



Karol Ważny*

Uniwersytet Gdański

CZY POTRZEBNY JEST NOWY MODEL USTROJOWY JEDNOSTEK POMOCNICZYCH W GMINACH MIEJSKICH?

Od kilku lat jednym z głównych problemów samorządowych, nad którym toczy się debata publiczna, jest reorganizacja modelu zarządzania gminą. Podstawowym postulatem ustrojowym zgłaszanym w tej dyskusji jest zwiększenie poziomu partycypacji mieszkańców w procesie podejmowania decyzji dotyczących spraw lokalnych. Kierunek ten jest nie tylko zgodny z konstytucyjną zasadą pomocniczości, ale przede wszystkim przyczynia się do wzrostu skuteczności wykonywania zadań publicznych należących do samorządu gminnego. Włączanie społeczności lokalnej w zarządzanie gminą pozwala bowiem na lepszą diagnozę potrzeb, a w konsekwencji na wyższą efektywność w ich zaspokajaniu. Działania organów samorządowych stają się więc bardziej trafne i adekwatne do oczekiwań mieszkańców.

Partycypacja społeczna przyczynia się także do wzrostu świadomości o sposobie rozwiązywania problemów gminy. Poprzez uczestnictwo w różnych formach włączania w proces decyzyjny pogłębia się wiedza mieszkańców o wspólnych sprawach oraz przyczynach i skutkach konkretnych działań podejmowanych przez władze samorządowe. To z kolei przekłada się na ich lepsze zrozumienie oraz szerszą akceptację, a w efekcie przyczynia się również do zwiększenia legitymizacji organów gminy.

Celowość włączania mieszkańców w rozwiązywanie problemów lokalnych jest zwłaszcza dostrzegalna w dużych ośrodkach miejskich. Słabo rozwinięte więzi społeczne pomiędzy członkami wspólnoty (często napływowymi) oraz wysoki stopień anonimowości, a w konsekwencji obojętność i brak zainteresowania wspólnymi sprawami, powodują że w większych miastach bardzo powoli kształtuje się prawdziwe społeczeństwo obywatelskie. Powagę problemu pogłębia fakt, że to właśnie w większych skupiskach ludzkich, na silnie zurbanizowanych, a często również zdegradowanych terenach, zamieszkiwanych przez słabą

* karol.wazny@prawo.univ.gda.pl

ekonomicznie społeczność, występuje najwięcej wyzwań dla władz samorządowych.

Stąd też potrzeba partycypacyjnego zarządzania gminą jest zgłaszana zwłaszcza w miastach. Głównym postulatem takiego modelu sprawowania władzy są tzw. ruchy miejskie – grupy interesów, wywodzące się ze środowisk związanych z organizacjami pozarządowymi oraz społecznościami submiejskimi, odwołujące się w swych poglądach i programach działania do problematyki funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wśród dziewięciu tez miejskich wypracowanych podczas I Kongresu Ruchów Miejskich, organizowanego w 2011 r. w Poznaniu, aż trzy odnoszą się do szeroko pojętej idei partycypacji lokalnej¹.

Obok rozmaitych mechanizmów demokracji bezpośredniej, włączanie mieszkańców gmin miejskich w procesy decyzyjne odbywa się także poprzez różnorodne przedstawicielstwa.

Rolę tę mogą spełniać nieformalne zrzeszenia oraz zinstytucjonalizowane jednostki i organizacje sektora pozarządowego. Podmioty te z reguły reprezentują interesy grup społecznych wyodrębnionych według kryterium przedmiotowego. Toteż są zainteresowane działaniem na rzecz rozwiązywania problemów występujących w określonej sferze życia.

Inna płaszczyzna delimitacji spraw lokalnych wiąże się z podziałem terytorialnym. Według tego kryterium problemy miasta mogą przybierać mniej lub bardziej lokalny wymiar. W przypadku gdy określone zagadnienie dotyczy społeczności zamieszkującej niewielki obszar gminy, można mu przypisać charakter sublokalny. Również w takim przypadku rzecznikami interesu publicznego mogą być grupy nieformalne oraz środowisko pozarządowe. Ustawodawca przypisał jednak rolę głównego reprezentanta w sprawach submiejskich samej wspólnocie mieszkańców, umożliwiając jej upodmiotowienie poprzez utworzenie sformalizowanego związku społeczno-terytorialnego obejmującego osoby zamieszkujące obszar części miasta. Tak rozumiane jednostki pomocnicze gminy zostały umiejscowione na najniższym „szczeblu” struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego, dzięki czemu w bardzo istotny sposób wpisują się w zasadę subsydiarności. W zależności od rozwiązań ustrojowych przyjętych w określonej gminie wspólnota mieszkańców w jednostce pomocniczej może działać *in pleno* lub poprzez organy przedstawicielskie wybierane spośród członków danej społeczności. Stąd też jednostka pomocnicza gminy powinna być silnie utożsamiana z mechanizmem włączania mieszkańców w procesy decyzyjne toczące się w gminie oraz partycypacyjnymi metodami zarządzania miastem.

¹ „(1) Mieszkańcy mają niezbywalne prawo do miasta.”, „(2) Budżet partycypacyjny to tworzenie przez mieszkańców całego budżetu miasta. To nie tylko procedury, ale szeroki ruch społeczny.”, „(6) Demokracja to nie tylko wybory. Mieszkańcy mają prawo do realnego, opartego na wzajemnym szacunku, udziału w podejmowaniu decyzji o mieście.”, <http://kongresruchowmiejskich.pl/tezy-miejskie/>.

W piśmiennictwie zauważa się, że jednostki pomocnicze stanowią instytucję służącą wytwarzaniu się i wykorzystywaniu naturalnego samorządu małych grup społecznych, który w środowisku wielkiego miasta nie rodzi się samoczynnie w oparciu o kryterium zamieszkania ze względu na dezintegrację i anonimowość życia². W literaturze zagranicznej zwraca się ponadto uwagę na różne zalety tworzenia zinstytucjonalizowanych form decentralizacji władzy gminnej. Należą do nich³:

- 1) ożywienie społeczności lokalnych oraz wzrost poziomu partycypacji obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi (aspekt obywatelski);
- 2) stymulacja prospołecznego podejścia władzy samorządowej w zarządzaniu gminą (aspekt społeczny);
- 3) rozwój demokracji lokalnej wynikający z większej dostępności członków wspólnoty osiedlowej (dzielnicowej) do udziału w zarządzaniu jej sprawami (aspekt polityczny);
- 4) wzrost efektywności realizacji zadań publicznych w sprawach, które wymagają lepszej diagnozy potrzeb społeczności osiedlowych (dzielnicowych) (aspekt ekonomiczny)⁴.

W związku z powyższym wydaje się naturalne dążenie społeczności submiejskich, w których stworzono warunki organizacyjne do rozwoju samorządności i poczucia wspólnoty, do jak najszerzego udziału w realizacji zadań publicznych gminy, a co za tym idzie, do przyjmowania statusu swoistego „gospodarza”⁵. Zarówno ich pozycja prawna wyznaczona przez ustawę o samorządzie gminnym⁶, rozwiązania szczegółowe przyjęte w poszczególnych gminach, jak i praktyka funkcjonowania jednostek pomocniczych nie do końca odpowiadają jednak

² K.A. Kuć, *Samorząd terytorialny miasta stołecznego Warszawy*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio K 2003, t. X, s. 113 [za:] J. Ziółkowski, *Urbanizacja miasto-osiedle*, Warszawa 1971.

³ Biorąc pod uwagę, że przekazanie zadań jednostce pomocniczej następuje w obrębie struktury organizacyjnej gminy, a nie na rzecz odrębnego podmiotu prawnego, znajdującego się poza systemem administracji gminnej, w polskiej literaturze z zakresu prawa administracyjnego podkreśla się, że instytucja jednostki pomocniczej stanowi przykład wewnętrznej dekoncentracji zadań publicznych gminy. Jedynie w przypadku daleko idącej dekoncentracji różnych kategorii funkcji gminy i utworzenia jednostek o charakterze quasi-gmin można mówić o swoistej decentralizacji. H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2012, t. XIV, s. 107.

⁴ V. Lowndes, H. Sullivan, *How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance*, *Public Administration*, t. LXXXVI, nr 1, s. 53–74.

⁵ Por. § 14 Statutu Rad Dzielnicowych, stanowiący załącznik nr 3 do uchwały nr 116/XIV/95 Rady Miasta Częstochowa z dnia 15 maja 1995 r. w sprawie utworzenia dzielnic i przyjęcia Statutu Rad Dzielnicowych, <http://bip.czestochowa.pl/attachments/download/23595> oraz Protokół nr 10–8/2011 z posiedzenia Komisji Samorządu i Ładu Publicznego Rady Miasta Gdańska, które odbyło się 21 września 2011 r., s. 8, <http://www.gdansk.pl/plik,39614.html>.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. z 2013 r., poz 594 z późn. zm.

tym oczekiwaniom. Potwierdzają to badania przeprowadzane w ostatnich latach przez sektor naukowy⁷ oraz pozarządowy⁸.

Taki obraz jednostek pomocniczych gminy wynika głównie z daleko idącej jej samodzielności w zakresie kształtowania ich ustroju, jaką przewidują art. 5 oraz art. 35 u.s.g. Należy wprawdzie zaznaczyć, że regulacja ta jest spójna z wymogami stawianymi przez art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁹, jednakże przepis ten przewiduje również obowiązek dostosowania wewnętrznej struktury administracyjnej samorządu do potrzeb „skutecznego zarządzania”. W związku z tym nie należy wykluczać możliwości ograniczenia swobody gmin w kształtowaniu ustroju jednostek pomocniczych, pod warunkiem jednak, że będzie ona podyktowana koniecznością zapewnienia skutecznego zarządzania sprawami publicznymi. Biorąc pod uwagę obecny stan rzeczy, najbardziej pożądanym kierunkiem zmian będzie częściowe ujednoczenie modelu funkcjonowania jednostek pomocniczych poprzez uszczegółowienie rozwiązań przyjętych w ustawie o samorządzie gminnym. Potrzeba ta odnosi się przede wszystkim do jednostek pomocniczych w miastach, gdzie potencjał samorządności subgminnej jest najsłabiej wykorzystany, a wachlarz rozwiązań prawnych przyjętych w poszczególnych gminach miejskich jest bardzo szeroki. Cel w postaci ujednoczenia ustroju jednostek miejskich mógłby zostać osiągnięty przede wszystkim poprzez wprowadzenie bezwzględnie wiążących regulacji ustawowych. Alternatywną, choć niekoniecznie najbardziej skuteczną drogą ku harmonizacji modeli organizacyjnych może być ustalenie pewnej gamy zagadnień przekazanych do regulacji fakultatywnej w statucie¹⁰.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga to, że tworzenie jednostek pomocniczych nie ma charakteru obligatoryjnego i pozostaje w swobodnej gestii rady gminy. O ile na terenach wiejskich tradycje powoływania sołtysów sięgają średniowiecza, wobec czego funkcjonowanie sołectw traktuje się jako zjawisko zupełnie naturalne¹¹, o tyle w miastach samorządność na poziomie dzielnicy czy osiedla wciąż znajduje się na wstępnym etapie rozwoju. Z tego względu w wielu

⁷ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kurniewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa 2013.

⁸ Raport Stowarzyszenia Bona Fides z Katowic (2012) – *Funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy w wybranych miastach województwa śląskiego*; Raport Regionalnego Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych z Gdańska (2009) – *Nic o nas bez nas – kształtowanie roli i zadań jednostek pomocniczych gminy*.

⁹ Por. art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.): „Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie”.

¹⁰ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 190.

¹¹ Według Małego rocznika statystycznego Polski z 2014 r. liczba sołectw w Polsce na dzień 31 grudnia 2013 r. wynosiła 40.583, Mały rocznik statystyczny Polski z 2014 r., http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/1/15/1/maly_rocznik_statystyczny_2014.pdf.

samorządach nie zostały one dotychczas powołane. Do najbardziej jaskrawych przykładów gmin pozbawionych jednostek pomocniczych należą aktualnie Białystok (blisko 300 tys. mieszkańców) oraz Kielce (ponad 200 tys. mieszkańców), mające status stolic swoich województw, jak również Radom (blisko 220 tys. mieszkańców) i Ruda Śląska (ponad 140 tys. mieszkańców). W szczególności zastanawiający jest brak samorządu osiedlowego lub dzielnicowego w Rudzie Śląskiej – mieście znajdującym się w sercu Górnego Śląska, otoczonym wieloma gminami (również mniejszymi), w których z powodzeniem funkcjonują jednostki pomocnicze gminy. Na podział pomocniczy nie zdecydowano się również w wielu mniejszych gminach miejskich, w tym w licznych miastach na prawach powiatu (np. Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie, Sopot, Świętochłowice). Z jednej strony z reguły sytuacja ta dotyczy niewielkich gmin, w których rolę rzecznika interesu mieszkańców skutecznie wypełniają radni miejscy, organizacje pozarządowe czy grupy niesformalizowane. Z drugiej strony rola jednostek pomocniczych wypełnia się również poprzez integrację społeczności submiejskich oraz stworzenie poczucia troski o wspólne dobro, które ma przełożyć się na większy stopień partycypacji obywatelskiej.

Z tego względu w literaturze zgłaszane są postulaty, aby – zwłaszcza w dużych gminach miejskich – został wprowadzony obligatoryjny podział na jednostki pomocnicze¹². Istnieje również koncepcja zakładająca obowiązek utworzenia systemu jednostek pomocniczych w miastach na prawach powiatu¹³. W doktrynie wprawdzie utrwalił się pogląd, że tworzenie tych jednostek ma być uzależnione od woli mieszkańców¹⁴, potrzeb i możliwości działania gminy¹⁵. M. Kulesza wskazuje wręcz, że „przy zaspokajaniu przez gminę zbiorowych potrzeb mieszkańców – jeśli jest z kim, należy współpracować, jeśli nie – gmina winna wypełniać zadania sama. Istnienie jednostek pomocniczych jest kwestią żywotności społeczności lokalnych – jak jej nie ma, to nie trzeba tworzyć jej na siłę”¹⁶. Wydaje się jednak, że w większych ośrodkach miejskich ani nie brakuje warunków organizacyjno-finansowych, ani odpowiedniej tkanki społecznej, w której można by zaszczerpić samorządność na poziomie sublokalnym. Zaangażowanie mieszkańców dużych miast w sprawy lokalne jest rzeczywiście mniejsze niż w niewielkich

¹² B. Zawadzka, *Status prawny jednostek pomocniczych*, „Wspólnota” 1995, nr 16, s. 16; P. Chmielnicki, *Teraźniejszość i przyszłość jednostek pomocniczych gminy*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 278–279; R. Bul, W. Piątek, *Prawne oraz terytorialne aspekty funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych w dużych miastach*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 83.

¹³ D. Sześciło, *Jak zwiększyć udział obywateli w zarządzaniu gminą? Formy partycypacji i dobre praktyki*, <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/04/Jak-zwiekszyc-udzial-obywateli-w-zarzadzaniu-gmina-D.Szescilo.pdf>.

¹⁴ M. Augustyniak, *Jednostki...*, s. 37.

¹⁵ Por. np. R. Bul, W. Piątek, *Prawne...*, s. 83.

¹⁶ M. Kulesza, *Pozycja i zadania jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Polsce. Vademecum Radnego Dzielniczy*, Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996, s. 27.

społecznościach¹⁷. Tym mocniej należy więc podkreślić potrzebę stworzenia odgórnych warunków ustrojowych do jak najszerszego włączenia wspólnot dzielnicowych w zarządzanie sprawami publicznymi¹⁸.

Jednym z aspektów fakultatywności tworzenia jednostek pomocniczych jest zakres terytorialny obszaru gminy, który ma zostać objęty podziałem pomocniczym. Dopuszczalne jest zatem powołanie jednostek jedynie na części terytorium gminy¹⁹. W efekcie w licznych samorządach powstaje zjawisko „białych plam” – obszarów, w których mieszkańcy pozbawieni są formalnej reprezentacji w sprawach dzielnicowych²⁰. Z problemem tym po części zmierzili się autorzy projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, opracowanym w 2011 r. przez Kancelarię Prezydenta RP. Artykuł 51 ust. 1 projektu przewidywał możliwość wprowadzenia – na terenie miasta na prawach powiatu – wyczerpującego podziału terenu całego miasta na jednostki pomocnicze. Koncepcja ta zakłada jednak swobodę rady miasta w podjęciu decyzji o stworzeniu systemu jednostek obejmujących obszar całej gminy, przez co właściwie nie rozwiązuje przedstawionego problemu.

Innym zagadnieniem, które w praktyce sprawia pewne kłopoty w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych, jest – często spotykana – znaczna dysproporcja w ich wielkości. O ile jest zrozumiała asymetria w wymiarze obszarowym, o tyle w wielu przypadkach dziwić może istotne różnicowanie jednostek pomocniczych pod względem liczby mieszkańców. Przykładowo w Gdańsku najliczniejsza dzielnica²¹ jest niemal 40 razy większa niż jednostki o najmniejszym współczynniku zaludnienia²². Istotnie rozbieżne są w związku z tym problemy tych społeczności oraz możliwości oddziaływania na ich rozwiązanie, jak również stopień ich wewnętrznej integracji. Dlatego też warty rozważenia jest postulat, by dokonać odgórnego ujednoczenia wielkości jednostek pomocniczych poprzez ustalenie maksymalnej liczby ich ludności²³. W ten sposób zostałaby oczywiście naruszona swoboda gmin w tworzeniu podziału pomocniczego. Patrząc na pro-

¹⁷ M. Kulesza, *Założenia ustrojowe jednostek pomocniczych w zamyśle autorów ustawy o samorządzie terytorialnym*, [w:] *Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach – informator*, Poznań 1996, s. 10.

¹⁸ R. Buł, W. Piątek, *Prawne...*, s. 83.

¹⁹ Por. wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Łd 1097/00, ONSA, wyrok NSA z 17 listopada 2010 r., II OSK 1896/10, CBOSA.

²⁰ Według stanu na 2012 r. w dziesięciu na dwadzieścia dwa największe polskie miasta utworzono jednostki pomocnicze wyłącznie na części terytorium gminy; P. Swianiewicz, *Intra-Municipal Units in Urban Political Systems in Poland: Vicious Round-About of Marginalization or Dead-End Street?*, http://www.eura2013.org/media/Full_papers_Track_3A/105_Swianiewicz_Intra-Municipal_Units_in_Urban_Political_Systems_in_Poland.pdf.

²¹ Chełm – blisko 50 tys. mieszkańców.

²² Letnica – ok. 1300 tys., Krakowiec-Górki Zachodnie – ok. 2000, Wzgórze Mickiewicza – ok. 2500 mieszkańców.

²³ D. Sześciło, *Jak zwiększyć...*

blematykę funkcjonowania jednostek pomocniczych z perspektywy instrumentu rozwoju samorządności lokalnej, wydaje się, że jest to jednak kierunek słuszny.

Jak zauważa H. Izdebski, wychodząc od ogólnego założenia utrzymania samodzielności przy określaniu struktury jednostek pomocniczych, jest wskazane jednak wprowadzenie wymogu uwzględnienia w procesach ustalania i zmiany granic tych jednostek pewnych przesłanek materialnoprawnych, analogicznych do czynników wymienionych w art. 4 ust. 3 u.s.g. w kształtowaniu obszaru gminy²⁴. Stanowisko to należy uznać za słuszne. Zupełna dowolność może bowiem prowadzić do przypadków tworzenia takich jednostek pomocniczych, które nie są dostosowane do miejscowych warunków i potrzeb wspólnoty mieszkańców. Dlatego wydaje się, że ustawodawca powinien narzucić gminom wymóg, by terytorium jednostek pomocniczych miało charakter możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, a także uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność udziału w realizacji zadań publicznych.

Ujednolicenia wymagają również niektóre aspekty dotyczące zasad przeprowadzenia wyborów organów jednostek pomocniczych w miastach²⁵. Obecne rozwiązania ustawowe w zasadzie w całości przenoszą ciężar regulacji w tym zakresie na gminy²⁶. Jednym z możliwych rozwiązań, jak zauważa D. Sześciło, jest wprowadzenie ordynacji proporcjonalnej z progiem wyborczym w przypadku rad funkcjonujących w miastach na prawach powiatu oraz większościowej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi w pozostałych gminach²⁷. W ten sposób zostałaby zagwarantowana spójność z regulacją dotyczącą wyborów do rad gmin, a zarazem większa czytelność dla osób uczestniczących w głosowaniu. Biorąc pod uwagę bezpośredni charakter więzi występujących pomiędzy osobami sprawującymi mandat w organach jednostek pomocniczych, jak również niewielką liczbę kandydatów w wyborach do rad osiedli i dzielnic²⁸, wydaje się, że system proporcjonalny – mający uzasadnienie w przypadku występowania różnorodnych grup interesów zrzeszających kandydatów – nie jest adekwatny do potrzeb jednostek pomocniczych. Stąd też lepszym kierunkiem wydaje się odgórne ustalenie ordynacji większościowej.

Innym problematycznym zagadnieniem, budzącym istotne wątpliwości prawne, jest ustanowienie minimalnego progu frekwencyjnego, od osiągnięcia

²⁴ H. Izdebski, *Jednostki...*, s. 125.

²⁵ D. Sześciło, *Jak zwiększyć...*

²⁶ Wyjątek stanowi przypadek, gdy organem uchwalodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest ogólne zebranie mieszkańców, które wybiera organ wykonawczy – zarząd (art. 37 ust. 4 u.s.g.). Wówczas odpowiednio stosuje się zasady dotyczące wyboru sołtysa przez zebranie wiejskie, określone w art. 36 ust. 2 u.s.g. (wybór następuje w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów).

²⁷ D. Sześciło, *Jak zwiększyć...*

²⁸ M. Lackowska, *Czy mieszkańcy wielkich miast potrzebują jednostek pomocniczych?*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2, s. 80.

którego uzależnia się ważność wyborów do rad osiedli (dzielnic). W sprawie tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, przedstawiając tezę, iż „pojęcie ustalania zasad i trybu wyborów nie mieści w sobie upoważnienia do określania zasad ważności tych wyborów”²⁹. Mimo to w niektórych miastach podejmowano dyskusję nad możliwością wprowadzenia tego typu ograniczenia (np. Lublin, Bytom), a w Gdańsku obowiązuje ono od pierwszych wyborów do rad osiedli, które miały miejsce przed kilkunastoma latami.

Kolejnym problemem związanym z funkcjonowaniem organów osiedli (dzielnic) jest niska frekwencja podczas wyborów do rad jednostek pomocniczych, która przekłada się na niewielki stopień legitymizacji osób wybranych. Trudno jednoznacznie ocenić przyczyny takiego stanu rzeczy. Zagadnienie to z pewnością wymagałoby szczegółowych badań socjologicznych. Wydaje się jednak, że jedną z istotnych determinant jest niewiedza mieszkańców miast na temat daty organizacji wyborów do rad jednostek pomocniczych. Wynika ona między innymi z braku koordynacji terminów głosowań. Z łatwością można więc wnioskować, że informacja o tym dociera do ograniczonej liczby wyborców. Wynika to z braku zainteresowania mediów centralnych, które mają najszerszy zasięg oddziaływania, a z natury rzeczy informują o sprawach o ogólnokrajowym znaczeniu. W efekcie frekwencja udziału osób uprawnionych do głosowania w wyborach do rad osiedli (dzielnic) w większych ośrodkach miejskich zazwyczaj nie przekracza kilkunastu procent³⁰.

W literaturze zaproponowano remedium na ten problem w postaci przeprowadzania wyborów do rad dzielnic równocześnie z wyborami samorządowymi³¹. Należy jednak zaznaczyć, że nie jest to rozwiązanie w pełni satysfakcjonujące, biorąc pod uwagę fakt, że wielu aktywistów dzielnicowych podejmuje również próbę ubiegania się o mandat radnego gminy. Wprawdzie ustawa o samorządzie gminnym nie zakazuje łączenia tych dwóch funkcji, jednak praktyka regulacji statusu jednostek pomocniczych wskazuje, że część samorządów wprowadza tego typu ograniczenia. Wobec tego wydaje się, że trafniejszym mechanizmem profrekwencyjnym mogłoby być wyznaczenie przez centralny organ władzy publicznej (np. ministra właściwego ds. administracji publicznej) odrębnego terminu wspólnego dla wszystkich miast. Oczywiście oba rozwiązania stanowiłyby kolejny wyraz ingerencji ustawodawcy w swobodę kształtowania ustroju jednostek pomocniczych przez gminy. Propozycje te wydają się jednak uzasadnione z punktu widzenia zwiększania udziału mieszkańców miast w demokratycznym

²⁹ Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., II SA 2122/01, LEX nr 81971; odmienne stanowisko w sprawie przedstawił A. Szewc, uznając, iż „tego rodzaju regulacje stanowią [...] standard każdej ordynacji wyborczej. Ponadto mieszczą się one w nadzorczych kompetencjach rady przyznanych jej przez statut jednostki pomocniczej gminy”; A. Szewc, *Komentarz do art.35 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym*. Komentarz, LEX 2012, p. 4.

³⁰ Por. Gdańsk (2015 r.) – 11,22 %, Gdynia (2015 r.) – 8,96 %, Lublin (2015 r.) – 7,49 %, Łódź (2014 r.) – 12,8 %.

³¹ D. Sześciło, *Jak zwiększyć...*

mechanizmie powoływania ich przedstawicieli, a w konsekwencji wzrostu legitymizacji organów osiedli i dzielnic.

Niska aktywność mieszkańców w wyborach do rad jednostek pomocniczych z pewnością nie jest wyłącznie wynikiem braku jednolitego terminu organizacji wyborów. Kwestią, która w nie mniejszym stopniu wpływa na niekiedy wręcz marginalne zainteresowanie funkcjonowaniem organów dzielnic, wydają się bardzo wąskie możliwości ich oddziaływania na sprawy zgłaszane przez mieszkańców. Między innymi z tego względu już sama świadomość członków społeczności osiedlowych (dzielnicowych) na temat faktu istnienia prawnie wyodrębnionych jednostek pomocniczych oraz przynależności do nich jest w niektórych wypadkach mocno ograniczona³². Ograniczony wpływ organów osiedla (dzielnicy) na rozwiązywanie problemów wspólnoty może rodzić więc poczucie bezsensowności udziału w wyborach.

W związku z tym kwestię ustawowego wzmocnienia roli jednostek pomocniczych w procesie zarządzania gminą należy uznać za podstawowy postulat *de lege ferenda*. Problem ten sprowadza się przede wszystkim do zakresu zadań oraz kompetencji przekazywanych dzielnicom i osiedlom w ich statutach. R. Bul i W. Piątek zwracają uwagę w tym kontekście na konieczność uwzględnienia dwóch celów, dla których tworzone są jednostki pomocnicze w miastach. Z jednej strony chodzi o zapewnienie sprawnego zarządzania jednostką z poziomu dzielnicy czy osiedla. Z drugiej zaś o stworzenie płaszczyzny integracji społeczności lokalnej. Autorzy zwracają uwagę na trudności w pogodzeniu tych – w pewnym stopniu przeciwstawnych – kierunków kształtowania organizacji jednostek pomocniczych i uzależniają możliwość ich skutecznego powiązania od odpowiedniego doboru podziału terytorialnego gminy. Jednostki kameralne służą bowiem w większym stopniu animowaniu i integrowaniu członków zamieszkującej ją społeczności, mając przy tym niewielkie przełożenie na sposób realizacji zadań publicznych przez gminę. Na większych terytoriach, zamieszkiwanych przez znaczną liczbę osób, cel integracyjny jest znacznie trudniejszy do zrealizowania, wobec czego odchodzi na dalszy plan. Zwiększa się natomiast zapotrzebowanie na instrumenty udziału w rozwiązywaniu problemów gminy w imię zasady, że „większy może więcej”. Przykłady Krakowa oraz Rzeszowa wskazują, że ten kierunek myślenia o roli jednostek pomocniczych jest również reprezentowany w praktyce. Podczas gdy 760-tysięczna stolica województwa małopolskiego została podzielona na zaledwie 18 dzielnic³³, w drugim z wymie-

³² M. Lackowska, *Czy mieszkańcy...*, s. 83.

³³ Warto zauważyć, że na obszarze jednej z dzielnic (Swoszowice) utworzono Osiedle Uzdrawisko Swoszowic. W literaturze (R. Bul, W. Piątek, *Prawne...*, s. 91) wskazuje się, że jest to jednostka pomocnicza niższego stopnia. Należy jednak zaznaczyć, że statut tego osiedla przyznaje mu raczej status jednostki pomocniczego podziału terytorialnego, aniżeli jednostki pomocniczej gminy. W treści tego aktu nie ujęto bowiem żadnego z elementów materii statutowej, wymaganych przez art. 35 ust. 3 u.s.g. Zob. uchwała nr LX/784/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu dla Osiedla Uzdrawisko Swoszowice, Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 67, poz. 483 z późn. zm.

nionych miast utworzono aż 29 osiedli na obszarze zamieszkiwanym przez 185 tys. osób. Tak ukształtowana struktura terytorialna jest skorelowana z zakresem prawnych możliwości oddziaływania jednostek pomocniczych na sprawy wspólnot subgminnych w obu miastach. Dzielnice krakowskie są w znacznym stopniu zaangażowane w rozwiązywanie bieżących problemów wspólnoty subgminnej. Co prawda nie są wyposażone w „twarde” kompetencje decyzyjne, jednakże ich statuty zawierają obszerną i szczegółową listę spraw, w których organy tych jednostek uczestniczą w realizacji zadań administracji samorządowej. Na uwagę zasługuje również fakt, że organy dzielnic w Krakowie zostały wyposażone zarówno w znaczne środki finansowe, jak i obsługę administracyjną ze strony aparatu pomocniczego prezydenta. Stworzono ponadto określone gwarancje proceduralne dotyczące sposobu wzajemnego komunikowania informacji o sprawach dzielnicowych pomiędzy jej organami a pozostałymi jednostkami znajdującymi się w strukturze organizacyjnej miasta. Dzięki temu dysponują instrumentami umożliwiającymi skuteczne wypełnianie powierzonej im roli³⁴. Na „drugim biegunie” znajdują się natomiast jednostki pomocnicze utworzone w Rzeszowie. Ich funkcja ogranicza się właściwie do animacji oraz integracji lokalnych społeczności. Wskazują na to bardzo ogólnikowo skonstruowane przepisy zadaniowe i kompetencyjne, jak również brak środków materialnych do podejmowania działań wykraczających poza rolę stymulatora społeczności osiedlowych³⁵.

W naukach socjologicznych podkreśla się, że rolą jednostki pomocniczej powinna być przede wszystkim integracja społeczności lokalnej³⁶. Z tego punktu widzenia optuje się zatem za osiedlem jako optymalną formułą organizacyjną jednostki pomocniczej w mieście³⁷. Jeżeli jednak odniesiemy się do propartytocyjnych trendów w zarządzaniu gminą, należy uznać, że problematyka włączania wspólnoty lokalnej w wykonywanie zadań publicznych przez władze gminy wymaga obecnie skierowania się w większym stopniu ku zapewnieniu mieszkańcom możliwie najszerszej płaszczyzny sygnalizowania swoich potrzeb i interesów, a nawet współdecydowania o sposobie ich zaspokajania. Stąd też wydaje się, że potrzebne jest wypracowanie takiego modelu, który będzie stanowił swoisty „złoty środek” pomiędzy jednostką pomocniczą realizującą zadania animacyjno-integracyjne, a jednostką współuczestniczącą w zarządzaniu sprawami jej mieszkańców. Być może odpowiednim kierunkiem zmian jest również wspomniany powyżej postulat ustalenia limitu wielkości jednostek pomocniczych. W takim wypadku można by stworzyć – zwłaszcza w większych miastach – sa-

³⁴ Zob. np. uchwałę nr XCIX/1497/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic III Prądnik Czerwony w Krakowie, Dz. Urz. Woj. Małop. Poz. 1839.

³⁵ Zob. np. uchwałę nr LXXII/1210/2010 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla Budziwój, Dz. Urz. Woj. Podk. Nr 18, poz. 433.

³⁶ R. Buł, *Problemy funkcjonowania jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Poznania*, [w:] *Praktyczne aspekty badań regionalnych – varia*, red. P. Churski, t. III, Poznań 2010, s. 94.

³⁷ G. Kaczmarek, *Społeczeństwo obywatelskie w osiedlu*, [w:] *Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach – informator*, Poznań 1996, s. 44.

morząd dwuszczeblowy. Na wyższym poziomie byłyby dzielnice o zadaniach, które pozwolą na zwiększenie uspołecznienia zarządzania sprawami gminy oraz usprawnienie realizacji zadań samorządu terytorialnego. A na niższym – osiedla, niewielkie jednostki pomocnicze, których rola sprowadzałaby się głównie do animacji i integracji społeczności lokalnej oraz sygnalizowania potrzeb jednostkom wyższego stopnia.

Jak zauważa M. Augustyniak, wątpliwości budzi brak chociażby przykładowego katalogu zadań możliwych do ujęcia w statucie jednostki pomocniczej³⁸. Podobne zastrzeżenie wnosi D. Sześciło. Autor ten proponuje, by minimalny zakres prawnych możliwości działania przyznanych dzielnic (osiedlu) obejmował co najmniej: (1) obowiązek konsultowania z organami jednostek pomocniczych wszystkich spraw, na które może mieć wpływ ich działanie; (2) prawo zabierania głosu przez reprezentanta jednostki pomocniczej na posiedzeniach rady miejskiej oraz jej komisji w sprawach dotyczących dzielnicy (osiedla); (3) prawo inicjatywy uchwałodawczej do rady miejskiej dla rad jednostek pomocniczych³⁹; (4) przyznanie organom wykonawczym jednostek pomocniczych zdolności do czynności cywilnoprawnych⁴⁰, jak również (5) prawo do wydatkowania części środków z budżetu gminy z przeznaczeniem na potrzeby wspólnoty dzielnicowej. W tym ostatnim kontekście D. Sześciło proponuje – jako jeden z wariantów – rozszerzenie instytucji funduszu sołeckiego na jednostki pomocnicze w miastach. Próby „wpasowania” się w ten mechanizm finansowania podjęły zresztą niektóre gminy miejskie poprzez utworzenie sołectwa na swoim terytorium⁴¹. Warto przy tym zaznaczyć, że art. 18 ust. 2 u.s.g. przewiduje w pkt 7 właściwość rady gminy w sprawie ustalenia „zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki”, a art. 51 wskazuje na konieczność uregulowania – w statucie gminy – uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. To jednak – w głównej mierze – od rozwiązań przyjętych w statucie jednostki pomocniczej zależy, w jakim zakresie jej organy mają możliwość wydatkowania środków finansowych. Jeżeli bowiem zadania dzielnicy czy osiedla ograniczają się wyłącznie do animacji i integracji społeczności lokalnej, nie występuje również szersza potrzeba korzystania ze środków miejskich. Dlatego też – choć zasadniczo zagwarantowanie fi-

³⁸ Biorąc pod uwagę kryterium przedmiotowe autorka wyróżnia następujące grupy zadań jednostki pomocniczej: (1) ustrojowo-organizacyjne, (2) gospodarczo-majątkowe, (3) budżetowo-finansowe, (4) administracyjne (w tym kompetencje orzecznicze), (5) opiniodawczo-wnioskowe, (6) konsultacyjno-reprezentacyjne, (7) proceduralne. M. Augustyniak, *Jednostki...*, s. 238.

³⁹ D. Sześciło poddaje przy tym pod rozagę możliwość wprowadzenia zasady, że „inicjatywa uchwałodawcza przysługuje określonej liczbie jednostek pomocniczych albo jednostkom reprezentującym co najmniej określony procent ogólnej liczby mieszkańców gminy”.

⁴⁰ D. Sześciło, *Jak zwiększyć...*

⁴¹ Według danych Stowarzyszenia Watchdog Polska, w 2013 r. sześć gmin miejskich podjęło uchwałę o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego na 2014 r. – Miasteczko Śląskie, Orzesze, Jastrzębie-Zdrój, Krasnystaw, Czarna Woda oraz Zawiercie, http://www.funduszesoleckie.pl/13,675,solectwa_i_fundusz_solecki_w_gminach_miejskich.html.

nansowania działalności jednostek pomocniczych należy uznać za bardzo istotny postulat, który pozwoli na wzmocnienie ich roli w zarządzaniu gminą – jego poziom powinien zostać skorelowany z katalogiem zadań powierzonych wspólnocie dzielnicowej (osiedlowej).

Zwiększenie prawnych możliwości działania jednostek pomocniczych zostało także zaproponowane w prezydenckim projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw. Autorzy dokumentu nie zdecydowali się wprowadzić na wyznaczenie gminom katalogu zadań, które winny zostać ujęte w statucie jednostki pomocniczej. Projekt obejmował jednak kilka zmian w zakresie sposobów realizacji zadań jednostek. Na uwagę zasługują w szczególności: (1) obowiązek konsultowania – z jednostkami pomocniczymi – uchwał dotyczących bezpośrednio terenu danej jednostki pomocniczej (art. 47 projektu); (2) prawo inicjatywy uchwałodawczej organu stanowiącego jednostki do rady właściwej gminy, jak również (art. 48–50); (3) prawo uczestniczenia w pracach rady gminy, obejmujące co najmniej prawo do udziału w dyskusji w sprawach dotyczących danej jednostki pomocniczej (art. 45). Ciekawym, choć niekoniecznie potrzebnym rozwiązaniem było natomiast utworzenie nowego organu pomocniczego wójta i rady gminy w postaci konferencji przewodniczących jednostek pomocniczych, która miała pełnić funkcję doradczą w sprawach dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkańców (art. 44). W miastach na prawach powiatu, w których zdecydowano by się na stworzenie wyczerpującego podziału terenu całego miasta na jednostki pomocnicze, miałyby dodatkowo powstać konwent przewodniczących, którego rolą byłaby koordynacja realizacji zadań publicznych na obszarze gminy. Wydaje się, że działalność takiego – scentralizowanego – podmiotu nie jest jednak najlepszą propozycją, ponieważ w ten sposób mogłoby dojść do faktycznego ograniczenia współuczestnictwa społeczności dzielnicowej w rozwiązywaniu jej własnych problemów.

Odnosząc się do przedstawionych propozycji zmian zakresu zadań jednostek pomocniczych, wydaje się, że największe znaczenie dla wzrostu roli dzielnic i osiedli w zarządzaniu gminą powinno mieć ustawowe uregulowanie kwestii o charakterze opiniodawczo-wnioskowym. Należy podkreślić, że kompetencje organów jednostek pomocniczych w tym zakresie nie powinny ograniczać się do możliwości wyrażania stanowiska na temat treści uchwał rady gminy (tak projekt prezydencki z 2011 r.). Większość bieżących spraw o zasięgu dzielnicowym (osiedlowym) leży bowiem w gestii organu wykonawczego gminy oraz podległego mu aparatu pomocniczego, jak również jednostek organizacyjnych gminy. Stąd też za konieczne uznać należy – jak słusznie proponuje D. Sześciło – objęcie przedmiotem konsultacji z jednostką pomocniczą wszystkich spraw, w których głos jej organów może mieć znaczenie. Być może w niektórych przypadkach konieczne jest wręcz przekazanie organom jednostek pomocniczych kompetencji do wiążącego decydowania. Dodatkowo niezbędne wydaje się również stworze-

nie gwarancji proceduralnych, które spowodują, że możliwość ustosunkowania się do działań podejmowanych przez władze gminy nie pozostanie bez pokrycia i będzie mogła być realnie wykonywana. Warto więc rozważyć uzupełnienie ustawy o samorządzie gminnym o szczegółowe regulacje poświęcone temu zagadnieniu – analogiczne do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego o skargach i wnioskach. Wydaje się, że zadania jednostek pomocniczych mogłyby zostać również uwypuklone w niektórych ustawach materialnoprawnych, w szczególności mających znaczenie dla szeroko pojętego kształtowania przestrzeni publicznej (np. prawo wyrażania stanowiska na temat aktów planistycznych czy decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Przedstawione rozważania na temat tworzenia i organizacji jednostek pomocniczych stanowią jedynie wycinek problemu. Wydaje się jednak, że opisane elementy ustrojowe w największym stopniu wpływają na praktykę funkcjonowania dzielnic i osiedli w gminach miejskich. Przede wszystkim zaś od sposobu ich ukształtowania zależy rola, jaką społeczności subgminne pełnią w procesie zarządzania miastem. Odnosząc się więc do obowiązujących trendów dotyczących włączania mieszkańców miast w rozwiązywanie problemów lokalnych, zachodzi konieczność podjęcia szerszej dyskusji na temat modelu ustrojowego jednostek pomocniczych w gminach miejskich. Stanowią one bowiem jedną z podstawowych płaszczyzn partycypacji obywatelskiej.

Karol Ważny

DO WE NEED A NEW CONSTITUTIONAL MODEL OF AUXILIARY UNITS IN MUNICIPALITIES?

The Author describes basic issues concerning the creation and organization of the auxiliary units of a municipality in the context of their role in the management process of the city. Depending on the adopted model, auxiliary units (f. ex. Districts, neighborhoods) can fulfill the functions of animation and integration in relation to the community or participate in the performance of public duties by the municipality. The latter way of shaping the role of auxiliary units is substantially inscribed in the constitutional principle of subsidiarity, as well as pro-participatory trends in the management of urban municipalities, promoted by a number of non-governmental environments.

Districts and neighborhoods established in order to enable residents to take part in solving local problems increase the efficiency and effectiveness in satisfying the social needs of the community. The Author presents legislative proposals concerning the creation of auxiliary units in Polish cities, the organization of elections to district councils and their tasks and competences. The proposals aim to create a relatively uniform model of auxiliary units, which will increase their role in the management of cities.