

*Adam Strzelecki*  
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

## AKTYWNOŚĆ OBYWATELSKA JEDNOSTEK POMOCNICZYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W MIASTACH WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

### Abstract

#### **Active citizenship in auxiliary units of local government in Kujawsko-Pomorskie province**

Cities/towns – in the light of the regulation related to commune self-government – are not obliged to establish service entities in the form of district council, or neighbourhood or local ones etc. However, the majority of large cities established the afore-mentioned entities. In the mid-sized cities (50–100 thousand citizens) such “socialization” is at the level of 38%. In the cities which beforehand decided on such citizens’ share in public management, their influence on the local development is on the increase. The examples of such cities counting on such a development encompass – among others – Kraków, Poznań, Wrocław, Gdynia, Sopot, Bydgoszcz. In the voivodship of Kuyavia and Pomerania, out of 22 cities with the population amounting to over 10 000 people in 10 of them such entities were established, including a couple of small towns. Even in small towns such as Mogilno, the examples of civic initiatives and the real influence on local development are numerous. Even more than one should claim the necessity of introducing the statutory duty to establish the service entities in each city/town. The active citizenship manifesting itself through district councils could possibly bring the additional profits if district councils allocated more financial means from local budgets or if – statutorily, their own sources of profits were granted – for example from neighbourhood car park fees, the fees issuing from selling alcoholic beverages as well as fine and penalties and alike.

**Key words:** auxiliary units, housing estate, district, residents’ council, housing estate administration

### Streszczenie

Miasta w myśl ustawy o samorządzie gminnym nie mają obowiązku tworzyć jednostek pomocniczych w formie rad dzielnicowych, osiedlowych, okręgowych itp. Większość dużych miast jednak takie jednostki utworzyła. W miastach średniej wielkości (50–100 tys. mieszkańców) można mówić o takim społecznieniu w granicach 38%. W miastach, które już wcześniej postawiły na taki właśnie udział obywateli w zarządzaniu publicznym, ich wpływ na lokalny rozwój rośnie. Na takie rozwiązania zdecydowały się takie miasta, jak: Kraków, Poznań, Wrocław,

Gdynia, Sopot, Bydgoszcz. W województwie kujawsko-pomorskim na 22 miasta o liczbie ludności powyżej 10 tys. mieszkańców w 10 miastach powołano jednostki pomocnicze (w tym również w kilku małych miejscowościach). Nawet w niewielkich miastach, jak na przykład w Mogilnie, występują liczne przykłady obywatelskich inicjatyw i realnego wpływu na rozwój lokalny. Tym bardziej więc należy postulować wprowadzenie ustawowego obowiązku powołania jednostek pomocniczych w każdym mieście. Społeczna aktywność mieszkańców przez rady dzielnicowe czy osiedlowe mogłyby odnieść dodatkowe skutki, gdyby rady miejskie przeznaczyły więcej środków z budżetów lokalnych lub gdyby ustawowo zagwarantowane były własne źródła dochodów, na przykład z osiedlowych opłat parkingowych, opłat ze sprzedaży napojów alkoholowych, kar i grzywien itp.

**Słowa kluczowe:** jednostki pomocnicze, osiedle, dzielnica, rady osiedlowe, zarząd osiedla

## Wstęp

Jednym z ważniejszych zadań państwa w ramach prowadzonej polityki regionalnej jest przeciwdziałanie procesom centralizacji zarządzania w miastach, gdzie występują dzielnice, osiedla [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010]. Dotyczy to wspierania przez obywateli działań, które mają porządkować gospodarkę przestrzenną na obszarze dzielnic i osiedli w miastach oraz usprawniać ich funkcjonowanie w zakresie świadczenia usług publicznych w procesach postępującej urbanizacji. Realizacji polityki regionalnej sprzyjać powinny powoływane jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego, które w myśl zasady subsydiarności mogą odgrywać istotną rolę zarówno w urbanizacji dzielnic, osiedli, okręgów, jak i organizacji usług publicznych. W związku z tym, że ustawa z dnia 29 grudnia 1998 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 wraz ze zmianami wprowadzonymi w obwieszczeniu Marszałka Sejmu R.P. – Dz.U. z dnia 23 maja 2013 r., poz. 594) nie przewiduje bezwzględnego obowiązku powołania jednostki pomocniczej, powstaje pytanie o potrzebę zmiany istniejących ustawowych uregulowań w tej materii. Chodzi o celowość (a może konieczność) powołania jednostki pomocniczej w miastach, w których zawsze od ich utworzenia występują jakieś mniejsze jednostki osadnicze, z reguły osiedla, w większych miastach dzielnice.

Ponieważ jednostki pomocnicze w gminach odgrywają pomocniczą rolę, to obszar ten nie jest zbyt częstym obiektem badań naukowych, które to w zasadzie dotyczą sfery zadań i ich finansowania w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego. Zdaniem autora prezentowanego artykułu pomniejszanie znaczenia roli tych jednostek pomocniczych, a w gruncie rzeczy niedocenywanie społecznej aktywności obywatelskiej wobec fakultatywności ustawowej w tym zakresie, nie służy dobrze kształtowaniu i rozwojowi państwa obywatelskiego. Stąd też cel badawczy przedstawionych rozważań dotyczy oceny obecnych rozwiązań z związku z brakiem ustawowego obowiązku powołania w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców jednostek pomocniczych w postaci osiedli, okręgów i ich organów.

Podstawą w prowadzonych badaniach był materiał empiryczny uzyskany bezpośrednio, za pomocą internetu oraz z wykorzystaniem lokalnej prasy w wy-

branych miastach województwa kujawsko-pomorskiego. Przedstawione wyniki badań naukowych to rezultat badań własnych prowadzonych na podstawie dociekań naukowych zarówno prezentowanych w literaturze, jak i opartych na bezpośrednich wypowiedziach mieszkańców oraz informacji zamieszczonych w internecie na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Napotkane trudności w dostępnym materiale empirycznym wynikały z różnorodności źródeł opartych na danych z BIP oraz z ograniczonej dostępności informacji o występujących jednostkach pomocniczych. W metodyce badawczej posłużono się modelowaniem, w którego ramach chodziło o przybliżenie badanego fragmentu rzeczywistości z próbą uogólnienia wynikających z badań wniosków.

## Zadania organów uchwałodawczych i ich organów w jednostkach pomocniczych

We współczesnej koncepcji państwa samorząd terytorialny jest administracyjną służbą publiczną, której organizacja opiera się na hierarchicznym delegowaniu kompetencji państwa w formie decentralizacji [Białocerkiwicz, 2003: 132]. Idea powołania jednostek pomocniczych gminy wynika z zasady subsydiarności działań administracji, nakazującej wykonywanie określonych spraw i zadań oraz ich rozstrzygnięcie przez organy jednostki znajdujące się najbliżej człowieka, którego działania te dotyczą. W myśl zasady subsydiarności zadania publiczne, które mogą być wykonywane przez jednostki niższej rangi będącej bliżej obywatela, nie powinny być realizowane przez organy nadrzędne. Państwo powinno się skupić na tych działaniach, z których jednostki samorządowe nie mogą się same wywiązać. Z zasady domniemania kompetencji gminy wynika, że zadania zawarte w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym mają jedynie charakter przykładowy, a uprawnienia gminy rozciągają się na wszelkie zbiorowe potrzeby tworzącej ją społeczności. W tym obszarze powinny się mieścić zadania wykonywane przez jednostki pomocnicze gminy, powierzone przez radę gminy na podstawie art. 18, ust. 2, pkt 7 w związku z art. 35, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl postanowień ustawowych zadania i kompetencje jednostki pomocniczej powinny być określone w statucie tej jednostki uchwalanym przez radę gminy. Określenie w statucie zadań i kompetencji jednostki pomocniczej oznacza, że gmina deleguje jej uprawnienia do decydowania w tym zakresie. Organem stanowiącym gminy w danej sprawie staje się zatem rada jednostki pomocniczej lub walne zebranie jej mieszkańców. Zgodnie z zasadą pomocniczości celem delegacji zadań i uprawnień jest lepsze wykonywanie tych zadań, które znajdowały się dotychczas w gestii organów gminy. W praktyce zadania i kompetencje powierzone organom jednostek pomocniczych nie pozwalają zbytnio na samoistne realizowanie zadań publicznych, a uprawnienia te sprowadzają się głównie do:

- integrowania lokalnej wspólnoty samorządowej oraz organizowania lokalnej samopomocy;

- wnioskowania w sprawie działań gminy na rzecz jednostki pomocniczej oraz ich samodzielnego inicjowania;
- opiniowania i konsultacji zadań podejmowanych przez jednostki organizacyjne gminy w sprawach dzielnicowych, osiedlowych;
- działań informacyjnych członków wspólnoty samorządowej o sprawach związanych z jednostką pomocniczą.

Potencjalny zakres zadań, które mogłyby wykonywać jednostki pomocnicze, jest stosunkowo szeroki, rzeczywisty zaś wpływ na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej tworzącej jednostkę pomocniczą wydaje się jednak niewielki. Ogranicza się on bowiem do uprawnień o niewiążącym charakterze, a przyczyną takiego stanu rzeczy są niewielkie kompetencje jednostek pomocniczych, określone przez gminę, na której spoczywa cały ciężar realizacji zadań publicznych. Ponieważ nie są one wyposażone w osobowość prawną, wszelkie ich działania muszą być legitymizowane i realizowane w ramach podmiotowości gminy.

Znaczenie jednostek pomocniczych zdeterminowane jest jednak polityką gminy w realizacji zadań publicznych w opozycji do nieraz widocznego partykularyzmu w poszczególnych społecznościach lokalnych. Nie bez znaczenia są również uwarunkowania ekonomiczne dotyczące nakładów finansowych na obsługę i kadre administracyjną w jednostkach pomocniczych. Zakres zadań rad osiedlowych i ich zarządów każda rada gminy ustala według własnego wyboru, potrzeb i możliwości.

Na potrzeby ilustracji zadań realizowanych przez jednostkę pomocniczą samorządu terytorialnego wybrano miasto Brodnica [www.bip.brodnica.pl/public/?id=11609, 2011], gdzie uchwalono, że organami osiedla są: Ogólne Zebranie Mieszkańców Osiedla i Zarząd Osiedla. Jako zadania Ogólnego Zebrania wskazano:

- dokonywanie wyboru Zarządu Osiedla oraz Przewodniczącego Zarządu Osiedla;
- decyzje w sprawach osiedla przekazanych do rozstrzygnięcia przez Radę Miejską, w tym ustalenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego;
- wnioskowanie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy ujęcia w budżecie miasta potrzeb osiedla i ustalanie programów działania w ramach budżetu miasta;
- inspirowanie działań zmierzających do rozwoju osiedla;
- ocena działalności Przewodniczącego i Zarządu Osiedla oraz ocena rocznych sprawozdań z działalności organów osiedlowych.

Do zadań Zarządu Osiedla należą w szczególności:

- przygotowywanie projektów programów pracy Zarządu Osiedla;
- opiniowanie projektu statutu osiedla i innych projektów przepisów prawa miejscowego;
- zasięganie opinii mieszkańców oraz zgłaszanie wniosków wyrażających opinię społeczną w sprawach dotyczących osiedla;

- wykonywanie uchwał Ogólnego Zebrania i ustalanie terminów jego zwoływania;
- współdziałanie z organizacjami społecznymi oraz administratorami budynków w celu realizacji zadań związanych z osiedlem;
- występowanie z inicjatywą dotyczącą udziału mieszkańców na rzecz rozwoju osiedla i rozwiązywania problemów osiedla;
- realizacja zadań ustalonych przez Radę Miejską o podstawowym znaczeniu dla mieszkańców osiedla i współpraca z radnymi w sprawach dotyczących osiedla;
- uczestniczenie w czynnościach odbioru prac wykonywanych na osiedlu,
- podejmowanie działań mających na celu upowszechnianie kultury, sportu, wypoczynku, zabezpieczenie ładu i porządku publicznego;
- opiniowanie spraw związanych z lokalizacją nowo budowanych obiektów usługowo-handlowych, projektów planów zagospodarowania przestrzennego na terenie osiedla;
- prowadzenie akcji i konkursów mających na celu rozwój i upiększanie osiedla;
- uczestniczenie na zaproszenie burmistrza w naradach przewodniczących zarządów.

Jak wynika z przedstawionych zadań i kompetencji, założono w nich, że żadne sprawy dotyczące funkcjonowania osiedla, jego infrastruktury przestrzennej i usługowej nie mogą być rozstrzygane bez konsultacji, a w wielu przypadkach bez zgody zarządu osiedla i rady osiedlowej.

Angażowanie mieszkańców w lokalne sprawy osiedlowe rozwija społecznie proces zarządzania, sprzyjając aktywizacji i integracji społeczności lokalnej. Poza tym aktywność obywatelska bez wątpienia przynosi korzyści nie tylko indywidualne i grupowe, ale przede wszystkim ogólnospołeczne. Występujące w tym obywatelskim zarządzaniu takie zagrożenia, jak brak doświadczenia w pracy samorządowej, trudności w porozumiewaniu się, problemy związane z trafnością wyboru celu i jego realnością oraz wytrwałością w dążeniu do jego realizacji, nie powinny jednak zniechęcać do uspołeczniania procesu zarządzania w gminie [Wiatrak, 2005: 47].

## Rady dzielnicowe i osiedlowe w miastach województwa kujawsko-pomorskiego

Występowanie rad dzielnicowych i osiedlowych w województwie kujawsko-pomorskim zilustrowano w tabeli 1.

W mieście Żnin utworzono 5 osiedli, z czego tylko w osiedlu nr 1 i 2 powołano radę osiedla i zarząd [[www.um.znin.pl/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=4&id=23&Itemid=33](http://www.um.znin.pl/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=4&id=23&Itemid=33) (dostęp: 25.08.2011)].

W miastach kilkudziesięciotysięcznych występuje wiele dużych osiedli, na których zostały posadowione skupiska bloków mieszkalnych. Tam właśnie jest

Tabela 1

Dane dotyczące jednostek pomocniczych w województwie kujawsko-pomorskim w miastach o ludności powyżej 10 tys. mieszkańców w 2010 r.

Lp.	Miasto	Liczba ludności (w tys.)	Liczba jednostek pomocniczych	Nazwa jednostki pomocniczej	Średnia liczba mieszkańców w osiedlu, dzielnicy (w tys.)	Liczba członków rady
1	Bydgoszcz	361,2	24	Osiedle	15,0	15–21
2	Toruń	193,1	14	Okręg	13,8	8–20
3	Włocławek	115,4	Nie powołano	–	–	–
4	Grudziądz	99,1	Nie powołano	–	–	–
5	Inowrocław	77,6	Nie powołano	–	–	–
6	Brodnica	27,6	16	Osiedle	1,7	b.d.
7	Świecie	26,0	13	Sołectwo	b.d.	b.d.
8	Chełmno	20,4	Nie powołano	–	–	–
9	Nakło nad Notecią	19,5	20	Sołectwo	–	–
10	Rypin	16,5	Nie powołano	–	–	–
11	Chełmża	15,3	Nie powołano	–	–	–
12	Lipno	14,8	Nie powołano	–	–	–
13	Żnin	14,4	5	Osiedle	2,9	15
14	Golub Dobrzyń	14,1	Nie powołano	–	–	–
15	Wąbrzeźno	14,0	Nie powołano	–	–	–
16	Tuchola	13,9	9	Sołectwo	–	–
17	Więcbork	13,4	22	Sołectwo	–	–
18	Mogilno	12,5	4 zarządy osiedli 30 sołectw	Zarząd Osiedla	3,1	5 osób w zarządzie
19	Aleksandrów Kujawski	12,4	Nie powołano	–	–	–
20	Ciechocinek	10,8	Nie powołano	–	–	–
21	Gniewkowo	10,8	1 osiedle 24 sołectwa	b.d.	–	–
22	Koronowo	10,8	5 komitetów osiedlowych 33 sołectwa	Rada osiedla	2,2	6–15

Źródło: opracowanie własne na podstawie biuletynów informacji publicznej.

najbardziej odczuwalna potrzeba mieszkańców we współuczestniczeniu w zarządzaniu sprawami osiedla. W przypadkach braku jednostek pomocniczych pojawiają się liczne inicjatywy ich powołania, przy czasami biernej postawie władz miejskich. **Tak na przykład we Włocławku, gdzie nie ma jednostek pomocniczych, a występuje kilkanaście osiedli, w tym kilkudziesięcotysięcznych,**

**pojawiły się inicjatywy powołania rad osiedlowych. Na osiedlach Południe, Zazamcze i Michelin zbierane były podpisy pod obywatelskim projektem uchwały w tej sprawie** [[www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100510/WLOCLAWEK01/171290036](http://www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100510/WLOCLAWEK01/171290036) (dostęp: 25.08.2011)]. Trzeba dodać, że nie była to nowa inicjatywa, ponieważ cztery lata temu wystąpiło z nią przed wyborami samorządowymi stowarzyszenie Włocławskie Forum Rozwoju.

O tym, jak ważne jest powołanie rady osiedlowej we Włocławku, świadczy wypowiedź Stanisława Bordsoszewskiego, jednego z inicjatorów powołania, który uznał za konieczne poparcie tej inicjatywy w związku z przebudową ulicy Kapitulnej, gdy mieszkańcy tzw. jednostki E (na dużym osiedlu) tuż przed rozpoczęciem inwestycji dowiedzieli się, że po remoncie przebudowana droga jeszcze bardziej zbliży się do okien wielu bloków osiedlowych. Gdyby nie protesty mieszkańców, przechodząca obok ulica Kapitulna zostałaby przesunięta w stronę bloków. Gdyby powstała rada osiedla, to byłby obowiązek konsultowania z nią takich projektów.

## Finansowanie zadań jednostek pomocniczych gminy

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 implikowana 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 oraz mienia komunalnego. Zupełnie inaczej wygląda samodzielność finansowa, a raczej jej brak w jednostkach pomocniczych gminy, tzn. osiedli, sołectw i w dużych miastach – dzielnic. Podstawowy plan publiczny, jakim jest budżet, jest narzędziem prowadzenia własnej gospodarki tylko w gminie, powiecie i województwie [Borodo, 2008: 188].

Jednostki pomocnicze nie mogą tworzyć własnych budżetów, dlatego też nie są wyposażone w samodzielne uprawnienia finansowe [Jędrzejewski, 2004: 48]. W przypadku osiedli 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: 19]. Statut gminy może określać uprawnienia jednostki pomocniczej do wydatkowania środków finansowych, z tym że muszą one być ujęte w budżecie gminy [Jędrzejewski, 2004: 48]. Utrzymana została w sposób niebudzący wątpliwości zasada jednolitości budżetu gminy (art. 51, ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), z której wynika, że to statut gminy określa uprawnienia jednostek pomocniczych gminy do prowadzenia gospodarki finansowej, ale w ramach budżetu gminy. Również zakres zarządu i korzystania przez jednostkę pomocniczą z mienia komunalnego określa statut jednostki pomocniczej (art. 48, ust. 1, ustawy o samorządzie gminnym).

W gminach można spotkać dwa sposoby finansowania jednostek pomocniczych, a mianowicie określenie wysokości środków na podstawie kwoty kalkulacyjnej, przypadającej na jednego mieszkańca, wskazanej w odrębnej uchwale przez Radę Miasta oraz wyodrębnianie konkretnej kwoty na działalność poszczególnych jednostek pomocniczych w budżecie gminy. Środki do dyspozycji jednostki pomocniczej w praktyce czasami nazywane są „budżetem” tej jednostki, co jest określeniem nieuprawnionym. Pomimo że jednostki pomocnicze są niekiedy zobowiązane do przedstawienia rocznego planu finansowego, z określeniem zadań, na które mają być przeznaczone środki pozostające w dyspozycji jednostki, to jednak wszelkie decyzje tego typu są wykonywane w ramach podmiotowości prawnej gminy, a bezpośrednim źródłem finansowania jest jej budżet.

Kompetencja w zakresie przeznaczania środków finansowych przez jednostki pomocnicze oznacza, że uprawnienie to traci jednocześnie rada gminy. Oprócz stałych środków wyodrębnianych w budżetach gmin stosowane są niekiedy szczególne metody finansowania działalności jednostek pomocniczych, które przybierają formę konkursów organizowanych przez gminę. Na podkreślenie jednak zasługuje, że środki finansowe przekazywane jednostkom pomocniczym przez gminy stanowią zaledwie drobny ułamek ich corocznego budżetu. Rady osiedlowe na swoją działalność otrzymują tylko niewielkie środki przeznaczone na bieżące wydatki. Wydatki te dotyczą zapłaty za energię elektryczną, grzewczą, czynsz dzierżawny, zwroty kosztów delegacji służbowych itp. Na przykład środki pozostające w dyspozycji w jednej z bydgoskich rad osiedlowych w Okołu liczącym ponad 10 tys. osób ilustruje tabela 2.

W jednostkach samorządu terytorialnego radni wraz z przedstawicielami mieszkańców coraz częściej decydują się na skorzystanie z instytucji budżetu partycypacyjnego. Wykorzystując budżet partycypacyjny, mieszkańcy gminy, dzielnicy, wsi lub osiedla mogą brać aktywnie udział w projektowaniu wydatków z budżetu gminy. Pewna część budżetu oddawana jest do dyspozycji mieszkańcom, którzy sami decydują, na co przeznaczyć pieniądze. W ramach budżetu partycypacyjnego mieszkańcy uczestniczą w określaniu najpilniejszych wydatków, składają własne propozycje oraz w większym stopniu mogą kontrolować wydatki publiczne. Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem mieści się w jego ramach jako „umowa społeczna”, która jest zawierana między mieszkańcami i radnymi. Ta umowa może być podpisywana legalnie w gminach, dzielnicach i innych jednostkach samorządu. Wykazując odrobinę dobrej woli, radni mogą określić kwotę wydzieloną z ogólnego budżetu takiej jednostki, która zostanie przeznaczona zgodnie z wolą mieszkańców wyrażoną w otwartym głosowaniu [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013].

Próby wprowadzenia budżetu partycypacyjnego podejmowane były już w wielu jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, między innymi w miastach dużych, jak Poznań, średniej wielkości, jak Płock, i w mniejszych miejscowościach, takich jak Karpacz. Organizacje pozarządowe realizowały też pojedyncze projekty i jednorazowe programy pilotażowe. Nie oznacza to jednak, że budżet partycypacyjny jest w Polsce powszechnie stosowany. W województwie kujawsko-pomorskim Włocławek jest pierwszym miastem w regionie,



które wprowadziło budżet obywatelski. Kiedy włocławski magistrat ogłosił, że mieszkańcy mogą zgłaszać swoje pomysły na inwestycje, w ciągu trzech tygodni ratusz został zasypyany ponad 170 propozycjami [www.torun.gazeta.pl/torun/1,48723,12603948,We\_Wloclawku\_obywatele\_wybieraja\_inwestycje\_\_a\_Torun.html (dostęp: 4.10.2012)]. Powstaje pytanie, czy budżet partycypacyjny jest alternatywą dla instytucji jednostek pomocniczych, do których powołania władze miasta Włocławka się nie spieszą? Pod koniec sierpnia 2013 roku „Gazeta Pomorska” zaapelowała, by budżet obywatelski wprowadził też Toruń. Pomysł spodobał się również radnym Platformy Obywatelskiej i władzom miasta, które przedstawiły model możliwy do wprowadzenia w Toruniu już od 2014 roku, i zdecydowały o uruchomieniu akcji edukacyjnej i informacyjnej projektu [www.pomorska.pl/apps/pbes.dll/article?AID=/20121107/TORUN01/121109295 (dostęp: 25.08.2011)].

Tabela 2

Środki budżetowe do dyspozycji Rady Osiedlowej Okole w Bydgoszczy (w zł)

Lp.	Dział klasyfikacji budżetowej	2009 r.	2010 r.	2011 r.
1	Administracja publiczna	3700	3700	2500
2	Oświata i wychowanie	3500	3500	3500
3	Opieka społeczna	3500	3500	3500
4	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	7200	7200	8400
5	Kultura fizyczna i sport	1700	1700	1700
6	Razem	19 600	19 600	19 600

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Foksińska 2012: 65.

Wymienione wyżej środki budżetowe w większości zostały wydatkowane na zakup materiałów i wyposażenia, zakup energii i opłaty za telefony komórkowe [Foksińska, 2012: 66–67].

Przykładowo finansowanie działalności rad okręgów w Toruniu wynika z obsługi administracyjnej, świadczonej przez rady we własnym zakresie. Rady okręgu korzystają z udostępnionych przez gminę pomieszczeń w szkołach podstawowych na zasadzie porozumienia z kierownikiem tej jednostki. W przypadku prowadzenia tej obsługi przez pracownika szkoły będącej siedzibą Rady koszt z tym związany wynika z wynagrodzenia, które nie przekracza wymiaru jednej czwartej etatu. Ponoszone przez radę okręgu koszty rozmów telefonicznych wynikające z prowadzonej korespondencji oraz innej organizatorskiej działalności są ewidencjonowane w biurze obsługi siedziby okręgu [Strzelecki, 2010a: 148]. Rady okręgów prawie nie korzystają z mienia komunalnego, a co za tym idzie, z dochodów z tego tytułu.

Wyposażenie jednostki pomocniczej w środki finansowe oraz uprawnienia związane z pokrywaniem z nich wydatków miałyby korzystny wpływ na poprawę efektywności ponoszonych wydatków, w tym istotne skrócenie czasu

realizowanych remontów i inwestycji. Mogłoby także spowodować działania innowacyjne, a w ich rezultacie przynieść oszczędności, które mogłyby być przeznaczone na inne niezaspokojone potrzeby. Słusznie podkreśla się, że jednostki pomocnicze powinny być wzmocnione przez zapewnienie im udziałów w podatkach lokalnych, chociażby w podatku od nieruchomości (na przykład 5%) [Borodo, 2006: 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 stabilność w tego typu dochodów [Kotlińska, 2008: 392–393].

## Stopień aktywności obywatelskiej

W wielu jednostkach pomocniczych podejmowane działania przez członków rad osiedlowych mają pozytywny i znaczący wpływ na jakość życia mieszkańców lokalnych wspólnot, pomimo że w świadomości mieszkańców osiedli brakuje wiedzy na ten temat [Strzelecki, 2010b: 169]. Do ilustracji działań podejmowanych przez rady i zarządy osiedli w województwie kujawsko-pomorskim posłuży działalność bydgoskiej Rady Osiedla Okole i rad osiedlowych w Mogilnie w 2011 roku. Zgodnie ze sprawozdaniem tej rady odbywała ona posiedzenie 10 razy, podejmując 45 uchwał dotyczących działalności Rady Osiedla w następujących obszarach:

- w osiedlowych placówkach oświatowych – wspierając środkami finansowymi organizację konkursów i turniejów, kółek zainteresowań, szkolnych imprez sportowych, kampanii przeciwko uzależnieniom, doposadzając osiedlową bibliotekę zakupami książek, podejmując aktywizację bezrobotnych mieszkańców osiedla skupionych w Rejonowym Ośrodku Pomocy Społecznej;
- na terenie osiedla – organizując festyny, kwesty na różne społeczne cele (utrzymanie cmentarza starofarnego, wsparcie powodzian), wydając własne czasopismo „Nasze Osiedle”, organizując międzysiedlowe imprezy sportowe;
- w zakresie działalności interwencyjnej w imieniu wnioskujących, apeluujących i proszących mieszkańców osiedla; działania te polegały na pośredniczeniu w załatwianiu rozmaitych egzystencjalnych potrzeb ludzkich skierowanych do różnego rodzaju instytucji, takich jak: Policja, Straż Miejska, urzędy administracji, placówki służby zdrowia, banki;
- w zakresie współpracy z Urzędem Miasta i innymi instytucjami w sprawach ogólnomiejskich, dotyczących osiedla [Foksińska, 2012: 70].

Podane obszary działalności jednej z bydgoskich rad osiedlowych nie zawierają ilustracji podjętych konkretnych działań rady osiedlowej, których jest co najmniej kilkadziesiąt w roku. Są to czasami indywidualne sprawy ludzkie, a czasami duże zadania organizacyjne lub inwestycyjne. W przypadku działań

ności Rady Osiedlowej w Około jest ich bardzo dużo, a w przypadku rad osiedlowych w Mogilnie – niewiele. W Bydgoszczy rola rad osiedlowych powołanych od 1992 roku, jak wynika z analizy działalności Rady Osiedla Wzgórze Wolności, z upływem czasu słabła z powodu zmniejszających się kompetencji i kurczących się środków finansowych [Zielińska, 2012: 39–41]. Wszędzie jednak tam, gdzie powołane zostały rady dzielnicowe, osiedlowe, ich działalność, nawet niewielka, służyła jednak budowaniu społeczeństwa obywatelskiego z wykorzystaniem potencjału kapitału tkwiącego w mieszkańcach. W miastach, gdzie działały jednostki pomocnicze w samorządzie terytorialnym, zagospodarowywany był lokalny kapitał mieszkańców i umacniana demokracja. Tam, gdzie nie powołano takich jednostek, marnowane były tkwiące w lokalnej społeczności jej siły witalne.

Analizując studium przypadku aktywności obywatelskiej w wyborach do jednostek pomocniczych w mieście Mogilno w 2011 roku, trzeba stwierdzić pewną bezradność lub indolencję w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych. Zgodnie z uchwałą nr V/25/11 Rady Miejskiej w Mogilnie, w marcu 2011 roku odbywały się ogólne zebrania mieszkańców mogileńskich osiedli w celu wyborów zarządu mieszkańców osiedla, przewodniczącego zarządu mieszkańców osiedla oraz komisji rewizyjnej. Na wszystkich osiedlach wybory zostały przeprowadzone w drugim terminie ze względu na brak *quorum*. Odnotowano bardzo niską frekwencję wyborczą (tabela 3).

Tabela 3

Frekwencja wyborcza na ogólnych zebraniach mieszkańców w wyborach zarządów osiedli w Mogilnie w marcu 2011 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Osiedle nr 1 w Mogilnie	Osiedle nr 2 w Mogilnie	Osiedle nr 3 w Mogilnie	Osiedle nr 4 w Mogilnie
1	Liczba mieszkańców osiedla	2877	2971	1691	2563
2	Liczba osób uczestniczących w wyborach Zarządu Osiedla	47	50	17	18
3	Liczba osób uprawnionych do głosowania	47	48	17	18
4	Frekwencja wyborcza	1,63%	1,61%	1,00%	0,70%
5	Liczba kandydatów na przewodniczącego Zarządu Osiedla	1	5	2	1
6	Liczba wybranych członków do Zarządu osiedla	6	6	6	6
7	Liczba wybranych członków do Komisji Rewizyjnej	3	3	3	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.mogilno.pl/?aktualnosci.1668](http://www.mogilno.pl/?aktualnosci.1668) (dostęp: 26.07.2012).

Należy poszukać przyczyn tak małej aktywności obywatelskiej w mieście. Z wypowiedzi mieszkańców Mogilna na stronie internetowej [www.mogilno.in/471/mieszkanicy-co-tam-slychac-na-osiedlu (dostęp: 12.09.2011)] wynika, że wybory do zarządu mieszkańców mogileńskich osiedli borykają się z jedną, zasadniczą przypadłością – małą frekwencją. Mimo że osiedla pękają w szwach, na zebraniach wyborczych pojawia się maksymalnie 40–50 osób. Według Mateusza Stachowiaka z osiedla 3 w Mogilnie funkcja przewodniczącego Zarządu Osiedla nie jest atrakcyjna, pomimo że otrzymuje on 250 zł diety. Na trzy zebrania wyborcze w osiedlu 3, jakie się dotychczas odbyły, na wyborach zjawilo się 17 mieszkańców, a nikt z nielicznego grona zebranych nie miał ochoty pełnić funkcji przewodniczącego.

Z wypowiedzi Przemysława Majcherkiewicza wynika, że na spotkanie wyborcze przyszło „aż” 18 mieszkańców osiedla na ponad 2300 osób uprawnionych do głosowania, co według niego jest po prostu porażką. Jak pamięta, na tego typu zebrania miejskie, w tym i te wyborcze, przychodziło bardzo mało osób. Tak było cztery lata temu, osiem, dwanaście, szesnaście czy dwadzieścia lat temu. Być może, gdyby ogłoszenia – obwieszczenia o wyborach nowych władz osiedla – pojawiły się w ogłoszeniach parafialnych, to frekwencja byłaby trochę wyższa. Pytanie tylko, dlaczego na wsiach ta frekwencja jest dużo, dużo lepsza? W odpowiedzi wskazuje, że choćby dlatego, że sołectwo na wsi to jedna wielka rodzina, a w mieście ludzie żyją bardziej anonimowo i jakoś nie bardzo wierzą, że wiele zależy od nich samych.

Internauta o pseudonimie Kentucky uważa, że mała frekwencja na wyborach rad osiedlowych jest wynikiem poczucia tego, że i tak ktoś za nas naprawi chodnik, zadba o zieleń i kwiaty, pobuduje kanalizację i doprowadzi wodę i gaz do posesji lub bloku. Na wsiach to poczucie odpowiedzialności jest o wiele większe, gdyż zwraca się uwagę na to, aby do rad sołeckich, a tym bardziej na sołtysa, wybierać osoby z autorytetem i gospodarne. Chodzi o to, by bardzo skromne środki wpływające do tego środowiska w postaci funduszu sołeckiego lub innych drobnych inwestycji mądrze i rozsądnie zagospodarować. Po prostu mieszkańcy wsi mają poczucie tego, że od ich postawy coś zależy.

Mimo że w tak niedużym mieście jak Mogilno powołane zostały rady osiedlowe bardzo niepokojącym zjawiskiem jest niewielkie ich znaczenie. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy w świetle przedstawionych wypowiedzi mieszkańców trzeba wskazać brak skutecznego wsparcia przez organy władzy samorządowej, które nie wiadomo, czy nie chcą, czy nie potrafią uaktywnić obywateli tego miasta, wykorzystując tkwiący w mieszkańcach osiedli potencjał.

## Elementy oceny i wnioski końcowe

W miastach, w których powołane zostały jednostki pomocnicze, można zaobserwować bardzo różny stopień ich aktywności w zarządzaniu sprawami osiedla, dzielnicy i współpracy z organami gminy. Tam, gdzie aktywność rady osied-

lowej, dzielnicowej i ich zarządu była znacząca, obejmowała ona w zasadzie wszystkie dziedziny życia mieszkańców. Tam, gdzie nie było zaangażowania się mieszkańców w działalność rady osiedlowej, o czym świadczy chociażby żenująco niska frekwencja wyborcza w Mogilnie, powołane jednostki pomocnicze funkcjonowały pozornie.

Można zaobserwować zjawisko niedostrzegania jednostek pomocniczych przez mieszkańców oraz traktowanie je marginesowo przez organy władzy samorządu terytorialnego. Powodami tego są niewidoczna dla mieszkańców wielkość i sposób rozdysponowywania środków finansowych. Środki otrzymywane przez rady osiedlowe w ramach własnych inicjatyw jednostki pomocniczej są w przeważającej większości przekazywane innym podmiotom, ponieważ na realizację osiedlowych zadań zarządy osiedli nie mają administracyjnego aparatu wykonawczego. Do mieszkańców, którzy korzystają z rezultatów podejmowanych działań przez jednostki pomocnicze, w tym zakupionych dóbr, organizowanych imprez, festynów, konkursów, nie zawsze dociera informacja, z jakich środków było to realizowane i z czyjej inicjatywy.

Rady osiedlowe nie mają odpowiednich narzędzi – w postaci majątku, środków finansowych, struktury organizacyjno-administracyjnej – do samodzielnego realizowania własnych inicjatyw i przedsięwzięć na swoim obszarze. Skuteczność podejmowanych działań jest ponadto zależna od dobrej woli innych podmiotów, w tym od administracji samorządowej. Wsparciem finansowym dla jednostek pomocniczych, a może alternatywą dla ich powołania, mogłaby być instytucja budżetu partycypacyjnego, która w praktyce dopiero zaczyna funkcjonować.

W skład rad osiedlowych wchodzi mieszkańcy, którzy pracują społecznie i nie są przygotowani do trudnych, często administracyjnych, działań. Jedynym motywem ich działalności jest poprawa życia mieszkańców na osiedlu. Rady osiedlowe mają nieliczne własne strony internetowe i wydają gazetki, które chociaż coraz częstsze, są jedynymi kanałami marketingowymi i promocyjnymi.

Z przedstawionego materiału analitycznego można wysnuć następujące wnioski:

1. Powołane ogólne zebrania mieszkańców, rady osiedlowe i ich organy wykonawcze działają realnie, wspomagają miejskie władze samorządowe, ułatwiają komunikację z mieszkańcami, pozwalając na szybką i rzeczywistą identyfikację ich potrzeb. Mogą pełnić ważne funkcje wychowawcze i społeczne.
2. Aktywność i skuteczność powołanej jednostki pomocniczej zależy w dużej mierze od wsparcia władz samorządowych miasta, i to nie tylko od wielkości przydzielonych środków finansowych, lecz także od działań promocyjnych i dobrej organizacji. Wsparciem finansowym dla powołanych jednostek pomocniczych lub ich alternatywą może być wprowadzana przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego instytucja budżetu partycypacyjnego jako instrument zawartej umowy społecznej pomiędzy władzą gminy a obywatelami.

3. Jednostki pomocnicze w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców mogłyby być, co do zasady, powoływane obowiązkowo. Powinno o tym przesądzać prawne uregulowanie. W miastach, gdzie nie powołano jednostek pomocniczych, a występują osiedla, nie ma wystarczającej i rzeczywistej reprezentacji mieszkańców osiedli w zarządzaniu sprawami obywatelskimi i gospodarowaniu mieniem komunalnym.
4. Powołane jednostki pomocnicze nie tylko powinny posiadać zagwarantowane środki z budżetu miasta określone w kalkulacji na jednego mieszkańca, ale także do rozważenia jest wyposażenie ich we własne źródła finansowania, w postaci na przykład opłat parkingowych, kar i grzywnien za niszczenie zieleni i urządzeń komunalnych itp.
5. Przedstawiciele jednostek pomocniczych powinni mieć również status funkcjonariuszy publicznych z określonymi odpowiednimi uprawnieniami.

Nie jest łatwo budować demokratyczne społeczeństwo obywatelskie, angażując mieszkańców osiedli i dzielnic. Rola państwa jako organizatora, legislatora i kontrolera w tym procesie jest nie do przecenienia, co kłóci się z ustawowym zapisem o fakultatywności powoływania jednostek pomocniczych. Potrzebne są więc zmiany zwiększające wpływ obywateli na gospodarowanie na swoich osiedlach i przeznaczanie na to środków publicznych, przy wsparciu przez państwo oddolnej budowy społeczeństwa obywatelskiego.

## Literatura

- Białocerkiwicz J. (2003), *Organizacje europejskie i ich standardy prawne*, WSHE, Włocławek.
- Borodo A. (2006), *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Borodo A. (2008), *Prawo budżetowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Foksińska E.M. (2012), *Jednostki pomocnicze gminy na przykładzie Rady Osiedla Okole*, praca licencjacka, UKW, Bydgoszcz.
- Izdebski H. (2003), *Badania nad administracją publiczną* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa.
- Jędrzejewski L. (2004), *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Sp. z o.o., Gdańsk.
- 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, Warszawa.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Uchwała Rady Ministrów z 13 lipca 2010 r., Warszawa, [bip.brodnica.pl/public/?id=11609](http://bip.brodnica.pl/public/?id=11609), (dostęp: 25.08.2011).
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2013), <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/> (dostęp: 27.08.2013).
- Rutkowski J., Stawasz D. (red.) (2005), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Strzelecki A. (2010a), *Samodzielność jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie Publiczne”, 4(12).

- Strzelecki A. (2010b), *Ograniczenia w samodzielności jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego*, „Administracja od samorządu po organizacje międzynarodowe”, „Zeszyty Naukowe Toruńskiej Szkoły Wyższej”, 6, Toruń.
- Wiatrak A.P. (2005), *Uspolecznienie przygotowania i realizacji strategii rozwoju gminy* [w:] J. Rutkowski, D. Stawasz (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Zielińska K. (2012), *Jednostki pomocnicze w Bydgoszczy na przykładzie Rady Osiedla Wzgórze Wolności*, praca licencjacka, UKW, Bydgoszcz.
- [www.bip.brodnica.pl/public/?id=11609](http://www.bip.brodnica.pl/public/?id=11609), 2011 (dostęp: 25.08.2011).
- [www.gdynia.pl/bip/statut/433\\_36663.html](http://www.gdynia.pl/bip/statut/433_36663.html) (dostęp: 1.09.2012).
- [www.mogilno.in/471/mieszkanicy-co-tam-slychac-na-osiedlu](http://www.mogilno.in/471/mieszkanicy-co-tam-slychac-na-osiedlu) (dostęp: 12.09.2011).
- [www.mogilno.pl/?aktualnosc.1668](http://www.mogilno.pl/?aktualnosc.1668) (dostęp: 26.07.2012).
- [www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100510/WLOCLAWEK01/171290036](http://www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100510/WLOCLAWEK01/171290036) (dostęp: 25.08.2011).
- [www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20121107/TORUN01/121109295](http://www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20121107/TORUN01/121109295) (dostęp: 25.08.2011).
- [www.torun.gazeta.pl/torun/1,48723,12603948,We\\_Wloclawku\\_obywatele\\_wybieraja\\_inwestycje\\_\\_a\\_Torun.html](http://www.torun.gazeta.pl/torun/1,48723,12603948,We_Wloclawku_obywatele_wybieraja_inwestycje__a_Torun.html) (dostęp: 4.10.2012).
- [www.um.znin.pl/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=4&id=23&Itemid=33](http://www.um.znin.pl/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=4&id=23&Itemid=33) (dostęp: 25.08.2011).