brzmieniem art. 5b ust. 1 u.s.g., który *expressis verbis* wymienił młodzież jako szczególną grupę, do której powinna być skierowana promocja idei samorządowej. Na marginesie można stwierdzić, że praktyka potwierdziła założenie projektodawców.

Z kolei § 2 omawianej uchwały daje społecznym asystentom prawo do uczestnictwa w pracach radnego związanych z wykonywaniem mandatu. Otwarty katalog sprawia, że rzeczywisty kształt współpracy będzie się różnił w zależności od modelu przyjętego przez radnego i jego współpracownika (Augustyniak 2015: 150). Wśród przykładowych form zaangażowania można wymienić przygotowanie i uczestnictwo w posiedzeniach komisji i sesjach rady miasta, przygotowanie projektów pism czy interpelacji. Może to być także organizacja spotkań z mieszkańcami lub informowanie lokalnej społeczności o działaniach radnego w mediach społecznościowych. Społeczny asystent nie może jednakże zastępować radnego w takich obowiązkach, które powinien on wykonywać osobiście – mowa tu np. o głosowaniu (Augustyniak 2014: Lex/el.). Uchwała nie obejmuje także swoim zakresem czynności związanych z kampanią wyborczą, gdyż nie należy to do zakresu zadań członka organu stanowiącego gminy. Dyskusyjne jest natomiast, czy społeczny asystent społeczny może, w ramach swoich obowiązków, uczestniczyć w aktywnościach politycznych radnego. Chodzi tu przykładowo o udział w zebraniach partii politycznej. Powszechnym zjawiskiem jest, że radny reprezentuje pewne ugrupowanie polityczne. Pewnym kluczem wyboru społecznego asystenta jest także bliskość poglądów politycznych. Jednakże sama nazwa

„społeczny asystent”, a także prawo do uczestniczenia w pracach radnego związanych z wykonywaniem mandatu sugerują, że taka działalność także nie mieści się w zakresie współpracy. Nie oznacza to oczywiście, że osobie będącej społecznym asystentem nie wolno takich aktywności podejmować – nie będą one po prostu objęte zakresem uchwały, a ich wykonywanie będzie wynikać z innych, formalnych lub nieformalnych, stosunków między osobami pełniącymi funkcje radnego i asystenta.

Paragrafy 3 i 4 omawianej uchwały dotyczą procedury związanej ze zgłoszeniem powołania i odwołania, a także prowadzenia przez dyrektora biura rady miasta rejestru społecznych asystentów radnego. Dokonując powołania społecznego asystenta, radny jest zobowiązany niezwłocznie poinformować o tym fakcie przewodniczącego rady miasta, podając jednocześnie imię i nazwisko oraz datę powołania społecznego asystenta. Nie zostało jednakże wspomniane, w jakiej formie ta notyfikacja powinna nastąpić, w przeciwieństwie do trybu zakończenia współpracy z asystentem, który powinien przybrać formę pisemną. Jednocześnie radny ma dowolność w wyborze czasu odwołania asystenta, nie musi także podawać jego przyczyny. Taka procedura może być w pewnych sytuacjach niekorzystna dla osoby będącej asystentem, gdyż jest ona całkowicie uzależniona w tym względzie od woli radnego (Augustyniak 2018: 83). Należy jednakże pamiętać, że to radny jest osobą pełniącą funkcję publiczną, w związku z czym powinien posiadać pewien zakres decyzyjności w tym aspekcie. Informacje o powoływanych przez radnych asystentach są jawne oraz podawane do publicznej wiadomości. Rozwiązanie takie należy uznać za zasadne, przede wszystkim z punktu widzenia mieszkańców miasta, którzy powinni mieć wgląd w sposób wykonywania przez radnego swoich obowiązków, także w aspekcie współpracy z innymi osobami (Brodacki 2017: 112).

Kończąc omawianie uchwały Rady Miasta Łódź, wspomnieć można jeszcze o ostatnim z paragrafów, określającym moment wejścia w życie. Zgodnie z nim uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Rozwiązanie to budzi poważne wątpliwości z związku z konstytucyjnym obowiązkiem ogłoszenia aktów prawa miejscowego. Nieprawidłowe określenie sposobu i terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego skutkuje nieważnością całej uchwały (II SA/Wr 1113/98). Analizowana uchwała rady miasta jest aktem abstrakcyjnym i generalnym, a więc powinna zostać uznana za akt prawa miejscowego – przy założeniu, że jest wydana w oparciu na właściwej podstawie prawnej, w związku z czym jej ogłoszenie w dzienniku urzędowym powinno mieć miejsce. Na marginesie zauważyć można, że tego typu regulacje były jednymi z najczęstszych powodów unieważniania przez wojewodów uchwał wydawanych na podstawie art. 5b ustawy o samorządzie gminnym. Organy nadzoru stały na stanowisku, że akty te, jako generalne i abstrakcyjne, muszą podlegać określonym wymogom, takim jak ustanowienie odpowiedniego okresu *vacatio legis* oraz ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2013 r., poz. 2831). Wskazywano także na obowiązek poszanowania zasady pewności prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2013 r., poz. 7075).

Uchwała Rady Miasta Pabianice, a także projekty uchwały Rady Miasta Lublin oraz Włocławek są kopiami omówionej uchwały z Łodzi. Pewne różnice można dostrzec natomiast w przypadku aktów prawa miejscowego z Sosnowca oraz Sopotu, a także projektu uchwały Rady Dzielnicy Ursynów m.st. Warszawy. W pierwszym ze wspomnianych aktów uchwałodawca zrezygnował z podania *expressis verbis* celu wprowadzenia instytucji społecznego asystenta. Każdy radny otrzymał także prawo do powołania nieograniczonej liczby asystentów – względem łódzkiej uchwały jest to różnica formalna, bowiem tam także nie ma ograniczenia co do ilości współpracowników, ale nie zostało to wyrażone wprost. W sosnowieckiej uchwale podano także maksymalny czas sprawowania funkcji społecznego asystenta – odpowiada on okresowi pełnienia mandatu przez radnego. Członek organu stanowiącego gminy może oczywiście także wcześniej odwołać swojego współpracownika. W pozostałych punktach omawiana uchwała powielala rozwiązania z Łodzi, także w kwestii wejścia uchwały w życie, co również w tym przypadku budzi poważne wątpliwości.

Z kolei uchwała Rady Miasta Sopotu, przyznając prawo radnym do ustanawiania społecznych asystentów, zastrzegła jednocześnie, że funkcja ta nie może stanowić zastępstwa dla utrzymywania przez radnego stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami. Wymagała też formy pisemnej, zarówno przy powoływaniu, jak i odwoływaniu społecznego współpracownika. Nadała także przewodniczącemu rady miasta prawo do wydawania społecznym asystentom radnych pisemnych zaświadczeń o pełnionej funkcji. Pozostałe postanowienia tego aktu były identyczne jak w przypadku Łodzi, z wyjątkiem momentu wejścia uchwały w życie – sopocka uchwała miała wejść w życie po 14 dniach od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

Uchwała Rady Dzielnicy Ursynów m.st. Warszawy miała ograniczać liczbę powoływanych asystentów do dwóch, jak również wymagać formy pisemnej przy powołaniu, jak i odwołaniu. Podobnie jak większość omawianych aktów, miała wejść w życie z dniem podjęcia.

### **Analiza legalności instytucji społecznego asystenta radnego w obecnym stanie prawnym**

Wobec licznych wątpliwości prawnych co do funkcjonowania społecznych asystentów kwestia ta zasługuje na odrębne omówienie. Oprócz analizy podstaw prawnych przywoływanych w aktach prawa miejscowego przedstawione zostaną również wyroki sądów administracyjnych w tej materii.

Uchwały wprowadzające społecznych asystentów prawnych opierają się na art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Cały art. 5b został wprowadzony do u.s.g. w 2001 roku jako część nowelizacji ustaw samorządowych (Płonka-Bielenin 2015: 77). Jego celem było stworzenie podstawy prawnej do powoływania młodzieżowych



rad gmin – wcześniej bowiem rady gmin musiały opierać się na np. art. 6 i 7 u.s.g. (Więclawski, Ziółkowski 2018: 72), co było kwestionowane w orzecznictwie (SA/Rz 139/97). Z powodu swej lakoniczności jest on krytycznie oceniany w doktrynie (Stych 2016: 182), pojawiają się propozycje zmiany jego treści (PROM 2019). Ustęp 1 omawianego artykułu stanowi: „gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, zwłaszcza wśród młodzieży”. Koresponduje to z brzmieniem art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g., mówiącym o wspieraniu i upowszechnianiu idei samorządowej jako zadaniu własnym gminy. Artykuł 5b ust. 1 u.s.g. zakwalifikować można do grona przepisów normujących zakres działania gminy. Jest to określenie sfery spraw, w których organ może wykonywać swoje kompetencje (Dawidowicz 1969: 41). Nie może natomiast stanowić samodzielnej podstawy prawnej – jest to zastrzeżone dla przepisów kompetencyjnych (Matczak 2004: Lex/el.). Artykuł 5b u.s.g. jako całość daje kompetencję radzie gminy do utworzenia młodzieżowej rady gminy oraz nadania jej statutu. Są to jedyne działania władcze możliwe do podjęcia na podstawie tego przepisu (Moll 2018: Lex/el.).

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie nadzorczym i sądowym. Jak wspomniano wyżej, uzasadniając stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Sosnowiec ws. społecznych asystentów, wojewoda śląski wskazał, że art. 5b ust. 1 u.s.g. jest normą ogólną mającą charakter postulatu, wobec czego nie może być podstawą do innych działań organizacyjnych niż powołanie młodzieżowej rady gminy (IV SA/GI 492/11). Pogląd ten podzielił WSA w Gliwicach, stwierdzając, że z treści powoływanego przepisu nie wynika prawo do utworzenia funkcji społecznego asystenta. Ustanowienie tej funkcji stwarza też wrażenie, że asystent działa w ramach zinstytucjonalizowanego organu stanowiącego gminy, a ta przedmiotowa pozornosc jest nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym. Dodatkowo zdaniem sądu uchwała nawet w ogólny sposób nie zobowiązuje asystenta do promocji idei samorządowej, a wspieranie tylko i wyłącznie konkretnych radnych nie prowadzi do realizacji założonego w uchwale celu. Przykładowe działania realizowane na podstawie art. 5b ust. 1 to np. prowadzenie kursów i spotkań informacyjnych, dystrybucja ulotek czy organizacja festynów. Dodatkowo jedynym władczym działaniem rady wobec radnych jest ustalenie im diet przez uzależnienie ich wysokości od aktywności radnych. W końcowej części uzasadnienia WSA wskazał na instytucję wolontariatu jako tę, która mogłaby zastąpić wadliwą prawnie funkcję społecznego asystenta.

Wojewoda pomorski miał z kolei zastrzeżenia do obu typów społecznych asystentów uregulowanych w statucie miasta Sopot (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 153.3187). Jak stwierdził, brak jest podstawy prawnej do powołania społecznego asystenta ds. organizacji prac rady, tak jak w przypadku społecznych asystentów radnych. Organ nadzorczy powołał się także na omawiany wyżej wyrok WSA w Gliwicach. Rozpatrujący skargę WSA w Gdańsku przychylił się do zdania organu nadzorczego w obu przypadkach (III SA/Gd 536/11). Wskazano, że ustawa nie daje przewodniczącemu rady gminy prawa do substytucji czy delegacji obowiązków na podmiot

trzeci. Jednocześnie sąd nie potwierdził poglądu wojewody, że brak wskazania celu jest wystarczającą przesłanką do zakwestionowania tej regulacji. WSA wskazał także, że brak jest w obowiązującym stanie prawnym podstaw do utworzenia funkcji społecznego asystenta. Dodatkowo żadna norma nie upoważnia przewodniczącego rady do wystawiania pisemnych zaświadczeń o pełnionej funkcji. Za WSA w Gliwicach sąd w Gdańsku wskazał także na instytucję wolontariatu jako możliwe rozwiązanie tego problemu.

We wniosku o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Pabianice wojewoda łódzki wskazał, że z art. 5b ust. 1 u.s.g. nie można wywieść kompetencji dla rady gminy do powoływania społecznych asystentów radnych oraz do tworzenia unormowań dotyczących zasad ich funkcjonowania (III SA/Łd 1190/17). Za omówionym rozstrzygnięciem nadzorczym wojewoda śląskiego powtórzone zostało, że przepis ten jest normą ogólną. Także zdaniem WSA w Łodzi brak zobowiązania społecznych asystentów do promocji idei samorządowej, jak również wspomoczenie konkretnych radnych nie wypełnia obowiązku nałożonego w przywoływanym przepisie. Wobec tego art. 5b ust. 1 u.s.g. nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej powołania społecznych asystentów, a tym samym, wbrew opinii wojewody, uchwała nie może zostać określona za akt prawa miejscowego. Sąd powołał się także na omówiony wyrok WSA w Gliwicach.

Jak wskazuje analiza zagadnienia, potwierdzona orzecznictwem nadzorczym i sądowym, w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe powołanie społecznych asystentów radnego. Artykuł 5b ust. 1 u.s.g., ze względu na swój zakresowy charakter, z całą pewnością nie może zostać uznany jako odpowiednia samodzielna podstawa prawna (Niewiadomski 2011: Lex/el.). Stworzenie odpowiednich regulacji wymagałoby np. skorzystania z mechanizmu przewidzianego w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Odnosząc się do w dalszym ciągu obowiązującej łódzkiej uchwały, można powtórzyć za WSA w Gliwicach: „praktyka przyjęta w innych regionach kraju nie może konwalidować braku podstaw prawnych do wydania uchwały w sprawie społecznych asystentów oraz wpływać na ocenę Sądu przy rozpatrywaniu przedmiotowej skargi” (IV SA/Gl 492/11). Z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można stwierdzić, że gdyby wojewoda łódzki zdecydowałby się na skierowanie wniosku do sądu administracyjnego o stwierdzenie niezgodności z prawem łódzkiej uchwały, sąd podzieliłby jego zdanie. Jednocześnie trudno jest wskazać powody, dla czego organ nadzoru nie uczynił tego dotychczas. Można jednak z pewnością wykluczyć hipotezę o pozytywnej ocenie co do legalności tej uchwały, skoro uchwała pabianicka – będąca kopią łódzkiej – została przez wojewodę zaskarżona.

## Zakończenie.

### Czym można zastąpić instytucję społecznego asystenta radnego?

Poszukując alternatyw dla, jak stwierdzono, wadliwej prawnie konstrukcji społecznych asystentów radnego, należy zwrócić uwagę na instytucję wolontariatu. Została ona wskazana w omówionym wyroku WSA w Gliwicach: „na rzecz organów gminy mogliby działać wolontariusze propagujący wśród mieszkańców idee samorządowe, bez ich bezpośredniego powiązania z radnymi”. Jako podstawę prawną wskazano art. 42 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2020 r., poz. 1057), który stanowi, że wolontariusze mogą wykonywać świadczenia na rzecz organów administracji publicznej. A więc osoby wykonujące tę funkcję współpracowałyby w tym przypadku z radą gminy, a nie konkretnymi radnymi. W takim kształcie współpracy zniknęłaby „mentorska” relacja, a instytucja ta straciłaby swój polityczny charakter (Ziółkowski 2018: 83). Zainteresowane tą formą zaangażowania społecznej osoby mogłyby bliżej zapoznać się z działaniami podejmowanymi przez radę miasta, a tym samym wpisywałoby się to w obowiązek promowania idei samorządowej (Mączyński 2013: Lex/el.).

## Bibliografia

- Augustyniak M., 2014, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Augustyniak M., 2018, *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 3.
- Augustyniak M., 2015, *Uczestnik partycypacji w gminie – bilans zysków i strat*, PPP, nr 7–8.
- Brodacki D., 2017, *Działania ustawodawcy polskiego na rzecz zwiększenia zaangażowania obywateli w wykonywanie zadań publicznych i krzewienia idei samorządności na szczeblu gminy. Ciągle dojrzewająca demokracja czy konieczna potrzeba umocnienia i redefinicji prawnej podmiotów obywatelskich?*, PPP, nr 9.
- Dawidowicz W., 1969, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa.
- Mączak M., 2004, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków.
- Dunikowski P. i in., 2012, *Badanie aktywności radnych miasta Lublin*, Lublin.
- Fusiecki J., 2009, *Warszawscy radni będą mieć społecznych asystentów?*, GW Warszawa, 11.12.2009.
- Mączyński M., 2013, *Komentarz do art. 5b ustawy o samorządzie gminnym* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa, Lex/el.
- Moll T., 2018, *Komentarz do art. 5b ustawy o samorządzie gminnym* [w:] B. Dołnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa.
- Niewiadomski Z., 2011, *Komentarz do art. 5b ustawy o samorządzie gminnym* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa, Lex/el.
- Płonka-Bielenin K., 2015, *Młodzieżowe Rady Gminy – 13 lat doświadczeń*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Stelina J., Uziębło P. i in., 2014, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa, Lex/el.

Stych M., 2016, *Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy?*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 7–8.

Tykwińska-Rutkowska D., 2017, *Młodzieżowe rady gmin i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9.

Więclawski Ł., Ziółkowski D., *Status prawny członka młodzieżowej rady gminy*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9.

Ziółkowski D., 2018, *Komentarz do art. 5b ustawy o samorządzie gminnym* [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa.

## Akty prawne

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

## Ustawy

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372).

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r., poz. 1799).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1057).

## Uchwały rad gmin

Uchwała nr XXII/465/07 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 grudnia 2007 r. w sprawie powołania społecznych asystentów radnych Rady Miejskiej w Łodzi.

Uchwała nr XLI/555/09 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie powołania społecznych asystentów radnych Rady Miejskiej w Pabianicach.

Uchwała nr 43/IV/11 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie powołania społecznych asystentów radnych Miasta Sosnowca.

Uchwała nr XI/115/2011 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sopotu.

Uchwała nr XLIX/636/17 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie uchylenia uchwały nr XLI/555/09 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie powołania społecznych asystentów radnych Rady Miejskiej w Pabianicach.

## Projekty uchwał rad gmin

Druk nr 957-1, Projekt uchwały w sprawie powołania społecznych asystentów radnych Rady Miasta Lublin – Projekt grupy radnych z dnia 24 kwietnia 2013 r., VI Kadencja Rady Miasta.

### Rozstrzygnięcia nadzorcze

Rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Pomorskiego NK-III.4131.4.2011.ES z dnia 19 października 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2011 r. poz. 153.3187)

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego LEX-I.4131.210.2012.GH z dnia 04 stycznia 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2013 r. poz. 2831)

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego NPII.4131.1.522.2013 z dnia 28 listopada 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2013 r. poz. 7075)

### Orzecznictwo sądowe

SA/Rz 139/97, Wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 21 maja 1997 r.

II SA/Wr 1113/9, Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r.

IV SA/GI 492/11, Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2011 r.

III SA/Gd 536/11, Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 lutego 2012 r.

III SA/Łd 1190/17, Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 8 marca 2018 r.

### Pozostałe

Protokół 2013, Protokół XXX sesji Rady Miasta Lublin VI Kadencji, 25 kwietnia 2013 r.

PROM 2019, Propozycja nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym Polskiej Rady Organizacji Młodzieżowej PROM.

[https://prom.info.pl/blog/projekt-nowelizacji-artykulu-5b-ustawy-o-samorzadzie-gminnym/?fbclid=IwAR2vSvPD\\_um-whPWcMnY1ZpHZ93Q-Px06G5f\\_\\_iqoT9f6S7JlicBTiqFwx](https://prom.info.pl/blog/projekt-nowelizacji-artykulu-5b-ustawy-o-samorzadzie-gminnym/?fbclid=IwAR2vSvPD_um-whPWcMnY1ZpHZ93Q-Px06G5f__iqoT9f6S7JlicBTiqFwx)

Włocławek.info 2011, informacje o projekcie dot. powołania społecznych asystentów radnych miasta Włocławka.

Asystent dla radnego? – Włocławek Portal Informacyjny (wloclawek.info.pl).

### Biogram

**Paweł Bącal** – student Kolegium MISH Uniwersytetu Warszawskiego (prawo, stosunki międzynarodowe). Autor publikacji z zakresu samorządu terytorialnego. Laureat Nagrody Prezydenta m.st. Warszawy dla osób młodych działających na rzecz społeczeństwa obywatelskiego im. Tadeusza Mazowieckiego. Zainteresowania badawcze: prawne aspekty społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji społecznej.