

CHARAKTERYSTYKA OGÓLNA JEDNOSTEK POMOCNICZYCH GMINY*

W myśl zasady pomocniczości wszystkie sprawy lokalne powinny być załatwiane przez jednostki samorządu terytorialnego, proporcjonalnie do posiadanych możliwości, poczynając od szczebla najniższego. Te sprawy, które wykraczają poza zakres szczebla pierwszego powinien przejąć szczebel wyższy, następnie kolejny, itd.

Ustawodawca polski zdając sobie z tego sprawę wprowadził zatem instytucję *jednostki pomocniczej gminy*. W art. 5 w części ogólnej ustawy o samorządzie gminnym zapisano: „*gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne*”. Zapis taki stworzył podstawę do utworzenia kolejnego organu samorządowego. Nie stanowi on jednak odrębnego szczebla, a jedynie wspomaga szczebel gminy w zarządzaniu. Zakres tej pomocy nie został dookreślony. Pozostawiono to w gestii gmin, aby zadośćuczynić wspomnianej wcześniej indywidualności każdej z nich.

Choć historia samorządów osiedlowych jest krótka, wokół zakresu „pomocniczości” osiedli narosło wiele niejasności i kontrowersji. Działacze tych jednostek wnoszą pretensje, że organy gminy z wielkim oporem podchodzą do dalszej decentralizacji i przekazywania „w dół” swoich uprawnień. Dają się słyszeć opinie, że zbyt małe uprawnienia jednostek pomocniczych w niektórych gminach świadczą wręcz o negowaniu zasady pomocniczości państwa, która leży u podstaw demokratycznego ładu. Powody różnego rodzaju ograniczeń i niejasności w budowaniu drugiego poziomu samorządu gminnego są jednak znacznie bardziej skomplikowane. Zawsze bowiem dochodzi się do jakiegoś poziomu który stanowi bazę. W Polsce tą bazą jest gmina. Nie ma już niższego szczebla i dobrze, bo groziło by to nadmiernym rozdrobnieniem i w konsekwencji mogłoby naruszyć cały system finansów komunalnych (system zrównoważonego i równomiernego rozwoju) i zachwiać tzw. ekonomią skali. Problemem rzeczywiście natomiast jest – jak wykorzystać w polityce i organizacji gminy jednostki pomocnicze dla racjonalnego nią zarządzania?

Jednostki pomocnicze w świetle obowiązującego prawodawstwa

Jednostki pomocnicze – osiedla – uregulowane są w Polsce przez następujące akty prawne:

- ⇒ ustawę o samorządzie gminnym,
- ⇒ ustawę o finansach publicznych.

oraz przepisy lokalne:

- ⇒ statut gminy,
- ⇒ statut osiedla.

Jednostki pomocnicze gminy nie posiadają osobowości prawnej. Zgodnie z art. 2 ust. 2 *ustawy o samorządzie gminnym* podmiotem prawa w systemie tego samorządu jest gmina i tylko ona posiada osobowość prawną, co oznacza, że może zaciągać zobowiązania i ponosi za nie odpowiedzialność. Osiedla będąc jednostkami pomocniczymi gminy działają w granicach określonych jej statutem i w ramach jej osobowości prawnej. Pociąga to za sobą daleko idące konsekwencje praktyczne. Skoro bowiem przymiot osobowości przyznany został w ustawie gminie, to oznacza to, że odpowiedzialność za zobowiązania zaciągnięte przez wszystkie jej organy, w tym także za zobowiązania dotyczące gospodarki jednostek pomocniczych ponosi gmina. Odpowiada ona za nie całym swoim majątkiem, w tym także majątkiem powierzonym osiedlom. Ponieważ jednostki pomocnicze nie zostały wyposażone w osobowość prawną, wobec tego nie mogą występować w stosunkach cywilno-prawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny. Organy tych jednostek nie mogą we własnym imieniu zawierać żadnych umów ani zaciągać żadnych zobowiązań.

Miejsce jednostki pomocniczej w strukturze organizacyjnej gminy

Statut Osiedla określony przez Radę Miejską Wrocławia zaczyna się od słów: „*Osiedle jest samorządową jednostką pomocniczą Miasta. Mieszkańcy Osiedla tworzą z mocy prawa miejscowego wspólnotę samorządową*”. Szczególnie chodzi tu o termin: „*wspólnota samorządowa*”, przesądza on bowiem o miejscu jednostki pomocniczej w strukturze organizacyjnej gminy. Dowodzi, że jednostka pomocnicza to nie tylko wydzielone w celach organizacyjnych i zarządczych terytorium gminy (tak jak obszar np. ZGK-ów czy Rejonów Obsługi Mieszkańców), ale również podmiotowa wspólnota ludzi to terytorium zamieszkujących.

Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem.

Organy jednostek pomocniczych

Wspólnota mieszkańców – wyodrębnionego w formie jednostki pomocniczej terytorium – działa poprzez swoich przedstawicieli. Przedstawiciele ci stanowiąc „władzę osiedla” pełnią rolę służebną wobec mieszkańców. Władzami tymi są: *rada osiedla (organ uchwałodawczy)* i *zarząd osiedla (organ wykonawczy)*.

Wybory do rady osiedla są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. W skład rady wchodzi radni w liczbie określonej przez art. 17 ustawy o samorządzie gminnym, tj. proporcjonalnie do liczby mieszkańców jednostki pomocniczej. Rada wybiera zarząd osiedla w liczbie od 3 do 7 osób, spośród radnych lub spoza składu rady.

Ponieważ działalność organów jednostek pomocniczych regulowana jest aktami prawa miejscowego, nie sposób jednoznacznie określić charakteru ich działania. Jednak na podstawie porównań statutów gmin i statutów osiedli w różnych miastach można wyróżnić uregulowania, które są względem siebie bardzo zbieżne. I tak:

1. uchwały organów jednostek pomocniczych zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu organu,
2. w przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego,
3. nadzór nad działalnością organów sprawuje przewodniczący bądź to organu uchwałodawczego, bądź wykonawczego gminy,
4. kadencja organów jednostki trwa 4 lata i nie musi być zbieżna z kadencją rady gminy,
5. przewodniczący zarządu korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Ma również prawo uczestniczenia w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy,
6. organ uchwałodawczy jednostki może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając ich przedmiot działania oraz skład osobowy.

W gestii organu uchwałodawczego (rady) leżą zazwyczaj sprawy takie jak:

- podejmowanie uchwał w sprawach zmian w statucie jednostki,
- stanowienie o kierunkach działania organu wykonawczego i przyjmowanie absolutorium z tej działalności,
- uchwalanie projektów planów rzeczowo-gospodarczo-finansowych,
- podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z pozostałymi jednostkami pomocniczymi, z radą gminy i innymi podmiotami funkcjonującymi na terenie działania jednostki,
- nadzorowanie gospodarowania środkami finansowymi i majątkiem będącym w gestii jednostki,
- podejmowanie uchwał w sprawie przejmowania składników mienia komunalnego do zarządzania i korzystania,
- opiniowanie projektu budżetu gminy w części dotyczącej jednostki,
- wszczynanie postępowania w sprawie zmian obszaru lub połączenia z innymi jednostkami pomocniczymi na terytorium danej gminy.

W gestii organu wykonawczego (zarządu) leży:

- przygotowywanie stanowiska w sprawach, o których ma stanowić organ uchwałodawczy, w tym zwłaszcza przygotowywanie projektów uchwał,
- bieżący zarząd i realizacja statutowych zadań jednostki nie zastrzeżonych uchwałami rady gminy dla siebie lub innych podmiotów.

Zarząd co jakiś czas (ustalony statutem lub miejscowym zwyczajem) rozlicza się z organem uchwałodawczym ze swojej działalności.

Działalność organów jednostek pomocniczych ma charakter społeczny. Niemniej jednak ustawodawca dopuszcza, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich:

- przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej,
- członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej,
- członkom rady osiedla,
- członkom rady sołectkiej,

przysługiwała będzie dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Zadania jednostki pomocniczej

Zadania o których mówią statuty osiedli to najczęściej:

- dbałość o ład, porządek, estetykę, czystość i bezpieczeństwo,
- utrzymanie skwerów, trawników i zieleńców,
- współorganizowanie społecznej aktywności mieszkańców,
- otaczanie szczególną troską ludzi starszych, samotnych, niepełnosprawnych oraz wszystkich pozostających w trudnych warunkach materialnych,
- wnoszenie uwag i propozycji do planów zagospodarowania przestrzennego terenu sporządzanych przez gminy, w zakresie dotyczącym obszaru osiedla,
- wnoszenie uwag, propozycji oraz wydawanie opinii w sprawie: lokalizacji placówek handlowych i gastronomicznych, zakładów usługowych i produkcyjnych, targowisk oraz zmian przeznaczenia obiektów publicznych,
- opiniowanie założeń inżynierii ruchu, rozmieszczenia przystanków komunikacji miejskiej i przebiegu tras linii komunikacji zbiorowej,
- współpraca z policją, strażą miejską, szkołami oraz innymi instytucjami w celu przeciwdziałania patologiom społecznym,
- organizacja imprez kulturalnych oraz sportowych.

Gospodarka finansowa jednostek pomocniczych

Jednostki pomocnicze prowadzą swoją gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy. Konsekwencją tego jest fakt, że jest to jeden z elementów gospodarki finansowej gminy, a nie wyodrębniona samodzielna działalność.

W ustawie o samorządzie gminnym ustawodawca mówi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalenie zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez jednostki pomocnicze. Przekazywanie środków budżetowych na realizację zadań oznacza zatem jedynie pokrywanie z budżetu gminy wydatków jednostek. „Przekazać” można bowiem tylko środki już wcześniej osiągnięte (lub zaplanowane do osiągnięcia). Nie ma tu mowy, w przypadku jednostek pomocniczych, o stronie dochodowej. Osiedla nie posiadają własnych dochodów. Dochodami z poszczególnych tytułów prawnych zasilany jest budżet gminy. Gmina pokrywa zaś wydatki jednostek będące *de facto* jej wydatkami.

Realizując wydatki związane ze swą statutową działalnością jednostki pomocnicze korzystają z wydzielonego z konta podstawowego gminy – subkonta. Z konta tego dokonywane mogą być tylko wypłaty. Jak wspomnia-

no wcześniej osiedla nie dysponują własnymi dochodami. Nawet ewentualne zapisy czy darowizny wpłacane „na rzecz” jednostki zasilają budżet gminy. To, że wracają zazwyczaj do niej jako środki do dyspozycji jest tu sprawą wtórną i wynika jedynie z ustanowionych w statucie zasad ich finansowania. Subkonto dla wydatków jednostki nie musi być subkontem samodzielnym podstawowego konta gminy. We Wrocławiu jednostki pomocnicze korzystały dotychczas z subkonta przy ZGK-ach. Nie było to rozwiązanie najszcześniejsze, szczególnie zważywszy na fakt, iż rady osiedli posiadają uprawnienia kontrolne nad jednostkami organizacyjnymi miasta działającymi na terenie osiedla w sferze użyteczności publicznej. Takimi jednostkami niewątpliwie były ZGK-i. Trudno jest jednak sprawować kontrolę nad dysponentem swoich środków finansowych.

Nieprawidłowości w funkcjonowaniu Rad Osiedli – uwagi na przyszłość

W zasadzie poza nadzorem prawomocności podejmowanych przez organy osiedla uchwał – gminy w szerszym zakresie nie korzystają ze swoich uprawnień nadzorczych względem samorządów drugiego stopnia. Kontrole regionalnych izb obrachunkowych (ze względu na swe uprawnienia) ograniczają się jedynie do ustalenia zgodności podejmowanych rozstrzygnięć z obowiązującym prawem. Celowości, rzetelności i gospodarności rad osiedli nie bada nikt.

Wśród najczęściej powtarzanych nieprawidłowości wymienić można:

- pomieszanie kompetencji wewnątrz rad, łączenie przez radnych funkcji w organach wykonawczych i zarządzeniem uchwałodawczo-kontrolnych,
- brak udokumentowania rozchodu i zużycia zakupionych składników rzeczowych z okazji imprez i uroczystości organizowanych w ramach działalności statutowej,
- nierównomierny dostęp wszystkich mieszkańców wspólnoty lokalnej do organizowanych akcji socjalnych i pomocowych lub nieadekwatność takiej pomocy do rzeczywistych potrzeb,
- wydatkowanie środków daleko wykraczających poza potrzeby i kompetencje,
- przerost wydatków bieżących (diety, koszty utrzymania) nad wydatkami wynikającymi z zadań statutowych,
- wykorzystywanie zajmowanego stanowiska przez radnych do czerpania prywatnych korzyści,
- pomijanie roli organów uchwałodawczych przez organy wykonawcze.

Gminom zarzuca się natomiast:

- niedookreślenia algorytmów, od których zależy coroczny podział środków przekazywanych jednostkom pomocniczym,
- brak polityki i długofalowej strategii dla jednostek pomocniczych.

Pod adresem rad osiedli kierowane są również zarzuty upolitycznienia oraz braku widocznych efektów działania. Niewątpliwym problemem w funkcjonowaniu tego stopnia samorządów jest niska świadomość społeczna o jego istnieniu. Ostatnie wybory we Wrocławiu przyniosły zaledwie 3 %-ową frekwencję. Nie pozostaje to oczywiście bez konsekwencji. W radach osiedli pracują od kilku kadencji ci sami ludzie, którzy przez nikogo nie kontrolowani powielają te same błędy. Taki stan rzeczy utrwała niestety nieformalne układy wewnątrz rad.

Obecnie we Wrocławiu dokonuje się reorganizacja zarządzania miastem. Warto przy tej okazji, wśród dyskusji o ilości i granicach przyszłych osiedli, zastanowić się co zrobić aby nie były one tylko elementem dekoracyjnym, ale stanowiły trwałą i przydatną element struktury organizacyjnej naszego miasta.

* Artykuł jest częścią opracowania zamieszczonego w tegorocznym Biuletynie Informacyjnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.