



Pracownia Badań i Innowacji Społecznych **Stocznia**



Jednostki pomocnicze gminy – analiza uregulowań prawnych

Beata Matyjaszczyk

Forum Rad Dzielnic



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Opracowanie powstało w ramach programu
Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej
realizowanego przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego.



Reforma samorządowa z 1990 r. była przejściem od centralistycznego zarządzania państwem do samorządności obywatelskiej. W świadomości przeciętnego Kowalskiego niewiele się jednak zmieniło. Nowe władze samorządowe urzędowały w tych samych siedzibach, co ich poprzednicy, mieszkańcy załatwiali te same sprawy w urzędzie gminy czy w urzędzie miasta. Nadal pozostali oni – czyli władza, oraz my – mieszkańcy, których głos nie jest słuchany. Nawet powszechny wśród obywateli sposób głosowania w wyborach powszechnych pozostał ten sam – głos na pierwszego z listy. Mieszkańcy, nawet ci aktywni, często są zaskoczeni, gdy słyszą, że gmina to wspólnota mieszkańców zamieszkująca określony teren, a rada gminy czy wójt, burmistrz, prezydent to jedynie organy wybrane przez wspólnotę do podejmowania działań w celu zaspokajania jej potrzeb.

Brak aktywności mieszkańców dużych miast wynika również ze znacznego oddalenia od nich władz samorządowych. W gminie wiejskiej wójta czy radnego każdy zna z imienia, mniejsza ilość spraw, ale i mieszkańców, pozwala mu na osobisty kontakt z każdym. W dużych miastach w sposób naturalny utrudniony jest kontakt prezydenta i radnych z mieszkańcami. Na tym tle łatwiej zrozumieć bierność społeczną, choć trudno się z nią pogodzić.

Odpowiedzią na te problemy jest przesunięcie procesów decyzyjnych jak najbliżej obywatela i danie mu możliwości realizacji tych zadań publicznych, które z grupą innych mieszkańców może wykonać.

W naszym ustroju podstawową zasadą jest zasada pomocniczości, w ujęciu prof. H. Izdebskiego należy ją rozumieć w dwóch płaszczyznach:

- pomocniczości pionowej (wertykalnej), tj. przydzielenia zadań publicznych temu szczeblowi systemu władz publicznych, który jest usytuowany najniżej w ramach tego systemu, lecz jest zdolny do wykonywania danych zadań;
- pomocniczości poziomej (horyzontalnej), tj. powierzania, w granicach możliwości i efektywności, wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym, w szczególności organizacjom pozarządowym¹.

Wyrazem zasady pomocniczości w ujęciu pionowym jest podział kompetencji administracji publicznej na trzy szczeble, niezależne od siebie – województwo, powiat i gminę, w ujęciu poziomym – współpraca z aktywnymi obywatelami zorganizowanymi w organizacjach pozarządowych i przekazywanie im coraz większej ilości zadań. O ile pracując w organizacjach mamy poczucie sprawstwa, to już w kontakcie z samorządem terytorialnym ono zanika. Czy można to zmienić, szczególnie w miastach? Odpowiedzią na ten problem jest rozwój jednostek pomocniczych gminy. Łączą one pionowe i poziome rozumienie zasady pomocniczości. W ujęciu prawnym są administracją publiczną, świadczy o tym sposób ich powołania i zasady funkcjonowania, realizują więc pionową ideę zasady pomocniczości. Natomiast ze względu na specyfikę działania, oddolny i społeczny charakter przypominają organizacje pozarządowe.

JEDNOSTKI POMOCNICZE GMINY W UJĘCIU OBECNIE OBOWIĄZUJĄCEJ USTAWY Z 8 MARCA 1990 R O SAMORZĄDZIE GMINNYM²

Ustawodawca w sposób bardzo ogólny zarysował instytucję jednostek pomocniczych gminy w ustawie, pozostawiając swobodę w tym zakresie prawu miejscowemu. Najważniejszym jest tu art. 5 ustawy:

- „1. Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne³. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto⁴.
2. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.
3. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy⁵.”

¹ Por. H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2009, s. 32 i nast.

² Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn.zm.

³ Wyrażenie „i inne” dodano z dniem 18 listopada 1995 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 124, poz. 601).

⁴ Zdanie dodano z dniem 9 czerwca 1996 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 261).

⁵ Wyrażenie „łączenia, podziału oraz znoszenia” dodano z dniem 18 listopada 1995 r. (por. przyp. 2).



CZYM WIĘC SĄ JEDNOSTKI POMOCNICZE GMINY?

Ustawa nie podaje definicji. Jednak przez analogię do uregulowań w kwestii gminy, powiatu czy województwa, należy wskazać, że jest to wspólnota terytorialna mieszkańców. W odróżnieniu jednak od wymienionych jednostek samorządu terytorialnego jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej i w związku z tym nie mogą we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność podejmować czynności prawnych. Ich funkcjonowanie i zakres działań w całości zależy od gminy. To ona określa kompetencje, sposób wyboru, a po konsultacji z mieszkańcami również granice jednostki pomocniczej. Gdyby przyjąć hipotetyczne rozwiązanie, że nabywają one osobowość prawną, stałyby się kolejnym stopniem samorządu. W Prawie o stowarzyszeniach⁶ przyjęto rozwiązanie pozwalające na tak zwaną „podwójną osobowość prawną”⁷, to znaczy oddziały stowarzyszeń za zgodą całej organizacji mogą we własnym imieniu występować w obrocie prawnym. Stowarzyszenia, które skorzystały z tej możliwości⁸, borykają się z problemami kompetencyjnymi pomiędzy szczeblami władzy. W związku z tym nie jest to rozwiązanie, które można byłoby rekomendować dla samorządu terytorialnego.

Gmina została wyposażona w kompetencje do określenia:

- sposobu powołania jednostki pomocniczej,
- nazwy i obszarów jednostki pomocniczej, w tym ilości zamieszkujących na tym obszarze mieszkańców,
- zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej,
- zadań organów jednostki pomocniczej i sposobów organizacji
- zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji,
- zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Rada Gminy dokonuje tego w drodze uchwały określającej zasady powoływania i funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy, a następnie nadającej statut konkretnej jednostce pomocniczej.

Kolejną ważną kwestią w zrozumieniu tego zagadnienia to rozróżnienie jednostki pomocniczej od jej organów. Trudno sobie wyobrazić, aby mogła istnieć gmina bez organów, które by nią zarządzały. W przypadku jednostek pomocniczych jest to możliwe⁹.

Gmina najpierw tworzy na swoim terenie jednostki pomocnicze. Ustawa daje możliwość utworzenia ich na całym terenie lub jedynie na jego części. Ponadto jednostki pomocnicze na terenie tej samej gminy mogą być sołectwami z oddzielnie uregulowanym stanem prawnym, osiedlami czy dzielnicami¹⁰ o równorzędnym statusie. Następnie w tych jednostkach przeprowadzane są wybory organów – w sołectwach sołtysa i rady sołeckiej, w miastach – rad jednostek pomocniczych.

Wybory te mogą być przeprowadzone z urzędu lub na wniosek mieszkańców. Jeśli mieszkańcy części jednostek pomocniczych w sposób skuteczny nie złożą wniosku, wówczas wyborów się nie przeprowadza. Rada gminy nadaje statuty jedynie tym jednostkom, które wybrały rady. Powstaje sytuacja, w której jest wydzielona jednostka pomocnicza, ale de facto niemogąca podejmować żadnych działań, bo nie ma statutu i organów podejmujących czynności w jej imieniu.

W gminach wiejskich jednostki pomocnicze gminy, zwane sołectwami, funkcjonowały przed wejściem w życie cytowanej ustawy. Dlatego też instytucja ta, okrzepła w środowisku lokalnym, znalazła w ustawie oddzielne miejsce. Ustawodawca w przepisie artykułu 36 określa, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. W zakresie zadań, jakie wypełniają sołectwa, ustawodawca odsyła

⁶ Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r (Dz.U. z 2004 r. Nr 102, poz. 1055)

⁷ Art. j.w.

⁸ Np. Związek Harcerstwa Polskiego, Niezależne Zrzeszenie Studentów.

⁹ W Gdańsku w kadencji 2006-2010 wydzielonych było 30 jednostek pomocniczych gminy, jedynie 13 miało swoje organy.

¹⁰ Na terenie Warszawy funkcjonują sołectwa, a w Gdańsku jednostkami równorzędnymi są osiedla i dzielnice.



do statutu nadanego sołectwu przez gminę. Jednak zakres tych zadań wynika z uwarunkowań historycznych i innych przepisów ustaw. W celu realizacji zadań sołectwa ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2009 r. nr 52, poz. 420) zezwala na wydzielenie części budżetu gminy z przeznaczeniem na realizację zadań przez sołectwo, zapewniając jednocześnie środki z budżetu państwa na dofinansowanie tego funduszu, w zależności od stopnia zamożności gminy.

Odmiennie przedstawia się kwestia jednostek pomocniczych gminy w gminach posiadających statut miasta. Dopiero w 1990 r. ustawa o samorządzie terytorialnym umożliwiła tworzenie jednostek pomocniczych gminy w takim ujęciu. Jedyne w sześciu artykułach (35, 36, 37, 37a, 37b, 48) zarysowany został schemat ich funkcjonowania, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej pozostawiono do uregulowania w uchwale rady gminy, która powinna to uczynić poprzez nadanie oddzielnego statutu jednostce. Statut powinien podlegać konsultacji z mieszkańcami.

Do uregulowania w prawie miejscowym pozostała również kwestia nazewnictwa. Ustawodawca wymienia w następującej kolejności nazwy jednostek pomocniczych: „dzielnica, osiedle i inne” oraz umożliwia powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Jednak wiąże obligatoryjność struktury zarządzania jednostką z jej nazwą. W przypadku dzielnic i osiedli precyzyjnie określa liczbę radnych oraz konieczność wyboru zarządu i Przewodniczącym Zarządu. W przypadku wyboru innej nazwy dla jednostki pomocniczej gminy, np. „okręg”, samorząd może swobodnie regulować ten zakres¹¹.

ZARZĄDZANIE JEDNOSTKĄ POMOCNICZĄ GMINY – OSIEDLEM, DZIELNICĄ

Ustawodawca w przepisie art. 37 cytowanej ustawy¹² stanowi, iż organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków ustalonej według art. 17, nie więcej jednak niż 21, natomiast organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd, na czele którego stoi przewodniczący. Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców. Ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla.

Sformułowany w powyższy sposób przepis pozwala wnioskować, że osiedle pod względem terytorium i ilości mieszkańców jest mniejszą jednostką pomocniczą niż dzielnica, gdyż dla dzielnicy nie przewiduje się ogólnego zebrania mieszkańców.

Natomiast artykuł 37a uprawnia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej do udziału w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Zobowiązując przewodniczących rady gminy do każdorazowego zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

Przepis artykułu 48 cytowanej ustawy zezwala jednostce pomocniczej na zarządzanie mieniem komunalnym i korzystanie z niego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

WNIOSKI

Po przeanalizowaniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym należy stwierdzić, że ustawodawca nie nakłada na gminę żadnych obowiązków w zakresie ustanowienia jednostek pomocniczych, a w przypadku ich powołania pozostawia daleko idącą swobodę w zakresie kształtowania zasad ich funkcjonowania. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa również roli jednostki pomocniczej gminy w zarządzaniu gminą miejską.

¹¹ W podstawie analizy statutów gmin miejskich należy wskazać, że najczęściej wybieraną nazwą są osiedla, później dzielnice, ale np. w Toruniu są to okręgi.

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz.U.2001.142.1591).



W związku z tym nasuwają się następujące pytania:

- Jaka jest rola jednostki pomocniczej gminy?
- Jakie zadania powinna realizować jednostka pomocnicza gminy?
- Jaki powinien być sposób i zakres finansowania realizowanych przez nią zadań?

ANALIZA ROZWIĄZAŃ PRZYJĘTYCH W PRAWIE LOKALNYM

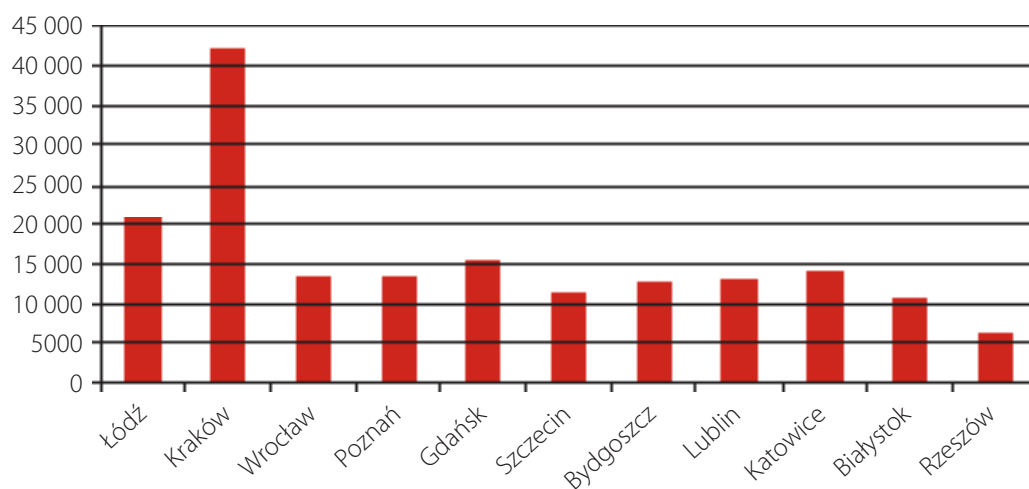
Analiza sytuacji jednostek pomocniczych gminy w miastach Unii Metropolii Polskich, z wyłączeniem Warszawy ze względu na ustrój jednostek uregulowanych oddzielną ustawą, wskazuje na duże zróżnicowanie pomiędzy nimi zarówno w kwestii ilości mieszkańców przypadających na jedną jednostkę, jak również zakresu zadań jednostek i kompetencji posiadanych przez ich organy. Dane dotyczące analizowanych miast (opracowanie własne).

Miasto	Ilość mieszkańców	Ilość jednostek
Kraków	755 000	18 dzielnic
Łódź	758 343	37 osiedla 5 Delegatur Urzędu Miasta Łodzi
Wrocław	632 140	48 osiedli
Poznań	552 735	42 osiedla
Gdańsk	456 800	30 osiedli lub dzielnic
Szczecin	405 944	37 osiedli w 4 dzielnicach
Bydgoszcz	367 400	29 osiedli
Lublin	352 786	27 dzielnic
Katowice	307 699	22 dzielnic, 5 zespołów dzielnic
Białystok	294 685	28 osiedli
Rzeszów	178 000	29 osiedli

W przeliczeniu średnia ilość mieszkańców zamieszkujących w danej jednostce przedstawia się następująco:

Wykres 1

średnia ilość mieszkańców przypadających na jednostkę



Źródło: Opracowanie własne



Przedstawiony wykres pokazuje ujęcie średnie, jednak w miastach funkcjonują obok siebie jednostki, w których ilość mieszkańców waha się od 2000 do 30 000 osób. Tak duże zróżnicowanie powoduje trudności w jednolitym uregulowaniu prawnym statusu jednostki, między innymi w zakresie przekazywanych kompetencji, sposobu finansowania, uprawnień dla członków organów jednostek. Wydaje się również, że jednym z problemów wynikających ze sposobu podziału na jednostki jest ich słabość.

Statuty wszystkich analizowanych miast przewidują powołanie jednostek pomocniczych gminy, jednak zakres zadań, sposób wyboru, wielkość i rola jaką, odgrywają w zarządzaniu miastem, jest zróżnicowana.

JAKĄ ROLĘ ODGRYWAJĄ JEDNOSTKI POMOCNICZE GMINY W ZARZĄDZANIU GMINĄ?

Jak już wspomniano, ustawodawca nie określa funkcji, jaką jednostka pomocnicza gminy ma wypełniać. Po analizie uregulowań w zakresie funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy w 11 miastach członkach Unii Metropolii Polskich zarysowują się dwa główne rozwiązania:

- organy jednostki pomocniczej gminy wypełniają część zadań administracji publicznej, zarówno należących do organu wykonawczego, jak i stanowiącego (przykładem jest Kraków);
- jednostka pomocnicza jest formą aktywizacji mieszkańców, w związku z tym prawo miejscowe nie przypisuje jej szczegółowych kompetencji i zadań (przykładem są Rzeszów, Białystok, Lublin).

W pozostałych analizowanych miastach występuje model pośredni, w którym jednak przeważa funkcja aktywizująca nad funkcją zarządzającą. W przypadku wypełniania przede wszystkim funkcji aktywizującej jednostka pomocnicza gminy wyposażona jest w minimalny zakres zadań i kompetencji, ponadto na stronach internetowych tych miast bardzo trudno było odnaleźć informacje o jednostkach pomocniczych.

Wydaje się, że obecnie, kiedy wyraźnie rysuje się tendencja do szerokiego włączania mieszkańców w zarządzanie wspólnotą, w tym również tworzenie budżetów partycypacyjnych, taki model funkcjonowania jednostki pomocniczej gminy jest niewystarczający.

Nie wzmacniając roli jednostki pomocniczej gminy czyni się ją podobną do organizacji pozarządowych, w pracę których nie włączają się wszyscy mieszkańcy, a jedynie krąg osób zaangażowanych.

JAKIE ZADANIA POWINNA REALIZOWAĆ JEDNOSTKA POMOCNICZA GMINY?

Konsekwencją określenia roli jednostki pomocniczej gminy jest przypisanie jej zadań oraz kompetencji.

Statuty jednostek pomocniczych nadawane przez poszczególne miasta są bardzo zróżnicowane w tym zakresie. Znajdujemy w nich następujące określenia: cele, zadania, zakres działań, zadania organów, co utrudnia analizę zakresu zadań wypełnianych przez poszczególne jednostki.

Na potrzeby tego opracowania proponuję użyć dwóch określeń: zadania, czyli zakres działań, jakie mogą podejmować jednostki pomocnicze, i kompetencje, rozumiane jako narzędzia do realizacji zadań.



PRZYKŁADY ZAPISÓW W STATUTACH WYBRANYCH MIAST I STATUTACH JEDNOSTEK POMOCNICZYCH GMINY

Przykład 1: Zadania jednostek pomocniczych gminy w Rzeszowie

Uchwała nr LXXII/1211/2010 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla Miłocin

Do zakresu działania Osiedla należy dbałość o zaspokojenie potrzeb jego mieszkańców.

Działania Rady obejmują w szczególności:

- *organizowanie, inicjowanie i koordynowanie przedsięwzięć (inicjatyw) mających na celu poprawę warunków życia mieszkańców Osiedla,*
 - *wspieranie inicjatyw i działań służących integracji społeczności osiedlowej,*
 - *współdziałanie z organizacjami i instytucjami działającymi na terenie Osiedla,*
 - *występowanie do organów Miasta z wnioskami i opiniami, dotyczącymi realizacji funkcji Miasta na terenie Osiedla,*
 - *przedstawianie opinii odnośnie uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta oraz planów szczegółowego zagospodarowania przestrzennego Osiedla, a także jego zmian,*
 - *utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami Osiedla,*
 - *przekazywanie przez Przewodniczącą Rady zgłaszanych przez mieszkańców wniosków i postulatów Radzie Miasta Rzeszowa.*
-

Przykład 2: Zadania jednostek pomocniczych gminy w Białymstoku

Uchwała Nr XLVI/541/05 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 29 sierpnia 2005 r. w sprawie określenia Statutu Osiedla Białostoczek

Do zadań organów osiedla należy dbanie o zbiorowe potrzeby mieszkańców, w szczególności:

- *organizowanie mieszkańców do załatwiania spraw związanych z życiem osiedla;*
 - *zapewnianie ścisłego współdziałania z Radą Miejską i jej Komisjami oraz Prezydentem Miasta*
 - *w rozpatrywaniu spraw związanych z osiedlem;*
 - *wyrażanie opinii, o które zwrócić się organy Miasta i inne jednostki organizacyjne;*
 - **organizowanie prac mieszkańców na rzecz osiedla;**
 - *współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi Miasta, które świadczą usługi na rzecz mieszkańców osiedla.*
-

Przykład 3: Zadania jednostek pomocniczych gminy w Gdańsku

Uchwała nr XLIX/1489/2002 Rady Miasta Gdańska z dnia 23 maja 2002 roku z późniejszymi zmianami w sprawie określenia organizacji, zasad finansowania oraz zakresu działania jednostek pomocniczych Miasta Gdańska.



Do zadań jednostek pomocniczych należy:

- reprezentowanie we współpracy z radnymi Miasta Gdańska interesów mieszkańców jednostki pomocniczej wobec władz miasta i innych jednostek pomocniczych,
- zapewnienie mieszkańcom udziału w decydowaniu w sprawach związanych z funkcjonowaniem i rozwojem jednostki pomocniczej,
- umożliwienie uczestnictwa społeczności lokalnych w rozstrzyganiu spraw związanych z interesem ogólnomiejskim, a mających wpływ na warunki życia w miejscu zamieszkania,
- organizowanie samopomocy mieszkańców i wspólnych przedsięwzięć na rzecz miejsca zamieszkania,
- kształtowanie i upowszechnianie odpowiedzialności obywatelskiej za dobro wspólne.

Przykład 4: Zadania jednostek pomocniczych gminy w Łodzi

Uchwała nr LXVII/1301/09 Rady Miejskiej W Łodzi z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Łodzi

Do zakresu działania osiedla należą sprawy publiczne o zasięgu lokalnym, w tym:

- inicjowanie, wspieranie oraz organizowanie działań mających na celu zaspokajanie potrzeb mieszkańców Osiedla,
- **opiniowanie projektu budżetu Miasta,**
- **uczestnictwo przedstawiciela Rady Osiedla, będącego pracownikiem Urzędu Miasta Łodzi lub jednostki organizacyjnej Miasta, w komisjach przetargowych organizowanych przez jednostki organizacyjne Miasta, w tym administracje nieruchomościami, w zakresie spraw w całości realizowanych na obszarze Osiedla wraz z oceną realizacji tych zadań,**
- podejmowanie, wspieranie działań na rzecz ochrony środowiska, przyrody i zieleni komunalnej na terenie Osiedla,
- współdziałanie z organami Miasta, Policją, Strażą Miejską i Strażą Pożarną w zakresie utrzymania ładu, porządku publicznego, bezpieczeństwa oraz przeciwdziałania patologiom społecznym na terenie Osiedla,
- współdziałanie z organizacjami społecznymi i innymi podmiotami w tworzeniu na terenie Osiedla świetlic i klubów osiedlowych dla dzieci, młodzieży i pozostałych mieszkańców,
- współdziałanie z administracjami nieruchomościami istniejącymi na terenie Osiedla w zakresie zarządzania i dbałości o stan mienia komunalnego, wskazywania niezbędnych, priorytetowych do wykonania remontów, udziału w odbiorze wykonywanych prac,
- współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w sprawach istotnych dla Osiedla,
- ocena funkcjonowania jednostek organizacyjnych Miasta działających na terenie Osiedla w sferze użyteczności publicznej,
- wnioskowanie o kontrolę jednostki organizacyjnej Miasta działającej na terenie Osiedla w sferze użyteczności publicznej, z wyłączeniem jednostek organizacyjnych, które zakresem działania obejmują całe miasto,
- wyrażanie opinii oraz występowanie z postulatami i wnioskami do organów miasta Łodzi i jednostek organizacyjnych Miasta we wszystkich sprawach należących do Miasta, a dotyczących Osiedla,
- występowanie do przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi, komisji Rady, radnych oraz Prezydenta Miasta Łodzi z wnioskami o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w sprawach dotyczących Osiedla,
- wnioskowanie o przekazanie zadań oraz składników mienia komunalnego w celu współdziałania przy realizacji spraw, w części dotyczącej Osiedla, z zakresu: placów zabaw, świetlic, klubów, boisk i terenów rekreacyjnych,



- uczestnictwo przedstawiciela Rady Osiedla w radach programowych miejskich instytucji kultury, oświatowych i sportowo-rekreacyjnych działających na obszarze Osiedla,
- zgłaszanie wniosków i opinii do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w trakcie ich sporządzania,
- opiniowanie projektów uchwał i innych rozstrzygnięć organów Miasta, w części dotyczącej Osiedla, w sprawach:
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta oraz projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- zbywania nieruchomości gruntowych oraz lokali użytkowych będących własnością Miasta,
- lokalizacji inwestycji miejskich wraz z oceną ich oddziaływania na środowisko na terenach będących własnością Miasta,
- planu rzeczowego i finansowego budowy i remontów obiektów komunalnych, w tym: dróg i ulic oraz ich oświetlenia, wodociągów, kanalizacji, sieci zaopatrujących w energię elektryczną i ciepłą budynki mieszkalne, urządzeń sportowych; planu rzeczowego i finansowego zakładania i utrzymania zieleni komunalnej oraz terenów rekreacyjnych,
- przeznaczania wolnych lokali użytkowych będących własnością Miasta,
- zmiany przeznaczenia miejskich obiektów oświatowych, służby zdrowia, kultury, pomocy społecznej, sportu i rekreacji,
- lokalizacji punktów handlowych, gastronomicznych, usługowych i targowisk oraz punktów sprzedaży i konsumpcji alkoholu oraz cofania wydanych w tym zakresie zezwoleń,
- przebiegu tras linii komunikacyjnych lokalnego transportu zbiorowego oraz rozmieszczenia przystanków.

W sprawach określonych w pkt 15 i 16 komórki organizacyjne Urzędu Miasta Łodzi oraz komórki organizacyjne Miasta zasięgają opinii osiedli w trybie obligatoryjnym.

Przyjęte w 1990 r. uregulowania ustawowe wynikały z braku czasu na dłuższą dyskusję i braku doświadczeń w zakresie funkcjonowania jednostek pomocniczych w obszarach miejskich. Dziś, po dwudziestu latach funkcjonowania jednostek pomocniczych, podjęto pracę nad nowelizacją ustawy w celu wzmocnienia ich roli w zarządzaniu gminą, w toku tych prac należałoby zwrócić uwagę na **wzmocnienie roli jednostki pomocniczej**.

Jednostka pomocnicza gminy we wszystkich opisanych przykładach pełni dwie podstawowe funkcje:

- opiniotwórczą
- inicjatywną
- ponadto decydującą – jedynie w nielicznych przykładach, jednak decyzje te podejmowane są w imieniu gminy.

Jednostka pomocnicza gminy to instytucja, która jest częścią gminy, podlega jej kontroli, zależna jest od niej pod względem finansowym. Takie usytuowanie czyni ją „bezbronną” wobec organów wykonawczych i stanowiących gminy i całkowicie zależną. Z drugiej strony to instytucja zewnętrzna reprezentująca interesy mieszkańców, która może wchodzić w spory. Jej głównym zadaniem jest zwiększenie aktywności mieszkańców oraz zwiększenie ich odpowiedzialności za dzielnicę, osiedle. Jednak w tym celu nie wystarcza już rola opiniotwórcza i inicjatywna. Jedynym sposobem zapewnienia niezależności działania organów jednostek pomocniczych gminy to szczegółowe uregulowanie w prawie miejscowym i ustawie zakresu zadań i kompetencji jednostki.

Przedstawione powyżej zadania i kompetencje jednostek pomocniczych oraz przepisy cytowanej ustawy wskazują na możliwość bardzo szerokiego zakresu działań jednostek pomocniczych gminy.

W cytowanych przykładach wyłuszczone zostały innowacyjne kompetencje lub zadania przypisane jednostkom pomocniczym.



Nie mniej ważne jak zadania są kompetencje przypisane jednostkom pomocniczym. Do najczęstszych należy występowanie z wnioskami, opiniami, apelami, stanowiskami, które dla organów gminy nie mają mocy wiążącej. Takie rozwiązanie powoduje małe zaangażowanie mieszkańców w działania jednostek pomocniczych oraz małą skuteczność tych działań.

W analizowanych przykładach jedynie w kilku przypadkach organy jednostek pomocniczych zostały wyposażone w kompetencje pozwalające na podejmowanie skutecznych działań, należą do nich:

- uchwalanie zadań priorytetowych do realizacji w danej jednostce;
- uczestnictwo w pracach komisji wybierających dyrektorów jednostek organizacyjnych miasta działających na terenie dzielnicy/osiedla;
- uzgadnianie planów remontów;
- ocena funkcjonowania jednostek organizacyjnych gminy na terenie dzielnicy/osiedla;
- uczestnictwo w sesjach rady gminy z możliwością zabierania głosu.

Oprócz kompetencji przypisanych organom jednostek pomocniczych gminy istotne są również obowiązki ciążące na organach gminy w zakresie współpracy z jednostkami pomocniczymi gminy.

Za dobre praktyki należy uznać:

- zobowiązanie wydziałów i jednostek organizacyjnych Miasta do zasięgania opinii w kwestiach dzielnicy/osiedla organów jednostki pomocniczej gminy;
- uzasadnienie pisemne nieuwzględnienia stanowiska organów jednostki i przekazanie tej opinii radzie gminy;
- stworzenie forum wymiany doświadczeń pomiędzy jednostkami.

JAK WZMOCNIĆ JEDNOSTKĘ POMOCNICZĄ GMINY?

W żadnym z analizowanych statutów organy jednostki pomocniczej gminy nie zostały wyposażone w inicjatywę uchwałodawczą, choć w większości miast taką inicjatywę ma grupa mieszkańców. Byłoby to skuteczne narzędzie reprezentowania potrzeb mieszkańców przez organy jednostki pomocniczej gminy.

Zobowiązanie radnych rady gminy do zasięgania opinii w sprawach dotyczących dzielnicy/osiedla u organów jednostki pomocniczej gminy.

Ważnym narzędziem jest przepływ informacji. Informacje o jednostkach pomocniczych gminy powinny być umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej w sposób zapewniający łatwy dostęp do nich mieszkańcom.

Nowelizacja ustawy powinna odnieść się również do podziału gminy na różne jednostki i obwody (szkoły, pomoc społeczna, straż miejska itp.), obecnie te jednostki mają zróżnicowany zasięg działania, co powoduje utrudnioną komunikację między nimi, ale też wpływa negatywnie na tożsamość mieszkańców. Mocą ustawy trudno narzucić jednolite uwarunkowania do podziału na jednostki pomocnicze, ale można uporządkować kwestie jednostek organizacyjnych, co ułatwi wyznaczanie granic jednostek pomocniczych.

Problem w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych gminy stanowią kwestie finansowe. Dzielnicą czy osiedle są częścią organizacyjną gminy. W związku z tym mają do nich zastosowanie wszystkie przepisy dotyczące środków publicznych, w tym wynikające z ustawy o finansach publicznych i prawa o zamówieniach publicznych.

W miastach przyjęte zostały różne rozwiązania w tym zakresie:

- W przypadku Krakowa rada dzielnicy uchwała listę zadań priorytetowych, które następnie realizowane są przez jednostki organizacyjne miasta.



- W Łodzi rada osiedla opiniuje projekty składane w otwartym konkursie ofert przez organizacje działające na jej terenie.

W pierwszym przypadku problem stanowi stosowanie ustawy prawo o zamówieniach publicznych i konieczność stosowania skomplikowanych procedur. W drugim przypadku mały wpływ organów jednostki pomocniczej na sposób realizacji zadania.

Propozycje zawarte w projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym przygotowanym w ramach Forum Debaty Publicznej przy prezydencie Bronisławie Komorowskim na wiele z tych problemów nie odpowiadają.

Obawy budzą również zapisy dotyczące:

- dalszego zróżnicowania w ustawie rodzajów jednostek pomocniczych pod względem sposobu organizacji i zakresu kompetencji, co wydaje się zbyt ogólne, biorąc pod uwagę, że obecne przepisy regulują to w sposób ogólny i dopuszczają takie rozwiązania;
- zakres uregulowanych kwestii w statucie jednostki – statut określi „tryb i sposób wyboru organów”, więc w tym i rady, czyli najpierw nadany będzie statut, a później powołane organy. Cieniem takiego rozwiązania jest to, że mieszkańcy nie mają jeszcze swojej reprezentacji, która w ich imieniu mogłaby uczestniczyć w tworzeniu tego ważnego dokumentu. Artykuł nie wspomina również o sposobie finansowania działań jednostki.

Do oczekiwanych rozwiązań, które zostały przedstawione w projekcie ustawy należą:

- obligatoryjność konsultacji rady miasta z jednostką pomocniczą w zakresie spraw dotyczących jednostki;
- przyznanie prawa inicjatywy uchwałodawczej organowi stanowiącemu;
- obligatoryjne utworzenie ciała wspólnego przewodniczących jednostek o charakterze doradczym wójta i rady gminy;
- udzielenie prawa głosu na sesjach rady przewodniczącym jednostek pomocniczych.

W raporcie opracowanym na potrzeby projektu „Nic o nas bez nas”¹³, realizowanego przez Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych w Gdańsku na podstawie analizy funkcjonujących rad osiedla, dzielnicy i wywiadach przeprowadzonych z liderami społecznymi, którym nie udało się przeprowadzić skutecznie wyborów, wskazano na następujące bariery w funkcjonowaniu jednostek:

- brak obligatoryjności funkcjonowania, szczególnie w dużych miastach (decyzja po stronie rady, a nie obywateli), w związku z tym jednostki te traktowane są jak „niechciane dzieci”, a ich rola nie jest rozumiana;
- podział miasta na jednostki niepokrywające się z utożsamianiem się mieszkańców;
- liczny skład rady (15 do 21 osób w mieście), w związku z tym trudno utrzymać wymagane ustawą kworum;
- skomplikowana struktura organów: rada z przewodniczącym oraz zarząd z przewodniczącym;
- niewykorzystywanie rady jako narzędzia pomocniczego radnych miejskich;
- brak kompetencji, które miałyby charakter sprawczy, a nie jedynie opiniujący i doradczy, w większości miast brak prawa do inicjatywy uchwałodawczej po stronie organów jednostek pomocniczych, choć posiadają je mieszkańcy;
- brak określonego sposobu finansowania, w związku z tym bardzo zróżnicowany jest zakres finansowania¹⁴;
- słabe przygotowanie merytoryczne radnych do pełnienia funkcji.

¹³ „Nic o nas bez nas – kształtowanie roli i zadań jednostek pomocniczych gminy – edukacja obywatelska” w 2009 r.

¹⁴ W Gdańsku na jednego mieszkańca rada ma do dyspozycji 4 zł w ciągu roku, w sąsiedniej Gdyni 8 zł.