

UWARUNKOWANIA PRAWNE FUNKCJONOWANIA JEDNOSTEK POMOCNICZYCH GMINY W KONTEKŚCIE PRZEPISÓW USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM WRAZ Z PROPOZYCJĄ ICH ZMIANY

dr Dominik Jaśkowiec

Przedmiotem niniejszej analizy jest zaprezentowanie normatywnego aspektu funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy w zakresie ram ustrojowo-prawnych tworzonych przez przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1], postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego[2], ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. 2021 poz. 1372 z późn.zm.) oraz inne przepisy szczegółowe w tym ustawy takie jak: stawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[3], ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim[4], ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[5], jak również wybrane orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

W początkowej części omówiony został charakter prawny jednostek pomocniczych gminy, następnie zaprezentowane zostały zasady ich tworzenia, znoszenia, podziału, w dalszej części przedstawiono przepisy określające ramy organizacyjne i zakres działania tych jednostek. Odrębnej analizie poddano możliwość decentralizacji zadań publicznych samorządu gminnego w oparciu o jednostki pomocnicze ze szczególnym uwzględnieniem propozycji zmian przepisów rangi ustawowej ich dotyczących.

[1] Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.

[2] Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607

[3] T.j. Dz.U. 2021 poz. 305 z późn. zm.

[4] Dz.U. 2014 poz. 301.

[5] T.j. Dz.U. 2018 poz. 1817.

1. Charakter prawny jednostek pomocniczych gminy

Pojęcie jednostek pomocniczych gminy wprowadzone zostało przez ustawodawcę przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Zastąpiło ono w pewnym sensie dotychczasową konstrukcję prawną tzw. samorządów mieszkańców, tworzonych (w gminach wiejskich w formie sołectw, a w miastach w formie rad osiedli) na podstawie ustawy o systemie rad narodowych samorządu terytorialnego z 1983 roku[6]. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w nowych przepisach pozycja samorządów mieszkańców uległa osłabieniu. Stanu tego nie zmieniło nawet przyznanie sołtysom oraz przewodniczącym zarządów dzielnic (osiedli) ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym[7].

Jednostki pomocnicze gminy funkcjonowały także w okresie międzywojennym – były nimi gromady stanowiące odpowiednik dzisiejszych sołectw. Na terenie gromady organami pomocniczymi były rady gromadzkie – organy stanowiące i kontrolne, a także sołtysi – organy wykonawcze i zarządzające[8]. Natomiast zupełnie inną strukturą były, funkcjonujące do 1990 roku w polskich miastach liczących powyżej 300 tysięcy mieszkańców, dzielnice. Stanowiły one jednostki podziału administracyjnego, a w niektórych przypadkach nawet jednostki podstawowe mające swoją osobowość prawną. Tak było w Warszawie, Łodzi, Krakowie, gdzie dzielnice posiadały uprawnienia gmin i wchodziły w skład województw miejskich.

Wyróżnia się dwie metody określania charakteru prawnego jednostek pomocniczych: pozytywną i negatywną. Ta pierwsza traktuje je jako jednostki pomocnicze (wewnętrzne) samorządu terytorialnego. Na jej podstawie Sąd Najwyższy przyznał jednostkom pomocniczym status samorządowych organów pomocniczych gminy[9]. Metodę negatywną można oprzeć na twierdzeniu, zgodnie z którym jednostki pomocnicze nie są komunalnymi osobami prawnymi, ale wyodrębnionym terytorialnie związkiem samorządowym i nie posiadają charakteru korporacyjnego. Brak jest również podstaw do traktowania ich jako organizacji społecznych[10]. Uzupełniając obie definicje należy podkreślić, że organy jednostek pomocniczych posiadają status organów samorządu terytorialnego, co potwierdza orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzające, że do organów dzielnicy mają zastosowanie przepisy o nadzorze, a zwłaszcza art. 101 ustawy o samorządzie gminnym[11]. Pomimo, że organy jednostek pomocniczych posiadają, jako samorząd mieszkańców zdolność sądową, to nie mają statusu w pełni samodzielnych organów samorządowych. Dzieje się tak dlatego, iż jednostki pomocnicze zostały utworzone jedynie do wykonywania zadań stojących przed samorządem gminnym[12].

2. Tworzenie, podział i znoszenie jednostek pomocniczych gminy

Ustawa o samorządzie gminnym, jak też ustawy szczegółowe, regulują podstawowe kwestie związane z tworzeniem jednostek pomocniczych, nie obligując przy tym władz samorządowych do ich tworzenia. Wyjątek w tej materii ustawodawca uczynił dla stolicy kraju – Warszawy. Przyjmując ujęcie normatywne można zaprezentować trzy podstawowe rozwiązania dotyczące inicjowania powoływania jednostek pomocniczych gminy. Jednostki te mogą być tworzone z inicjatywy: ustawodawcy (np. Warszawa), rad gmin, (np. Kraków) oraz mieszkańców (np. Gdynia).

Niezależnie od sposobu zainicjowania, tworzone są one zawsze przez radę gminy w drodze uchwały, zgodnie z zasadami zawartymi w statucie gminy.

[6] Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

[7] J. Pokładecki, Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1996 s. 96.

[8] Samorząd terytorialny w Polsce, red. J.P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 170.

[9] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 20.

[10] Samorząd terytorialny w Polsce, red. J.P. Tarno, s. 177.

[11] Orzeczenie NSA, z dnia 6 listopada 2000 r., OSA 2000, nr 2, ONSA 2001, nr 2, poz. 48.

[12] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1991 r.

Obligatoryjnym warunkiem ustawowym jest jedynie uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami lub skorzystanie z ich inicjatywy, przy czym rada gminy może odrzucić inicjatywę mieszkańców w tej sprawie. Zgodnie z art. 5 ustawy o samorządzie gminnym, gmina może tworzyć – oprócz sołectw, dzielnic i osiedli – inne jednostki pomocnicze. Jednostką pomocniczą gminy może być również położone na jej terenie miasto[13]. O obszarze działania tworzonych jednostek pomocniczych decyduje rada gminy. Może ona powołać je na całości terytorium gminy lub na jego części[14].

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje również statut gminy (art. 5 ust. 3) jako akt normujący zasady łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych w danej gminie. Proces tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych może objąć zarówno jedną, jak i wszystkie jednostki funkcjonujące na danym terenie gminy. Określenie zasad w tych procesach powinno uwzględniać potrzeby mieszkańców, a także tradycje lokalne oraz w miarę możliwości naturalne uwarunkowania przestrzenne i więzi społeczne.

Ustawodawca przewiduje ponadto możliwość powołania jednostek pomocniczych niższego szczebla, działających w ramach jednostki pomocniczej. Możliwe jest więc istnienie dwóch szczebli jednostek pomocniczych: podstawowego i niższego. Jednostki pomocnicze niższego szczebla można powołać po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami pod warunkiem przewidywania takiej ewentualności przez statut podstawowej jednostki pomocniczej. Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym brak jest jednak katalogu jednostek pomocniczych niższego rzędu. Ponadto nie uregulowano również ich struktury organizacyjno-ustrojowej, pozostawiając te kwestie do regulacji radzie gminy. Zdaniem Bogdana Dolnickiego ustawa nie wyjaśnia, czy forma sołectwa, dzielnicy, osiedla jest zastrzeżona wyłącznie dla jednostek pomocniczych podstawowego rzędu i jakie nazwy powinny posiadać jednostki pomocnicze niższego rzędu. Powyższe kwestie powinny być zatem rozstrzygnięte w statucie gminy i w statucie danej jednostki pomocniczej[15].

3. Ramy organizacyjne i zakres działania jednostek pomocniczych gminy

Organizację i zakres działania jednostek pomocniczych określa rada gminy w formie odrębnego statutu, wykorzystując wskazania ustawowe dotyczące organów jednostek pomocniczych. Dla każdej jednostki powinien być uchwalony odrębny statut, który zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym winien określać w szczególności:

- nazwę i obszar jednostki pomocniczej,
- zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,
- organizację i zadania organów jednostki pomocniczej,
- zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji,
- zakres nadzoru organów gminy nad działalnością jednostki pomocniczej].

Ustawodawca wyposażył sołectwa, dzielnice oraz osiedla w ściśle określone organy. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołectwa. Organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków 15 (w osiedlach i dzielnicach poniżej 20 tys. mieszkańców) lub 21 (w osiedlach i dzielnicach powyżej 20 tys. mieszkańców).

[13] Samorząd terytorialny w Polsce, red. J.P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 171.

[14] M. Augustyniak, Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie jednostek pomocniczych gminy, [w:] red. S. Wróbel, Samorząd miejski, zadania, instytucje, formy, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Chorzów 2008, s. 244.

[15] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 92.

[16] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2022 poz. 559 z późn. zm.).

Natomiast organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd, na którego czele stoi przewodniczący. Ustawa o samorządzie gminnym dopuszcza odmienne uregulowanie w przedmiocie organów osiedla, którego statut może ustalić – jako organ uchwałodawczy – ogólne zebranie mieszkańców osiedla[17]. Wskazując konkretne organy i sposób ich powoływania, ustawodawca nie pozostawił radzie gminy żadnych możliwości decyzyjnych pod tym względem. W wyroku z 17 marca 1992 roku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że organizację i zakres działania jednostek pomocniczych określa właściwa rada gminy, jednak musi to czynić w sposób niezmienny reguł wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy[18].

Tworząc jednostki pomocnicze gmina określa także zasady przekazywania im składników mienia i środków finansowych niezbędnych do realizacji stawianych przed nimi zadań. Ponadto organ wykonawczy jednostki pomocniczej może być upoważniony (art. 39 ust. 4. ustawy o samorządzie gminnym) przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnych, przy czym takie uprawnienie może dotyczyć tylko administracji zawiadowczej. Upoważnienie nie może zatem obejmować stanowienia przepisów gminnych, wydawania zaświadczeń, jak również prowadzenia egzekucji administracyjnej. Od decyzji wydanej przez organ wykonawczy jednostki pomocniczej służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego[19].

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym jednostki pomocnicze posiadają prawo do zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła w zakresie określonym w ich statutach. Statuty określają również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostki pomocnicze w zakresie przysługującego im mienia.

Pod względem dysponowania mieniem komunalnym ustawa o samorządzie gminnym traktuje sołectwa w sposób odmienny od pozostałych rodzajów jednostek pomocniczych, tym pierwszym przyznając prawo dysponowania mieniem komunalnym, które stanowiło ich mienie przed 1990 rokiem. Podjęcie przez radę gminy uchwały dotyczącej zadysponowania składnikiem majątkowym objętym dotychczas korzystaniem z mienia przez sołectwo – bez zgody zebrania wiejskiego – skutkuje nieważnością tej uchwały[20].

Statutowa działalność jednostek pomocniczych jest prowadzona w ramach osobowości prawnej gminy. Jednostki pomocnicze nie tworzą zatem własnych budżetów. Statut gminy określa uprawnienia do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy[21]. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, uchwała budżetowa gminy może również określać wydatki jednostek pomocniczych oraz uprawnienia tych jednostek do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy[22].

Znaczenie sołectw w społecznościach wiejskich jest nieporównywalnie większe niż w przypadku jednostek pomocniczych funkcjonujących w miastach. Wynika to z nieanalogicznych relacji łączących jednostki w obu typach zbiorowości, odmiennych form więzi społecznej w mieście i na wsi. W przypadku miasta więzi społeczne są konstruowane głównie na bazie podziału pracy i zatrudniania, w społeczności lokalnej wynikają raczej z faktu zamieszkania na danym terytorium. W przypadku wsi inna natura relacji społecznych eliminuje praktycznie zjawisko anonimowości charakterystyczne dla wielkich miast i dezintegrację więzi międzyludzkich[23].

[17] P. Chmielnicki, Statuty jednostek pomocniczych gminy: wzory z komentarzem, Municipium, Warszawa 2004, s. 17.

[18] Wyrok NSA z dnia 17 marca 1992 r., SA/Wr 238/92, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 82.

[19] Samorząd terytorialny w Polsce, red. J.P. Tarno, s. 172.

[20] M. Augustyniak, Tworzenie, łączenie, podział, s. 244.

[21] Wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., S.A./Wr 1248/91.

[22] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 305 z późn. zm.).

[23] K. Dojwa, J. Placety, Wybrane aspekty statusu sołtysa w świetle badań własnych, Samorząd Terytorialny 2008, nr 1-2, s. 7.

Dlatego na wsi obserwujemy działanie silniejszych więzi wynikających ze stosunków sąsiedzkich, zlokalizowania miejsca pracy w miejscu zamieszkania, dysponowania pewnym mieniem wspólnym, tradycji i zaszczości historycznych[24].

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, co stanowi formę demokracji bezpośredniej[25]. Jak wspomiano już wcześniej, pozostawienie zasad organizowania zebrania wiejskiego wewnętrznym uregulowaniom statutowym poszczególnych sołectw doprowadziło do wytworzenia się dwóch, krańcowo różnych modeli wyboru sołtysa. Pierwszy określa kompetencje wyboru sołtysa jako właściwość zebrania wiejskiego, drugi rozstrzygnięcie w tej kwestii pozostawia wyborom bezpośrednim organizowanym na terenie sołectwa.

Ustawa o samorządzie gminnym nie określa jednoznacznie sołectwa jako jednostki pomocniczej, która może być tworzona wyłącznie na obszarze gmin wiejskich. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego o możliwości powołania sołectwa przesądza wiejski charakter terenów, na których ma być ono utworzone, a nie sam status gminy. NSA uznał, że wprowadzenie sołectwa mogą być powoływane wyłącznie na obszarach o charakterze wiejskim, to jest przestrzennie wyodrębnionych obszarach zabudowy zwartej lub rozproszonej o istniejących funkcjach rolniczych, jednak irrelevantnym prawnie jest, czy obszary te znajdują się w granicach administracyjnych miasta, czy też znajdują się poza jego granicami. Oznacza to, że sołectwa mogą być tworzone na peryferiach miast, gdzie prowadzona jest działalność rolnicza, nie ma jednak prawnego uzasadnienia dla tworzenia sołectw w centrach miast na terenach zurbanizowanych[26].

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do przytoczonego powyżej wyroku wskazał, że ustawa o samorządzie terytorialnym (obecnie: ustawa o samorządzie gminnym) przewidywała możliwość tworzenia sołectw tylko na terenach wiejskich do 1995 r. Obecnie takiego przepisu nie ma i brak ograniczeń w tym przedmiocie sprawia, że sołectwa bywają jednostkami pomocniczymi także w miastach. Zakaz tworzenia sołectw w miastach został zniesiony z uwagi na to, że coraz częściej dochodzi do przesuwania granic miast i „wchłaniania” terenów o charakterze wiejskim lub „byłym” wiejskim, a obecnie podmiejskim, na którym istnieją sołectwa.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił ponadto, że gmina ma swobodę w powoływaniu (i nazywaniu) jednostek pomocniczych na swoim terenie. Jednakże swoboda ta nie jest nieograniczona i nie oznacza całkowitej dowolności gminy w tym zakresie. Ograniczenia te wynikają z przepisów prawa (np. m.st. Warszawa, gminy uzdrowiskowe, mienie sołectkie), czy też wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym określających organizację jednostek pomocniczych oraz z przepisów innych ustaw. Jak wskazał NSA, nie można pojęciem o tradycyjnie i językowo ukształtowanej treści, wbrew intencjom ustawodawcy nadawać innego znaczenia tylko dlatego, że pozwala to na „obejście” ustawy o funduszu sołectkim – adresowanej jedynie do sołectw i środowisk wiejskich, a nie do wszystkich jednostek pomocniczych. Podsumowując, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, jednakże możliwość ta musi być rozważana w granicach i na podstawie prawa, a zatem, że dopuszczalne jest ich tworzenie jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich. Taka konkluzja wynika zarówno z wykładni językowej, jak i celowościowej (funkcjonalnej), systemowej, historycznej. Tym samym w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, ale w granicach i na podstawie prawa.

NSA rozpoznając sprawę wskazał na szereg wątpliwości związanych z interpretacją przepisu art. 5 i art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczących tworzenia, organizacji i działania jednostek pomocniczych na terenie gminy.

[24] Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 130.

[25] Ustawa o samorządzie gminnym.

[26] Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., sygnatura akt: II OSK 2910/13.

W przypadku wątpliwości interpretacyjnych należy w ocenie NSA sięgnąć, poza wykładnią językową, która ma pierwszeństwo przed innymi wykładniami, także do innych metod wykładni, w tym do wykładni autentycznej, celowościowej (funkcjonalnej), systemowej w wąskim (w ramach ustawy o samorządzie gminnym) i szerokim rozumieniu (uwzględniającym inne regulacje prawne) oraz historycznej. Przy czym, co wyraźnie podkreślił NSA, podstawowym założeniem w procesie wykładni pozostaje racjonalność ustawodawcy[27].

Przytoczone powyżej rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej Wojewody Wielkopolskiego od sześciu wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu unieważniających rozstrzygnięcie nadzorcze tego organu na uchwały Rady Miejskiej Jarocina w sprawie utworzenia na obszarze tego miasta sołectw[28].

Przyjmując rozwiązania ustrojowe dla odbudowywanego samorządu terytorialnego ustawodawca zdecydował się na odmienną w skali kraju organizację ustroju wewnętrznego m.st. Warszawy. Przed 1990 rokiem jednostka administracyjna miasto stołeczne Warszawa stanowiła województwo obejmujące szereg gmin oraz siedem dzielnic. Podobny status posiadały również pozostałe największe miasta Polski. W ramach reformy samorządowej Łódź, Kraków, Poznań i Wrocław stały się gminami zgodnie z ogólnymi regulacjami Ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w Warszawie ustanowiono odrębny ustrój, uznając poszczególne dzielnice za gminy, a miastu nadając statut obligatoryjnego związku komunalnego[29]. Takiego rozwiązania domagali się wówczas przedstawiciele społeczeństwa warszawskiego, protestując przeciwko koncepcji ustanowienia jednolitej gminy miejskiej. Obawiano się bowiem, że skoncentrowanie władzy na szczycie całego miasta spowoduje całkowite wyeliminowanie kontaktów z mieszkańcami i pozbawi ich wpływu na politykę rozwoju Warszawy, a tym samym wypaczeniu ulegnie idea samorządności.

Dla dzielnic warszawskich ustawodawca przewidział, jak dotychczas, rady dzielnic jako organ stanowiący i kontrolny oraz zarządy dzielnic jako organ wykonawczy. Szereg spraw należących do zakresu działania dzielnic zostało wyszczególnionych w ustawie.

Szczegółowy zakres zadań realizowanych przez dzielnice określony został na poziomie Statutu m.st. Warszawy i statutów warszawskich dzielnic. Na czele zarządu dzielnicy stoi burmistrz dzielnicy wybierany przez radę dzielnicy (dotychczas dyrektor dzielnicy był wybierany spośród kandydatów zgłoszonych przez prezydenta Warszawy). Dopiero jeśli w ciągu 30 dni rada nie zdoła wybrać zarządu, to zostaje on powołany przez prezydenta miasta[30]. Zarząd dzielnicy liczy od 3 do 5 członków w zależności od liczby mieszkańców danej dzielnicy (w dzielnicach do 100 tys. mieszkańców zarząd dzielnicy liczy 3 osoby).

Gospodarka finansowa dzielnic odbywa się na podstawie budżetu miasta Warszawy. Podstawą określania środków będących w dyspozycji tych jednostek są załączniki, stanowiące integralną część budżetu miasta, przy czym ustawodawca określił minimalny pułap środków finansowych, jakie miasto musi przekazać do dyspozycji dzielnic.

Ponadto, zgodnie z art. 12 ust. 4., władze miasta mogą przekazać dzielnicom dodatkowe środki finansowe, dotyczy to w szczególności:

- udziału w środkach finansowych przekazywanych do budżetu m. st. Warszawy,

[27] Sołectwa w miastach dopuszczalne, ale nie zawsze, Prawo dla samorządu,

[<https://prawodlasamorządu.pl/2014.02.25-solectwa-w-miastach-dopuszczalne-ale-nie-zawsze.html>; dostęp: 13 kwietnia 2022].

[28] Czy sołectwa mogą być tworzone na terenie miast?, Serwis Administracyjno-Samorządowy,

[<https://doradcasamorządu.pl/zamowienia-publiczne/65-orzecznictwo/1756-czy-solectwa-moga-byc-tworzone-na-terenie-miast.html>; dostęp: 13 kwietnia 2022].

[29] S. Faliński, Warszawskie warianty, zrealizowane i niezrealizowane koncepcje ustroju Warszawy w latach 1990–2002, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2013, s. 16.

[30] Ustrój, Miasto Stołeczne Warszawa [<http://www.um.warszawa.pl/o-warszawie/kompendium-wiedzy/ustroj>; dostęp: 14 lipca 2012].

- środków na realizację inwestycji i zadań własnych dzielnicy uzgodnionych przez Prezydenta m. st. Warszawy z burmistrzami dzielnic,
- środków wyrównawczych ustalanych corocznie przez Radę m. st. Warszawy.

Szeroki zakres przekazywania środków finansowych warszawskim jednostkom pomocniczym sprawia, że dzielnice realizują aż 60 proc. budżetu miasta, natomiast 40 proc. pozostaje w gestii organów miejskich[31]. Taki podział środków finansowych zapewnia zarówno decentralizację zadań miasta, jak i gwarantuje należyte finansowanie zadań ogólnomiejskich, co w poprzednich konstrukcjach ustrojowych nastęrczało wielu problemów.

Specyfiką warszawskiego ustroju jest funkcjonowanie w ramach Urzędu m. st. Warszawy wydziałów, biur, sekretariatów przeznaczonych do obsługi dzielnic. Jednostki te tworzą delegatury urzędu miejskiego na daną dzielnicę, co potwierdza zarówno ich struktura kompetencyjna, jak i oficjalne nazwy urzędów, np.: Urząd m.st. Warszawy dla Dzielnicy Praga Południe, Urząd m.st. Warszawy dla Dzielnicy Mokotów czy też Urząd m.st. Warszawy dla Dzielnicy Wola.

Zgodnie z postanowieniami Statutu m.st. Warszawy burmistrzowie oraz członkowie zarządów dzielnic sprawują bezpośredni nadzór nad dzielnicowymi wydziałami Urzędu m. st. Warszawy na mocy upoważnień i pełnomocnictw wydawanych przez Prezydenta m. st. Warszawy. Struktura Urzędu m. st. Warszawy w dzielnicach składa się z odrębnych sekretariatów dla rady i zarządu, Wydziału Administracyjno-Gospodarczego, Wydziału Budżetowo-Księgowego, Wydziału Informatyki, Wydziału Infrastruktury, Wydziału Kultury, Wydziału Ochrony Środowiska, Wydziału Oświaty i Wychowania, Wydziału Sportu, Turystyki i Wypoczynku, Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia, Wydziału Zasobów Lokalowych, Wydziału Kadr oraz Wydziału Obsługi Mieszkańców[32].

Ponadto na terenie dzielnic istnieją inne jednostki organizacyjne miasta. Są to tzw. delegatury, które realizują zadania niebędące kompetencjami dzielnic z zakresu architektury, geodezji, gospodarki gruntami, komunikacji i ewidencji ludności. Zadania te często realizowane są w budynkach, w których mieszczą się urzędy dzielnicowe.

Wprowadzenie w życie nowych rozwiązań ustawowych w zakresie ustroju m. st. Warszawy, zastępujących warszawskie gminy dzielnicami, spowodowało złożenie przez organy samorządowe likwidowanych gmin wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie niezgodności z konstytucją postanowień zaskarżanej ustawy. Wniosek do trybunału złożyły: Rada Gminy Warszawa-Ursynów, Rada Gminy Warszawa-Bielany, Rada Gminy Warszawa-Targówek, Rada Gminy Warszawa-Ursus, Rada Gminy Warszawa-Wilanów, Rada Gminy Warszawa-Włochy, Rada Gminy Warszawa-Białołęka, Rada Gminy Warszawa-Rembertów oraz Rada Miasta Sulejówek. Wnioskodawcy argumentowali, iż zaskarżane rozwiązania legislacyjne są niezgodne z konstytucją w czterech kwestiach. Po pierwsze naruszają art. 15 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zakresie zniesienia gmin jako zasadniczych jednostek podziału terytorialnego kraju, po drugie stoją w sprzeczności z konstytucyjną zasadą zapewnienia decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP), po trzecie nie respektują ustrojowo-prawnej pozycji wspólnot samorządowych (naruszenie art. 16 ust. 1 i 2, oraz art. 164 ust. 1 i 3, art. 165 ust. 1, art. 169 ust. 1 i art. 170 ust. 1 ustawy zasadniczej), wreszcie po czwarte wykraczają poza sprawy ustroju miasta (niezgodność z art. 164 ust 2. Konstytucji RP)[33].

[31] K. Karski, Funkcjonowanie dzielnic, referat wygłoszony na Konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.

[32] Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy [http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/warszawa/default.htm]; dostęp: 14 lipca 2012].

[33] T. Rabska, Ocena prawna zgodności przepisów ustawy z dnia 15 marca 2002 roku, Samorząd Terytorialny 2003, nr 7-8, s. 63.

Ponadto zaskarżeniu uległ tryb uchwalania ustawy i przeprowadzenia w tej sprawie konsultacji społecznych, który zdaniem wnioskodawców naruszał także postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, szczególnie art. 5 wprowadzający wymóg formalny (procedurę) obligatoryjnych konsultacji społecznych ze wspólnotą lokalną, które muszą poprzedzać każdą zmianę granic jednostki terytorialnej. Zdaniem wnioskodawców, konsultacje społeczne tworzą uprawnienie po stronie społeczności lokalnej do żądania, aby podmiot władzy publicznej zasięgał jej zdania i brał je pod uwagę przed podejmowaniem decyzji. Brak konsultacji społecznych mających obligatoryjny charakter jest zatem nie tylko niedochowaniem obowiązku, ale także naruszeniem uprawnień przysługujących mieszkańcom wspólnot samorządowych[34].

Zaskarżenie przed Trybunał Konstytucyjny ustawy warszawskiej wywołało debatę publiczną, w której udział wzięto wielu zwolenników i przeciwników nowego ustroju miasta. Jednym z głównych jej wątków była kwestia posiadania przez warszawskie gminy statusu społeczności lokalnych. Ekspertyzę w tej sprawie na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP przygotował Bogdan Jałowiecki. Zdaniem jej autora pojęcie społeczności lokalnej oznacza względnie jednorodną grupę społeczną zamieszkującą niewielkie terytorium, której członkowie znają się z widzenia, w której kontakty są częste i mają osobisty charakter, podbudowane są bowiem wiedzą o miejscu danego człowieka w sieci społecznych zależności.

Z uwagi na specyfikę relacji interpersonalnych liczebność społeczności lokalnej nie może przekroczyć kilku tysięcy mieszkańców. W przypadku liczniejszych jednostek osadniczych mamy do czynienia nie z grupą społeczną, ale aglomeratem jednostek, określanym mianem zbiorowości[35].

Rozróżnienie to implikuje także charakter organizacji i zarządzania, a więc władzy lokalnej w jednostkach samorządu terytorialnego zamieszkałych przez społeczności i zbiorowości. W społeczności władza lokalna jest przejrzysta, radni gminni są spersonalizowani i znani osobiście większości mieszkańców. W zbiorowościach władza lokalna ma charakter anonimowy i zdepersonalizowany, a radni reprezentują mieszkańców za pośrednictwem partii politycznych, wyrażających określone ideologie i grupy interesów. Jak dowodził Bogdan Jałowiecki gminy warszawskie jako wspólnoty mieszkańców posiadają cechy charakteryzujące ten drugi model. Wśród najważniejszych z nich można wymienić: słaby kontakt personalny pomiędzy wyborcami a radnymi warszawskiego samorządu, niewielką integrację symboliczną mieszkańców z obszarami swoich gmin. Jak konkludował autor ekspertyzy, mieszkańcy warszawskich gmin nie tworzą społeczności lokalnych, a warszawskie jednostki samorządowe są dużymi, względnie amorficznymi i niestrukturalizowanymi na zasadzie terytorialnej zbiorowościami miejskimi[36].

Trybunał nie podzielił argumentów wnioskodawców i orzekł, iż zaskarżona ustawa jest zgodna z Konstytucją RP i Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. Według sędziów Trybunału wszelkie zmiany ustrojowe należą do ustawodawcy i dokonują się na jego odpowiedzialność, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceniania, ani słuszności, ani celowości rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę[37]. Trybunał uznał, że z konstytucji nie wynika jeden, raz na zawsze określony, a zatem niezmienny model ustroju samorządowego Warszawy, a zmiana ustroju miasta oraz jego kształtowanie należy do ustawodawcy.

[34] J. Jagielski, Opinia prawna dotycząca niektórych aspektów zagadnienia zgodności Ustawy z dnia 15 marca 2002 roku. o ustroju m.st. Warszawy z Konstytucją RP oraz regulacjami międzynarodowoprawnymi, dotyczącymi samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, nr 7-8/2003, s. 63.

[35] B. Jałowiecki, Czy Warszawa i jej gminy są społecznościami lokalnymi, Samorząd Terytorialny 2002, nr 7-8, s. 164.

[36] Ibidem, s. 167.

[37] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie Zgodności z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 038, poz. 334).

Trybunał przyznał, że wniosek skarżących gmin jest ważny i doniosty, jednak zarzuty w nim zawarte nie mają poparcia w argumentacji. Zaskarżona ustawa o ustroju m. st. Warszawy nie narusza konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej i mimo, że likwiduje warszawskie gminy, to daje społeczności lokalnej prawo i swobodę w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym[38].

Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oddalające skargę warszawskich gmin miało wymierne skutki nie tylko dla ustroju samorządowego Warszawy, ale także dla problematyki dotyczącej jednostek pomocniczych w ogóle. Ekspertyzy prawne wyraźnie określiły różnice pomiędzy społecznościami lokalnymi (występującymi głównie na obszarach wiejskich), a zbiorowościami mieszkańców dużych miast. Wynik analiz wskazał jako bardziej predysponowane do przejęcia zadań samorządu gminnego jednostki pomocnicze obszarów, na których występują tradycyjne i jednorodne grupy społeczne.

Podobnie jak poprzednia, nowa ustawa warszawska dopuszczała tworzenie mniejszych, jednostek pomocniczych. Mogły być one tworzone na obszarze dzielnicy lub na obszarze miasta niepodzielonym na dzielnice. Wobec jednostek pomocniczych niższego szczebla: osiedli, kolonii, sołectw i innych, nadzór mogły pełnić organy dzielnic.

Uszczegółowienie rozwiązań ustawowych w zakresie powoływania jednostek niższego szczebla zostało zawarte w statucie m.st. Warszawy. Zgodnie z jego postanowieniami, jednostki pomocnicze niższego rzędu mogła tworzyć Rada m.st. Warszawy na wniosek co najmniej 15 proc. uprawnionych do głosowania mieszkańców, zamieszkałych na terenie postulowanej jednostki, po zasięgnięciu opinii właściwej rady dzielnicy, oraz rad dzielnicy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W podobnym trybie było możliwe ich łączenie oraz podział. Zniesienie jednostki niższego szczebla wymagało wniosku rady dzielnicy i uchwały Rady m.st. Warszawy.

Warszawskie rady osiedli i kolonii mają charakter jednostek opiniodawczych i doradczych, bez kompetencji o charakterze decyzyjnym. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie nie różnią się zasadniczo od modeli funkcjonujących w innych miejscowościach w kraju. Analizując zakres działania tego typu jednostek pomocniczych, można się posłużyć przykładem statutu jednego z warszawskich osiedli, tj. Osiedla Przyczółek Grochowski: do zakresu jego działania należy opiniowanie, składanie wniosków i podejmowanie inicjatyw w sprawach lokalnych[39].

Organem uchwałodawczym warszawskich osiedli i kolonii są rady, których członkowie wybierani są w wyborach powszechnych. Funkcję organu wykonawczego pełnią zarządy złożone z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego oraz członków zarządu. W przypadku Osiedla Przyczółek Grochowski, zarząd może liczyć maksymalnie 7 osób.

Rada powołuje i odwołuje bezwzględną liczbą głosów przewodniczącego rady osiedla, natomiast wiceprzewodniczącego i pozostałych członków zarządu może powołać i odwołać tylko na wniosek przewodniczącego. Zarządy kolonii są mniej liczne, np. Zarząd Kolonii Mariensztat składa się z przewodniczącego, jego zastępcy oraz sekretarza[40].

[38] Ustawa warszawska – zgodna z konstytucją, Money.pl [<http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/ustawa:warszawska:zgodna:z:konstytucja.160,0,58016.html>; dostęp: 14 lipca 2012].

[39] Uchwała nr 774/LIX/98 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 15 stycznia 1998 r. w sprawie nadania statutu Osiedla Przyczółek Grochowski i określenia jego granic, § 4.

[40] Uchwała nr 990/LXV/98 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 4 czerwca 1998 r. w sprawie utworzenia Kolonii Mariensztat, nadania jej statutu i określenia jej granic, § 13.

4. Decentralizacji zadań publicznych samorządu gminnego w oparciu o jednostki pomocnicze gminy

Poważnym mankamentem utrwalonej praktyki ustrojowej jest fakt, iż samorzady gminne niezbyt chętnie przekazują swoim jednostkom pomocniczym kompetencje stanowiące, a szczególnie niechętnie dzielą się z nimi środkami finansowymi. Taka polityka władz lokalnych skutkuje niewykorzystaniem potencjału, jaki stwarza ustanowienie jednostek pomocniczych w gminach. Wiele samorządów nie decyduje się na powoływanie jednostek pomocniczych z uwagi na wielkość potencjału społecznego, jakim mogą one dysponować, co stworzyć może zagrożenie wykreowania przez dzielnice, osiedla czy sołectwa konkurencji politycznej dla gminnych decydentów. Jak zauważa Kazimierz Trafas: „choć politycy lokalni są zwolennikami decentralizacji w skali państwowej, w swoich miejscowościach bywają – niestety – centralistami, na ogół sprzeciwiają się tworzeniu silnych jednostek pomocniczych”[41].

Zdaniem Michała Kuleszy, tworząc wewnętrzny ustrój zarządzania miastem, należy przyjąć do wiadomości i do wykonywania, że zasada pomocniczości obowiązuje także w mieście (gminie), a jej konsekwencją jest wewnętrzny ustrój miasta oparty na prawie statutowym. Jednostka pomocnicza jest takim samym organizmem publiczno-prawnym w mieście jak miasto w państwie. Michał Kulesza wskazywał ponadto na inny ważny aspekt związany z tworzeniem jednostek pomocniczych, a mianowicie zróżnicowanie ich kompetencji. Jego zdaniem: „jest bardzo ważne, aby nie traktować dzielnic, sołectw, osiedli jak cegieł w równym murze. Jednostki pomocnicze pełnią różną funkcję w gminie, bo leżą w różnym miejscu, bo mają różną historię, różną tradycję i mogą przejmować różne zadania publiczne”[42].

Gminy mogą trwale różnicować uprawnienia dzielnic, przekazywać inne kompetencje dzielnicom śródmiejskim, a inne dzielnicom peryferyjnym. Większość z peryferii dużych miast została relatywnie niedawno (w drugiej połowie ubiegłego stulecia) włączona w ich obszar. Będąc do tej pory osobnymi miejscowościami peryferia dużych miast zachowały swój odrębny charakter. Często jedynym widocznym śladem ich przynależności do większego organizmu miejskiego są stosunkowo rzadko kursujące miejskie autobusy. Gminy mogłyby usprawnić funkcjonowanie swojej administracji, instytucji czy też służb miejskich przez tworzenie np. punktów obsługi mieszkańców w peryferyjnych sołectwach, osiedlach i dzielnicach.

Należyte wykorzystanie przez władze gminy tradycyjnych społeczności lokalnych żyjących w peryferyjnych dzielnicach wpłynęłoby pozytywnie na efektywność wydawania miejskich finansów. Dotyczy to zwłaszcza inwestycji w często zaniedbaną infrastrukturę przedmieść. Zamiast decydować centralnie o wydatkach na remonty dróg, chodników, budowę parków, skwerów, placów zabaw, gminy powinny przekazać decyzję w tej sprawie społecznościom lokalnym, które w ramach jednostek pomocniczych podejmowałyby decyzje najlepiej służące mieszkańcom. Rady peryferyjnych osiedli czy dzielnic lepiej potrafią rozpoznawać faktyczne potrzeby społeczności lokalnych niż urzędnicy skupiający swoją uwagę głównie na problemach centrów miast.

Peryferyjne jednostki pomocnicze w dużych miastach mogłyby przejąć jeszcze jedną istotną kompetencję od ich władz i w imieniu miasta współpracować z sąsiednimi, często niewielkimi gminami. Samorzady dużych metropolii powinny pamiętać, że interesy mieszkańców rozgrywają się także na konkretnych obszarach granicznych czy przygranicznych, a społeczności lokalne tych specyficznych obszarów mają także swoje potrzeby zbiorowe o znaczeniu komunalnym. Istnieją silne więzi pomiędzy peryferiami miast a gminami ościennymi (np. wytwarza je szkoła, do której uczęszczają dzieci i z peryferyjnego osiedla i z przylegającej do niego gminy).

[41] Vademecum radnego dzielnicy, red. K. Trafas, Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996, s. 100.

[42] M. Kulesza, Rola jednostek pomocniczych samorządu gminy w Polsce, referat wygłoszony na Konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.

Gminy wiejskie i wiejsko-miejskie mają nieco inny charakter od dużych metropolii. W odróżnieniu od dużych miast składają się one z kilku, często niezależnych od siebie miejscowości, z których największa (będąca na ogół małym miasteczkiem) jest siedzibą władz gminy. Więzi lokalne w takich gminach często ograniczają się jedynie do poszczególnych miejscowości, powodując konkurencję i walkę o wpływ w instytucjach i władzach gminy, co z kolei prowadzi do realizacji postulatów silniejszego, a nie tych, których realizację nakazuje zdrowy rozsądek czy faktyczne potrzeby mieszkańców.

Decentralizując zadania publiczne w oparciu o jednostki pomocnicze władze tych gmin mogłyby uniknąć przy podziale środków finansowych niepotrzebnych napięć i sporów, które szkodzą ich merytorycznej pracy, oraz osiągnąć wysoki stopień realizacji postulatów mieszkańców. Mieszkańcy poszczególnych jednostek pomocniczych uzyskaliby większy wpływ na wydatkowanie gminnych finansów pochodzących, bądź co bądź, z płaconych przez nich podatków.

Analizując kwestię decentralizacji zadań publicznych poprzez jednostki pomocnicze należy zauważyć, że do tego typu rozwiązań chętniej sięgają gminy wiejskie i wiejsko-miejskie niż miasta. Instytucja sołectw, w przeciwieństwie do instytucji dzielnic samorządowych w miastach, jest rozpowszechniona na terenach wiejskich i w zależności od przyjętego modelu ustroju gminy sołectwa posiadają większy lub mniejszy wpływ na politykę władz samorządowych.

Decentralizacja zadań gmin wiejskich ma swoje podłoże w bardziej utrwalonej w historii i tradycji instytucji sołectwa oraz istnieniu relatywnie niewielkich więzi lokalnych pomiędzy poszczególnymi miejscowościami wchodzącymi w skład dużych gmin samorządowych, funkcjonujących w naszym kraju. Dzielnice i osiedla rozumiane są często przez władze miejskie jako element uciążliwy, komplikujący proces zarządzania miastem, a więc zbędny. Tymczasem, tak jak w przypadku Warszawy, Krakowa, Gdyni czy Poznania może się on okazać ważnym instrumentem zarządzania sprawami publicznymi na terenie dużego miasta.

Ignorowanie potencjalnej roli jednostek pomocniczych, jako szczebla władzy publicznej ma swoje odzwierciedlenie w tematyce dostępnych opracowań na temat ich funkcjonowania. Prowadzone są głównie badania socjologiczne, w których analizuje się jednostki pomocnicze pod kątem ich udziału w aktywizacji społeczności lokalnej[43]. Utrzymane w tym charakterze spojrzenie na potencjalne role odgrywane przez jednostki wewnątrzmijskie zaprezentowali Piotr Matczak i Michał Kornatowski. Ich badanie przeprowadzone w ramach projektu „Decydujmy razem” objęło swym zasięgiem 193 gminy i jest największym z dotychczas realizowanych w Polsce. Badacze przeanalizowali działalność jednostek pomocniczych z perspektywy partycypacyjnej w aspekcie trzech ról:

- przekaźnika informacji lub uzasadnień „w dół”,
- przekaźnika opinii „w górę”,
- organizacyjnej związanej z traktowaniem jednostek pomocniczych jako platformy wypracowywania rozwiązań[44].

Badacze dochodzą do wniosku, że w praktyce jednostki pomocnicze służą przede wszystkim do przekazywania informacji „w dół”, czyli w kierunku od władzy do mieszkańców. Obok informowania i wyjaśniania działań władz gminy, duże znaczenie jednostek pomocniczych autorzy raportu zaobserwowali w przypadku konsultacji społecznych inicjowanych przez władze gminy.

[43] P. Swianiewicz, Błędne rondo marginalizacji?, Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami, Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, Warszawa 2013 s. 39.

[44] P. Matczak, M. Kornatowski, Jednostki pomocnicze samorządu: między obywatelem a władzą, [w:] red. A. Olech, Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce t. 1, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 211–233.

Sytuacja kształtuje się gorzej, gdy działania nie są organizowane przez władze lokalne, a inicjatywa znajduje się po stronie samych mieszkańców. Swoje postulaty przekazywało władzom gmin 10 proc. ogółu badanych, tylko 1/4 z nich robiła to za pośrednictwem jednostek pomocniczych. Mieszkańcy znacznie częściej sygnalizują zatem swe niezadowolenie przez bezpośrednie kontakty z instytucjami odpowiedzialnymi za daną usługę, niż wykorzystują do tego organy jednostek pomocniczych. Trzecia z analizowanych ról – organizacyjna – również nie ma większego znaczenia. Władze gminy rzadko zlecają jednostkom pomocniczym samodzielne wypracowanie rozwiązań. Przy czym badacze wskazują równocześnie na pewien potencjał tkwiący w tych jednostkach, który mógłby zostać rozbudzony, gdyby takie formy delegacji miały się upowszechnić[45].

Skoro władze gmin patrzą na jednostki pomocnicze głównie przez pryzmat funkcji postulatywnej, tj. ich udziału w aktywizacji społeczności lokalnych, to również liczba opracowań dotycząca roli takich ciał w wykonywaniu zadań gminy jest odpowiednio mniejsza. Jak wskazuje Magdalena Kalisiak-Mędelska, zakres przekazywanych jednostce pomocniczej zadań, a co za tym idzie – kompetencji dla jej organów w świetle art. 7 ustawy o samorządzie gminnym wydaje się stosunkowo szeroki. W rzeczywistości polskie gminy, a w szczególności miasta, stosunkowo rzadko decydują się na przekazywanie jednostkom pomocniczym uprawnień pozwalających im na wykonywanie zadań należących do kompetencji gminy[46]. Zazwyczaj kompetencje samorządu pomocniczego mają charakter niewiążący i sprowadzają się do takich zagadnień, jak:

- integracja wspólnoty samorządowej oraz organizowanie lokalnej samopomocy,
- wnioskowanie w sprawie działań gminy związanych z jednostką pomocniczą oraz ich samodzielnego inicjowania,
- opiniowanie oraz konsultowanie działań podejmowanych przez jednostki organizacyjne gminy w sprawach dotyczących jednostki pomocniczej,
- informowanie członków wspólnoty samorządowej o sprawach związanych
- z daną jednostką pomocniczą[47].

Analizując problematykę ram ustrojowych funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy, nie sposób nie odnieść się także do pojawiających się co pewien czas postulatów odgórnego (ustawowego) wprowadzenia obligatoryjnego podziału gmin, a przede wszystkim dużych miast na jednostki pomocnicze.

Wprowadzenie tego podziału budzi obawy wśród prawników zajmujących się prawem konstytucyjnym. Hubert Izdebski podkreśla w swoim artykule Unitarność gminy fakt, iż zgodnie z art. 164 ust. 1. oraz ust. 3 Konstytucji podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina, na której rzecz działa domniemanie kompetencji w ramach samorządu terytorialnego. Co prawda art. 164 ust. 2 stwarza (fakultatywną) podstawę do ustawowego utworzenia innych niż gmina jednostek samorządu terytorialnego, ale jedynie większych od gminy. Wynika to (w kontekście określonej w Konstytucji roli gminy) z zasady pomocniczości, sformułowanej w preambule do Konstytucji oraz stanowiącej podstawę rozstrzygnięć Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego[48].

Z przepisów Konstytucji i postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wynika ponadto zasada, że funkcjonujące na tym samym obszarze jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli są od siebie całkowicie niezależne we wszystkich zakresach i kompetencjach, a jednostki wyższego szczebla nie mogą sprawować nadzoru nad jednostkami obszarowo mniejszymi, usytuowanymi na ich terenie. Te konstytucyjne obostrzenia zdecydowanie utrudniają powoływanie przez władzę centralną jednostek pomocniczych.

[45] P. Swianiewicz, Błędne rondo marginalizacji?... s. 41.

[46] Ibidem, s. 45.

[47] M. Kalisiak-Mędelska, Znaczenie samorządu pomocniczego w realizacji zadań publicznych. Wprowadzenie do tematu, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2011, nr 152, s. 179-180.

[48] H. Izdebski, Unitarność gminy, Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego 2004, nr 24, s. 37.

Oczywiście postanowienia Konstytucji nie stoją na przeszkodzie w tworzeniu przez same gminy jednostek pomocniczych, ale w praktyce uniemożliwiają takie działania innym organom władzy publicznej. Gmina nie może zatem podlegać obligatoryjnej, odgórnej decentralizacji. Taka decentralizacja może być dokonana tylko niezależną decyzją władz gminy. Rozstrzygnięcia ustawowe nie mogą zmuszać gmin do tworzenia jednostek pomocniczych, narzucać im konkretnego podziału gminnego terytorium, czy też decydować za władze gminne o przekazaniu jednostkom szczebla niższego określonych uprawnień i kompetencji. Mogą natomiast określać ogólne ramy i zasady tworzenia jednostek pomocniczych przez władze gminy.

Analizując stanowisko Huberta Izdebskiego w sprawie konstytucyjnych ograniczeń tworzenia jednostek pomocniczych można postawić pytanie o to, czy utworzenie takowych jednostek w mieście Warszawie mogło być sprzeczne z obowiązującą Konstytucją? Odpowiedź nie jest oczywista, gdyż Warszawa na tle innych polskich miast posiadała od 1990 roku odrębny ustrój samorządowy, a utworzona w 2002 roku gmina zbiorowa powstała z określonej grupy gmin miejskich wchodzącej przed połączeniem w skład jednolitego organizmu miejskiego.

Przeciwko ustawowemu uregulowaniu kwestii tworzenia obligatoryjnych jednostek pomocniczych wypowiadał się także Michał Kulesza, prezentując zgoła inną argumentację niż ta, która wynika z Konstytucji. Zdaniem Michała Kuleszy: „umiejscowienie w prawie państwowym jednostek pomocniczych byłoby błędem, gdyż oznaczałoby przejmowanie przez państwo odpowiedzialności władz lokalnych za sprawy miejscowe. Ustrój wewnętrzny i rola jednostek pomocniczych to sprawa honoru miasta i zdolności jego władz do zarządzania swoimi sprawami. Władza miejska ma uprawnienia regulacyjne, kontroluje i nadzoruje, ale w tych ramach środowiska lokalne mogą samodzielnie i aktywnie zajmować się swoimi sprawami. Wtedy gra jest dużo ciekawsza, pojawiają się też w polityce ludzie nowi, którzy od spodu, od dzielnic poznają mechanizmy sprawowania władzy”[49].

Reasumując, można stwierdzić, że zarówno argumenty natury prawnej, jak i kwestie związane ze skutecznością zarządzania jednostkami samorządowymi przemawiają za tym, aby to gminom pozostawić wolną rękę przy tworzeniu jednostek pomocniczych na swoim terytorium. To od decyzji gmin powinien zależeć model ustroju, jaki zdecydują się wprowadzić na swoim obszarze. Gminy powinny decydować o tym, czy chcą podążać ścieżką centralizacji lub decentralizacji zadań publicznych. Należy jednak w tym miejscu dodać, że w świetle przedstawionych w tekście niniejszej analizy przykładów rozwiązań ustrojowych, decentralizacja zadań gminnych w oparciu o jednostki pomocnicze jest skutecznym sposobem na poszerzenie udziału społeczności lokalnych w decyzjach władz gminy.

[49] M. Kulesza, Rola jednostek pomocniczych samorządu gminy w Polsce, referat wygłoszony na Konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.

O AUTORZE

dr Dominik Jaśkowiec – politolog, adiunkt w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, radny Krakowa, współtwórca krakowskiego Budżetu Obywatelskiego, reformy Dzielnic, nowego Statutu Krakowa, inicjator projektowania partycypacyjnego. Działa na rzecz zwiększenia uczestnictwa obywateli w zarządzaniu miastem. Autor publikacji i artykułów naukowych poświęconych partycypacji społecznej i samorządowi terytorialnemu. Pomysłodawca innowacyjnych lokalnych programów działania krakowskiego samorządu m.in.: Programu współpracy miasta Krakowa z Rodzinnymi Ogrodami Działkowymi, Miejskiego programu zalesiania Krakowa „Lasy dla Krakowa”. Autor ponad stu przyjętych przez Radę Miasta Krakowa aktów prawa miejscowego.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, październik 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl