

Jednostka pomocnicza jako forma partycypacji społecznej

ROBERT RAJCZYK

Uniwersytet Śląski w Katowicach
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
e-mail: robert.rajczyk(at)us.edu.pl

Słowa kluczowe samorząd terytorialny, decentralizacja, jednostki pomocnicze, subsydiarność, wspólnota lokalna

Abstrakt Artykuł prezentuje analizę ewolucyjnych zmian w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych tworzonych w polskich gminach. Zawiera również rozważania dotyczące wzmocnienia ich znaczenia w ustroju wewnętrznym gminy. Przedmiotem badań jest także rola jednostek pomocniczych jako czynnika wzrostu poziomu partycypacji społecznej wspólnot lokalnych. Z uwagi na uwarunkowania ustrojowe artykuł koncentruje się jedynie na jednostkach pomocniczych tworzonych w gminach oraz miastach na prawach powiatu. Rozważania nie obejmują jednostek pomocniczych – dzielnic miasta stołecznego Warszawy, ze względu na ich specyficzny charakter prawny.

A sub-territorial unit as a form of social participation

Keywords self-government, subsidiarity, sub-territorial unit, decentralization, community

Abstract The working paper presents the analysis of sub-territorial unit in Poland from the utilitarian point of view. It also includes potential perspectives for such form of social participation in local society. The core idea consists of sub-territorial units in communities and municipalities due to the provisions of the law. The analysis excludes the sub-territorial units in Warszawa – capital city of Republic of Poland because of their unique status provided by the dedicated law. Besides that, the working paper includes the question about the problem of the local communities' activity and participation in the public sphere.

Wprowadzenie

Koncepcja funkcjonowania jednostek pomocniczych gmin oraz miast na prawach powiatu (gmin wykonujących zadania powiatu) może być uznana za przykład emanacji w praktyce zasady subsydiarności. Pomocniczość legła u podstaw przemian ustrojowych w restytucji samorządu

terytorialnego w Polsce już w roku 1990, choć Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (EKSL) dopiero trzy lata później (Krasnowolski, 2012, s. 8). Wspomniany dokument definiuje zadania samorządu terytorialnego i wskazuje wytyczne co do ich realizacji. „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności” (Europejska Karta Samorządu Lokalnego, 1994, art. 4, ust. 3). W dalszej części EKSL mowa jest o tym, że „społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie”. Cytowane powyższe zapisy umożliwiają zatem, jak należy przypuszczać, tworzenie takich jednostek, które będą mogły samodzielnie realizować zadania publiczne. W tym miejscu pojawia się jednak niewątpliwie kwestia podmiotowości prawnej jednostek tworzonych na podstawie inkryminowanych przepisów. W literaturze przedmiotu dominują dwa poglądy w kwestii cywilnoprawnego statusu jednostek pomocniczych związane z przyznaniem im osobowości prawnej lub jej odmową. Wydaje się jednak, iż wyposażenie jednostek pomocniczych w podmiotowość prawną doprowadziłoby, jak słusznie zauważa M. Szyrski (2008), do sytuacji tworzenia przez gminę jednostek z własnymi organami uchwałodawczymi i wykonawczymi, czyli, jak należy przypuszczać, kolejnych szczebli samorządu terytorialnego (Szyrski, 2008, s. 24), o których nie ma mowy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego ustawa zasadnicza wskazuje gminę, delegując na ustawodawcę możliwość tworzenia innych jednostek samorządu regionalnego i lokalnego (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997, art. 164, ust. 1).

Historia funkcjonowania jednostek pomocniczych w Polsce wiąże się z restytucją samorządu terytorialnego dokonaną w roku 1990. W okresie poprzedzającym przełom ustrojowy 1989 roku w kilku miastach: Warszawie, Łodzi, Krakowie i Wrocławiu istniały dzielnice jako pomocnicze jednostki administracyjne. Odległą i bogatą tradycję na terenie gmin wiejskich mają sołectwa – „podstawowa forma organizacji życia zbiorowego na wsi” (Kulesza, Węgrzyn, 2006, s. 14). Obecnie w Polsce funkcjonuje ponad 40,5 tys. sołectw. Obowiązujące przepisy prawne nie przewidują tworzenia jednostek podziału pomocniczego – jednostek pomocniczych w powiatach (z wyjątkiem miast na prawach powiatu) oraz województwach. Podział pomocniczy ma zatem charakter służebny wobec organów działających w ramach zasadniczego podziału państwa. Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu podział pomocniczy właściwy dla miasta stołecznego Warszawa. Zgodnie z ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Ustawa, 1994) miasto było związkiem komunalnym, a zatem w gminach warszawskich mogły być tworzone jednostki pomocnicze i jednostki niższego stopnia (Augustyniak, 2010, s. 27–28). M. Augustyniak zaznacza jednak, iż w świetle ustawy z dnia 15 marca 2002 roku obligatoryjność tworzenia jednostek pomocniczych – dzielnic dotyczy wyłącznie tego typu jednostek, co oznacza obowiązywanie w zakresie tworzenia innych jednostek przepisów ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa, 1990). Z perspektywy historycznej warto również zwrócić uwagę na fakt, iż do wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1995 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym

oraz niektórych innych ustaw ustawodawca przewidział zamknięty katalog jednostek pomocniczych, ograniczając go enumeratywnie do sołectw, dzielnic miejskich i osiedli. Obecny katalog ma charakter otwarty, choć wymieniono sołectwa, dzielnice, osiedla i miasta, a w pozostałym zakresie dopuszczona została możliwość tworzenia jednostek pomocniczych innych niż te ujęte przez ustawodawcę w ustawie o samorządzie gminnym.

Ustrój wewnętrzny

Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określa jego organ stanowiący w statucie. Konstytucja zatem ceduje władztwo w tym przedmiocie na gminę, przy czym nie wymienia enumeratywnie obligatoryjnych kategorii ani także nie wskazuje na hierarchiczną relację jednostek pomocniczych względem siebie. Ustawa o samorządzie gminnym sankcjonuje jedynie podmiot, w gestii którego znajduje się tworzenie jednostek pomocniczych. Jest nim organ stanowiący, który dokonuje takiej czynności prawnej na mocy uchwały, po uprzednich konsultacjach z mieszkańcami lub też na ich wniosek. Oznacza to, iż jednostka pomocnicza nie ma możliwości samodzielnego powołania się i jest jednostką pomocniczą rady gminy, a nie organu wykonawczego, co determinować ma odbiór społeczny. Błędne zatem jest utożsamianie jednostek pomocniczych jako swoistych delegatur urzędu gminy. Zakres zadań i tryb wyboru organów jednostek pomocniczych w myśl obowiązującego ustawodawstwa określa statut. W tej materii organy stanowiące gmin stosują różne rozwiązania w odniesieniu do zakresu wykonywanych zadań przez jednostki pomocnicze, cedując np. na sołtysa – monokratyczny organ sołectwa – wykonywanie zadań z zakresu ewidencji ludności czy też niektórych czynności związanych z działalnością organu podatkowego, jakim jest wójt/burmistrz/prezydent miasta.

Efektywność funkcjonowania

Oceniając skuteczność funkcjonowania jednostek pomocniczych, wskazać należy na zróżnicowany i podnoszony powyżej zakres zadań uzależniony od trybu postępowania przyjętego w statucie gminy. Uwzględniając jednak charakter jednostek pomocniczych, podkreślić należy, iż z uwagi na więzi społeczne efektywność funkcjonowania jednostek pomocniczych mierzona m.in. aktywnością mieszkańców jest odwrotnie proporcjonalna do wielkości jednostki. Poziom aktywności społeczności lokalnej może być także warunkowany monokratycznym charakterem organu wykonawczego. Personalizacja stanowiska sołtysa w korelacji z wielkością jednostki pomocniczej – sołectwa, sprzyja aktywizacji społeczności lokalnej m.in. poprzez komunikowanie bezpośrednie.

Doświadczenia funkcjonowania jednostek pomocniczych wskazują jednak, iż jednostka pomocnicza jako forma aktywizacji społeczności lokalnej nie w pełni realizuje swoją funkcję w odniesieniu do partycypacji społecznej, czego dowodzą m.in. dostępne powszechnie dane dotyczące niskiej frekwencji w wyborach do rad jednostek pomocniczych. W zakresie progów frekwencyjnych gminy dysponują dowolnością. Przykładem są Tychy – miasto na prawach, gdzie istnienie jednostki pomocniczej – rady osiedla – uzależnione jest od procentowanego udziału

mieszkańców w wyborach do tejże. Nie bez znaczenia zarówno w odniesieniu do aktywności obywatelskiej w ramach jednostek pomocniczych, jak i udziału w wyborach do ich organów, pozostaje również poziom wiedzy mieszkańców na temat funkcjonowania samorządu terytorialnego. O niezbyt znaczącym zainteresowaniu funkcjonowaniem samorządu terytorialnego świadczą także dane frekwencyjne obejmujące kolejne wybory do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Niski poziom zaangażowania społecznego w działalność jednostek pomocniczych wynikać może również ze struktury finansowania działalności tych jednostek, których plany budżetowe stanowią załączniki do uchwał budżetowych rad gmin, a same jednostki nie mają władztwa w zakresie ich konstruowania oraz uchwalania. Stąd też brak możliwości planowania przez nie inwestycji. Jednostki pomocnicze mogą jedynie wnioskować o takowe do organu stanowiącego. Ponadto, poziom nakładów finansowych dotyczących jednostki pomocniczej może być uzależniony od liczebności jednostki pomocniczej. Takie zróżnicowanie wysokości planu finansowego obserwuje się m.in. w Krakowie.

Próbą rozwiązania problemu finansowania inwestycji w jednostkach pomocniczych jest ustawa o funduszu sołectkim, której zastosowanie pociąga za sobą konieczność terminowego podjęcia określonej uchwały w tym przedmiocie przez organ stanowiący. Oznacza to fakultatywność oraz roczne obowiązywanie takiej uchwały, gdyż w sytuacji niewyodrębnienia funduszu sołectkiego także należy podjąć stosowną uchwałę w tym przedmiocie. W ustawie wyraźnie jest mowa o sołectwach jako beneficjentach przeznaczonego im funduszu, a zatem możliwość wydzielenia środków na podstawie algorytmu opisanego w ustawie dotyczy gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich, na terenie których utworzono sołectwa, choć podział na jednostki pomocnicze wiejskie czy miejskie jest jedynie umowy i historyczny, ponieważ ustawa o samorządzie gminnym pozostawia organowi stanowiącemu gminy dowolność w tym zakresie. Perspektywa zwrotu z budżetu państwa części wydatków poniesionych z tytułu utworzenia funduszu sołectkiego stanowić może dla gmin asumpt do zmian w statutach gmin w celu utworzenia sołectw. O przeznaczeniu środków z funduszu sołectkiego decydują mieszkańcy sołectwa podczas zebrania wiejskiego, przy czym ich decyzja jest wiążąca dla wójta, który odpowiada za wydatkowanie środków finansowych.

W tym miejscu należy zwrócić także uwagę na funkcjonowanie jednostek pomocniczych Warszawy, których tworzenie jest obligatoryjne i wynika z ustawy dotyczącej miasta stołecznego. Rady dzielnic stanowią jednak wyjątek w skali kraju przede wszystkim ze względu na swój charakter oraz zakres wykonywanych zadań i umocowanie prawne organu wykonawczego. Ponadto, wybory do rad dzielnic zarządzane są na zasadach określonych w Kodeksie wyborczym (Ustawa – Kodeks wyborczy, 2011), a nie w statutach gmin, jak w przypadku jednostek pomocniczych tworzonych fakultatywnie. Warunkuje to odmienny poziom frekwencji wyborczej. Stąd też niniejsze rozważania nie obejmują problematyki tworzenia oraz funkcjonowania jednostek pomocniczych miasta stołecznego Warszawy. Zakres zadań publicznych, które realizują dzielnice Warszawy enumeratywnie, wskazano w tzw. ustawie warszawskiej.

Aktywizacja społeczności lokalnych

Próba instytucjonalnego zaktywizowania lokalnych społeczności w celu podniesienia poziomu zaangażowania w funkcjonowanie wspólnot samorządowych był projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw opracowany w ramach Forum Debaty Publicznej przy Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej. Przedłużonemu przez prezydenta projektowi ustawy nadano bieg legislacyjny w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej. Przeprowadzono pierwsze czytanie, wysłuchanie publiczne, Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej utworzyła także podkomisję nadzwyczajną do rozpatrzenia przedłożenia prezydenckiego. Jednakże ze względu na brak ciągłości legislacyjnej przedłożenie prezydenta zakończyło swoją ścieżkę legislacyjną na wskazanym powyżej etapie.

Projekt przewidywał uruchomienie szeregu narzędzi służących wzrostowi aktywności obywatelskiej. Do najistotniejszych rozwiązań projektu ustawy z punktu widzenia omawianej w niniejszym artykule tematyki zaliczyć należy: stowarzyszenia i komitety aktywności lokalnej oraz obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, jak również wzrost znaczenia konsultacji społecznych, w tym wprowadzenie wysłuchania publicznego.

Pierwsza z wymienionych powyżej form aktywizacji społeczności lokalnej ma związek z możliwością realizacji zadań w sferze publicznej dotychczas niemożliwej dla jednostek pomocniczych. Stowarzyszenie aktywności lokalnej uznać można za nową formułę prawną nieobecną jak dotąd w polskim porządku prawnym. To forma pośrednia pomiędzy stowarzyszeniem zwykłym – rejestrowanym u właściwego terytorialnie starosty a stowarzyszeniem rejestrowanym sądownie w Krajowym Rejestrze Sądowym. Ta ostatnia droga wykorzystywana była przez aktywistów jednostek pomocniczych do realizacji zadań publicznych, m.in. z obszaru współpracy z organizacjami pozarządowymi. Komitety aktywności lokalnej to z kolei umożliwienie miejscowym społecznościom realizacji zadań inwestycyjnych, po zakończeniu których komitety ulegać mają rozwiązaniu z mocy prawa. Obie te inicjatywy mogą być traktowane jako uzupełnienie funkcjonujących już inicjatyw lokalnych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Ustawa, 2003, art. 19b). Do obu tych rozwiązań istotne zastrzeżenia przedstawiła Rada Ministrów. W odniesieniu do stowarzyszeń aktywności lokalnej podnoszony był zarzut dotyczący zakresu uprawnień. „Projekt ustawy wprowadza *de facto* nowy typ stowarzyszeń, które mają szersze uprawnienia niż stowarzyszenia zwykłe. Zastrzeżenie to jest tym bardziej istotne, że zakres przyznawanych uprawnień nie pokrywa się z zakresem obowiązków – a wręcz przeciwnie prowadzi do sytuacji, gdzie tworzonym stowarzyszeniom przyznaje się więcej uprawnień, a mniej obowiązków – w stosunku do stowarzyszeń zwykłych” (*Stanowisko Rządu*, druk nr 1699). Opinia rządowa kwestionowała również proponowany w ustawie tryb udzielania dotacji na realizację zadań publicznych do wysokości 100 tys. euro z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych. „Do danego trybu powierzania realizacji zadań publicznych nie będą miały zastosowania również przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego (...) dotyczące konkursowego trybu wyłaniania realizatora zadania publicznego. W kontekście obowiązujących

rozwiązań, które umożliwiają organizacjom pozarządowym ubieganie się o wykonywanie zadań publicznych w otwartych konkursach powstaje wątpliwość dotycząca proponowanych zmian”.

Projekt prezydencki nie przewidywał jednak radykalnych zmian w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych. Należy jednak uznać, że stwarzał warunki do zwiększenia ich aktywności. Tak właśnie traktować można treść artykułu obligującą do uzasadnienia przez radę gminy uchwały o odmowie utworzenia jednostki pomocniczej na wniosek mieszkańców, jak również zapewnienie możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę odmowną. Obecnie obowiązujące przepisy tego rodzaju rozwiązań nie przewidują. Podkreślenia wymaga ponadto fakt, iż decyzja odmowna organu stanowiącego posiada niewątpliwie wymiar polityczny, gdyż może być interpretowana jako odrzucenie woli potencjalnych wyborców.

W omawianym projekcie zwrócono jednak uwagę na tworzenie jednostek pomocniczych „z uwzględnieniem więzi społecznych i kulturowych, jak również jednorodnego układu urbanistycznego, infrastruktury technicznej lub charakteru zabudowy” (*Projekt ustawy*, 2014, art. 47, ust. 5). Doprecyzowanie tego aspektu kreacji jednostek pomocniczych można traktować jako uelastycznienie takiej możliwości bez determinowania historycznym lub geograficznym charakterem danego obszaru. Ponadto stanowiło to niewątpliwie odniesienie do ustawy o samorządzie gminnym, która w przedmiocie ustalania granic gminy uwzględnia powyższe uwarunkowania.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym fakultatywnie tworzone w gminach jednostki pomocnicze nie wydają decyzji administracyjnych, przez co, jak się wydaje, swoim charakterem bardziej przypominają organ konsultacyjno-doradczy niż instytucję, która rozwiązuje bieżące problemy. Zarządzają, co prawda, mieniem komunalnym, ale jedynie w zakresie określonym przez organ stanowiący gminy w statucie jednostki. Taki stan rzeczy może być uznany za niewyczerpujący zasady subsydiarności, która przewiduje delegowanie zadań na najniższy możliwy szczebel, przede wszystkim z uwzględnieniem społeczeństwa obywatelskiego. Działalność jednostek pomocniczych gminy należy uznać za przejaw takiegoż. Zatem dekoncentracja winna pociągać za sobą uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych, co przewidywał omawiany projekt prezydencki, przy czym odnosił on to do miast na prawach powiatu i tworzenia przez nie dzielnic z jednakowym zakresem zadań publicznych. Było to zatem nawiązanie do sytuacji prawnej dzielnic miasta stołecznego Warszawy.

Dalsza dekoncentracja

Projekt zakładał także ustawowe poszerzenie kompetencji jednostek pomocniczych: „Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej należących do właściwości gminy, rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej albo przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej” (*Projekt ustawy*, 2014). Uznać to należy niewątpliwie za przykład dekoncentracji. Wzmocnieniem znaczenia jednostek pomocniczych w lokalnym systemie władzy było także przyznanie im w projekcie prezydenckim prawa inicjatywy uchwałodawczej do rady gminy. Obecnie taka możliwość, ale tylko w odniesieniu do grup mieszkańców, zawarowana jest w statusach niektórych gmin. Bieg

prawny takiej inicjatywy jest także sankcjonowany przedmiotową uchwałą organu stanowiącego. Tym samym proponowane przyznanie takiego uprawnienia jednostkom pomocniczym po pierwsze zyskuje umocowanie prawne, po wtóre zaś stanowi swego rodzaju uproszczenie całej procedury. Wymagana jest bowiem w takiej sytuacji uchwała organu jednostki pomocniczej, podczas gdy dotychczasowa praktyka w zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wymaga zazwyczaj uzyskania określonej liczby podpisów poparcia, co przy obecnym poziomie aktywności obywatelskiej skazuje wiele lokalnych inicjatyw na niepowodzenie. Podstawową wadą istniejących rozwiązań jest przede wszystkim wola polityczna radnych zasiadających w organie stanowiącym, którzy niejednokrotnie z punktu widzenia interesów politycznych skutecznie blokują wprowadzenie inicjatywy uchwałodawczej. Przykładem takiego działania jest dyskusja wokół tego rozwiązania w Bytomiu, gdzie proponowany próg poparcia mieszkańców procentowo zbliżony był do wymaganego do przeprowadzenia referendum lokalnego, przy czym zaledwie połowa dzielnic tego miasta liczy nieco więcej mieszkańców niż sugerowany próg.

W tym miejscu uczynić należy zastrzeżenie, iż szczególnie w małych gminach liczba podpisów koniecznych do poparcia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie jest duża, a w korelacji z frekwencją w wyborach do rad jednostek pomocniczych może nie różnić się znacząco. Oczywiście mowa tutaj o wyborach w gminach miejskich, ponieważ w jednostkach pomocniczych typu sołectwo wybory sołtysa i rady sołectkiej mającej *de facto* charakter organu doradczego odbywają się podczas zebrania wiejskiego, które cieszy się zwyczajowo popularnością wśród uprawnionych do głosowania, co z kolei wynikać może z tradycji zachowań wyborczych, a przede wszystkim społecznych, w społecznościach lokalnych stosunkowo małych i dobrze zintegrowanych.

Aktywizacja mieszkańców

Bez wątplenia funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy to forma aktywizacji mieszkańców. Ze względu jednak na umocowanie prawne i zakres kompetencji jednostka pomocnicza staje się podobna do organizacji pozarządowej, w której krąg działaczy ogranicza się do stosunkowo nielicznej grupy osób wykazujących zainteresowanie taką działalnością. Udaną próbą poszerzenia bazy aktywistów jednostek pomocniczych jest implementowanie w wielu polskich gminach budżetów partycypacyjnych. Organy jednostek pomocniczych angażują się w promowanie projektów, które docelowo mogą być sfinansowane z tzw. budżetów obywatelskich, a radni jednostek pomocniczych niejednokrotnie sami przygotowują przedmiotowe inicjatywy.

Propozycję ustawowego wyposażenia jednostek pomocniczych w inicjatywę uchwałodawczą uznać należy niewątpliwie za krok w kierunku wzmocnienia roli i znaczenia jednostek pomocniczych gmin w lokalnym systemie władzy, zwłaszcza iż inicjatywa taka może być skutecznym narzędziem reprezentowania potrzeb społeczności lokalnej. Za podobnie skuteczny pomysł uznać należy rozwiązanie przewidujące możliwość upoważnienia organu wykonawczego jednostki pomocniczej lub przewodniczącego tego organu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej czy też umożliwienie dzielnicom wykonywania

zadań publicznych. Niemniej jednak sądzić należy, iż wyposażenie jednostek pomocniczych w osobowość prawną w istotny sposób wzmocniłoby ich znaczenie w ustroju wewnętrznym gminy. W obecnym stanie prawnym stosowaną praktyką jest bowiem tworzenie stowarzyszeń przez osoby działające w ramach jednostek pomocniczych, by w ten sposób uzyskać podmiotowość prawną i tym samym realizować zadania publiczne w drodze konkursów dla organizacji pozarządowych.

Namysłu wymaga ponadto możliwość podmiotowego rozszerzenia obowiązywania ustawy o funduszu sołeckim na inne niż sołectwa jednostki pomocnicze, zwłaszcza iż aby skorzystać z benefitów tego aktu prawnego, niektóre gminy rozważają utworzenie sołectw na swoim terytorium.

Inicjatywa uchwałodawcza

Obligatoryjność obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej także jest rozwiązaniem, które można oceniać pozytywnie. W dotychczasowym stanie prawnym stosowanie tego instrumentu wymagało woli politycznej ze strony organu stanowiącego, który dokonywał odpowiednich zmian w statucie gminy oraz określał warunki procedowania, w tym przede wszystkim wymagany procentowy próg podpisów poparcia. Rozwiązanie dotyczące przyznania organowi uchwałodawczemu jednostki pomocniczej prawa do inicjatywy uchwałodawczej do rady gminy budziło jednak wątpliwości Rady Ministrów. W stanowisku polskiego rządu zwracano uwagę na zasadę zachowania samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. „Skoro to rada gminy decyduje o utworzeniu jednostki pomocniczej, to także rada gminy powinna mieć prawo decydowania o uprawnieniach organu jednostki pomocniczej” (*Stanowisko Rządu*, druk nr 1699). Na uwagę zasługiwało również proponowane w projekcie ustawy upoważnienie organów wykonawczych jednostek pomocniczych lub ich przewodniczących do załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej czy też umożliwienie radom dzielnic wykonywania zadań publicznych. Niewątpliwie było to działanie zmierzające do uczynienia z jednostek pomocniczych instytucji, które rozwiązują bieżące problemy lokalnych społeczności. Rada Ministrów wskazywała tutaj jednak na wątpliwości dotyczące także tworzenia jednostek pomocniczych w miastach na prawach powiatu „poprzez zastrzeżenie formy jednostki wyłącznie do dzielnic oraz rozstrzygnięcia o przyznaniu każdej z tworzonych w mieście jednostek pomocniczych takiego samego zakresu zadań. Takie rozwiązanie jako nieelastyczne uniemożliwi miastom dostosowywanie zakresu zadań jednostek pomocniczych do ich specyfiki lokalnej” (*Stanowisko Rządu*, druk nr 1699).

Podsumowanie

Jednostki pomocnicze w Polsce stanowią istotny element ustroju samorządowego, który wymaga jednak implementacji konkretnych rozwiązań formalnych, jak np. wprowadzenie inicjatywy uchwałodawczej czy też nadanie im podmiotowości prawnej w określonych zakresach, służących m.in. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej czy też

realizacji inwestycji celu publicznego. Wzrost aktywności społeczności lokalnych i zaangażowania w działalność jednostek pomocniczych będących niejako przedśionkiem do pracy w organach stanowiących gminy uzależniony jest również od stopnia wykształcenia więzi lokalnej i tradycji aktywności społecznej. Ważna zatem pozostaje w tym zakresie edukacja obywatelska i promocja idei samorządności. To ostatnie działanie jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- Augustyniak, M. (2010). *Jednostki pomocnicze gminy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Barański, M., Czyż, A., Kubas, S. (red.). (2010). *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Krasnowolski, A. (2012). *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Kulesza, M., Węgrzyn, L. (2006). *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*. Warszawa: Wydawnictwo Twigger.

Źródła normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.
- Ustawa z 25.03.1994 o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Dz.U. 1994, nr 48, poz. 195, z późn. zm.
- Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.
- Ustawa z 23.04.2003 o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873.
- Ustawa z 5.01.2011 – Kodeks wyborczy. Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112, z późn. zm.

Artykuły w czasopiśmie naukowych

- Szyrski, M. (2008). Status jednostki pomocniczej w gminie. *Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego*, 40, 24–25.

Publikacje elektroniczne

- Prezydent RP. (2014). *Projekt Ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, 22 czerwca. Pobrano z: [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzcie) (<http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzcie>).
- Sejm RP. (2014). *Stanowisko Rządu do prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 1699*, 22 czerwca. Pobrano z: www.sejm.gov.pl (<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1699>).

Cytowanie

- Rajczyk, R. (2016). Jednostka pomocnicza jako forma partycypacji społecznej. *Acta Politica Polonica*, 2 (36), 101–109. DOI: 10.18276/ap.2016.36-08.

