

Ustroje jednostek pomocniczych polskich miast w ujęciu porównawczym

dr Adam J. Jarosz

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Wprowadzenie

Szacuje się, że optymalna wielkość gminy to przedział pomiędzy 20-40 tys. mieszkańców, który umożliwia bliski kontakt mieszkańców z administracją. Co prawda specyfiką dużych miast jest wysoka gęstość zaludnienia na relatywnie niedużej powierzchni, niemniej można to potraktować jako znaczący argument na rzecz tworzenia miejskich jednostek pomocniczych, ponieważ działanie w ramach mniejszych jednostek, także na terenach miejskich, pozwala na bliższe relacje z mieszkańcami i lepsze odpowiadanie na ich potrzeby¹.

Jednostki pomocnicze w polskim samorządzie tworzone są na szczeblu gminnym. Ustawa o samorządzie gminnym bardzo ogólnie je definiuje, wyznaczając warunki ramowe². Choć pojawiają się w niej różne elementy, mówiące o tym jakie jednostki można tworzyć, jakie powinny mieć organy, czy kwestie zarządzania mieniem i gospodarki finansowej, pole do samodzielnego ustanowienia ustroju jednostki pomocniczej jest bardzo duże.

W artykule 5 ustawodawca stwierdza, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. W ten sposób co prawda wymienia typy jednostek, które mogą zostać utworzone, dając jednocześnie gminom pełną dowolność, ponieważ sformułowanie „inne” powoduje, że utworzyć można jednostkę o dowolnej nazwie (tzw. jednostki nienazwane)³. Dalej w przepisach ustawy zawarto kompetencję rady gminy, która tworzy jednostki pomocnicze, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, a zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych określa statut gminy⁴. Art. 7 pkt 17 ustawy wskazuje na zadanie gmin w postaci wspierania i upowszechniania idei samorządowej i tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych.

Ustawa (art. 36) zarysowuje również kształt organów jednostek pomocniczych, jednak tylko w kilku przypadkach: w sołectwie określa zebranie wiejskie

1 M. Lackowska, *Czy mieszkańcy wielkich miast potrzebują jednostek pomocniczych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, 2014, s. 72.

2 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

3 M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 32-34.

4 Por. D. Fleszer, *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4, 2011.

jako organ uchwałodawczy, a sołtysa jako wykonawczy. Radzie sołectkiej przyznaje zaś rolę wspomagającą. Sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. W przypadku miast art. 37 ustawy wskazuje, że organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków ustalonej według art. 17 ustawy, nie więcej jednak niż 21, co w praktyce powoduje, że rada może liczyć 15 lub 21 członków. W osiedlu organem uchwałodawczym może być również ogólne zebranie mieszkańców. Jako organ wykonawczy w dzielnicy (osiedlu) wskazany został zarząd, z przewodniczącym na czele. Zarówno sołtys, jak i przewodniczący zarządu korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Co warto podkreślić, pozostawiono tutaj dość duże pole manewru zarówno jeśli chodzi o tryb wybierania rad jednostek, czy postać zarządu.

Art. 37a ustawy daje przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej prawo uczestniczenia w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. Przyznano też możliwość przekazania diet członkom organów jednostek pomocniczych (art. 37b). Organ wykonawczy jednostki pomocniczej może zostać upoważniony do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (art. 39. ust. 4).

Jednostka pomocnicza ma również prawo do zarządzania i korzystania z mienia komunalnego i rozporządzania dochodami z tego mienia, w zakresie jaki zostanie jej przydzielony w statucie (art. 48 ust. 1), zaś art. 51 ust. 3 wskazuje, iż prowadzi ona gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy. Jednostki pomocnicze nie mają osobowości prawnej, stąd nie stanowią

odrębnych bytów, a działają w ramach gminy. Ustawodawca nie przewidział dla nich konkretnych zadań i nie wyposażył ich w kompetencje⁵. W polskim systemie samorządowym są one formą partycypacji społecznej, ponieważ dają zarówno możliwość aktywnym osobom permanentnego działania na rzecz swoich dzielnic i osiedli, jak również mają narzędzia animowania aktywności mieszkańców różnego typu. W związku z tym to gminy samodzielnie decydują o przekazaniu jednostkom zadań do wykonywania, a także kształtują ich ustrój⁶.

Celem niniejszej analizy jest zbadanie i zaprezentowanie ustrojów jednostek pomocniczych największych polskich miast na prawach powiatu. Analizie poddane zostały rozwiązania w 31 ośrodkach. Wyłączono z tego Warszawę, która jednostki pomocnicze posiada, jednak działają one w nieco innych uwarunkowaniach i ich rola w zarządzaniu stolicą została precyzyjnie zdefiniowana w Ustawie z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁷. Stąd też podlegają one nieco innym uwarunkowaniom niż jednostki tworzone w pozostałych miastach, istnieją tu np. urzędy dzielnicowe, a w niektórych dzielnicach także jednostki niższego rzędu. Warszawscy radni dzielnicowi wybierani są wspólnie z radą miasta stołecznego Warszawy według ordynacji do rady gminy.

W analizowanych miastach zbadane zostało to czy tworzą jednostki pomocnicze, jeśli tak to w jakiej postaci i w jaki sposób podzielone zostało miasto oraz w jakim trybie się to odbywało. W drugiej części badania pod uwagę wzięto organy jednostki – w jaki sposób je ukształtowano i jakie są relacje między nimi, a także ile wynosi ich kadencja. Analizie poddany został również tryb wyborów rad. W trzeciej części przeanalizowane zostały kompetencje i za-

5 K. Bandarzewski, *Czy jednostki pomocnicze staną się nowym stopniem samorządu terytorialnego? Uwagi na tle projektowanych zmian*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9, 2019.

6 M. Augustyniak, dz. cyt., s. 88-89.

7 *Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 2002, nr 41, poz. 361.

dania, jakie przeniesiono na jednostki pomocnicze oraz jakie przydzielono radom. Zbadane zostało, czy umożliwiono jednostkom zarządzanie mieniem oraz czy przydzielono im środki finansowe, o których mogą decydować. Szczególną uwagę poświęcono temu, w jaki sposób jednostki pomocnicze biorą udział w realizacji narzędzi partycypacyjnych: czy posiadają inicjatywę uchwałodawczą, czy mają istotną rolę w budżecie obywatelskim oraz czy mogą inicjować konsultacje społeczne.

Bazą źródłową dla prezentowanej analizy były uchwały rad badanych miast, zawierające statuty jednostek pomocniczych i w większości również ordynację wyborczą do rad jednostek pomocniczych. Funkcję uzupełniającą spełniły przy tym statuty, biuletyny informacji publicznej oraz strony internetowe badanych miast, zawierające informacje o działających w nich jednostkach pomocniczych.

Jednostki pomocnicze i podziały polskich miast

Spośród 31 przebadanych miast jednostki pomocnicze funkcjonują w 25 z nich⁸. Kilka mniejszych ośrodków zdecydowało o niepowołaniu jednostek pomocniczych, choć w tej grupie znaleźć można również stolice wojewódzkie, jak Gorzów Wielkopolski, Kielce, czy liczący ponad 200 tys. mieszkańców Radom⁹. Szczególnym przypadkiem jest tu Zielona Góra. W mieście funkcjonuje tylko jedna jednostka pomocnicza – Nowe Miasto powstała na bazie połączenia gminy i miasta Zielona Góra w 2015 roku. Jej funkcją jest pozostawienie elementu samodzielności dla mieszkańców *de facto* wiejskich terenów byłej gminy, której teren obejmuje – wyrazem tego jest pozostawienie podziału jednostki na 17 sołectw. Na te-

renie „starej” części miasta jednostki pomocnicze nie funkcjonują¹⁰.

Wśród miast, które jednostki powołały dostrzec można różne sposoby podejścia do kwestii podziału miasta. W niektórych miastach funkcjonują dzielnice, a w innych osiedla. W założeniu dzielnice są jednostkami większymi, obejmującymi większe części miasta, osiedle zaś to mała jednostka, stanowiąca najbliższą okolicę¹¹. W kwestiach ustrojowych jednostek pomocniczych ma to jednak drugorzędne znaczenie – możliwa do stworzenia w osiedlach instytucja ogólnego zebrania mieszkańców w badanych miastach nie funkcjonuje. Według powyższego modelu podzielony na duże jednostki (18 dzielnic) został jedynie Kraków. W pozostałych dziewięciu miastach, w których powołano jednostki o nazwie „dzielnica” podziału dokonano na dużą liczbę mniejszych jednostek, podobnie jak w 12 miastach, gdzie funkcjonują „osiedla”. W Katowicach powołane zostały „jednostki pomocnicze”, które jednak modelem ustrojowym odpowiadają dzielnicom i osiedlom. W Toruniu skorzystano z opcji jednostki nienazwanej i stworzono „okręgi”, które ustrojowo różnią się znacząco od jednostek w pozostałych miastach.

Zaobserwować można również dwa modele powstawania jednostek pomocniczych: w pierwszym scenariuszu miasto było dzielone w ramach jednej reformy ogólnomiejskiej i jednostki powoływano jednocześnie. Tak postąpiły władze 14 miast. W drugim scenariuszu powoływanie następowało stopniowo w poszczególnych częściach miasta, na podstawie inicjatyw oddolnych, np. na wniosek mieszkańców. Tak stało się w 11 miastach.

Jeśli chodzi o liczbę jednostek, to generalną tendencją jest tworzenie dużej liczby małych jednostek.

8 Są to: Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Płock, Poznań, Rybnik, Rzeszów, Sosnowiec, Szczecin, Toruń, Tychy, Wrocław, Zabrze, Zielona Góra.

9 Pozostałe to: Bytom, Elbląg i Ruda Śląska.

10 Cz. Osękowski, *Połączenie miasta Zielona Góra z gminą Zielona Góra we wspólny samorząd terytorialny*, Zielona Góra 2016, s. 232-235; P. Dubicki, P. Kułyk, *Proces integracji miasta z gminą wiejską. Przykład Zielonej Góry*, „Studia Miejskie”, t. 32, 2018.

11 A. Strzelecki, *Samodzielność jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie Publiczne”, t. 4, nr 12, 2010, s. 159-160.

Wrocław utworzył 48 jednostek, Poznań 42, zaś Łódź, Szczecin, Gdańsk, Bielsko-Biała, Rzeszów po 30 i więcej jednostek. Większość mniejszych miast powołała zaś ponad 20 jednostek. Widać zatem, że preferowane są jednostki obejmujące najbliższą okolicę. W Łodzi i Szczecinie funkcjonuje umowny podział na dzielnice, jednak jednostki pomocnicze z działającym w nich samorządem powołano tylko na poziomie osiedli. Taki podział powoduje, że jednostki średnio mieszczą się w przedziale pomiędzy 10 a 15 tys. mieszkańców. Choć np. w Krakowie model dużych dzielnic powoduje, że jednostki liczą powyżej 40 tys. mieszkańców. Dodać jednak trzeba, że podziały dokonywane są z uwzględnieniem typu zabudowy i więzi społecznych (co nakazuje ustawa o samorządzie gminnym), więc jednostki mają bardzo zróżnicowaną postać i wielkość. Podział na mniejsze osiedla, tworzący dużo jednostek wychodzi naprzeciw tym właśnie kryteriom¹².

Organy jednostek pomocniczych

Organem uchwałodawczym we wszystkich miastach jest rada. Liczebność rad ustalona została w zgodzie z ustawą o samorządzie gminnym. Dominują rady piętnastoosobowe, ponieważ rzadko jednostki pomocnicze miast przekraczają 50 tysięcy mieszkańców (aczkolwiek takie się zdarzają). Wyjątkiem jest Toruń, gdzie rady okręgów liczą 10 osób.

Na czele rad stoi zawsze przewodniczący oraz jego zastępca, lub zastępcy. W czterech miastach rada posiada również sekretarza, a w trzech skarbnika. W 17 miastach rada powołuje komisje, zaś w dziewięciu przypadkach wymagana jest komisja rewizyjna. W pięciu miastach rada może powoływać zespoły, pełniące podobne funkcje jak komisje.

Organem wykonawczym jest zarząd, który wybiera rada spośród swoich członków, choć np. w Tychach przewodniczący i wiceprzewodniczący zarządu,

a w Łodzi cały zarząd oraz sekretarz i skarbnik osiedla może być wybrany spoza składu rady. Różnie ustalona jest liczebność zarządu i w tej kwestii trudno znaleźć jakąkolwiek tendencję. Najpopularniejszym wariantem są zarządy liczące od 3-5 członków, występujące w pięciu miastach. W trzech miastach występują każdorazowo warianty od 3-7 członków, trzech oraz pięciu członków. W dwóch miastach zarząd liczy czterech członków. Po jednym razie występują warianty: 7-9 członków, 4-5 członków, 3-4 członków, 2-3 członków i 1-3 członków. W Częstochowie połączono któryś z tych wariantów z liczebnością rady – jeśli rada liczy 15 członków, zarząd liczy 3-5 członków, jeśli 21 członków w zarządzie zasiada 3-7 osób. W Lublinie jest to odpowiednio pięciu członków w dzielnicach do 20 tys. mieszkańców i siedmiu członków w jednostkach powyżej 20 tys. mieszkańców. W Rzeszowie liczebność i kształt zarządu pozostawiono do decyzji rady, w Toruniu nie ma osobnej instytucji zarządu, a organem wykonawczym jest przewodniczący rady. W Olsztynie ograniczono dodatkowo okres sprawowania funkcji przez członków zarządu do dwóch kadencji.

Zarząd wybierany jest przez radę, najczęściej w trybie takim, że wybiera się najpierw przewodniczącego w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, a następnie pozostałych członków zarządu. W 15 miastach pozostali członkowie zarządu wybierani są na wniosek przewodniczącego zwykłą większością głosów. W Tychach zaś na wniosek przewodniczącego wybierany jest tylko jego zastępca. Rada może także odwołać zarząd, dzieje się to na pisemny wniosek określonej grupy radnych. Wniosek podpisać musi 1/3 składu rady w ośmiu miastach, 1/4 w siedmiu miastach, określona liczba radnych w trzech miastach, w dwóch nie ma koniecznej liczby podpisów przy składaniu wniosku, a w Zabrzu konieczne jest poparcie połowy radnych. W czterech miastach nie przewidziano osobnej procedury odwołania zarządu. Odwołanie przewodniczącego odbywa się większością

12 B. Matyjaszczyk, *Jednostki pomocnicze gminy – analiza uregulowań prawnych*, Warszawa 2011, s. 5-6.

cią bezwzględna, taki tryb zastosowano w 15 miastach i jest to najpopularniejszy sposób. W dwóch miastach konieczne jest zebranie większości 3/5 głosów, w dwóch większości zwykłej, a w Płocku konieczna jest większość 2/3 głosów. W Lublinie zarząd odwołać można większością 3/5 głosów w razie nieudzielenia absolutorium, a przewodniczącego zarządu również z innej przyczyny większością bezwzględną, co skutkuje odwołaniem całego zarządu. Powszechną praktyką jest możliwość odwołania pozostałych członków zarządu większością zwykłą na wniosek przewodniczącego, ale w niektórych z miast członkowie zarządu mogą być odwołani bezpośrednio przez radę.

Dość częstym rozwiązaniem jest łączenie funkcji przewodniczącego rady i zarządu, takie rozwiązanie ma zastosowanie w siedmiu miastach. W siedmiu statut nie wskazuje czy funkcja przewodniczącego jest łączona, ani tego nie zakazuje. W dziesięciu miastach wskazano zaś, że przewodniczący rady nie może być przewodniczącym zarządu. W sześciu miastach inni członkowie prezydium rady łączą funkcje z odpowiednimi funkcjami w zarządzie. W jednym mieście (Opolu) stworzono formułę konwentu przewodniczących zarządów dzielnic, który ma rolę konsultacyjną.

Organem nadzorczym dla jednostek pomocniczych jest we wszystkich miastach rada miasta, w niektórych przypadkach wskazuje się jej konkretną komisję np. komisję rewizyjną. W 16 miastach jako organ nadzorczy wskazano również prezydenta miasta, w Rzeszowie zaś urząd miasta. W bydgoskiej radzie miasta funkcjonuje specjalna komisja ds. jednostek pomocniczych, a w Łodzi komisja jednostek pomocniczych miasta.

Tryb wyborów organów jednostek pomocniczych

Wybory do rad jednostek pomocniczych organizowane są na różne sposoby. Każde miasto przyjmuje własną ordynację wyborczą, najczęściej jako część, lub załącznik do uchwały zawierającej statut jednostki pomocniczej, choć w dwóch miastach przyjęto w tej sprawie osobną uchwałę. Kadencję organów ustalono na cztery lata, choć siedem miast, po reformach z 2018 roku, w których wydłużono kadencję władz samorządowych wszystkich szczebli do pięciu lat, uczyniło to samo wobec organów jednostek pomocniczych.

Najczęściej stosowany wariant przeprowadzania wyborów zakłada powołanie miejskiej komisji wyborczej i komisji obwodowych. Wybory trwają najczęściej cały dzień w określonych godzinach i odbywają się na zasadach wyborów do rad gmin, by były ważne nie trzeba spełnić minimum frekwencyjnego. Taki tryb zastosowany został w 12 miastach. W trzech miastach głosowanie wygląda podobnie, ale tworzy się jedną komisję (i lokal wyborczy) dla całego osiedla. W Sosnowcu możliwe jest utworzenie dwóch obwodów w dzielnicach powyżej 10 tys. mieszkańców. W Gdańsku zastosowano wymóg minimum 5% frekwencji wyborczej, w dwóch miastach 3%, a w Tychach 15% na osiedlach liczących do 500 mieszkańców, 10% na osiedlach liczących pomiędzy 500-5000 mieszkańców oraz 5% na osiedlach liczących więcej niż 5000 mieszkańców. Kandydaci odpowiadają za swoją kampanię wyborczą i nie ma ograniczeń w kwestii jej prowadzenia. Jedynym ograniczeniem jest zakaz agitowania w dniu wyborów, wprowadzony w ordynacjach wyborczych niektórych miast.

Drugim sposobem wybierania rad są zebrania wyborcze. Polegają one na zgromadzeniu w jednym momencie określonej liczby mieszkańców osiedla i dokonanie podczas takiego spotkania wyboru rady. Częstokroć wybór połączony jest z autoprezentacją

kandydatów. Taką formułę zastosowano w pięciu miastach. By wybory były wiążące w zebraniach musi wziąć udział określona liczba mieszkańców, którą ustala się na dwa sposoby, albo liczba uczestników musi stanowić wielokrotność wybieranych mandatów, albo liczba mieszkańców jest określona odgórnie. W Bydgoszczy obecnych musi być pięciu mieszkańców na jeden wybierany mandat, w Rybniku liczba mieszkańców stanowić musi dwukrotność liczby wybieranych mandatów, a w Olsztynie czterokrotność. W Rzeszowie w pierwszym terminie w zebraniu musi wziąć udział minimum 100 mieszkańców (na jednym z osiedli 45 osób), a w drugim terminie po 60 dniach liczby te wynosić muszą odpowiednio 60 i 30 mieszkańców, by zostać wybranym kandydat musi uzyskać minimum pięć głosów. W Toruniu w pierwszym terminie w zebraniu wyborczym udział wziąć musi 150 mieszkańców, a w drugim terminie po pół godziny liczba ta maleje do 100 osób.

Jednostki pomocnicze dla celów wyborczych mogą stanowić jeden okręg wyborczy, w którym wybiera się wszystkich radnych osiedla (16 miast), jak również jednostka może być podzielona na kilka okręgów (5 miast). W czterech miastach podział na kilka okręgów wyborczych jest opcjonalny. W Krakowie i Zielonej Górze wybory do rad dzielnic odbywają się w małych okręgach jednomandatowych.

Mieszkańcy w trakcie głosowania mogą głosować w ośmiu miastach tylko na jednego kandydata, a w szesnastu miastach można głosować na wielu kandydatów. W tym trybie wyborca może zagłosować na maksymalnie tylu kandydatów, ile jest mandatów do zdobycia w danym okręgu wyborczym. Rozdział mandatów odbywa się w ordynacji większościowej, gdzie radnymi zostają osoby, które uzyskały najwięcej głosów. W Łodzi zastosowano zaś ordynację proporcjonalną.

W dziewięciu miastach wprowadzono możliwość odwołania radnego, ponieważ częstym problemem jest to, że osoby wybrane do rad z różnych powodów

zaprzestają regularnie uczestniczyć w ich pracach. Prowadzi to niejednokrotnie do problemów z zebraniem quorum i w dalszej konsekwencji do paraliżu prac rady. Radnego można odwołać w trzech miastach przy nieusprawiedliwionej nieobecności przez ponad sześć miesięcy, w dwóch miastach w przypadku 50% nieobecności na posiedzeniach w ciągu 12 miesięcy, czy w przypadku nieobecności na połowie posiedzeń, ale w okresie sześciu miesięcy w Zabrzu. W Częstochowie radny może zostać odwołany, gdy nie ma go na posiedzeniach rady przez 10 miesięcy, a w Toruniu ten okres wynosi 12 miesięcy. W Rzeszowie odwołanie może nastąpić, jeśli osoba „uchyla się od udziału w pracach rady”.

W przypadku niewybrania rady ponownych wyborów się albo nie przeprowadza, albo można je powtórzyć pod warunkiem zebrania pod stosownym wnioskiem określonej liczby podpisów. W Toruniu liczba ta wynosi 300, w Gdańsku 10% mieszkańców jednostki. W Bydgoszczy w przypadku braku quorum na zebraniu wyborczym, wybory przeprowadza się ponownie w innym terminie, a jeśli rada ponownie się nie wybierze przeprowadzane są konsultacje społeczne dotyczące dalszego istnienia samorządu osiedlowego w danej jednostce. Co warto podkreślić, instytucja ponownych wyborów ma zastosowanie tylko w tych miastach, gdzie ordynacja wyborcza dopuszcza sytuacje, że rada może się nie ukonstytuować (np. brak quorum na zebraniu wyborczym, niespełnienie minimum frekwencyjnego).

Kompetencje organów jednostek pomocniczych

Kompetencje przekazane na poziom osiedli mają zazwyczaj podobny charakter, co warto podkreślić, w żadnym z miast nie nastąpiło przekazanie, które w znaczący sposób uszczuplałoby kompetencje i zadania władz miasta. Innymi słowy nie ma sytuacji, w której miasto „oddaje” kompetencje na wyłączność

jednostkom pomocniczym. Nawet jeśli przekazane im zostają środki finansowe w większej ilości, to są one przeznaczane na zadania wspomagające i komplementarne dla działań organów miejskich¹³.

W tej kwestii można zaobserwować dwa trendy, jednostki mają szczegółowo określone kompetencje i wtedy lista ich jest dość długa, w drugim wariantcie są określone bardzo ogólnie i w efekcie lista ta jest krótka. W niektórych przypadkach ogólnie określone kompetencje doprecyzowane są stwierdzeniem, że „jednostka realizuje swoje zadania poprzez”, po którym następuje szczegółowe wyliczenie konkretnych działań, które organy jednostki mogą podejmować. Jeszcze innym wariantem jest przyznanie ogólnych kompetencji jednostce, a uszczegółowienie ich przy wymienieniu kompetencji organów, w szczególności rady. Często sformułowane kompetencje, choć nie wyrażają jakiejś kwestii bezpośrednio, to i tak dają organom jednostek pomocniczych duże pole do działania. Bardzo szerokie i szczegółowo opisane kompetencje przyznał swoim dzielnicom Kraków, Gdynia jest zaś przykładem ogólnie i stosunkowo lakonicznie sformułowanych kompetencji.

Rady dzielnic i osiedli mają przede wszystkim za zadanie być głosem mieszkańców, co wyraża się w reprezentowaniu mieszkańców, poprawie warunków ich życia itp. Taki ogólny cel zapisało w statutach swoich jednostek pomocniczych 16 miast. Rady opiniują projekty uchwał i działania władz miasta oraz jednostek organizacyjnych (15 miast), składają wnioski w różnych sprawach, włączając wnioski do budżetu (16 miast), czy mogą proponować, bądź opiniować inwestycje miejskie (16 miast). Rady mają również zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku, w tym współpracy z policją, strażą miejską i innymi służbami (20 miast), ważnym zagadnieniem jest również planowanie przestrzenne i opiniowanie planów za-

gospodarowania przestrzennego (21 miast). W katalogu zadań rad dzielnic i osiedli często pojawia się również ochrona środowiska i dbanie o tereny zielone (16 miast), czy rozwój oświaty, kultury i sportu (16 miast). Działają one również na rzecz poprawy infrastruktury technicznej (13 miast), transportu publicznego (12 miast), a także opiniują nadawanie i zmiany nazw ulic i obiektów (8 miast). Cztery miasta dały lokalnym radnym również możliwość brania udziału w odbiorach inwestycji oraz zgłaszania do nich uwag. Istotną kompetencją jest również działanie na rzecz integracji mieszkańców, w szczególności poprzez organizowanie wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym itp. (13 miast). Innymi kompetencjami rad dzielnic i osiedli są kwestie ochrony zdrowia, lokalizacji obiektów usługowych, wspieranie inicjatyw mieszkańców, czy współpraca z organizacjami pozarządowymi. Opinie organów jednostek pomocniczych są najczęściej niewiążące, co oznacza, że ich głos może ale nie musi być brany pod uwagę i co za tym idzie nie zawsze musi mieć sprawczość.

Organy jednostek pomocniczych mają również istotną rolę w procesie partycypacji społecznej. W szczególności mogą wносить o przeprowadzenie konsultacji społecznych w kwestiach dotyczących ich dzielnicy, lub osiedla oraz biorą w nich udział. Takie rozwiązania zapisane zostały w statutach jednostek w 18 miast, a trzy miasta poszły o krok dalej i przyznały im również udział w przeprowadzaniu budżetu obywatelskiego, w części dotyczącej danej jednostki. Inicjatywę uchwałodawczą, wyrażającą się w możliwości składania projektów uchwał pod obrady rady miasta przyznano zaś radom jednostek pomocniczych w 10 miastach.

13 Por. R. Bul, W. Piątek, *Prawne oraz terytorialne aspekty funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych w dużych miastach*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, 2012.

Zarządzanie mieniem i gospodarka finansowa

Szczególnym rodzajem kompetencji jednostek pomocniczych jest zarządzanie mieniem gminnym. Może mieć ono dwojaką postać: ograniczoną w postaci zarządzania swoją siedzibą oraz rozszerzoną w postaci zarządzania innymi składnikami mienia, np. osiedlowym ośrodkiem kultury, czy obiektem rekreacyjnym. W 15 miastach dano taką możliwość, zastrzegając, że powierzenie mienia będzie wiązało się z dodatkową umową i nastąpi skutek decyzji władz miasta, w dziesięciu miastach takiej możliwości nie sformułowano.

Kolejnym bardzo ważnym elementem, kluczowym wręcz dla pozycji organów jednostek pomocniczych jest kwestia przyznania im środków finansowych do dysponowania. Odbywa się to oczywiście w ramach budżetów gminnych, w których wydziela się odpowiednią część dla jednostek pomocniczych¹⁴. W tej sprawie polityka miast jest także bardzo różna. W 24 miastach przekazano radom jednostek pomocniczych środki do dysponowania, a tylko w Częstochowie nie dostały one takich środków. Warto jednak zaznaczyć, że w 13 miastach nie przypisano w statutach konkretnego przeznaczenia środków, a jedynie ogólnie zdefiniowano, że środki mogą przeznaczać np. na działalność statutową. W pięciu miastach ustalono, że są one przyznane tylko na bieżącą działalność rady i organizację wydarzeń integrujących lokalną społeczność, a w Toruniu tylko na wydarzenia. Niemniej w pięciu miastach środki mogą być przeznaczane także na drobne inwestycje i prace remontowe, np. w Poznaniu stworzono podział na środki wolne, do dyspozycji rady, celowe na określone zadania, na drogi oraz granty, które mogą pozyskać w formie konkursowej. Gdańsk, Gdynia i Szczecin przyjęły formułę, że wysokość środków do dyspozycji jest zależna od liczby

mieszkańców dzielnicy, Kraków zastosował zaś algorytm zakładający, że 40% kwoty wynika z równego podziału między wszystkie dzielnice, 40% zależy od liczby mieszkańców, a 20% od powierzchni terenów na obszarze dzielnicy, będących we władaniu miasta. Gdańsk, Kraków i Poznań określiły również precyzyjnie na co środki mogą zostać przeznaczone.

Diety przyznawane są w 12 miastach, jednak warto zaznaczyć, że w Białymstoku otrzymuje je tylko zarząd, w Gdańsku, przewodniczący rady i zarządu oraz zastępca przewodniczącego zarządu, w Katowicach przewodniczący rady i zarządu oraz sekretarz, w Opolu przewodniczący rady oraz zarząd, a w Tychach i Szczecinie przewodniczący zarządu. W Poznaniu przewodniczący zarządu otrzymuje zwrot kosztów, które ponosi w związku z działalnością w osiedlu. W pozostałych miastach praca w radach jest całkowicie społeczna.

Rekomendacje

Jak pokazała powyższa analiza miejskie jednostki pomocnicze wpisały się na stałe w krajobraz polskich miast. W polskich uwarunkowaniach są one przede wszystkim formą partycypacji społecznej i aktywizacji mieszkańców. Organy jednostek pomocniczych powołane zostały w większości analizowanych miast, co świadczy o tym, że władze miejskie dostrzegają tę formę partycypacji i jej potencjał. Niewątpliwie jest on duży, ponieważ w organach jednostek pomocniczych udzielają się osoby mieszkające w danej części miasta, dzięki czemu znają problemy najbliższej okolicy, w szczególności te najdrobniejsze, a mimo to bardzo dokuczliwe.

Duży kontrast wobec siebie stanowią jednak miejskie i wiejskie jednostki pomocnicze. Na terenach wiejskich, w polskim systemie, gdzie gminy obejmują kilka, lub więcej miejscowości, sołectwa są logicznym uzupełnieniem i zapewniają zinstytucjonalizowaną formę reprezentowania ich interesów wobec gminy.

¹⁴ M. Augustyniak, dz. cyt., s. 215-220.

W szczególności, że w gminach wiejskich okręgi wyborcze do rady gminy mogą obejmować więcej niż jedno sołectwo. Do tego sołectwa mają jednolitą i klarowną strukturę, dzięki czemu mocno zakorzeniły się w świadomości lokalnych społeczności¹⁵. Ważnym narzędziem wzmacniającym poczucie odpowiedzialności jest także fundusz sołecki, którego konstrukcja pozwala mieszkańcom na decydowanie o drobnych inwestycjach. Jednocześnie gminy mają motywację do jego tworzenia, ponieważ pozwala to na pozyskanie dodatkowych środków, dzięki zwrotowi części wydatków z budżetu państwa. Tego brakuje jednostkom pomocniczym w miastach¹⁶.

Jak wskazano w powyższej analizie struktury, które są tworzone są bardzo różnorodne, zarówno pod względem formy podziału miast (i jego nazewnictwa), kształtu organów, a także trybu ich wyborów. W kilku miastach wybory przeprowadzane są w taki sposób, że dzielnicowe, lub osiedlowe rady mogą w ogóle nie powstać, co powoduje, że przerwana jest ciągłość ich funkcjonowania. W ten sposób nie mogą się one zakorzenić w świadomości lokalnych społeczności, zarówno u osób, które mogłyby włączyć się w ich prace, jak też mieszkańców, czego wyrazem są problemy w zebraniu odpowiedniej liczby kandydatów oraz bardzo niska frekwencja wyborcza.

W wielu miastach, pomimo formalnie szerokich kompetencji rad, problemem jest komunikacja z urzędem miasta, czy pomijanie ich głosu i marginalizacja, co budzi uzasadnioną frustrację radnych dzielnic i osiedli. Stąd też konieczne jest wzmocnienie ich roli i uznanie za ważny element zarządzania miastem. Z jednej strony rady jako organ społeczny nie mogą zostać obciążone zbyt dużą odpowiedzialnością, czy czasochłonnymi zadaniami. Z drugiej strony powinny mieć rolę odpowiednio doniosłą, by działające w nich osoby miały poczucie sprawczości i tego,

że ich działalność może się przyczynić do poprawy warunków życia w ich najbliższym otoczeniu. Poniższe rekomendacje idą w tym kierunku i co warto podkreślić, w niektórych miastach postulowane rozwiązania działają w sposób prawidłowy, dając dobre efekty. Warto jednak, by dobre praktyki stały się obowiązującym standardem we wszystkich miastach, ponieważ, w przeciwieństwie do sołectw, „dowolność” ustrojowo-organizacyjna w miejskich jednostkach pomocniczych negatywnie odbija się zarówno na ich kształcie ustrojowym, funkcjonowaniu, jak i postrzeganiu wśród mieszkańców.

1. Zlikwidowanie jednostek nienazwanych

Z ustawy o samorządzie gminnym wykreślone powinno zostać sformułowanie, mówiące o tym, że tworzyć można „inne” jednostki pomocnicze. Taki przepis powoduje z jednej strony bardzo dużą dowolność interpretacyjną, z drugiej wprowadza chaos i daje furtkę do tworzenia struktur niezrozumiałych dla mieszkańców. Sołectwo powinno być przypisane gminom wiejskim i miejsko-wiejskim (i tylko im!), dzielnica i osiedle gminom miejskim. Z jednej strony spowodowałyby to uporządkowanie struktur i zahamowały np. pokusy otrzymania dodatkowych środków przez miasto poprzez fundusz sołecki. Dzielnice powinny być jednostkami dużymi (Kraków), albo tworzonymi dla celów statystycznych, czy porządkowych (Łódź, Szczecin), osiedla zaś małymi obejmującymi zwarte części miast. Dodać tutaj należy, że nie chodzi o zabronienie tworzenia innych jednostek dla celów porządkowych itp. Jednostki, w których działać mają samorządowe organy wspomagające organy gminne powinny mieć jasno zdefiniowaną, czytelną i jednolitą formę we wszystkich ośrodkach miejskich.

2. Jednolite organy

Istnienie instytucji jednostek nienazwanych powoduje też dowolność w tworzeniu organów jednostek pomocniczych, co też nie powinno mieć miejsca. Także w jednostkach, gdzie ustawa gminna kształt organów definiuje, powinny mieć one jednolitą formę. Każda

15 Por. A. Ptak, *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Warszawa 2016.

16 M. Paczocha, *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Finanse Komunalne”, nr 7-8, 2009.

dzielnica i osiedle powinny mieć radę liczącą 15 lub 21 członków (w zależności od wielkości jednostki). Zarząd powinien składać się z 3-5 członków (przewodniczący, zastępca, sekretarz oraz opcjonalnie dwóch członków zarządu), jeśli rada liczy 15 członków. Jeśli rada liczy 21 członków, zarząd powinien liczyć 3-7 członków (plus opcjonalnie dodatkowych dwóch członków zarządu dla większych terytorialnie jednostek). O ostatecznej liczbie członków zarządu powinna decydować rada dzielnicy lub osiedla. Przewodniczący zarządu powinien być jednocześnie przewodniczącym rady, zastępca przewodniczącego zarządu, zastępcą przewodniczącego rady, a sekretarz także sekretarzem rady. W ten sposób po pierwsze uniknięto by mnożenia funkcji, z drugiej strony osoby najbardziej aktywne, posiadające czas, chęci i odpowiednio dużo sił mogłyby podjąć się zadania prowadzenia spraw samorządu dzielnicowego, lub osiedlowego.

3. Jednolite wybory

Wybory do rad jednostek pomocniczych powinny odbywać się **tego samego dnia w całym mieście**, podobnie jak w przypadku rady gminy. W ten sposób o wiele łatwiej jest promować takie wybory oraz zmobilizować mieszkańców do głosowania. Dla porządku jednostka powinna być jednym okręgiem wyborczym i nie powinien obowiązywać wymóg minimalnej frekwencji. Wyborca powinien móc wybierać kilku kandydatów, nie więcej niż liczy rada danej jednostki. W ten sposób, przy niskiej frekwencji, nie powstanie problem skupienia się głosów na kilku kandydatach, co spowoduje, że rada nie będzie mogła się ukonstytuować ze względu na brak wybrania odpowiedniej liczby członków.

4. Fundusz dzielnicowy/osiedlowy i budżety, według liczby mieszkańców, po ok. 10 zł na mieszkańca

Konieczne jest stworzenie funduszu dzielnicowego (osiedlowego), na bazie którego rady jednostek pomocniczych mogłyby otrzymać środki do dyspono-

wania. Konstrukcja funduszu powinna być podobna do funduszu sołectkiego, a możliwość zwrotu części kosztów z budżetu państwa byłaby dodatkową mobilizacją dla władz miast do tworzenia takiego instrumentu. Optymalną kwotą byłoby ok. 10 zł na mieszkańca, tak by osiedle liczące 10 tys. mieszkańców mogło dysponować sumą ok. 100 tys. zł. Takie środki pokryłyby zarówno koszty organizacji imprez integracyjnych (np. święto osiedla, ulicy itp.), jak również pozwoliłyby na finansowanie drobnych napraw, czy małych inwestycji (np. zagospodarowanie terenu zielonego, placu zabaw, oświetlenia przy osiedlowej ulicy itp.). Tak stworzony budżet jednostki byłby również realnym narzędziem dawania sprawczości organom osiedlowym, w szczególności w najmniejszych sprawach. Warto dodać, że stanowiłoby to minimalne obciążenie dla budżetów miast, mniejsze niż np. budżet obywatelski.

5. Diety dla członków zarządu

Rzetelna praca w zarządzie jednostki pomocniczej, w szczególności w sytuacji, gdy konieczne jest ciągłe opiniowanie dokumentów miejskich, branie udziału w spotkaniach z urzędnikami i mieszkańcami, czy przygotowywanie posiedzeń rady wymaga dużych nakładów czasowych. Trudno więc wymagać ciągłego i profesjonalnego zaangażowania od osób, które muszą dzielić pracę na rzecz swoich dzielnic i osiedli z pracą zawodową. Stąd też przyznanie diet osobom, które w sposób ciągły pracują na rzecz dzielnic jest sprawiedliwym wynagrodzeniem trudów tej pracy i poświęconego czasu. Warto podkreślić, że w przypadku radnych osiedlowych sytuacja jest o tyle inna, że posiedzenia rad są organizowane cyklicznie i udział w posiedzeniach nie jest aż tak wymagający czasowo, jak w przypadku członków zarządu, którzy mają z tego tytułu prawie codzienne obowiązki.

6. Komunikacja i procedury współpracy z urzędem

Opiniowanie przez rady jednostek pomocniczych uchwał, planów inwestycyjnych i innych zamierzeń

miejskich wymaga sprawnej komunikacji z urzędem. Realizacja szeroko zakrojonych kompetencji organów jednostki pomocniczej, przy ich dużym zaangażowaniu może również skutkować wydłużeniem procesu decyzyjnego. Stąd też konieczne jest wypracowanie stałego kanału komunikacji pomiędzy urzędem i przedstawicielami zarządu dzielnicy lub osiedla, tak by wypracować sprawny mechanizm zarówno przekazywania radom materiałów do opiniowania, jak również wydawania przez nie opinii. Podobnie jest w sytuacji, gdy rada otrzyma budżet, o którym może decydować. Sprawna komunikacja jest tym istotniejsza, jeśli w mieście działa wiele małych jednostek, co ma miejsce w większości polskich miast. Przy konieczności wysłuchania głosu kilkunastu, czy ponad 30 rad jednostek w różnych sprawach, mechanizm sprawnego przepływu informacji jest szczególnie ważny dla zachowania sprawności działania.

7. Prawo inicjatywy uchwałodawczej

Rady jednostek pomocniczych powinny posiadać prawo inicjatywny uchwałodawczej w sprawach dotyczących danej dzielnicy, lub osiedla i móc je wносить pod obrady rady miasta. W ten sposób posiadałyby istotne narzędzie inicjujące działania, aczkolwiek to rada miasta musiałaby podjąć ostateczną decyzję (która może się wiązać np. z koniecznością przekazania dodatkowych środków na inwestycję w dzielnicy, lub osiedlu). Niemniej stanowiłoby to istotny impuls do dyskusji (np. na poziomie komisji rady miasta) ważnych spraw z punktu widzenia mieszkańców poszczególnych części miast.

8. Inicjowanie konsultacji społecznych

Organy jednostek pomocniczych powinny odgrywać szczególnie ważną rolę w inicjowaniu i przeprowadzaniu konsultacji społecznych. To ich działacze są najbliższymi mieszkańców, znają ich sprawy, problemy i mieszkają w danej części miasta. W szczególności dotyczy to konsultowania kwestii ważnych dla mieszkańców danej okolicy, czasem w drobniejszych sprawach, niekoniecznie istotnych dla mieszkańców in-

nych dzielnic miasta (np. remont, oświetlenie lokalnej ulicy, zagospodarowanie terenu rekreacyjnego itp.).

Podsumowanie

Jednostki pomocnicze mają przede wszystkim być łącznikiem pomiędzy władzami gminnymi, a mieszkańcami miast, realizując ideę bliskości samorządu do obywatela, przekazywania informacji i aktywizacji lokalnych społeczności oraz narzędzia partycypacji społecznej¹⁷. W Polskim modelu mają one charakter opiniodawczo-konsultacyjny i tylko w kilku miastach dano im ograniczone możliwości podejmowania wiążących decyzji. Warto dodać, że przez długi czas były w wielu miejscach marginalizowane, a ich faktyczna rola była dużo mniejsza, niż wskazywałyby na to zapisane w statutach kompetencje i zadania. Przy analizie sekwencji i liczby uchwał przyjmowanych w tej kwestii widać, że miasta podejmowały liczne reformy ich ustroju, szukając optymalnej formuły ich działania. Przykładami takich miast są Białystok, Poznań, Toruń, czy Wrocław¹⁸.

Niemniej jednak problemy w wypracowaniu formuły ich działania, określenia miejsca w systemie władzy miejskiej, czy niechęć do oddawania kompetencji innym podmiotom przez miejskie władze spowodowały słabe zakorzenienie tej formy samorządności w świadomości społecznej mieszkańców większości miast. Wyrazem tego są wybory do rad jednostek pomocniczych, które mają nie tylko najniższą frekwencję,

17 Por. H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12, 2011; P. Matczak, M. Kornatowski, *Jednostki pomocnicze samorządu: między władzą a obywatelem*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji społecznej w Polsce*, Tom 1, A. Olech (red.), Warszawa 2012.; M. Sidor, *Rola jednostek pomocniczych w Lublinie w latach 2006-2015*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2019.

18 P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kurniewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa 2013, s. 175-177, 212-213; A. Jarosz, *Jednostki pomocnicze w miastach województwa kujawsko-pomorskiego*, [w:] *Jednostki pomocnicze w polskich gminach. Pozycja, funkcje i wyzwania*, A. Jarosz, B. Springer (red.), Zielona Góra 2014, s. 137-138.

ale również jest ona dużo słabsza od innych wyborów, czasem wręcz znikoma, wynosząca kilka procent¹⁹.

Niewątpliwym dylematem w działalności jednostek pomocniczych jest kompromis pomiędzy przeformalizowaniem, a nieformalnością ich struktur. Z jednej strony mają one skupiać aktywne osoby, które chcą zrobić coś dla swojej najbliższej okolicy oraz chcą społecznie się udzielać. Z drugiej są sformalizowanymi organami, z własnymi statutami oraz procedurami działania, które przy odpowiednim ich funkcjonowaniu obciążają te osoby również odpowiedzialnością za podejmowane w mieście decyzje. Szczególnie w przypadku, gdy od ich pozytywnej opinii zależy powodzenie inwestycji, skuteczne przeprowadzenie konsultacji społecznych, czy szukanie przy ich pomocy optymalnych rozwiązań. Jeszcze większa odpowiedzialność spada na członków rad, gdy w grę wchodzi dysponowanie, nawet niewielkimi kwotami publicznych pieniędzy. Nawet drobne inwestycje mogą być bowiem kontrowersyjne i powodować konflikty między mieszkańcami.

Polskie jednostki pomocnicze wymagają uporządkowania organizacyjnego, tak by zapewniały podobny poziom możliwości działania i pełniły podobną funkcję w każdym mieście, jak jest to w przypadku sołectw na terenach wiejskich²⁰. Dziś poprzez dużą dowolność ustrojową jest to bardzo zróżnicowane. Zarówno pod względem wyborów, jak i kształtu organów, czy nawet tego, czy osoba udzielająca się w takim samym organie otrzyma za swoją pracę symboliczną nawet dietę, czy będzie poświęcać swój czas całkowicie *pro publico bono*. Potrzebne jest również wzmocnienie kompetencyjne, jak pokazano w rekomendacjach, niekoniecznie zakładające przekazywanie twardych kompetencji i zadań do realizacji przez

dzielnicowe i osiedlowe rady, a wzmocnienie ich roli jako głosu mieszkańców, komplementarnego dla władz miast. Organu, którego zadań nie jest w stanie wykonać żadna inna jednostka organizacyjna. Wypracowanie takiej formuły współpracy rad jednostek pomocniczych z władzami miasta i urzędem, by obecne często rozbudowane kompetencje zapewniały radom i zarządom jednostek pomocniczych realny wpływ na sprawy ich części miasta.

Propozycje zmian, przedstawione w niniejszej analizie mają szansę dać efekt mobilizujący osoby chętne do działania w radach jednostek pomocniczych i mieszkańców do udziału w ich powoływaniu i późniejszej pracy. Mogą również wpłynąć pozytywnie na zakorzenienie się jednostek pomocniczych w świadomości mieszkańców i dawanie możliwości wpływania na swoje otoczenie oraz budowania kapitału społecznego w lokalnych wspólnotach.

Akty prawne

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. 2002, nr 41, poz. 361.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

Uchwała nr XIII/161/15 Rady Miasta Białystok z dnia 27 października 2015 r. w sprawie określenia Statutu Osiedla Sienkiewicza.

Uchwała nr VIII/83/15 Rady Miasta Białystok z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia wyborów do rad osiedli.

Uchwała nr XLII/1010/2014 Rady Miejskiej w Białymstoku-Białej z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla Mikuszowice Śląskie.

Uchwała nr LXIX/1307/06 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 31 maja 2006 roku zmieniająca uchwałę w sprawie statutu osiedla – jednostki pomocniczej miasta.

Uchwała nr 318/XXVIII/2004 Rady Miasta Częstochowy z dnia 15 marca 2004 r. Statut Dzielnicy Północ.

19 S. Kubas, *Istotność wyborów do rad jednostek pomocniczych w Katowicach w perspektywie władz samorządowych, elektoratu i kandydatów*, [w:] *Jednostki pomocnicze w polskich gminach. Pozycja, funkcje i wyzwania*, A. Jarosz, B. Springer (red.), Zielona Góra 2014, s. 202-204.

20 P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kurniewicz, dz. cyt., s.208-209.

Uchwała nr XIX/364/2020 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu jednostki pomocniczej o nazwie Dzielnica Antoniów.

Uchwała nr LII/1160/14 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Dzielnicy Brętowo.

Uchwała nr V/135/19 Rady Miasta Gdyni z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Dzielnicy Grabówek.

Uchwała nr XLIV/950/2014 rady miasta Gliwice z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie nadania statutu osiedlu Bojków.

Uchwała nr XLIII/925/05 Rady Miasta Katowice z dnia 25 lipca 2005r.. statut jednostki pomocniczej miasta Katowice nr 18 Murcki.

Uchwała nr XCIX/1506/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie: organizacji i zakresu działania Dzielnicy XII Bieżanów-Prokocim w Krakowie.

Uchwała nr 636/XXIX/2009 Rady Miasta Lublin z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie nadania statutu Dzielnicy Wieniawa.

Uchwała nr XCII/1659/10 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Osiedlu Bałuty-Doły.

Uchwała nr XII/138/15 Rady Miasta Olsztyna z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie nadania Statutów Rad Osiedli.

Uchwała nr XLVI/901/17 Rady Miasta Opola z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie utworzenia Dzielnicy Stare Miasto oraz nadania jej Statutu.

Uchwała nr 305/XVII/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 22 marca 2016 roku, załącznik nr 1 Statut Osiedla „Borowiczki” miasta Płocka.

Uchwała nr 440/XXV/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia Ordynacji wyborczej do jednostek pomocniczych miasta Płocka – Rad Mieszkańców Osiedli.

Uchwała nr LXXVI/1117/V/2010 Rady Miasta Po-

znania z dnia 31 sierpnia 2010r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Stare Winogrady.

Uchwała nr 178/XI/2007 Rady Miasta Rybnika z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie: uchwalenia statutu Dzielnicy Rybnik-Północ.

Uchwała nr XXXIII/655/2012 z dnia 29 maja 2012 r. Statut osiedla miasta Rzeszowa.

Uchwała nr 247/XII/2019 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie nadania statutu jednostce pomocniczej – Dzielnicy Dańdówka.

Uchwała nr XXIX/760/17 Rady Miasta Szczecin z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie Statutu Osiedla Miejskiego Śródmieście Północ.

Uchwała nr 372/12 Rady Miasta Torunia z dnia 6 września 2012 r. wzorcowy statut Okręgu.

Uchwała nr VII/124/19 Rady Miasta Tychy z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie Statutu Osiedla „Stare Tychy”.

Uchwała nr XXXVIII/995/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2021 r. Statut Osiedla Nowy Dwór.

Uchwała nr XXXVI/388/17 Rady Miasta Zabrze z dnia 9 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu jednostce pomocniczej miasta Zabrze – Dzielnicy Centrum Południe.

Uchwała nr IV.13.2015 pełniącego funkcję Rady Miasta Zielona Góra z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawie Statutu Dzielnicy Nowe Miasto.

Uchwała nr XXIII.205.2015 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 27 października 2015 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Drzonków.

Literatura

Augustyniak, M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.

Bandarzewski, K., *Czy jednostki pomocnicze staną się nowym stopniem samorządu terytorialnego? Uwagi na tle projektowanych zmian*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9, 2019.

Bul, R., Piątek, W., *Prawne oraz terytorialne aspek-*

- ty funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych w dużych miastach, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, 2012.
- Dubicki, P., Kułyk, P., *Proces integracji miasta z gminą wiejską. Przykład Zielonej Góry*, „Studia Miejskie”, t. 32, 2018.
- Fleszer, D., *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4, 2011.
- Izdebski, H., *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12, 2011.
- Jarosz, A., *Jednostki pomocnicze w miastach województwa kujawsko-pomorskiego*, [w:] *Jednostki pomocnicze w polskich gminach. Pozycja, funkcje i wyzwania*, A. Jarosz, B. Springer (red.), Zielona Góra 2014.
- Kubas, S., *Istotność wyborów do rad jednostek pomocniczych w Katowicach w perspektywie władz samorządowych, elektoratu i kandydatów*, [w:] *Jednostki pomocnicze w polskich gminach. Pozycja, funkcje i wyzwania*, A. Jarosz, B. Springer (red.), Zielona Góra 2014.
- Lackowska, M., *Czy mieszkańcy wielkich miast potrzebują jednostek pomocniczych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, 2014.
- Maczak, P., Kornatowski, M., *Jednostki pomocnicze samorządu: między władzą a obywatelem*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji społecznej w Polsce*, Tom 1, A. Olech (red.), Warszawa 2012.
- Matyjaszczyk, B., *Jednostki pomocnicze gminy – analiza uregulowań prawnych*, Warszawa 2011.
- Osekowski, Cz., *Połączenie miasta Zielona Góra z gminą Zielona Góra we wspólny samorząd terytorialny*, Zielona Góra 2016.
- Paczocho, M., *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Finanse Komunalne”, nr 7-8, 2009.
- Ptak, A., *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Warszawa 2016.
- Sidor, M., *Rola jednostek pomocniczych w Lublinie w latach 2006-2015*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2019.
- Strzelecki, A., *Samodzielność jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie Publiczne”, t. 4, nr 12, 2010.
- Swianiewicz, P., Krukowska, J., Lackowska, M., Kur-niewicz, A., *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa 2013.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl