

dr Adam Strzelecki
Toruńska Szkoła Wyższa w Toruniu
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

SAMODZIELNOŚĆ JEDNOSTEK POMOCNICZYCH SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Streszczenie

Problematykę samodzielności w samorządzie terytorialnym rozważa się przede wszystkim w stosunku do podstawowych jednostek tej formy sprawowania władzy, to jest w stosunku do gminy i powiatu. Samodzielność finansowa wynika ze stopnia autonomii finansowej lub decentralizacji finansowej. Zupełnie inaczej przedstawia się samodzielność finansowa w jednostkach pomocniczych gminy, to znaczy w osiedlach i dzielnicach dużych i średnich miast. Podstawowy plan publiczny, jakim jest budżet, występuje tylko w gminie, powiecie i województwie. W wypadku osiedli i dzielnic to od organu stanowiącego zależy, czy podejmie inicjatywę powołania rad osiedlowych, dzielnicowych i wyposaży te rady w odpowiednie kompetencje i środki finansowe na realizację ich zadań.

Na potrzeby charakterystyki jednostek pomocniczych zostało wybrane: po 6 dużych miast wojewódzkich, w których jest zauważalna efektywność działalności rad osiedlowych, rad dzielnic, po 6 miast, które utraciły status miasta wojewódzkiego i po 6 miast powiatowych średniej wielkości. W wyniku przedstawionych badań na przykładach dużych miast wojewódzkich odnotowano rozwój samorządności dzielnicowej, osiedlowej. Nie we wszystkich natomiast byłych miastach wojewódzkich i powiatowych zostały powołane jednostki pomocnicze, mimo że w miastach tych w tradycji nazwa osiedla kojarzy się ze spółdzielczymi osiedlami mieszkaniowymi. Większość powołanych jednostek pomocniczych w formie rad dzielnic, rad osiedli, rad okręgów włącza się aktywnie w problematykę zarządzania i funkcjonowania osiedli, podnosząc jakość życia ich mieszkańców.

Słowa kluczowe: jednostki pomocnicze, osiedle, dzielnica, rada osiedla

Summary

Issues of autonomy in local government is considered primarily in relation to the basic units of this form of governance, it is in relation to the commune and district. Independence is conditional on having a certain financial autonomy or a substantial dose of financial decentralization. The situation is different as far as financial independence or its lack in auxiliary units (settlements and

districts in medium and large cities) is concerned. The basic plan is the public budget which occurs only in the commune, district and province. In the case of districts and neighborhoods is the constituting authority to decide whether it will take the initiative of establishment of district councils, housing councils and equip those in the power and financial resources to carry out their tasks.

For the purposes of the characteristics of auxiliary units were selected: the 6 provincial cities, where effectiveness of the district councils, housing councils is noticeable, 6 cities, which have lost their status of the provincial capital, and 6 district towns of medium size. As a result of this study examples of large provincial cities has been the development of the district local government, housing estate. However, not all former provincial city and county have been set up auxiliary units, although there are housings in the tradition of the inhabitants, the nomenclature and housing cooperatives. As stated, most relied on ancillary units in the form of district councils, councils of settlements, districts, councils included actively in the management and operation issues of settlements, increasing the quality of life of their inhabitants.

Keywords: auxiliary units, settlement, district, council housing

Wstęp

Problematykę samodzielności w samorządzie terytorialnym rozważa się przede wszystkim w stosunku do podstawowych jednostek tej formy sprawowania władzy, to jest w stosunku do gminy i powiatu. W myśl zasady *divide et impera* samodzielność uwarunkowana jest posiadaniem pewnej autonomii finansowej lub znaczącej dozy decentralizacji finansowej. W obszarze tej drugiej najlepiej wyposażone w samodzielność finansową są gminy, które posiadają własne źródła z podatków i opłat. Ustawowo określona samodzielność finansowa w ramach decentralizacji finansowej wynika z posiadania przez gminy własnych budżetów, które są warunkiem samodzielnego zaspokajania potrzeb samorządowej wspólnoty terytorialnej oraz umożliwiają prowadzenie własnej polityki społecznej i finansowej. Inaczej jednak wygląda samodzielność finansowa, a raczej jej brak, w jednostkach pomocniczych miasta, czyli w osiedlach lub dzielnicach.

Podstawowy plan publiczny, jakim jest budżet, jest narzędziem prowadzenia własnej gospodarki tylko w gminie, powiecie i województwie. W wypadku powołania przez radę jednostki pomocniczej, na przykład sołectwa, występuje fundusz sołecki, który umożliwia pokrywanie najbardziej bieżących wydatków związanych z funkcjonowaniem tej jednostki. W wypadku osiedli w dużych miastach (poza Warszawą) to od organu wykonawczego zależy, czy podejmie inicjatywę powołania rad osiedlowych przez radę miejską, a później wyposażenia tej rady w myśl zasady „dekoncentracji finansowej” w odpowiednie środki finansowe na pokrycie drobnych bieżących wydatków [Izdebski, 2003, s. 19].

Zasada dekoncentracji finansowej, polegająca na wydzieleniu środków finansowych na określone cele, nie oznacza jednak wyposażenia tych jednostek we własne budżety. Problemem badawczym było więc określenie potrzeby, czy wręcz konieczności, zmiany istniejących ustawowych uregulowań w tej sprawie. Problematyka jednostek pomocniczych nie znajduje się w centrum badań nauko-

wych, a dostępne publikacje traktują zagadnienia pomocniczości w samorządzie terytorialnym w sposób fragmentaryczny. Rozwój samorządności osiedlowej czy dzielnicowej jest więc niedoceniony nie tylko w sensie ustawodawczym, ale i w praktyce. Cel badawczy przedstawionych rozważań dotyczy pytania o potrzebę zmiany rozwiązań w celu ustawowego obowiązku powołania w dużych miastach jednostek pomocniczych w postaci osiedli, okręgów i ich organów oraz wyposażenia ich w budżety pomocnicze, które byłyby nie tylko formą dekoncentracji finansowej, ale również formą dalszej finansowej decentralizacji. W metodyce badań zastosowano modelowanie, jako postępowanie mające na celu w większym lub mniejszym stopniu przybliżenie zilustrowanego fragmentu rzeczywistości, który został obrany za przedmiot badań. Dużą trudność w badaniu empirycznym stwarzała ogromna różnorodność źródłowego materiału badawczego, co wynikało z braku jednolitego schematu tworzenia stron internetowych w analizowanych przypadkach oraz z ograniczonej dostępności danych na temat jednostek pomocniczych, ich oceny przez rodzimą radę gminy, danych finansowych i innych. W niewielkim stopniu można było korzystać z tak ważnych źródeł, jakimi były strony internetowe rad dzielnicowych i osiedlowych, ponieważ rzadko która z tych jednostek pomocniczych taką stronę posiadała, a na ogół informacje tam zamieszczone były wybiórcze, szczątkowe i niepełne.

Dobór miast dla celów badawczych wynikał z zamierzonego przez autora celu badawczego. Przedstawiony materiał jest rezultatem zarówno badań własnych, opartych na wypowiedziach studentów i mieszkańców, jak i wyników dociekań naukowych prezentowanych w literaturze.

Status prawny jednostki pomocniczej

Jednostką pomocniczą gminy jest lokalna wspólnota samorządowa mieszkańców części gminy. Jednostki są ustanawiane przez radę gminy (miasta). Najczęściej tworzone są: sołectwa, dzielnice i osiedla. Dzielnicą jest w zasadzie większym zespołem architektonicznym aniżeli osiedle, lecz również jest formą jednostki pomocniczej [Ochendowski, 2009, s. 310]. Jednostki te nie mają osobowości prawnej, stanowią strukturę społeczno-terytorialną, która przejmuje na swoim terytorium realizację zadań publicznych, ułatwiając gminie wykonywanie jej zadań.

Jednostka pomocnicza gminy może obejmować jedną miejscowość, część miejscowości lub kilka miejscowości. W jednej miejscowości może być ustanowione kilka jednostek pomocniczych oraz w części miast mogą występować jednostki pomocnicze. Jednostką pomocniczą może być również całe miasto położone na terenie gminy. Jednostki pomocnicze mogą zostać podzielone na mniejsze jednostki zwane „jednostkami niższego rzędu”, na przykład w Warszawie dzielnice będące jednostkami pomocniczymi podzielone są na „jednostki pomocnicze niższego rzędu”, takie jak osiedla, kolonie, a nawet sołectwa. Istnieją jeszcze inne jednostki terytorialne jako rezultat tak zwanego terytorialnego podziału specjal-

nego. W latach 1975–1998 takich podziałów specjalnych było zbyt dużo – występowało aż 70 podziałów specjalnych, w tym 45 ponadwojewódzkich, o nazwie okręg, i 14 ponadgminnych obejmujących dosyć zróżnicowaną liczbę jednostek terytorialnych [Wysocka, 1996]. Miało to związek z tym, że istniejące wówczas 49 województw było małymi jednostkami, a zamiast powiatów funkcjonowały rejony i urzędy rejonowe. Owe specjalne jednostki terytorialne nie miały jednak wiele wspólnego z samorządnością terytorialną, a w jej ramach z decentralizacją finansową.

Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych określa statut gminy, przy czym gmina ma swobodę w kształtowaniu tych jednostek. Ta swoboda jest jednak w wypadku wsi zdeterminowana tradycją funkcjonowania przed 1990 rokiem sołectw jako jednostek pomocniczych w gminie wiejskiej [Izdebski, 2008, s. 153]. Ustanowienie jednostek pomocniczych gminy jest fakultatywne i zależy od decyzji władz lokalnych. Z inicjatywą w sprawie powołania jednostki pomocniczej może wystąpić rada gminy lub jej organ wykonawczy, a także grupa mieszkańców. Podział obszaru gminy na jednostki pomocnicze jest więc fakultatywny, a nie obligatoryjny i zależy od władz gminy. W stosunku do kwestii kształtowania jednostek pomocniczych nie ma jednak obowiązku konsultacji na zasadzie obowiązku wynikającego z art. 5 Karty Samorządu Lokalnego. Nawet w wypadku skonsultowania tej sprawy przez formę referendum lokalnego rada gminy nie jest związana jego wynikiem [Izdebski, 2008, s. 153]. Jako jednostki pomocnicze gmina może tworzyć sołectwa, dzielnice, osiedla i inne o różnym nazewnictwie (np. siola, przysiółki, okręgi, obwody, kolonie, rejony, rewiry). System jednostek pomocniczych w gminie może obejmować cały jej obszar lub jej części, co oznacza, że konsultacje w tej sprawie można również stosować odpowiednio¹. Jedynym wyjątkiem jest Warszawa, w której na mocy tak zwanej „ustawy warszawskiej” utworzenie jednostek pomocniczych w postaci „dzielnic” jest obowiązkowe. Także w sprawach łączenia, dzielenia lub znoszenia jednostek pomocniczych decyzje podejmuje właściwa rada gminy.

Art. 35 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje występowanie statutu jednostki pomocniczej². W statucie powinna być w szczególności określona: nazwa i obszar powołanej jednostki pomocniczej, organy oraz zasady i tryb ich wyboru, struktura organizacyjna i zadania jednostki, zakres i forma kontroli oraz nadzoru nad funkcjonowaniem tej jednostki. W statucie określona jest także organizacja i zakres działania jednostek niższego rzędu wchodzących ewentualnie w ich skład. Ponieważ jednostki pomocnicze są pozbawione osobowości prawnej, to ich statuty też takiego statusu prawnego nie mają.

Pojęcie „osiedle” można rozumieć w kilku znaczeniach – jako osiedle mieszkaniowe czy też zespół mieszkaniowy stanowiący integralną część miasta lub wsi. Osiedle w rozumieniu jednostki samorządu terytorialnego występuje jako

¹ Wyrok NSA z dnia 10.10.2000 r., (II SA/Ld 1097/00, ONSA, poz. 187).

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U., 2001, Nr 142, poz. 1591).

jednostka pomocnicza gminy. Status osiedla nadawany jest przez radę gminy na mocy uchwały. W ogólniejszym znaczeniu termin osiedle występuje w urbanistyce dla określenia każdej jednostki osadniczej, na przykład miasta, wsi, kolonii. W ujęciu historycznym osiedle występowało jako jednostka podziału administracyjnego Polski w latach 1954–1972, stanowiąc ogniwo pośrednie między gromadą a miastem. W praktyce była to miejscowość o charakterze miejskim, ale nie będąca miastem. Wyróżniano także osiedle typu miejskiego jako rodzaj jednostki osadniczej w dawnych krajach socjalistycznych.

Jako dzielnicę miasta przyjmuje się prawnie wydzielony obszar gminy miejskiej, o określonej nazwie, zarządzany przez radę dzielnicy, zgodnie z art. 5 i art. 37 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku. W zależności od ustroju administracyjnego (dotyczy to miasta Warszawy) dzielnica może mieć własnego burmistrza. Za dzielnicę uważana jest zwyczajowo część miasta, pewien jego obszar, o określonej nazwie, bez dzielnicowych struktur administracyjnych, zarządzana odgórnie przez radę miejską. Dzielnicą jest również obszar miasta o wyróżniających go funkcjach, typie zabudowy lub zamieszkującej ją ludności (dzielnice willowe, portowe, handlowe, przemysłowe, dzielnice bogaczy czy slumsy). W miastach przeważnie występuje osiedle, okręg, dzielnica. Jednak nie jest to regułą i są przypadki, gdzie w obrębie miasta ustanawiane są także sołectwa.

Organem uchwałodawczym w osiedlu (okręgu, dzielnicy i innych) jest rada o liczbie członków ustalonej przez statut, jednak nie większej niż 21. Maksymalna liczba członków jednostki do 15 tysięcy mieszkańców wynosi 15. Istnieje także możliwość, by organem uchwałodawczym osiedla (dzielnicy) było ogólne zebranie mieszkańców. Zebranie wiejskie lub ogólne zebranie mieszkańców wyłania organ wykonawczy jednostki pomocniczej. Organem wykonawczym w osiedlu jest zarząd osiedla (dzielnicy). Przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

Wybory przeprowadzane są przez podmioty uprawnione do wybierania ze swojego grona po jednym przedstawicielu spośród osób zamieszkałych na terenie danego osiedla, okręgu. Są to różnego rodzaju wspólnoty: szkoły, uczelnie, stowarzyszenia, zakłady pracy, spółdzielnie mieszkaniowe i parafie. Rada osiedla lub okręgu powinna liczyć minimum 10 osób. Wybory odbywają się na ogólnym zebraniu mieszkańców, liczącym przynajmniej 150 osób, z których wyłoniona zostaje 10-osobowa rada. Kadencja wybranej w ten sposób rady trwa 4 lata i kończy się zawsze w połowie kadencji Rady Miasta [Szewc, Jyż, Pławewski, 2000, s. 268].

Zakres spraw powierzonych radom został określony na zasadzie analogii do ustawowego działania gmin z ograniczeniem do terytorium osiedla, dzielnicy. Kompetencje jednostek pomocniczych mają jednak znaczne ograniczenia ustawowe, a rady miejskie nie delegują swych uprawnień i nie udzielają im daleko idących pełnomocnictw i związanych z tym środków finansowych. W niewielkim tylko stopniu wykorzystuje się możliwości, jakie daje ustawa o samorządzie gminnym. Rady okręgów są głównie ciałami opiniodawczymi, a ich wnioski i sugestie nie wiążą organów samorządu miasta i traktowane są jedynie jako

sposób wypowiedziania się w imieniu wspólnoty lokalnej. Organy jednostek pomocniczych natomiast nie są formalnie organami gminy. Organ wykonawczy jednostki pomocniczej, na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy gminnej, może jednak być wyposażony przez radę gminy w uprawnienia pozwalające na załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (art. 268 a k.p.a.) i może udzielać innych uprawnień jednostkom podporządkowanym.

Charakterystyka jednostek pomocniczych w wybranych dużych miastach wojewódzkich

Na potrzeby charakterystyki jednostek pomocniczych w dużych miastach wojewódzkich zostały wybrane te miasta, w których zauważalna jest znacząca efektywność w działalności rad osiedlowych, rad okręgów czy rad dzielnic. Przykłady ilustrujące jednostki pomocnicze zawarte zostały w tabeli 1.

Tabela 1

Ludność, osiedla i jednostki pomocnicze w wybranych miastach wojewódzkich powyżej 300 tys. mieszkańców w 2010 r.

Treść	Poznań	Gdańsk	Katowice	Bydgoszcz	Wrocław	Kraków
Liczba ludności w mieście	573 900	456 591	309 800	361 222	632 146	755 000
Liczba osiedli, dzielnic	69	12	22	24	47	18
Liczba jednostek pomocniczych	69	12	22	24	47	18
Średnia liczba mieszkańców na jednostkę pomocniczą	8 317	38 049	14 081	15 051	13 450	41 944
Nazwa jednostki pomocniczej	osiedle	osiedle	dzielnica	osiedle	osiedle	dzielnica
Liczba członków rady	15	15	15	15–32	15	21
Środki finansowe	własny budżet	na bieżące wydatki	z budżetu miasta	na bieżące wydatki	na bieżące wydatki	na zadania oraz utrzymanie rad

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych w urzędach miasta oraz stron internetowych BIP.

Z przedstawionych w tabeli 1 miast największą liczbę powołanych jednostek pomocniczych odnotowano w Poznaniu – 69, a następnie we Wrocławiu – 47. Najmniej powołano tych jednostek w Gdańsku – 12. Jednostkami pomocniczy-

mi są osiedla, poza Krakowem i Katowicami, gdzie zostały powołane dzielnice. Najmniejsza liczba mieszkańców skupiona w osiedlu występuje w Poznaniu, największa w dzielnicy w Krakowie (różnica wynosi ponad 500%). W Bydgoszczy, Katowicach i Wrocławiu liczba mieszkańców w osiedlu, dzielnicy jest podobna i wynosi 13,5–15 tys. Liczba członków rad osiedlowych i dzielnicowych wynosi od 15 do 21 w Krakowie i 32 w Bydgoszczy.

Z uzyskanych informacji wynika, że najbardziej zaangażowane w rozwój jednostek pomocniczych są miasta Kraków i Poznań. Wydaje się więc uzasadnione poświęcenie większej uwagi funkcjonowaniu samorządów pomocniczym w tych miastach.

W Krakowie 27 marca 1991 roku Rada Miasta podjęła uchwałę w sprawie utworzenia 18 dzielnic miejskich. Idea utworzenia dzielnic narodziła się w środowisku Komitetów Obywatelskich. Projekt podziału Krakowa na 18 dzielnic powstał z uwzględnieniem historycznych uwarunkowań. Tworząc dzielnice, starano się nie tylko uwzględniać dawne podziały katastralne, lecz także podział na parafie. Zadbano także, aby komunikacja w obrębie nowo powstałych dzielnic była w miarę możliwości dogodna dla mieszkańców³. Dzielnice aktualnie działają na podstawie statutu dzielnic uchwalonego przez Radę Miasta Krakowa⁴.

Według Janusza Orkisz, Przewodniczącego Krajowej Konferencji Komitetów Obywatelskich: „Kraków był i jest nadal niedoścignionym wzorem dla wszystkich większych miast polskich, jeśli idzie o rozwiązania statutowe, przyznawane środki i praktyczne działania dzielnic pomocniczych”. W pierwszych wyborach do rad dzielnicowych w Krakowie w 1991 roku frekwencja była minimalna. Członkami rady dzielnicy zostawali ludzie, którzy autentycznie otrzymali po kilka głosów. W ostatnich wyborach samorządowych – które odbyły się przed czterema laty – frekwencja była zupełnie inna. Na radnych dzielnicowych oddało głosy trzydzieści procent osób uprawnionych do głosowania. Świetnie sprawdziła się zasada okręgów jednomandatowych. Rady dzielnic stały się prawdziwą kuźnią kadr dla krakowskiego miejskiego samorządu. „Krakowskie rady dzielnic zrobiły już wiele dobrego i tak chyba będzie w przyszłości”⁵.

Dzielnice posiadają kompetencje decyzyjne przy wyborze powierzonych im takich szczegółowych zadań, jak: prace remontowe szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli i żłobków, dróg, chodników i oświetlenia, modernizacja ogródków jordanowskich, tworzenie zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą, budowa i modernizacja ulic lokalnych wraz z oświetleniem, organizacja lokalnych wydarzeń kulturalnych, realizacja programu poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa „Bezpieczny Kraków”⁶.

³ http://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mmi=453 (dostęp: 22.07.2010).

⁴ Uchwała Nr LXVII/660/96 z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic.

⁵ Wypowiedź K. Barczyka, Przewodniczącego Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski na konferencji pn. „Dzielice, osiedla, sołectwa. Doświadczenia i wnioski po 15 latach”, Kraków, 27 marca 2006 r., http://www.google.pl/search?hl=pl&source=hp&q=Krak%C3%B3w%2C+jednos+tki+pomocnicze&btnG=Szukaj+w+Google&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai (dostęp: 22.07.2010).

⁶ Uchwała NR CXV/1053/02 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 czerwca 2002 r.

Wysokość środków finansowych przeznaczonych łącznie na zadania określa wstępnie zarząd miasta w założeniach do projektu budżetu, a następnie w budżecie rada miasta. W budżecie Krakowa na 2010 r. wielkość środków dla dzielnic określona została na kwotę 50 794 200 zł, co stanowi 1,49% ogółem wydatków w budżecie miasta (3 386 765 266 zł). Z tego na zadania powierzone zostało przeznaczone 38 034 400 zł, na zadania priorytetowe 8 028 000 zł, a na utrzymanie rad i zarządów dzielnic – 4 732 000 zł⁷.

W Statucie Miasta Poznania, w postanowieniach dotyczących jednostek pomocniczych zawartych w art. 37–48⁸ przyjęto, że jednostką pomocniczą jest osiedle, jako wspólnota samorządowa osób zamieszkałych na jego terenie, tworzone oddolnie z inicjatywy i na wniosek mieszkańców. Osiedla w Poznaniu nie mają odrębnej od gminy osobowości prawnej, mogą zatem działać tylko w ramach osobowości prawnej gminy na podstawie udzielonych przez organy gminy upoważnień. Osiedla w Poznaniu funkcjonują na podstawie uregulowań swojego statutu, który uchwała Rada Miasta Poznania. Podstawowymi celami osiedli są: współdziałanie z organami miasta w realizacji zadań na terenie osiedla, umożliwienie mieszkańcom osiedla udziału w realizacji zadań miasta związanych z osiedlem, stworzenie mieszkańcom możliwości uczestniczenia w życiu wspólnoty dla zaspokojenia ich potrzeb.

O zaangażowaniu władz miejskich w Poznaniu w rozwój lokalnej samorządności świadczy utworzony w tym celu specjalny serwis informacyjny⁹, który składa się z dwóch zasadniczych elementów. Pierwszy z nich to część wspólna dla wszystkich samorządów, obejmująca informacje ogólne o zasadach organizacji i funkcjonowania, drugi to zbiorcze informacje o wszystkich samorządach. Informacje te pobierane są z Biuletynu Informacji Publicznej i wzbogacone z „biblioteki dokumentów”. W bibliotece tej pracownicy Urzędu Miasta Poznania zamieszczają wzory dokumentów przydatne w codziennej pracy jednostek pomocniczych. Drugi element witryny zawiera części, które mogą samodzielnie redagować poszczególne samorządy, tworząc tym samym swoje podstrony – każda rada osiedla może tam zamieszczać aktualności, komunikaty, galerie zdjęć oraz odsyłać do stron w Internecie.

Wydziały Urzędu Miasta Poznania oraz miejskie jednostki organizacyjne są zobowiązane do podejmowania działań, które umożliwiłyby osiedlom wykonywanie ich zadań w ramach kompetencji wynikających ze statutu miasta i statutów osiedli. O randze i ważności rozwoju samorządności lokalnej świadczy wyznaczony do obsługi osiedli Wydział Wspierania Jednostek Pomocniczych Miasta, który zapewnia także obsługę administracyjną, finansowo-księgową i prawną organów osiedli. W ramach realizacji statutowych zadań osiedle zarządza mieniem miasta przekazanym decyzją prezydenta na wniosek organu

⁷ Załącznik Nr 10 do uchwały Nr LXXXIX/1183/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 grudnia 2009 r.

⁸ Uchwała Nr X/50/IV/2003 Rady Miasta Poznania z 18 lutego 2003 r. w sprawie statutu Miasta Poznania.

⁹ <http://www.poznan.pl/mim/public/osiedla/> (dostęp: 13.08.2010).

uchwałodawczego osiedla. Uprawnienia i obowiązki organów osiedla w stosunku do przekazanego mienia określone zostały przez prezydenta Poznania. Środki dla poszczególnych osiedli, na zasadach określonych w odrębnej uchwale Rady Miasta Poznania, wyodrębnia się w miejskim budżecie.

Przykładem znakomitego funkcjonowania samorządu osiedlowego w Poznaniu jest działalność Rady Osiedla Św. Łazarza, która między innymi wydaje własną, bezpłatną gazetkę „Wieści Łazarskie”. W numerze 4/2009 tego biuletynu informacyjnego [„Wieści Łazarskie”, 2009] znaleźć można informację o wykonaniu budżetu w wysokości 326 438 zł, a także o planowanym budżecie Rady Osiedla na 2010 rok w kwocie 324 137 zł – z podziałem na zadania realizowane bezpośrednio przez samorząd osiedlowy (134 937 zł) oraz zadania realizowane przez wydziały Urzędu Miasta Poznania. W sprawozdaniu z działalności Rada Osiedla informuje: o nasadzeniach drzew, remoncie chodnika, zakupie dla straży miejskiej skutera oraz o odbytych w 2009 roku 25 imprezach kulturalnych, 18 imprezach sportowych i 3 imprezach z obszaru bezpieczeństwa.

Wydaje się, że przytoczone działania samorządu osiedlowego miały pozytywny, znaczący wpływ na jakość życia mieszkańców osiedla. Jak zaznaczono w sprawozdaniu, wydatkowanie niewielkiej kwoty z budżetu (około 300 tys. zł) wymagało jednak dużego nakładu społecznej pracy przy czasochłonnych wymaganiach formalnych.

Podobnie działają jednostki pomocnicze we Wrocławiu, gdzie rady osiedlowe mają do dyspozycji rocznie ponad 4,2 mln zł, dzięki którym mogą sfinansować utrzymanie świetlic osiedlowych, klubów seniora i własnych siedzib. Występują też rocznie o 245 tys. zł na organizację festynów, ale o dofinansowanie większych inwestycji, jak remont lokalnej drogi czy placu zabaw, muszą wnioskować do rady miejskiej. Marzena Cichosz, politolog z Uniwersytetu Wrocławskiego, uważa, że rady osiedli powinny mieć większe kompetencje¹⁰.

Jednostki pomocnicze w wybranych (byłych wojewódzkich) miastach średniej wielkości

Powstanie województw samorządowych w 1998 roku oraz likwidacja poprzednich 49 województw spowodowały zmianę ról w dotychczasowych miastach wojewódzkich. Interesującym zagadnieniem staje się zatem rozwój pomocniczych form samorządności w tych miastach. Na potrzeby badawcze wybrano ponadstutysięczne miasta, które utraciły status stolicy województwa. W tabeli 2 zaprezentowano przykłady ilustrujące wybrane miasta.

Toruń został początkowo podzielony na 13 okręgów. Ostatecznie jednak funkcjonuje 14 rad, gdyż na wniosek mieszkańców powołano 14. okręg. Zasady tworzenia, znoszenia bądź dokonywania zmian w wyborach rad okręgu okre-

¹⁰ http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,75495,6352965,Rady_osiedli_powinny_miec_wieksze_kompetencje.html#ixzz0uQmENbM7 (dostęp: 6.03.2009).

Tabela 2

Ludność, osiedla i jednostki pomocnicze w wybranych byłych miastach wojewódzkich powyżej 100 tys. mieszkańców w 2010 r.

Treść	Płock	Wałbrzych	Koszalin	Gorzów Wielkopolski	Toruń	Włocławek
Liczba ludności w mieście	126 542	121 363	106 987	125 383	193 115	114 801
Liczba osiedli	21	9	16	14 osiedli 15 dzielnic	14	13
Liczba jednostek pomocniczych	21	9	16	nie występują	14	nie występują
Średnia liczba mieszkańców na osiedle, dzielnicę	6 025	13 485	6 686	8 359	13 794	8 830
Nazwa jednostki pomocniczej	osiedle	wspólnota samorządowa	osiedle	–	okręg	–
Liczba członków rady	15	15	15	–	10–20	–
Środki finansowe	z budżetu miasta	na bieżące wydatki	na bieżące wydatki	–	z budżetu miasta	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych w urzędach miasta oraz stron internetowych BIP poszczególnych miast.

śła Statut Gminny Miasta Toruń, przyjęty uchwałą nr 146/99 Rady Miejskiej Torunia z dnia 15 kwietnia 1999 roku¹¹. W Toruniu nie skorzystano w ogóle z wielu możliwości finansowych przewidzianych ustawą. Jednostki pomocnicze nie otrzymały żadnych składników mienia do zarządzania czy rozporządzania. Siedziby rad okręgów to obiekty gminne, najczęściej szkoły lub inne placówki oświatowe, i to na zasadzie „gościnności”. Trudno także mówić o jakiegokolwiek gospodarce finansowej, gdy rady nie dysponują żadnymi środkami. Od czasu ukonstytuowania się pierwszych rad okręgów w Toruniu rozpoczęła się ich aktywna działalność. Zgłaszane są coraz liczniejsze problemy związane z organizacją i funkcjonowaniem oraz potrzebą prowadzenia własnej gospodarki finansowej. Poszczególne rady działają na różnych terenach i zgłaszane przez nie wnioski diametralnie różnią się potrzebami.

Interesującym przykładem działalności samorządu osiedlowego o największym terytorialnie zasięgu jest toruńska Rada Okręgu nr 9 Jakubskie-Mokre.

¹¹ Uchwała nr 511/97 z dnia 25 czerwca 1997 r. w sprawie powołania rad okręgów Miasta Torunia oraz nadania im statutów (Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Miasta Torunia nr 558/2000 z dnia 15 września 2000 r.).

Na jej terytorium znajduje się 6 spółdzielni mieszkaniowych, 6 szkół (2 podstawowe, 2 gimnazja, 2 szkoły średnie) oraz parafia pod wezwaniem Chrystusa Króla. W skład rady wchodzi 15 osób, wybranych z wymienionych organizacji. Siedzibą Rady Okręgu nr 9 jest Szkoła Podstawowa nr 6 przy ulicy Łąkowej 13, na której terenie znajduje się tablica informacyjna dla mieszkańców okręgu. Zebrania odbywają się co dwa miesiące lub częściej w razie potrzeby.

Z informacji udzielonej przez Hannę Wiśniewską, Przewodniczącą Zarządu tej Rady¹², wynika, że do rady wpływają plany miejscowego zagospodarowania przestrzennego lub ich zmiany, celem zaopiniowania, a także informacje o przygotowywanych planach uchwał Rady Miasta. Rada Okręgu nr 9 współpracuje z Młodzieżową Radą Miasta oraz innymi organizacjami. Organizowane były spotkania z przedstawicielami Miejskiego Zarządu Dróg, Policji, Straży Miejskiej oraz Prezesami Spółdzielni Mieszkaniowych. Podjęte zostały działania w sprawach: remontów ulicy, dofinansowania programów edukacyjnych, organizacji pleneru rzeźbiarskiego, komunikacji miejskiej, miejsc parkingowych, placów zabaw, świetlic osiedlowych i innych. Według przewodniczącej zarządu okręgu większość niezadowolonych spraw związanych z funkcjonowaniem rad oznacza niespełnione życzenia, lecz radni okręgów nie poddają się. Największym problemem, z jakim spotykają się radni na zebraniach, jest słaba frekwencja. Wiele osób chce jednak pracować na rzecz swojej dzielnicy i mimo że nie są członkami rady, poświęcają swój czas i uczestniczą w pracach rady okręgu.

We Włocławku i Gorzowie Wielkopolskim nie utworzono jednostek pomocniczych pomimo że istnieją tam liczne osiedla. Z uzyskanych od przedstawicieli Urzędu Miejskiego we Włocławku informacji wynika, że nie było inicjatyw ze strony mieszkańców w sprawie powołania takich jednostek, a władze miasta Włocławka nie wykazywały zainteresowania poszerzeniem lokalnej samorządności.

Na sesji Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego zwołanej z okazji dwudziestolecia samorządu terytorialnego nie wskazano potrzeby powołania samorządu osiedlowego, prezydent Gorzowa zaś nie otrzymał absolutorium z wykonania budżetu. Uchwałę o nieudzieleniu absolutorium podjęto mimo pozytywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej potwierdzającej prawidłowe wykonanie budżetu, co może świadczyć o niezadowoleniu radnych, pomimo zgodności z prawem [Żbikowski, 2010, s. 20]. Podobne wotum nieufności wyrazili radni w stosunku do prezydenta Włocławka.

Jednostki pomocnicze w wybranych średniej wielkości miastach powiatowych

W tabeli 3 przedstawiono przykłady ilustrujące wybrane miasta powiatowe od 40 do 60 tysięcy mieszkańców.

¹² Informacja pisemna w posiadaniu autora.

Tabela 3

Ludność, osiedla i jednostki pomocnicze w wybranych miastach powiatowych 40–60 tys. mieszkańców w 2010 r.

Treść	Sieradz	Ciechanów	Zawiercie	Kołobrzeg	Skierniewice	Zgierz
Liczba ludności w mieście	43 612	45 895	52 171	44 890	48 958	58 055
Liczba osiedli	18	12	17	9	6	11
Liczba jednostek pomocniczych	nie występują	12	nie występują	9	nie występują	11
Średnia liczba mieszkańców na osiedle	2 423	3 824	3 069	4 987	8 160	5 277
Nazwa jednostki pomocniczej	–	osiedle	–	osiedle	–	osiedle
Liczba członków rady	–	15	–	15	–	–
Środki finansowe	–	z budżetu miasta	–	z budżetu miasta	–	z budżetu miasta

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych ze stron internetowych oraz BIP.

W tabeli 3 ujęto informacje o miastach, w których zostały powołane jednostki pomocnicze i w których takich jednostek nie powołano pomimo istniejących od dawna osiedli ze sporą liczbą mieszkańców. W Koszalinie, Kołobrzegu i Zgierzu osiedla prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu miasta, a ich gospodarka finansowa jest realizowana na podstawie planu, który jest częścią planu finansowego Urzędu Miejskiego. Zarządy osiedli mogą zaciągać zobowiązania i realizować wydatki na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Prezydenta Miasta, do wysokości środków ujętych w planie finansowym osiedla, zgodnym z budżetem miasta¹³. Początkowo zainteresowanie pracą w samorządach jednostek pomocniczych mieszkańców, jak wynika z praktyki, nie było zbyt duże, stąd udział mieszkańców w pierwszych wyborach do ich organów był niewielki. Dopiero kolejne wybory, poparte efektami w działalności, zwiększyły zainteresowanie pracą w radach osiedlowych i dzielnicowych. Tak na przykład w wyborach do 9 rad osiedlowych w dniu 15 czerwca 2008 roku w Kołobrzegu na 37 997 uprawnionych osób wzięło udział tylko 4,99%¹⁴.

Te miasta, które utraciły status miasta wojewódzkiego, jak na przykład Sieradz lub Skierniewice, nie powołały jednostek pomocniczych, co może zastanawiać, nie wykorzystano bowiem istniejącego potencjału w obszarze poszerze-

¹³ Postanowienia wynikające ze statutów osiedli uchwalonych przez rady miast. Np. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXIV/268/2008 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 10 czerwca 2008 r.

¹⁴ <http://bip.koszalin.pl/?c=54>, 22 08 2010.

nia samorządności terytorialnej. Dotyczy to zwłaszcza miasta Skierniewice, które w 2010 roku znalazło się w elitarnym gronie laureatów rankingu „Najlepsze miasto na prawach powiatu”. Jak opiniuje jeden z twórców reformy samorządowej w Polsce, Michał Kulesza, pracę samorządów lokalnych ocenia się według wielu aspektów. Najpopularniejszym, ale też najbardziej zawodnym jest zadowolenie mieszkańców. Ono jednak wcale nie musi odzwierciedlać codziennej pracy samorządowców [Żbikowski, 2010, s. 20], ważne, by oznaczało podnoszenie jakości życia mieszkańców.

Podsumowanie

Z badań przeprowadzonych w dużych miastach wojewódzkich wynika, że nastąpił rozwój samorządności dzielnicowej, osiedlowej. Nie we wszystkich byłych miastach wojewódzkich zostały powołane jednostki pomocnicze typu osiedle, pomimo, że funkcjonują one w tradycji miast, istnieją w nazewnictwie i ciągle działają w spółdzielczości mieszkaniowej. Wydaje się, że trudno wysnuć wnioski, że w miastach, w których rady miejskie nie powołały jednostek pomocniczych, nie ma takich potrzeb. Trzeba podkreślić, że w świadomości mieszkańców osiedli brakuje dostatecznej wiedzy na temat roli, jaką mogą odgrywać rady dzielnicowe, osiedlowe. Z rozmów ze studentami na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy i Toruńskiej Szkole Wyższej, prowadzonych podczas zajęć z ustroju samorządu terytorialnego wynika, że świadomość funkcjonowania jednostek pomocniczych w formie osiedli czy okręgów jest nikła, chociaż studenci odczuwali potrzebę ich utworzenia. Zwracano uwagę, że zwłaszcza wśród mieszkańców już nieaktywnych zawodowo (emerytów) i wśród młodzieży znalazłoby się dużo osób chętnych do działania *pro publico bono* i w imię interesów lokalnej społeczności.

Rady dzielnic, osiedli czy okręgów aktywizują miejscową społeczność w sprawach porządkowych, estetyki osiedla, organizują imprezy okolicznościowe, patriotyczne, zgłaszają potrzeby inwestycyjne, komunalne, informują organy statutowe o problemach i trudnościach w życiu mieszkańców osiedla. Okazuje się, że jednostka pomocnicza staje się nieodzownym elementem lokalnej demokracji i dobrze służy mieszkańcom. Jednostki te, chociaż z jednej strony mają umocowanie prawne w ustawie, to z drugiej rzeczywiście posiadają dość mały zakres kompetencji i środków. Najważniejsze, podstawowe ograniczenia to brak osobowości prawnej jednostek oraz brak samodzielności finansowej lub jej ograniczenie do dokonywania drobnych wydatków i to pod ścisłym nadzorem władz miejskich.

Jednocześnie pokreślenia wymaga, że środki finansowe przekazywane jednostkom pomocniczym przez gminy stanowią zaledwie niewielki ułamek ich rocznego budżetu. Potrzeby materialne jednostek pomocniczych sprowadzają się bowiem głównie do realizacji opisanych wyżej działań polegających na integracji wspólnoty lokalnej oraz organizowaniu samopomocy i przedsięwzięć na rzecz swojego miejsca zamieszkania. Podejmowane przez rady osiedlowe działania zazwyczaj nie wymagają wielkich nakładów finansowych.

Uważa się, że jednostki pomocnicze powinny być wzmocnione przez zapewnienie im udziałów w podatkach lokalnych, chociażby w podatku od nieruchomości (na przykład 5%) [Borodo, 2006, s. 43]. Istotnym samodzielnym źródłem dochodów jednostek pomocniczych mogłyby być też dochody z gruntów komunalnych, w tym z tytułu użytkowania wieczystego, z dzierżawy oraz z tytułu parkowania na drogach komunalnych, które to dochody wykazują największą z tego typu finansowych źródeł stabilność [Kotlińska, 2008, s. 392–392]. Dochody z gruntów komunalnych musiałyby jednak pokrywać wydatki związane z funkcjonowaniem infrastruktury dzielnicowej i osiedlowej. Przekazanie zarówno źródeł finansów lokalnych, jak i uprawnień związanych z ponoszeniem wydatków przez jednostki pomocnicze, mogłoby poprawić efektywność ich wydawania, skrócić czas realizowanych inwestycji, wyzwolić działania innowacyjne, a w rezultacie przynieść wymierne oszczędności.

Z przedstawionej oceny istoty jednostek pomocniczych i ich funkcjonowania wynikają następujące wnioski *de lege ferenda*:

1. Zasadność powoływania i funkcjonowania jednostek pomocniczych w aglomeracjach, w których zwyczajowo i w systemie spółdzielczości mieszkaniowej występują osiedla, dzielnice, nie budzi wątpliwości.
2. W związku z tym, że dotychczasowa praktyka potwierdza potrzebę zaangażowania mieszkańców osiedli, dzielnic w sprawy im najbliższe, wnioskować trzeba o wprowadzenie ustawowego obowiązku powoływania jednostek pomocniczych wraz z określeniem kryteriów liczebności ludności.
3. Konieczne wydaje się ustawowe wyposażenie jednostek pomocniczych w odpowiednie instrumenty prawne i cywilnoprawne.
4. Dotychczasowa promocja tej formy samorządności, oparta na uznaniu władz danego miasta, nie jest właściwa i wymaga wsparcia ze strony państwa.
5. Jednostki pomocnicze powinny mieć w zakresie finansowania większą samodzielność i opierać się na własnych źródłach finansowania pochodzących z udziałów w podatku lokalnym i z lokalnych opłat, kar i grzywien.
6. Wydaje się, że niezbędnym instrumentem finansowym powinien być własny budżet dzielnicy i osiedla.

Większość jednostek pomocniczych w formie rad dzielnic, rad osiedli czy rad okręgów włącza się aktywnie w problematykę zarządzania i funkcjonowania osiedli, podnosząc jakość życia ich mieszkańców. W ramach prowadzonej przez te jednostki działalności w najróżniejszych sprawach jest aktywizowana lokalna społeczność. Niektóre jednostki mają własne strony internetowe, za których pośrednictwem informują mieszkańców o podejmowanych sprawach inwestycyjnych, remontowych, porządkowych, estetyki osiedla, organizacji imprez okolicznościowych. Rady zgłaszają potrzeby inwestycyjne, komunalne, informują organy statutowe gminy o problemach i trudnościach w życiu mieszkańców dzielnic, osiedla. Jednostka pomocnicza może zatem stać się ważnym elementem lokalnej demokracji i dobrze służyć mieszkańcom. Pomaga także skutecznie rozwiązywać różnorodne problemy o mniejszej wadze, wydatnie poprawiając jakość życia mieszkańców.

Literatura

- Borodo A. (2006), *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Izdebski H. (2003), *Badania nad administracją publiczną*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa.
- Izdebski H. (2008), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Kotlińska J. (2008), *Zarządzanie gruntami komunalnymi*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce – szanse rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Ochendowski E. (2009), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania, Toruń 2009.
- Szewc A., Jyż G., Pławewski Z. (2000), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa. „Wieści Łazarskie” Biuletyn informacyjny Rady Osiedla Św. Łazarza 4/2009, nr 24, Rok VI (ISSN 1733-9308).
- Wysocka E. (1996), *Raport w sprawie aktualnego stanu terytorialnego podziałów specjalnych i kierunków ich ujednociania*, „Samorząd Terytorialny” nr 4.
- Żbikowski Z. (2010), *Absolutoryjne podpisy*, „Gorzowskie Wiadomości Samorządowe”, nr 7/42 lipiec, sierpień 2010.